



FACULTY OF LAW
University of Lund

INES MARGARITA UPRIMNY

LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA:
RETOS Y DESAFIOS

Master tesis
20 puntos

Supervisor: KATARINA TOMASEVSKI

Otoño 2002

Contenido

AGRADECIMIENTOS

ABREVIACIONES

1 ANTECEDENTES

2. ESTABLECIMIENTO DE LA OFICINA EN COLOMBIA

2.1. OBSERVACIÓN

2.2. COOPERACIÓN TÉCNICA

3. PRIMERAS DIFICULTADES EN EL CUMPLIMIENTO DEL MANDATO

3.1. DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTO ARMADO

3.2. LAS "CONVIVIR"

3.3. RESPONSABILIDAD ESTATAL

4. NUEVA FASE: LA OFICINA QUE SE BUSCABA

5. ACUERDOS SUCESIVOS: COMPOSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA PRESENCIA DE LA OFICINA

6. NUEVAS DIFICULTADES EN EL CUMPLIMIENTO DEL MANDATO

7. QUE CONVIENE MÁS OFICINA O RELATOR?

7.1. EL MANDATO DE UN RELATOR ESPECIAL

7.2. OFICINA Y/O RELATOR

7.3. Y QUÉ PASÓ CON LOS MECANISMOS TEMÁTICOS?

8. CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFIA

Agradecimientos

Quiero agradecer de una manera muy especial a mi supervisora la profesora Katarina Tomasevski, por su continua disponibilidad y amabilidad y sus importantes sugerencias y comentarios que me hicieron llevar a feliz término este trabajo. Además, por ser un ejemplo en este trabajo por la defensa, promoción y protección de los derechos humanos que he decidido realizar.

Igualmente, agradezco a Duncan Wilson, por aceptar ser mi oponente en la sustentación de esta tesis y por haberme apoyado y guiado durante el concurso de derecho internacional humanitario "Jean Pictet".

Finalmente a todo el equipo del Instituto "Raoul Wallenberg" por su cordialidad cotidiana y a todos las personas que me ayudaron y apoyaron durante mi estadía en Lund, especialmente a Mikael Johansson y al profesor Gudmundur Alfredsson.

Abreviaciones

<abreviación >	<explicación>
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CDH	Comisión de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RE	Relator Especial
SG	Secretario General

1. Antecedentes

Durante las últimas décadas el régimen político colombiano ha estado atravesado por una pérdida de legitimidad de sus instituciones. Bloqueado por la dinámica clientelista, el sistema político era incapaz de reconocer y expresar las demandas de grandes sectores de la población. A los sectores populares no se les reconoció nunca como interlocutores válidos en la vida política nacional. Esta exclusión política era comprensible en el marco de estructuras de dominación tradicionales. En el orden tradicional, las decisiones políticas son de competencia exclusiva de las élites. La tentativa de modernizar políticamente al país -con la reforma constitucional de 1936- fue abortada por "La Violencia"¹ y sepultada definitivamente con el Frente Nacional². En Colombia la violencia ha sido una constante aunque se ha hecho más grave en los últimos años. "La Violencia" de los años cincuenta, "en solo tres años, de 1948 a 1950 llegó a provocar más de 110.000 víctimas"³.

Esto llevó a que "en Colombia, la izquierda se militarizó desde muy temprano al asumir como eje estratégico de su acción la actividad insurgente, precipitando al país en una polarización ideológica extrema"⁴. A la militarización de la izquierda, siguió la criminalización

¹ Se conoce como el periodo de "la Violencia" la época comprendida entre el 9 de abril de 1948 y 1953 aunque hay algunos autores que extienden esta fecha hasta 1958. El 9 de abril de 1948 fue asesinado el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, evento conocido como el Bogotazo, lo cual desató una insurrección popular, seguida de una severa represión y conflictos entre liberales y conservadores. Se puede consultar al respecto, Daniel Pecaut, *Orden y violencia: Colombia 1930 – 1954* Volumen II, Siglo XXI editores, Bogotá, 1987.

² El Frente Nacional fue un acuerdo entre liberales y conservadores para alternar en el poder. Duró de 1958 hasta 1974.

³ Rodrigo Uprimny y Alfredo Vargas. "La palabra y la sangre". "La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia" en *La irrupción del Paraestado*, Ilsa, Bogotá, (sin año), pág. 107.

⁴ Eduardo Pizarro. "Escenarios posibles de Colombia en los Noventa", en *Análisis Político*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. No. 10. 1990,. pág. 66.

de la oposición política y de la protesta social por parte del Estado. Los disidentes fueron vistos siempre a la sombra del enemigo absoluto. Esta polarización ha sido descrita como una verdadera militarización de la política⁵: los conflictos sociales fueron desarrollados dentro de una lógica de enemistades absolutas, de búsqueda de aniquilación del otro.

Esta militarización de la política se desarrolló como correlato de la despolitización de la sociedad que impuso el Frente Nacional. El régimen frente nacionalista, al ser incapaz de expresar políticamente los conflictos sociales, los condujo a la esfera de la confrontación armada⁶. En el marco de la agudización del conflicto, el imperio de la ley fue roto no sólo por la guerrilla y el narcotráfico. Lo fue también, y en gran medida, por el ejercicio incontrolado de la violencia por parte del Estado: el espectro del enemigo borró todo reconocimiento de la dignidad humana, toda noción de respeto por los derechos humanos. Esta absolutización de los conflictos, esta visión confesional de la política⁷, la señala muy bien Lechner cuando dice: "los conflictos devienen guerra cuando el ser de un sujeto depende de que el otro sujeto no sea (...) La lucha se transforma en una guerra de vida o muerte. Cada sujeto extrae su «razón de ser» de la muerte del otro. Las relaciones sociales quedan así reducidas a un sólo límite

⁵ La expresión es de Gonzalo Sánchez en "Guerra y Política en la sociedad colombiana". *Análisis Político*. No. 11. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. 1990, pág. 24.

⁶ Aquí está la clave de la paradoja de la política colombiana acertadamente advertida por Hernando Valencia Villa: "Estabilidad institucional y continuidad política, que las más de las veces se convierten en la defensa del orden por el orden mismo, son los valores supremos, las deidades en la cultura política de los gobernantes de Colombia. Y por ello a su vez ha hecho de la violencia, de la guerra civil tanto como de la guerra de guerrillas, una metodología política, una manera de hacer política y de participar en el debate público. Aquí radica tal vez la clave para descifrar esa coexistencia excepcional de la legalidad y la violencia que distingue entre todos al régimen político colombiano". Cfr. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, CEREC, Bogotá, 1987.

⁷ Las visiones confesionales de la política se caracterizan por fundarse en una ética de fines, por exigir la adhesión incondicional a unos valores. Toda expresión cultural o política que se aparte de ellos, es considerada enemiga del orden, de la unidad política que quiere realizar. El pluralismo y la oposición no existen en su discurso: sólo hay amigos o enemigos, confesos o infieles.

clasificador: amigo o enemigo. El enemigo es muerto o desaparecido"⁸.

“Lo paradójico es que este país que ha convivido con la violencia se caracteriza también por poseer una de las estructuras políticas más estables de América Latina. La violencia no implica aquí inestabilidad institucional sino que parece ser el reverso y el funcionamiento mismo del orden político. Colombia se caracteriza por la combinación de esos altos niveles de violencia con una continuidad institucional y el mantenimiento de márgenes de legalidad que son poco usuales en Latinoamérica. De allí que se califique a Colombia como una de las democracias más sólidas y antiguas de la región”⁹. Esta estabilidad institucional se caracteriza por una repartición del poder entre conservadores y liberales, al mismo tiempo en que es “un país de guerra endémica y permanente”¹⁰, en el que coinciden guerras y elecciones.

Durante los setenta hay en Colombia una represión abiertamente institucional, realizada a nombre del Estado a través de la figura de la declaratoria de estados de excepción (estado de sitio, como se denominaba según la Constitución vigente en ese momento). Colombia vivió en esta época, en un estado de excepción permanente durante el cual se dictaron numerosos decretos restrictivos de los derechos humanos.

Al decir de Hernando Valencia Villa, "(...) si bien el país no ha tenido tantos golpes de Estado y golpes militares como las restantes naciones en la región, y la extendida tendencia hacia la jefatura autocrática y

⁸ Citado por Rodrigo Uprimny y Alfredo Vargas. "La palabra y la sangre". "La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia" en *La irrupción del Paraestado*, Ilsa, Bogotá, (Sin año), pág. 159.

⁹ Uprimny y Vargas art cit pág. 107.

¹⁰ Gonzalo Sanchez "Los estudios sobre la violencia: balance y perspectivas" en *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Cerec, Bogotá, 1986.

populista ha sido transformada en un bipartidismo disciplinario pero abierto, el omnipotente jefe de Estado y de gobierno es con mucho la autoridad central"¹¹. En efecto, en un sistema político de participación restringida, en el que la dinámica política ha devenido de la intolerancia a la competencia política limitada a los dos partidos tradicionales, sin institucionalizar mecanismos de control de la oposición al gobierno, el Presidente adquirió un lugar central.

En efecto, en Colombia desde 1949 cuando se cerró el Congreso durante el gobierno de Ospina Pérez hasta la promulgación de la Constitución de 1991, en un periodo de 42 años, sumados los diferentes periodos, Colombia vivió 35 años en estado de sitio, con amplísimos poderes para el Presidente, incluyendo autonomía en el manejo del orden público¹². Además de suspender valiosas garantías constitucionales, el Ejecutivo se arrogó facultades legislativas que le correspondían al Congreso. Las decisiones relativas al manejo del orden público se confiaron únicamente al Ejecutivo, y éste otorgó a las Fuerzas Armadas una gran autonomía no sólo en la represión de la delincuencia política sino también en la represión de la protesta social. El régimen que debía ser de excepción se volvió entonces la regla general.

Estas decisiones se tomaron siempre dentro del paradigma ideológico político de la Seguridad Nacional: la disidencia y el ejercicio de la oposición, fueron entendidos dentro de la categoría del enemigo interno, como sombras de un espectro aún mayor. Sin embargo, tales decisiones nunca fueron ampliamente discutidas. De hecho, conspiraban contra el paradigma de un orden público democrático:

¹¹Hernando Valencia Villa. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. CEREC, Bogotá, 1987, pág. 40.

¹²Rodrigo Uprimny, "De la Constitución inacabada a la Constitución de excepción" en Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle, Volumen XVII No. 31 y 32 febrero de 1999.

contra la idea de que el uso de la fuerza del Estado debe someterse a criterios públicos, estables y definidos democráticamente.

En la década de los setenta, los paros cívicos fueron el momento culminante de las luchas sociales que se desarrollaron por fuera del marco institucional. Estas luchas mostraron la ausencia de comunidad de intereses y las grandes contradicciones que atravesaban la vida política colombiana. Se puede mencionar, por ejemplo el paro nacional de 1977, el cual fue reprimido violentamente.

En 1978, en el marco del Estado de Sitio se expidió el “Estatuto de Seguridad”, el cual era una sofisticada forma de represión a los movimientos sociales. En este Estatuto se crearon nuevos delitos para controlar el orden público, se restringieron los derechos de reunión, de circulación, de expresión y las libertades sindicales. Se facultó igualmente a militares para juzgar a civiles que hubieren cometido delitos de connotación política. En esta época, la principal modalidad de represión fue la detención arbitraria de cualquier opositor y empieza igualmente a aplicarse la tortura a detenidos políticos.

“ A partir de 1980, las guerrillas – cuyo dinamismo había conocido un reflujo en años anteriores – se reactivan y amplían su influencia social y su marco de acción geográfica. Todo esto parece mostrar el fracaso de la estrategia puramente represiva del gobierno de Turbay”¹³. En 1981 aparecen públicamente los grupos paramilitares. En este momento se fortalece la represión paraestatal y la guerra sucia. Las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas aumentan dramáticamente.

Durante la década de los ochenta la situación de derechos humanos en Colombia se había tornado grave. En efecto, en 1989 murieron cada día, en promedio, 8 personas por razones políticas: dos por

enfrentamientos armados, una en acciones de “limpieza social” y cuatro asesinadas en sus casas o en la calle por razones políticas. Igualmente hubo un desaparecido cada tercer día. Se efectuaron además más de setenta masacres, en las cuales murieron más de 400 personas. En total murieron 3211 personas por razones políticas, situación similar a la de años anteriores¹⁴. Ese mismo año en Chile bajo la dictadura militar de Pinochet hubo 34 muertes por razones políticas. Eso significa que, en promedio, “la violencia política de la democracia colombiana ocasionaba en cuatro días más víctimas que la dictadura chilena, en sus últimas épocas, durante todo un año”¹⁵.

Acciones de la comunidad internacional sobre Colombia

Esto llevó a que la comunidad internacional hiciera un seguimiento mayor a la situación de derechos humanos en Colombia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó el país en 1980 y en su informe hizo recomendaciones concretas para proteger el derecho a la vida, integridad y libertad personal, entre otros. Por otra parte, numerosos Relatores Especiales y Grupos de Trabajo de Naciones Unidas visitaron el país. En efecto, en 1987 el Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura realizó una misión a Colombia¹⁶, en 1988 el grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias de personas visitó el país¹⁷ y en 1989 lo hizo

¹³ Rodrigo Uprimny y Alfredo Vargas. "La palabra y la sangre". Art. cit, pág. 115.

¹⁴ Datos de Justicia y Paz, Bogotá, Volúmenes 1, 2, 3 y 4.

¹⁵ Rodrigo Uprimny y Alfredo Vargas. "La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia" en *La irrupción del Paraestado*, Ilsa, Bogotá, (Sin año), pág.106.

¹⁶ Informe de la visita: Naciones Unidas E/CN.4/1988 Add.1.

¹⁷ informe de la visita: Naciones Unidas E/CN.4/1989/18/Add.1.

el Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias¹⁸.

A pesar de la creciente preocupación de la comunidad internacional y de los informes mencionados de los mecanismos internacionales con recomendaciones concretas, la situación de derechos humanos en Colombia siguió siendo crítica. En efecto, “entre octubre de 1995 y septiembre de 1996, casi nueve personas murieron diariamente en promedio como consecuencia de abusos de autoridad de agentes del Estado, o por motivos políticos o por discriminación contra marginados sociales, es decir, un total de 3173 víctimas”¹⁹.

Por otra parte, el gobierno no cumplía las recomendaciones internacionales formuladas por los mecanismos temáticos de Naciones Unidas, ni de la CIDH. Por ejemplo, el informe conjunto de los Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura y ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias afirma que “la gran mayoría de las recomendaciones hechas por los representantes de diversos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas que visitaron Colombia en 1987, 1988 y 1989 no han sido aún aplicadas”²⁰. Por su parte, la entonces Subcomisión de la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías manifestó en 1995, en su Resolución sobre Colombia, su preocupación sobre esta

¹⁸ En este informe el relator dice que “agradece la invitación que se le cursó para que visitara Colombia en un *periodo tan crítico de su historia*” (cursiva fuera de texto): E/CN.4/1990/22/Add.1 p. 30.

¹⁹ Comisión Colombiana de Juristas. Colombia Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1996, Bogotá, 1997, p.3. Por otra parte, “entre octubre de 1994 y septiembre de 1995, se registraron 3681 víctimas de homicidios como consecuencia de la violencia política, de violaciones a los derechos humanos y de la violencia contra marginados sociales”, Comisión Colombiana de Juristas. Colombia Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1995, Bogotá, 1996, p.3.

²⁰ Naciones Unidas, informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr Nigel S. Rodley y del Relator Especial encargado de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye sobre su visita a Colombia en octubre de 1994. E/CN.4/1995/111 párr. 131.

observación de los relatores²¹. Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas manifestó en el examen del cuarto informe periódico presentado por Colombia, que “el Comité toma nota con preocupación de la falta de aplicación práctica de las sugerencias y recomendaciones que formuló al gobierno al final del examen del informe anterior.”²²

Todo esto llevó a que desde mediados de los años noventa, la preocupación internacional por la situación de derechos humanos en Colombia incrementara. En 1995 se produjeron varios pronunciamientos de órganos internacionales. Durante el 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas²³, el Gobierno de Colombia aceptó lo que éste mismo

²¹ Manifestó la Subcomisión en su Resolución sobre Colombia: “Preocupada por las observaciones formuladas en el informe conjunto de los Relatores Especiales sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y sobre la cuestión de la tortura, (...) en el sentido de que “la gran mayoría de las recomendaciones hechas por los representantes de diversos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas que visitaron Colombia en 1987, 1988 y 1989 no han sido aún aplicadas”, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, E/CN.4/Sub.2/1995/L.11/Add.2.

²² Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/79/Add.75 párr.14.

²³ La Comisión de Derechos Humanos fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), en virtud del artículo 68 de la Carta de la ONU que pide al ECOSOC crear comisiones para los asuntos económicos y sociales y para la promoción de los derechos humanos.

Está compuesta por 53 Estados miembros elegidos por un periodo de tres años por el ECOSOC, los cuales tienen derecho a votar en el momento de adoptar resoluciones u otras decisiones. Los Estados no miembros pueden participar con voz pero sin voto en sus sesiones. Se autorizan también las intervenciones orales o escritas de organizaciones no gubernamentales (ONG) que tengan estatus consultivo ante el ECOSOC. La Comisión sesiona una vez al año por un periodo de seis semanas entre marzo y abril.

Una de las labores más importantes de la Comisión es contribuir a la codificación de los derechos humanos. Otra de sus funciones es investigar violaciones masivas y flagrantes de derechos humanos en un país o en una región. Se hace un debate público y la Comisión puede expresar su preocupación sobre la situación de derechos humanos en un país por medio de una Declaración de su Presidente, la cual es adoptada por consenso, incluyendo al Estado involucrado. Esta es leída durante las sesiones de la Comisión. Desde 1996 hasta la fecha, cada año se ha leído una Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia.

La CDH también puede adoptar una resolución sobre un país que le preocupa. En esta Resolución puede decidir establecer un procedimiento especial para que realice una investigación y un informe sobre la situación de derechos humanos en ese país. Estos procedimientos especiales pueden ser un grupo de trabajo o un Relator Especial.

denominó una “acta de compromiso” para mejorar la situación de derechos humanos en Colombia²⁴. En efecto, el gobierno colombiano envió una carta al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos en la cual invita “a los señores relatores a que regularicen a partir de este año sus visitas al país” y ofrecía su colaboración con ellos. Igualmente anunció en esta carta “el envío ya convenido (a Colombia) de un representante (del Alto Comisionado de Derechos Humanos), que trabaje con las autoridades en la evaluación práctica de los aspectos prioritarios para reforzar la política de promoción y defensa de los derechos humanos en el país”²⁵. El presidente de la Comisión de Derechos Humanos leyó en la sesión del 6 de marzo esta comunicación. Después de la lectura de esta declaración por parte de su Presidente, la Comisión de Derechos Humanos la aprobó por consenso y está incorporada en las actas de la Comisión²⁶.

Por otra parte, en 1994, los Relatores de ejecuciones extrajudiciales y tortura habían realizado una misión conjunta a Colombia. Los relatores en su informe conjunto, presentado en 1995 a la Comisión

Una de las grandes críticas a la Comisión de Derechos Humanos es su politización ya que algunos países con graves situaciones de derechos humanos nunca han sido objeto de un mecanismo especial o de una resolución de la Comisión.

²⁴ El acta de compromiso tiene dos componentes: una carta del embajador colombiano al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y otra carta del embajador dirigida al jefe de la Sección de procedimientos Especiales del Centro de derechos Humanos de las Naciones Unidas.

²⁵ La visita se realizó entre el 21 de agosto y 3 de septiembre de 1995. El Alto Comisionado envió dos delegados: Philippe Texier, experto independiente y Carlos Villán Durán, funcionario Del Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Se presentó un informe confidencial al ACNUDH. Citado por Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1995*, serie informes anuales, Bogotá, marzo de 1996 pág. 134.

²⁶ E/1995/23-E/CN.4/1995/176 párr. 595. Es importante mencionar que en las sesiones de la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 1995 la Unión Europea recordó los compromisos adquiridos por Colombia en la sesión de ese año de la Comisión de Derechos Humanos y dijo “Estamos preocupados por la situación de derechos humanos en Colombia....Esperamos que el gobierno de Colombia cumpla los compromisos adquiridos durante el 51 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos”. Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1995*, Bogotá, 1996, p. 132.

de Derechos Humanos recomendaron a esta última, “seguir examinando a fondo la situación de derechos humanos en Colombia con miras al nombramiento, salvo que la situación mejore radicalmente en un futuro próximo, de un Relator Especial encargado de vigilar de manera permanente la situación de los derechos humanos e informar al respecto, y de cooperar estrechamente con el programa de asistencia técnica”²⁷. En la presentación oral de su informe en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos los Relatores Especiales sobre tortura y ejecuciones extrajudiciales solicitaron igualmente un Relator Especial para Colombia. Igualmente, en la presentación oral del informe del grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias, ante la plenaria de la Comisión de Derechos Humanos en 1995 se refirió al caso colombiano y el Presidente del grupo de trabajo pidió el nombramiento de un relator especial como la medida más adecuada para la situación colombiana.

Esta recomendación fue reiterada por el Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura en su informe presentado en 1996 a la Comisión de Derechos Humanos. Dijo el Relator: “El Relator Especial llega a la conclusión que es urgente crear un mecanismo internacional permanente de derechos humanos con recursos suficientes para informar públicamente de la situación en esta materia, vigilar in situ las violaciones de esos derechos y ayudar al gobierno y a las organizaciones no gubernamentales en esta tarea. Sería conveniente que dicho mecanismo se complementara con el nombramiento de un relator especial para Colombia, nombramiento que no debería considerarse como una medida hostil contra el Gobierno de Colombia, sino como una medida que responde a la gravedad de la situación en materia de derechos humanos.”²⁸

²⁷ Naciones Unidas E/CN.4/1995/111 párr. 132.

Igualmente, la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías adoptó en 1995 una Resolución sobre Colombia²⁹ en la que expresa su preocupación por las continuas denuncias de violaciones a los derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. También recuerda textualmente la recomendación del informe conjunto de los relatores de ejecuciones extrajudiciales y tortura citada en el párrafo anterior y recomienda a la Comisión de Derechos Humanos que examine “la evolución de la situación en Colombia, mediante un estudio de las medidas que haya adoptado el Gobierno colombiano para aplicar las recomendaciones hechas por los relatores temáticos (informe conjunto de los relatores de tortura y ejecuciones extrajudiciales) y por el grupo de Trabajo (de desaparición forzada)”.

Por su parte, varias ONG colombianas, con el apoyo de importantes ONG internacionales, participaron unificadamente ante las principales instancias de Naciones Unidas, para manifestar la preocupación frente a la grave y prolongada situación de violaciones sistemáticas de los derechos humanos en el país y pedir el nombramiento de un Relator Especial para Colombia³⁰.

Toda esta presión internacional, en la que era casi inminente el nombramiento de un Relator Especial para Colombia, llevó al gobierno colombiano en 1996 a proponer al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³¹ el establecimiento

²⁸ Naciones Unidas E/CN.4/1996/35 párr. 54.

²⁹ Naciones Unidas. E/CN.4/ Sub.2/1995/51 p. 29 a 31.

³⁰ Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1995*, Bogotá, 1996, p.129.

³¹ En cumplimiento de una recomendación de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se llevó a cabo en Viena en 1993, la Asamblea General creó por medio de la Resolución 48/141, del 20 de diciembre de 1993, el cargo del Alto Comisionado para los derechos humanos. Empezó a ejercer sus funciones efectivamente a finales de 1994.

Es el funcionario principal de la ONU en todo lo que se refiere a los derechos humanos. Es nombrado por el Secretario General de Naciones Unidas por un periodo de cuatro años, renovable. Tiene su sede en Ginebra (Suiza).

de una Oficina en Colombia³², tal y como se explicará en el siguiente acápite.

Sus principales funciones son: la promoción y protección de todos los derechos humanos; desempeñar las tareas que le asignen los órganos competentes del sistema de Naciones Unidas y formularles recomendaciones; proporcionar asesoramiento y asistencia técnica a los Estados que lo soliciten; coordinar los programas de educación e información pública en derechos humanos de Naciones Unidas; prevenir la persistencia de violaciones de derechos humanos; coordinar la promoción y protección de derechos humanos en el sistema de la ONU.

El carácter amplio de sus funciones ha llevado a que desarrolle un gran número de tareas. Para el cumplimiento de sus funciones puede abrir oficinas en el terreno como la Oficina de Colombia.

³² El gobierno colombiano envió una comunicación el 2 de abril de 1996 invitando al Alto Comisionado de Naciones Unidas a abrir una Oficina en Colombia.

2. Establecimiento de la Oficina en Colombia

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos funciona en Colombia desde abril de 1997, sobre la base de un acuerdo celebrado entre el Gobierno y la ONU el 29 de noviembre de 1996.

En efecto, mediante comunicación escrita del 2 de abril de 1996, el Presidente de Colombia invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a abrir una Oficina en Colombia. Igualmente, en la Declaración del Presidente sobre la situación de derechos humanos en Colombia, del 52 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, leída el 23 de abril de 1996 se pide al Alto Comisionado que, a iniciativa del gobierno colombiano, proceda a la mayor brevedad posible a establecer una Oficina permanente en Colombia. En esta Declaración del Presidente de la Comisión se enuncia igualmente lo que constituirá el mandato de la Oficina: “ayudar a las autoridades colombianas a elaborar políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos y de observar las violaciones de los derechos humanos en el país, presentando informes analíticos al Alto Comisionado.”³³ Se solicita igualmente en esta Declaración, que el Alto Comisionado informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 53 periodo de sesiones, sobre el establecimiento de la Oficina y de las actividades realizadas por ésta, en cumplimiento de su mandato.

³³ Naciones Unidas. Doc E/CN.4/1996/177, p 316 a 318, 23 de abril de 1996.

El mandato de la Oficina se precisó todavía más en el acuerdo mencionado, suscrito entre el gobierno colombiano y las Naciones Unidas. Según este acuerdo³⁴, la Oficina tiene el siguiente mandato:

- Observar la situación de los derechos humanos en todo el país, y el cumplimiento del derecho internacional humanitario por las partes en el conflicto armado interno colombiano.
- Asesorar a las autoridades e instituciones colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- Prestar asesoramiento en materia de derechos humanos a la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y personas particulares.
- Informar sobre lo observado al Alto Comisionado, para que éste presente ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU informes analíticos sobre Colombia.³⁵

El mandato incluye entonces una doble función: Observar la situación de derechos humanos y DIH y por otro lado, asesorar al Estado y a la sociedad civil en derechos humanos y DIH. Estas dos

³⁴ Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en <http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/mandato.php3>, visto el 26 de mayo de 2003.

³⁵ En Acuerdo dice textualmente en el párrafo 5: (la Oficina) “observará la situación de los derechos humanos con el objeto de asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de violencia y conflicto armado interno que vive el país, así como para permitir al Alto Comisionado que presente informes analíticos a la Comisión de Derechos Humanos. Para el logro de su mandato, las actividades de la Oficina se centrarán en la cooperación con el Gobierno de Colombia para contribuir al mejoramiento de la situación de los derechos humanos y, en concertación con el CICR, para promocionar, dentro de los límites de sus respectivos mandatos, el respeto y la observancia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país. Igualmente, la oficina asesorará en materias de su competencia a los representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y a individuos”.³⁵

tareas podrían parecer contradictorias pero, por el contrario creo que son complementarias. A continuación se describirán brevemente estas dos labores.

2.1. Observación:

La observación es el conjunto de actividades y gestiones que realiza la Oficina para examinar y analizar la evolución de la situación de derechos humanos y DIH en Colombia, evaluar las acciones de las autoridades, instituciones y de los grupos armados, formular conclusiones y recomendaciones y orientar el asesoramiento y la cooperación técnica.

La Oficina no es un órgano jurisdiccional que realiza una investigación judicial, recabando pruebas y estableciendo responsabilidades individuales concretas. Sus funciones no son de “verificación”, como en otras misiones de Naciones Unidas. Sus conclusiones y recomendaciones, son el resultado de la observación mencionada y buscan instar a que las autoridades nacionales³⁶ y los grupos armados³⁷ actúen conforme a los instrumentos y obligaciones

³⁶ En relación con las autoridades nacionales, es importante recordar que éstas pueden violar tanto los derechos humanos como el derecho internacional humanitario. Al respecto la Oficina mencionó en su informe anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia en el 2001 “Las acciones y omisiones contra derechos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos, o en normas del derecho internacional en general, constituyen violaciones de éstos cuando tienen por autores a servidores públicos del Estado o particulares que obran por instigación, con el consentimiento o con la aquiescencia de las autoridades”. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN.4/2002/17 párr. 62.

³⁷ Los grupos armados pueden infringir el derecho internacional humanitario y en este sentido son las conclusiones y recomendaciones que la Oficina realiza a estos grupos. Al respecto la Oficina mencionó: “En el marco del conflicto armado colombiano, las infracciones al derecho internacional humanitarios acciones y omisiones contrarias al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a su Protocolo II, y al derecho consuetudinario, cuya autoría corresponde esencialmente a quienes participan directamente en las hostilidades. En Colombia el derecho internacional humanitario se aplica al Estado,

internacionales en materia de derechos humanos y de derecho humanitario.

Para el desarrollo de su función de observación³⁸ la Oficina:

- Recibe quejas de grupos o individuos por violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario.
- Vela porque las recomendaciones y decisiones formuladas por órganos internacionales de derechos humanos, relatores grupos de trabajo, etc., sean tenidas en cuenta por las autoridades colombianas.
- Mantiene diálogo con las autoridades y la sociedad civil sobre la situación y evolución del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

En una ponencia, el entonces Director de la oficina estableció que “Para la observación y seguimiento de la situación, la Oficina recibe quejas de violaciones y otros abusos a las normas internacionales, las transmite a las autoridades para impulsar su actuación, manifestando sus preocupaciones y, de ser pertinente, realizando recomendaciones, pero siempre sin suplantar a las autoridades nacionales competentes. Así mismo, la Oficina desarrolla una activa interlocución con las autoridades e instituciones estatales para promover la adopción de medidas adecuadas. En relación con las infracciones al derecho internacional humanitario por parte de actores no estatales, la Oficina exhorta a éstos al respeto de estas normas y al cese de las conductas que afecten la población civil

a las guerrillas y a los paramilitares.” Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN.4/2002/17 párr. 63.

³⁸ <http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/quienessomos.php3> visto el 26 de mayo de 2003.

protegida por las disposiciones humanitarias, por no participar directamente en las hostilidades.”³⁹

Manifestó en otra ponencia que “Para una observación más realista y pormenorizada de la situación colombiana, la Oficina realiza numerosos viajes al terreno para conocer mejor una situación específica y entrevistarse con autoridades locales, del gobierno y del Estado, así como con instituciones no gubernamentales y otras personas que puedan aportarle información pertinente para el cumplimiento de su mandato.”⁴⁰

2.2. Cooperación técnica:

La cooperación y asistencia técnica establece las relaciones con las entidades estatales, gubernamentales y no gubernamentales, para concertar y ejecutar, con ellas, proyectos de capacitación y fortalecimiento institucional.

La Oficina asesora y presta asistencia técnica⁴¹:

- Al Gobierno, en la definición global y puesta en práctica de políticas y programas sobre derechos humanos.
- Al Congreso, para que las normas internas se armonicen con las normas internacionales en esta materia.
- A las instituciones nacionales encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos, para fortalecerlas en su acción.

³⁹ Ponencia del señor Anders Kompass, Director de la Oficina de ACNUDH en un “Diplomado sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario”, Bogotá, 27 de junio de 2000.

⁴⁰ Ponencia del Anders Kompass, Director de la Oficina de ACNUDH en el “XXIV Congreso Nacional de Personeros”, Bogotá, 21 de junio de 2001.

⁴¹ <http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/quienessomos.php3> visto el 26 de mayo de 2003.

- A la rama judicial para promover el respeto de los derechos humanos mediante una adecuada aplicación e interpretación de las normas.
- A las entidades nacionales que tienen a su cargo la formación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, jueces y fiscales, para fomentar su eficiencia en el campo de los derechos humanos.
- A representantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (líderes de comunidades, sindicatos, defensores de derechos humanos, etc.) en temas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos.

Las dos tareas de la Oficina –observación y cooperación técnica– están estrechamente relacionadas tal y como lo mencionó la entonces Alta Comisionada, Mary Robinson, en el Informe anual sobre la Oficina en Colombia, presentado en marzo del 2000 a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

“El trabajo de asesoría y asistencia técnica está íntimamente ligado a la tarea de observación que realiza en Colombia la Oficina. Dicha observación, con el acumulado de los últimos dos años, permitió realizar un diagnóstico de la situación de las instituciones colombianas y priorizar los ámbitos de actuación y apoyo. La cooperación busca contribuir a avanzar en la construcción del Estado de derecho, la implementación de las recomendaciones formuladas por los diversos organismos de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de derechos humanos.”⁴²

2.3. Tipos de Oficina en el terreno

⁴² Naciones Unidas. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*. E/CN.4/2000/11 párrafo 155.

En los últimos años ha aumentado significativamente la presencia en el terreno de la OACNUDH. Como lo dijo el Alto Comisionado encargado, Bertrand Ramcharan, el 17 de Noviembre en la apertura de la reunión anual de las Oficinas en el terreno de la OACNUDH, “en los últimos 10 años, la OACNUDH ha desarrollado una capacidad operacional y establecido presencias en el terreno en mas de 40 países y territorios en el mundo para apoyar los esfuerzos de los gobiernos para realizar los derechos humanos en términos concretos.”⁴³

Los diferentes tipos de Oficinas que existen son:

- Oficinas que tienen únicamente un componente de asistencia técnica en derechos humanos
- Oficinas con doble mandato: Cooperación técnica y observación
- Componentes de derechos humanos de misiones de paz de la ONU, en países tales como Angola, Azerbaiyán, Guinea-Bissau, Macedonia, Liberia, Sierra Leona y República Democrática del Congo. El sentido de estas Oficinas es poder construir una “infraestructura de derechos humanos” en el país concernido durante la presencia de la misión de paz. Sin embargo, debido a las condiciones específicas, ha sido en algunas ocasiones un trabajo difícil de implementar.

La mayoría de las Oficinas de ACNUDH en el terreno ejercen solo funciones de cooperación técnica y promoción de los derechos humanos ya que a “los gobiernos les cuesta más aceptar Oficinas con competencias de vigilancia e investigación de violaciones de los derechos humanos”⁴⁴. Además la ONU es una organización

⁴³Visto en:

[http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/\(Symbol\)/HR.48.2003.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/(Symbol)/HR.48.2003.En?OpenDocument) el 7 de febrero de 2004. traducción no oficial.

⁴⁴ Carlos Villán Durán. Curso de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Editorial Trotta, Madrid 2002, p.701.

intergubernamental y prefiere en ocasiones dejar por fuera de su mandato las quejas y realizar únicamente actividades de cooperación técnica. Como dice Villán Durán, el primer Alto Comisionado para los derechos Humanos, el señor Ayala Lasso, “concentró sus prioridades en crear una amplia ‘asociación para los derechos humanos’.... imprimió a sus actuaciones una orientación política marcadamente favorable a los aspectos de promoción de los derechos humanos, en detrimento de la protección de los mismos, evitando de este modo profundizar en situaciones controvertidas. Así, por ejemplo, en sus numerosas visitas a países puso el acento en la cooperación técnica que los gobiernos siempre están dispuestos a aceptar, dejando en segundo plano tanto el seguimiento de las numerosas denuncias de violaciones de derechos humanos en esos países que recibía de las ONGs como el respaldo a las recomendaciones de los órganos de protección de las UN.”⁴⁵

La primera Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el terreno con un doble mandato (observación de violaciones de derechos humanos y DIH y cooperación técnica) fue la de Ruanda. Esta Oficina se instaló después del genocidio étnico que dejó 800.000 muertos. Pero en 1998 la ACNUDH cerró esta Oficina ya que el gobierno de Ruanda se negó a renovar el acuerdo porque el gobierno ruandés quería limitar esta Oficina a funciones de cooperación técnica⁴⁶.

Otras Oficinas como las de Antigua Yugoslavia (Bosnia y Herzegovina, Croacia y República Federativa de Yugoslavia) Burundi y República Democrática del Congo, además de la de

⁴⁵ Carlos Villán Durán. Curso de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Editorial Trotta, Madrid 2002, p.589.

⁴⁶ Carlos Villán Durán. Curso de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Editorial Trotta, Madrid 2002, p.313.

Colombia tienen un doble mandato (observación y cooperación técnica)⁴⁷.

⁴⁷ Carlos Villán Durán. Curso de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Editorial Trotta, Madrid 2002, p.314.

3. Primeras dificultades en el cumplimiento del mandato

La Oficina empezó a funcionar en Colombia en abril de 1997 con seis funcionarios internacionales tal y como estaba establecido en el acuerdo celebrado entre el gobierno colombiano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Aunque el mandato de la Oficina era adecuado⁴⁸ hubo en un comienzo problemas con el enfoque dado por la Dirección.

3.1. Derechos humanos y conflicto armado

Uno de los problemas iniciales fue que la Oficina quería explicar la ocurrencia de las violaciones a los derechos humanos en Colombia por la existencia del conflicto armado, como lo mencionó en varias ocasiones su directora. Esta posición era inadecuada ya que podría llevar a decir que mientras haya conflicto armado habrá violaciones a los derechos humanos en Colombia. No se puede desconocer que el vivir en un país con un conflicto como el colombiano incrementa las violaciones a los derechos humanos, pero, no se puede supeditar el respeto de los derechos humanos, a la consecución de la paz en Colombia.

Esta teoría fue objeto de varias críticas de organizaciones no gubernamentales y la discusión fue aparentemente zanjada por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en la presentación oral de su informe sobre Colombia, ante la Comisión de Derechos

⁴⁸ Como se mencionó en el acápite anterior cuenta con las funciones de asesoría técnica como de observación, lo cual es fundamental en el caso colombiano.

Humanos, el 31 de marzo de 1998⁴⁹. En efecto, la señora Robinson en el párrafo final de su intervención afirma que el papel de su Oficina en Colombia es promover el Estado de Derecho y el respeto de todos los derechos humanos, lo cual a su vez puede contribuir a la paz. Dijo la señora Robinson: algunos piensan que es necesario la paz para el respeto de los derechos humanos pero que ella está mas de acuerdo con el lema de la Defensoría del Pueblo “derechos humanos para vivir en paz.”⁵⁰

A pesar de esta expresa manifestación de la señora Robinson, en una reunión que sostuvieron varias ONG con la Oficina, la Directora de la Oficina, ante la no aprobación por parte del Congreso colombiano en la legislatura que terminó el 20 de junio de 1998, del proyecto de ley que establece el delito de desaparición forzada de personas, manifestó que “mientras exista conflicto armado en Colombia el ejército no aceptará la penalización de la desaparición forzada”⁵¹. Al respecto, es importante anotar que muchas medidas y políticas a favor de los derechos humanos se pueden tomar aún bajo la existencia de un conflicto armado. Por esta razón, las ONG manifestaron que les “preocupa que se acuda a la existencia del

⁴⁹ El 31 de marzo Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos (ACDH) presentó su informe sobre Colombia (E/CN.4/1998/16) a la Comisión. La presentación oral de este informe fue uno de los importantes logros de las ONG que asistieron a Ginebra porque todo indicaba que la ACDH no iba a presentarlo, sino que siguiendo la práctica de su antecesor, el señor Ayala Lasso, el informe solo sería distribuido sin abrir un momento especial para su presentación oral. Las ONG en Ginebra realizaron una intensa labor de cabildeo para este efecto. En primer lugar, solicitaron esto directamente a la señora Robinson en una entrevista que tuvieron cuatro representantes de ONG con ella, para tratar el tema de Colombia. Esta petición también la hicieron a representantes de diferentes Estados y al Presidente de la Comisión, el embajador Selebi, en una de sus reuniones semanales con diferentes ONG. Cf. Inés Margarita Uprimny. “Recuento de la 54 sesión de la Comisión de Derechos Humanos” en *Revista de la Coordinación Colombia Europa*, Bogotá, 1998.

⁵⁰ La Alta Comisionada dijo textualmente en la presentación oral de su informe sobre Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos el 31 de marzo de 1998: “There are those who argue that you need peace in order to have human rights. I prefer the motto of the People’s Advocate -you need human rights in order to have peace-. The role of my Office is to promote the rule of law and respect for all human rights.”

⁵¹ Carta de las ONG pertenecientes a la Coordinación Colombia Europa a la señora Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, 5 de agosto de 1998.

conflicto armado como excusa para exonerar al Estado de su obligación de promover y proteger los derechos humanos bajo cualquier circunstancia"⁵².

3.2.Las “Convivir”

Por otra parte, se verá a continuación otro incidente que muestra la dificultad en la concepción del mandato, en su fase inicial. En el informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia⁵³, correspondiente al año 1997, la Alta Comisionada también manifestó su preocupación por "el alarmante incremento de los crímenes cometidos por los grupos paramilitares"⁵⁴ (párr.178) que "en ocasiones actúan conjuntamente con miembros de la fuerza pública o cuentan con su aquiescencia" (párr.175). Además de esto expresó su preocupación por "la poca eficacia demostrada por los cuerpos militares del Estado para combatir real y decididamente esos grupos" (párr.178). Afirmó también que el fenómeno paramilitar se ve agravado por la existencia de asociaciones de civiles armados que actúan con autorización legal (las asociaciones conocidas como Convivir) (párr.178).

⁵² Carta de las ONG pertenecientes a la Coordinación Colombia Europa a la señora Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, 5 de agosto de 1998.

⁵³ Como algo curioso es interesante mencionar que el informe de la Alta Comisionada fue presentado bajo el punto 3 de la agenda de la Comisión denominado "Organización de los trabajos de la Comisión". El gobierno colombiano pedía que se presentara en el entonces punto 17, servicios de asesoramiento, y las ONG, en el entonces punto 10, cuestión de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos en países. Las ONG no estaban de acuerdo en que se tratara en el punto 17 ya que la Oficina en Colombia no es únicamente un servicio de asesoramiento. Tiene también la función de supervisión de la situación en Colombia. Por otra parte el gobierno colombiano no estaba de acuerdo en que se tratara en el punto 10. Por esta razón, el entonces Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el embajador de Sudáfrica Jacob Selebi decidió que se tratara en el punto 3, "organización de los trabajos" de la Comisión. Desde este año 1998 en que se presentó este primer informe de la Alta Comisionada sobre Colombia hasta la fecha 2003 se ha continuado presentando este informe en el punto 3. Colombia es el único país que se trata en este punto, lo cual ha permitido centralizar la discusión, cosa que no ocurre con otros países.

Por esto "estima indispensable que se ponga fin a las actividades de los grupos civiles armados, hasta hace poco conocidos como "Convivir", para erradicar su incidencia negativa en la crisis de los derechos humanos, para facilitar la aplicación del principio humanitario de distinción en el conflicto armado, y para que el Estado pueda tener en todo tiempo y circunstancia, control absoluto sobre la aplicación de la fuerza y el uso de las armas" (párr.197). Igualmente el informe recuerda que la Oficina en Bogotá recomendó, dentro de sus funciones de asesoramiento, derogar la legislación que permite su actuación⁵⁵.

Sin embargo, después de la Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de abril de 1998, en la que acoge las recomendaciones de la Corte Constitucional que impone controles estrictos a las armas que poseen los "Servicios Especiales de Seguridad y Vigilancia"⁵⁶, la Oficina decidió bajar el perfil con respecto a los Servicios Especiales de Seguridad y Vigilancia – Convivir- como lo mencionó la directora a varias ONG en una reunión que sostuvieron el 19 de junio de 1998. Esta decisión fue tomada por la Oficina por la aparente contradicción entre la Declaración del Presidente de la CDH sobre Colombia y otras recomendaciones internacionales sobre la materia, incluyendo la de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.

⁵⁴ E/CN.4/1998/16 párr. 178.

⁵⁵ La Oficina había manifestado reiteradamente su preocupación por la existencia de estos grupos. En efecto, en un comunicado de prensa del 18 de julio de 1997 la Oficina manifestó que "ha transmitido su preocupación a las autoridades de la República de Colombia y continúa sus esfuerzos por obtener datos oficiales que aclaren las alarmantes informaciones sobre las actividades y las probables situaciones violatorias de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario derivadas de la existencia de las "Convivir".

La Oficina insiste en la necesidad de que el Estado Colombiano considere la importancia del respeto de las normas de protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el tratamiento del tema de las "Convivir", particularmente en relación a la protección de la población civil en el contexto del conflicto armado interno que se vive en Colombia".

⁵⁶ Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre Colombia, en el 54º periodo de Sesiones, párrafo 16. leída el 9 de abril de 1998.

Es necesario aclarar que la Declaración del Presidente de la CDH que se mencionó lejos está de legitimar las Convivir. Al contrario, es necesario tener en cuenta que todas las recomendaciones internacionales sobre la materia seguían vigentes. En particular, la de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos quien en su informe sobre Colombia presentado a la CDH ese mismo año (1998) pide que se ponga fin a las actividades de estos grupos⁵⁷, o la del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que recomendó que se estudie la posibilidad de revocar el decreto presidencial que creó estos servicios especiales⁵⁸.

Además, poco después de esto, el presidente de las Convivir, Carlos Alberto Díaz anunció que a partir de la semana del 27 de julio de 1998 se reducirán estas asociaciones en un 70 %. Dijo que “con esta decisión estamos diciéndole al gobierno del doctor Andrés Pastrana que puede contar con nuestro apoyo, con nuestro respaldo incondicional. Le estamos diciendo que puede contar con nosotros para construir espacios de paz”⁵⁹. Sin embargo, después de estas declaraciones, en un noticiero del fin de semana del 1 y 2 de agosto de 1998 se informó que los miembros de las Convivir que deberían desaparecer habían decidido convertirse en grupos paramilitares. Esto fue posteriormente desmentido, pero mostraba la importancia de hacer un seguimiento continuo a sus actividades.

Por esto es preocupante que la Oficina hubiese decidido bajar el perfil sobre este punto tan importante, en ese momento crucial. Es importante resaltar que no existía ninguna contradicción entre la Declaración del Presidente de la CDH, el informe presentado de la Alta Comisionada y el informe del Comité de derechos humanos. Además si existiera esta contradicción la Declaración del Presidente

⁵⁷ E/CN.4/1998/16, párrafo 197.

⁵⁸ Doc.CCPR/103/Add.3 párr.31.

⁵⁹ El Tiempo, 26 de julio de 1998, 14 A.

de la CDH, un órgano político de Naciones Unidas, no podría anular decisiones de otros órganos independientes de Naciones Unidas.

3.3. Responsabilidad estatal

Finalmente, el tercer aspecto que se quiere resaltar en este acápite es que algunas ONG criticaron que no había una clara concepción por parte de la Oficina, en esta primera etapa, sobre la responsabilidad estatal en materia de derechos humanos. Manifestaron que esto se hacía evidente en el comunicado de prensa que emitió la Oficina a raíz de los hechos ocurridos en la ciudad de Barrancabermeja (Departamento de Santander), el 16 de mayo de 1998, cuando aproximadamente 50 paramilitares se llevaron a más de 25 personas quienes fueron desaparecidas y mataron a siete⁶⁰.

⁶⁰ El grupo paramilitar comenzó el recorrido en el estadero La Tora, ubicado en la vía que de Barrancabermeja conduce a Bucaramanga. Allí golpearon a varias personas y se llevaron por la fuerza a dos de los jóvenes. Posteriormente se dirigieron a un campo deportivo de la comuna en donde rodearon a más de 500 personas que en ese momento se encontraban en medio de un bazar, celebrando el día de la madre. Los paramilitares los obligaron a tenderse en el piso y mientras los insultaban seleccionaron a algunos de los jóvenes que se encontraban en la celebración, mientras que otras personas fueron sacadas de las viviendas aledañas al centro deportivo.

Un joven intentó huir, pero fue alcanzado por los paramilitares, quienes lo golpearon y luego lo obligaron a subir en un vehículo en el que llevaban otros jóvenes que habían sido retenidos en el bazar. Otro joven fue ejecutado en una de las esquinas del centro deportivo, cuando se rehusó a subir al vehículo. Durante el camino desde el centro deportivo hacia otro de los barrios de la comuna, el grupo paramilitar paró varios vehículos de transporte público y obligaron a bajar a varias personas quienes también fueron obligados a subir a uno de los vehículos de los paramilitares.

Posteriormente siguieron el recorrido hacia el barrio Nueve de Abril, en donde entraron en un establecimiento público, en donde asesinaron a un señor. Acto seguido obligaron a subir a uno de los vehículos a otro grupo de jóvenes.

Al día siguiente en la vía que de Barrancabermeja conduce a Bucaramanga, fueron encontrados los cuerpos de cuatro de los jóvenes que se habían llevado. Cfr. Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla- Panorama de humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, 2000, n.º 7 y 8, pág. 120.

Momentos antes de la incursión paramilitar, miembros de la Policía Nacional efectuaron operativos de registro y control en los barrios de la comuna en donde ocurrió la masacre. Simultáneamente miembros del Ejército Nacional mantenían puestos de control con dos tanquetas en dos de las vías de acceso a la comuna. En el sector se encontraban acantonadas dos bases militares: Pozo siete y una que brindaba seguridad a la termoeléctrica. Además en el área adyacente a la comuna se encontraba ubicada la base militar de la subestación eléctrica Los Comuneros⁶¹. Teniendo en cuenta que el mismo día de los hechos se difundió la información de que al tiempo que los paramilitares cometían sus horrendos crímenes, los agentes del Estado colombiano (miembros del ejército y la policía) desarrollaban operativos de control sobre la población en las calles de acceso a los barrios que eran objeto de la incursión paramilitar, esto ha debido llevar a la Oficina a realizar un claro pronunciamiento orientado a establecer las responsabilidades, por acción o por omisión, de las autoridades gubernamentales, lo cual no ocurrió. El comunicado de prensa de la Oficina expresa su repudio y consternación por estos hechos, pero no se hace mención de la posible responsabilidad del Estado, por no garantizar la seguridad y vida de estas personas, en una ciudad en la cual hay tres bases militares y una estación de policía⁶².

Todos estos problemas con el enfoque dado por la dirección de la Oficina, fueron transmitidos por ONG colombianas e internacionales, en comunicaciones escritas y entrevistas personales, a la Alta Comisionada. Es importante mencionar que en mayo de 1998 fue realizada una misión de evaluación de la Oficina, pero sus resultados son confidenciales.

⁶¹ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla- Panorama de humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, 2000, n.º 7 y 8, pág. 120.

⁶² Carta de las ONG pertenecientes a la Coordinación Colombia Europa a la señora Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, 5 de agosto de 1998.

Finalmente en diciembre de 1998 la directora de la Oficina dejó su cargo. Para ese entonces también hubo una expansión en la Oficina. Llegaron a final de año, nuevos expertos al igual que un Director adjunto. El nuevo Director llegó en abril de 1999. Podría decirse que se pasó a la segunda fase de la Oficina.

4.Nueva fase: La Oficina que se buscaba

En 1999 la Oficina se reorganizó. Se establecieron tres áreas: observación, jurídica y cooperación técnica.

Desde este momento la Oficina incrementó notablemente sus actividades, como lo menciona en su informe correspondiente al año 1999, “Las actividades buscaron fortalecer su capacidad de observación, mejorar y profundizar el diálogo y la cooperación con las instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de derechos humanos, y enriquecer su capacidad propositiva, su imagen y su presencia en la sociedad”.⁶³

A continuación se analizará los cambios que hubo a partir de esta fecha en la Oficina concernientes al asesoramiento jurídico, la cooperación técnica y la concepción sobre la responsabilidad estatal por violaciones a los derechos humanos.

4.1. El asesoramiento jurídico

En relación con el asesoramiento jurídico, la Oficina “asistió a numerosas reuniones de trabajo en el seno de Comités creados y otras instancias para impulsar investigaciones acerca de violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, elaborar programas e identificar acciones para la protección y garantía de estos derechos y el seguimiento de las recomendaciones”⁶⁴. Se elaboraron igualmente

⁶³ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 9 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/11, párr. 5.

⁶⁴ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 9 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/11, párr. 8.

documentos jurídicos y de promoción de las normas internacionales. La Oficina desarrolló entonces una contribución importante en el plano legislativo y en la correcta interpretación de los principios y normas nacionales. Elaboró importantes documentos, como las observaciones al decreto 2002 del 2002, expedido con facultades de estados de excepción, con el cual se restringen derechos como la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio y se dan facultades de policía judicial a las fuerzas militares colombianas⁶⁵. Varias normas de este decreto fueron posteriormente decretadas inconstitucionales por la Corte Constitucional colombiana⁶⁶, coincidiendo con muchas de las observaciones hechas por la Oficina.

Más recientemente⁶⁷, la Oficina elaboró un documento sobre un proyecto de reforma constitucional que cursaba en el Congreso en el 2003 y que es bastante restrictivo de los derechos a la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia y va en contra de numerosas recomendaciones internacionales de derechos humanos. Estas observaciones fueron enviadas a todos los congresistas y esto desató una crítica bastante fuerte del actual gobierno. El vicepresidente de la República y la Ministra de Defensa manifestaron que la Oficina había violado los métodos de trabajo con el gobierno de trabajar las cosas bilateralmente. Dijo el vicepresidente cuando un periodista le preguntó su opinión sobre la carta que envió el director de la Oficina a los congresistas, con las observaciones sobre la reforma constitucional que cursaba en el Congreso: “Tenemos un diálogo fructífero con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU, un diálogo que en ese sentido, hasta donde tengo entendido, era de carácter reservado, para que sea fluido y más eficaz”⁶⁸. Esto muestra un desconocimiento por parte del gobierno, del mandato de la Oficina

⁶⁵ <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/excepcion/imprimir.php3?cod=6&cat=47&file=ex0202.txt>, visto el 13 de junio de 2003.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C1024 de 2002, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra.

⁶⁷ 13 de mayo de 2002.

⁶⁸ El tiempo, jueves 22 de mayo de 2003, pág. 1-7.

que consiste, como se explicó en el acápite 2 de este trabajo (“Establecimiento de la Oficina en Colombia”) en “asesorar al poder legislativo y velar por que todo proyecto de ley en materia de derechos humanos sea respetuoso de los instrumentos internacionales en la materia”⁶⁹.

Desafortunadamente, a pesar de las recomendaciones de la Oficina esta reforma constitucional fue aprobada por el Congreso colombiano en diciembre del 2003. Lo que podría pasar ahora es que acciones que se lleven a cabo con base en estas nuevas normas constitucionales podrían ser demandadas como casos puntuales ante las instancias internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos o Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas) ya que van en contra de normas internacionales. El hecho de que haya una norma nacional que autorice estas acciones no libera al Estado colombiano de su responsabilidad internacional, sobre todo teniendo en cuenta que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados⁷⁰ establece que “una parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. En el pasado ha habido casos en los cuales ya se ha condenado al Estado colombiano por las instancias internacionales de derechos humanos, por haber aplicado normas internas que van en contra de tratados internacionales.⁷¹

La Oficina elaboró igualmente otros documentos jurídicos sobre proyectos legislativos, como por ejemplo, un documento sobre la ley de

⁶⁹ Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, párrafo 7.a.

⁷⁰ Adoptada en Viena el 23 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980 y entró en vigor para Colombia el 10 de mayo de 1985 en virtud de la ley 32 de 1985.

⁷¹ Como ejemplo podemos citar el caso Orlando Fals Borda y otros contra Colombia, ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, comunicación No. 46/1979, decisión adoptada el 27 de julio de 1982 y el caso Rafael Armando Rojas contra Colombia (violación del artículo 9 del PIDCyP) y comunicación N° 687/1996 ante el Comité de Derechos Humanos, decisión adoptada el 16 de mayo de 2001, (violación del artículo 17 del PIDCyP).

seguridad Nacional cuando cursaba en el Congreso en el año 2001 y después de su aprobación como ley 684 de 2001 el Director adjunto participó en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional en el proceso de revisión de esta ley, en la cual la Oficina manifestaba que esta ley iba en contra de numerosos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos humanos.⁷² Después de su análisis, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la totalidad de la ley⁷³.

En esta fase de la Oficina, el Director ha hecho igualmente numerosas ponencias sobre importantes temas de discusión del país como la intervención ante la Comisión Primera del Senado titulada *Observaciones sobre el Proyecto de Ley "por la cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la paz nacional"*⁷⁴, conocida como ley de alternatividad Penal, por medio de la cual se buscaba un mecanismo jurídico para la reinserción de los paramilitares. En esta ponencia se hicieron importantes reflexiones sobre los conceptos de verdad justicia y reparación. Igualmente se puede mencionar la intervención en el Encuentro Nacional e Internacional de Derechos Humanos, Paz y Democracia, en conmemoración del día nacional de los derechos humanos, en la

⁷² Intervención en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional, realizada por el Director adjunto de la Oficina el 31 de enero de 2002. Visto el 3 de enero de 2004 en:

<http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/imprimir.php3?texto=p0112.txt>

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002, Magistrados ponentes: Eduardo Montealegre y Clara Inés Vargas.

⁷⁴ Intervención del Director de la Oficina ante la Comisión primera del Senado, el 23 de septiembre de 2003. Vista el 3 de enero 2004 en: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=29&cat=24>

cual hizo una reflexión sobre la importancia de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos realizadas a Colombia⁷⁵.

4.2. Cooperación técnica

Por otra parte, en su labor de asesoramiento y asistencia técnica la Oficina intensificó su diálogo con las instituciones colombianas encargadas de la protección y promoción de los derechos humanos, así como con las instituciones no gubernamentales e instituciones académicas. “La Oficina ha suscrito diversos acuerdos de cooperación con instituciones de la rama ejecutiva, de la rama judicial, con órganos de control, y con entidades académicas”⁷⁶.

Se realizaron, entre otros, convenios con la Vicepresidencia de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, La Universidad Nacional y Organizaciones No Gubernamentales.

Los proyectos de capacitación han incluido, la creación de una red de formadores en la Fiscalía General de la Nación y otra de jueces y magistrados a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y el Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, entre otros proyectos, se puede mencionar que está en curso uno para capacitar a los personeros del país. Se hizo igualmente un estudio de la Defensa pública a cargo de la Defensoría del Pueblo, al igual que de la función preventiva y disciplinaria en materia de derechos humanos, en la

⁷⁵ Intervención del Director de la Oficina en el Encuentro Nacional e Internacional de Derechos Humanos, Paz y Democracia, el 9 de septiembre de 2003. visto en : <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=28&cat=24>

⁷⁶ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 9 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/11, párr. 156.

Procuraduría General de la Nación. También se está adelantando un proyecto con el INPEC, la defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la nación sobre el sistema carcelario en Colombia.

Se han hecho varias publicaciones como una compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos derecho humanitario y derecho penal internacional, al igual que una compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional en la materia (4 volúmenes), Compilación de normas nacionales de derechos humanos, compilación de Derecho Penal Internacional, Interpretación de normas internacionales sobre derechos humanos. Igualmente, se han publicado varias hojas informativas de derechos humanos y DIH y una recopilación de las principales recomendaciones de los órganos internacionales a Colombia.

Es importante anotar que la demanda en capacitaciones y publicaciones en derechos humanos y derecho humanitario ha sido creciente en los últimos años. Al respecto, “reviste especial importancia la decisión de algunas entidades de adoptar, como política institucional, la formación de sus funcionarios en dichas materias. En ese sentido, la Oficina brinda asesoramiento a aquellos esfuerzos institucionales que tienen como objetivo formular una estrategia de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario que se caracterice por la coherencia, la permanencia y la constante evaluación del desempeño funcional”⁷⁷.

4.3. Concepto de responsabilidad estatal

⁷⁷ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 28 de febrero de 2002, E/CN.4/2002/17, párr. 27.

De la misma manera, los pronunciamientos públicos de la Oficina aumentaron en esta etapa y en ellos se aprecia una clara concepción de la responsabilidad del Estado en el respeto y garantía de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario por parte de los actores del conflicto.

De igual manera, los informes se refieren tanto a violaciones de los derechos humanos como a infracciones al derecho internacional humanitario. Según la Oficina, “las acciones y omisiones contra derechos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos⁷⁸ constituyen violaciones de éstos cuando tienen por autores a servidores públicos del Estado o a particulares que obran por instigación, con el consentimiento o con la aquiescencia de las autoridades”⁷⁹.

Igualmente la Oficina ha dicho que “en el marco del conflicto armado interno colombiano, las infracciones al derecho internacional humanitario son acciones u omisiones contrarias al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, al Protocolo II adicional a éstos⁸⁰ y al derecho consuetudinario, cuya autoría corresponde esencialmente a quienes participan directamente en las hostilidades. En Colombia, el

⁷⁸ Colombia ha ratificado la mayoría de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño; y es signatario del Estatuto de la Corte Penal Internacional. También es Parte en la mayoría de los tratados de derechos humanos del sistema interamericano, como la Convención americana sobre derechos humanos, la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y es signatario de la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas.

⁷⁹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2001/15, párr. 24.

⁸⁰ Todos estos instrumentos han sido ratificados por el Estado colombiano.

derecho internacional humanitario se aplica al Estado, a las guerrillas y a los paramilitares”⁸¹.

Como podemos observar, durante esta etapa el enfoque dado por la Oficina estuvo acorde con el mandato. El problema inicial de concepción de la responsabilidad del Estado por violación a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario se superó y no se continuó con la idea de supeditar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos a la existencia del conflicto.

⁸¹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2001/15, párr. 25.

5. Acuerdos sucesivos: composición y consolidación de la presencia de la Oficina

El acuerdo inicial entre el gobierno colombiano y las Naciones Unidas sobre la Oficina en Colombia suscrito el 29 de noviembre de 1996 establecía una duración de 17 meses y consagraba que las partes podían prorrogar su vigencia por períodos de un año⁸². Establecía igualmente que la Oficina estaría compuesta por 6 funcionarios internacionales que el Alto Comisionado designe⁸³. En septiembre de 1997, teniendo en cuenta que el numeral 13 del acuerdo inicial sobre el establecimiento de la Oficina, que indica que el número de profesionales asignados puede ser modificado “de acuerdo con el gobierno”, se aumentó en un profesional la composición de la Oficina. Este nuevo funcionario se encargaría, según el acuerdo adicional, del tema de derecho internacional humanitario.

El acuerdo inicial fue prorrogado por segunda vez, en marzo de 1998 por doce meses mas, de acuerdo con el numeral 38 del acuerdo inicial y convinieron aumentar a doce el numero de profesionales. El 1999 fue prorrogado el mandato por 12 meses más.

⁸² “Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. 29 de noviembre de 1996, Numeral 38 del capítulo XV “disposiciones finales” dice “El presente acuerdo tendrá una duración de 17 meses, Las Partes podrán prorrogar su vigencia por períodos de un año, mediante el canje de comunicaciones escritas en las que se exprese la voluntad al efecto. Dichas comunicaciones deberán emitirse con una antelación no menor a 90 días respecto del vencimiento del plazo de 17 meses de que trata este párrafo, o del vencimiento de la prórroga anual en curso”.

⁸³ “Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. 29 de noviembre de 1996, Numeral 13 del capítulo VI “estatuto y composición de la Oficina”.

En enero de 2000 el acuerdo adicional entre el gobierno de Colombia y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hizo dos modificaciones importantes al acuerdo inicial: se quitó el tope de funcionarios profesionales internacionales y se autorizó contratar profesionales colombianos y por otra parte, se extendió la vigencia del acuerdo a 24 meses. Se dice igualmente que las partes pueden acordar la duración de las próximas prórrogas. Se elimina entonces el límites de los doce meses⁸⁴.

El último acuerdo adicional realizado entre el gobierno de Colombia y las Naciones Unidas, realizado en agosto de 2002, prorroga el mandato de la Oficina por 4 años, el cual vencerá en octubre del 2006.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la Declaración del Presidente del 56 y 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia “alienta la expansión de la presencia de la OACNUDH más allá de Bogotá” y reafirma su creencia de que la ampliación de la presencia de la Oficina es de suma importancia”, se acordó abrir dos suboficinas, una en Cali y otra en Medellín. Estas Oficinas están compuestas de 4 funcionarios internacionales y mantendrán interlocución con las autoridades departamentales y locales y sus actividades se realizan en el marco del mandato de la Oficina.

⁸⁴ El “acuerdo adicional relativo a la composición y disposiciones finales de la Oficina” de enero de 2000, dice lo siguiente: La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el gobierno de Colombia han convenido lo siguiente:

“Modificar el numeral 13 del capítulo VI ESTATUTO Y COMPOSICIÓN DE LA OFICINA y el numeral 38 del capítulo XV disposiciones finales del Acuerdo, los cuales quedarán de la siguiente manera:

13. La Oficina estará compuesta por los profesionales nacionales o extranjeros que para el cumplimiento de los propósitos del presente Acuerdo designe el Alto Comisionado, además del personal local que considere necesario. Su Dirección correrá a cargo de una persona de reconocida competencia en la materia.

38. El presente Acuerdo tendrá una duración de 24 meses. Las Partes podrán prorrogar su vigencia mediante el canje de comunicaciones escritas en las que se exprese la voluntad al efecto y la duración de la prórroga. Dichas comunicaciones deberán emitirse con un antelación no menos a 60 días respecto al vencimiento.”

La Declaración de la Presidenta del 59 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (2003) alienta la creación de nuevas suboficinas. En marzo de 2004 se abrirá la SubOficina de Bucaramanga.⁸⁵

⁸⁵ Teniendo en cuenta que la Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos se hace por consenso incluyendo al gobierno colombiano, esto supone que el gobierno colombiano ya ha accedido a la apertura de nuevas suboficinas.

6. Nuevas dificultades en cumplimiento del mandato

A diferencia de las primeras dificultades a las que se hizo alusión en la primera parte de este documento que respondían a una mala interpretación del mandato por parte de la Oficina, en esta fase del trabajo de la Oficina, se fueron presentando nuevas dificultades, las cuales se hicieron evidentes en el año 2000.

En efecto, se presentaron serias dificultades en la interlocución con el gobierno. Dice el informe de la Oficina sobre la situación de derechos humanos en Colombia en el 2000: “Las instancias en las que la Oficina -desde el inicio de sus actividades en el país- logró brindar acompañamiento, apoyo y asesoría al Estado para promover acciones y programas destinados a enfrentar las diferentes problemáticas y hacer el seguimiento de las recomendaciones internacionales, han sido disueltas, o marginadas de los ejes de las principales políticas gubernamentales, o bien disgregadas en aspectos colaterales a los principales problemas, o el efecto que han tenido no ha estado a la altura de la magnitud de la crisis. Por ejemplo, las respuestas gubernamentales a las comunicaciones transmitidas por la Oficina sobre casos y situaciones específicas (como alertas tempranas), en su abrumadora mayoría han sido insatisfactorias, inoperantes y puramente burocráticas”⁸⁶.

Igualmente, La Alta Comisionada, en la presentación oral ante la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, de su informe del año 2000 sobre su Oficina en Colombia hace un respaldo claro a la

⁸⁶ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2001/15, párr.17.

Oficina⁸⁷ y manifestó que lamenta “profundamente las críticas hechas en la repuesta del Gobierno a mi informe, que en algunos casos parecen ser resultado de la mala interpretación de las responsabilidades de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Me perturban algunas declaraciones públicas hechas por las autoridades nacionales, cuando cuestionan la objetividad e imparcialidad del trabajo de nuestra Oficina. También estoy preocupada por algunas críticas a nuestra Oficina que han aparecido en los medios de comunicación colombianos, y sobre ellas llamo la atención de las autoridades colombianas, porque podrían tener implicaciones en la seguridad de nuestro personal.”⁸⁸

Después de esto, en el año siguiente, según el informe del año 2001, la Oficina percibió un avance en la interlocución con el Gobierno. La Oficina elaboró ese año un informe semestral confidencial de carácter propositivo, el cual fue concebido como una herramienta de trabajo en el cual la Oficina identificó de manera concreta las acciones que podría impulsar el Estado colombiano para cumplir las recomendaciones plasmadas en los diferentes informes anuales. A partir de esto, la Oficina construyó un programa de trabajo con el gobierno y se iniciaron unas reuniones de trabajo para discutir las propuestas y recomendaciones de la Oficina⁸⁹.

Sin embargo, como lo afirma la Alta Comisionada en su informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia en el año 2001, “no faltaron declaraciones de altos funcionarios del Estado que equivocadamente ven en el desarrollo del mandato de la Oficina una

⁸⁷ dijo la Alta Comisionada: “Quiero aprovechar esta oportunidad para expresar mi aprecio a nuestro equipo en Colombia y al trabajo que está haciendo”.

⁸⁸ Declaración de Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos, 57 período de sesiones, 17 de abril de 2001, Presentando el informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia (traducción no oficial).

⁸⁹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2002/17, párr. 5, 6, 7 y 8.

injerencia indebida en los asuntos internos del país. Con tales declaraciones estos funcionarios incurren en la inobservancia de la cooperación prevista en el acuerdo entre el Gobierno y la Oficina”⁹⁰.

Por otra parte, “otra dificultad que incide en el desarrollo del mandato es la existencia de factores que dificultan la determinación de la dimensión de la responsabilidad en las violaciones de derechos humanos y de los grados de participación de los diferentes actores y autoridades involucrados. Así, factores como la impunidad, los problemas en el funcionamiento de la justicia, la clandestinidad en la que operan varios grupos y sus estructuras hacen que las circunstancias de la comisión de muchos de los hechos objeto de la observación de la Oficina se conozcan varios años más tarde, haciendo más difícil la identificación del tipo de responsabilidad que compromete el Estado en los mismos”⁹¹. Ejemplo de esto el de la desaparición forzada de Nidia Erika Bautista, en agosto de 1987, que más de 13 años después continúa aún en investigación penal⁹².

Igualmente, la Oficina tuvo en el año 2000 dificultades financieras que tuvieron un impacto en sus actividades. Según el informe sobre la situación de derechos humanos en el año 2000 menciona que “la llegada tardía de recursos necesarios para el cumplimiento del mandato hizo que, durante aproximadamente un mes, la Oficina no pudiera mantener su presencia periódica en las diversas regiones del país. Por otra parte, algunos de los proyectos previstos en el marco de la cooperación técnica no pudieron, por la misma razón,

⁹⁰ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2002/17, párr. 12.

⁹¹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2002/17, párr. 11.

⁹² Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2002/17, nota 1.

implementarse en el transcurso del presente período, provocando su postergación para el siguiente año⁹³.

En las sucesivas declaraciones del Presidente de la CDH que ha habido sobre Colombia se ha destacado la importancia de la Oficina. Por ejemplo en la Declaración del Presidente del 55 periodo de sesiones de la CDH (1999) se dice que la Oficina “sigue desempeñando una función vital en la lucha contra las violaciones a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se vienen perpetrando en Colombia”.

⁹³ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2001/15, párr.19.

7. Qué conviene más: Oficina o Relator?

Desde comienzos de los años noventa, las ONG colombianas e internacionales venían pidiendo a la Comisión de Derechos Humanos el nombramiento de un relator especial de la CDH para Colombia.

Vale la pena preguntarse que podría aportar un relator? En que consiste su mandato?

7.1. Mandato de un relator Especial

El relator especial es un experto independiente nombrado por la Comisión de Derechos Humanos y su mandato consiste en examinar y vigilar ya sea la situación de los derechos humanos en un país o territorios específicos (mecanismo geográfico) o fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos o un tema específico de derechos humanos a nivel mundial (mecanismos o mandatos temáticos). El relator geográfico (como el que solicitaban las ONG para Colombia), es nombrado por la Comisión de Derechos Humanos (CDH) por un periodo de 1 año renovable hasta que la Comisión lo considere necesario. El Relator debe presentar un informe anual a la CDH sobre el país objeto de su mandato y en ese momento la CDH decide si le renueva el mandato. El Relator para hacer su informe puede visitar el país, pero para esto requiere la invitación del gobierno. En la historia de la Comisión de Derechos Humanos tenemos varios casos de relatores que no han sido invitados por el gobierno implicado y que entonces deben hacer su informe con base en la información que pueden obtener desde fuera del país objeto de estudio.⁹⁴

Los Relatores Especiales no son empleados de las Naciones Unidas y no reciben remuneración por su encargo. Por esta razón la mayoría de ellos son personas que no están encargadas de tiempo completo, durante todo el año, del país del cual recibieron el mandato.

La figura de los Relatores Especiales recibe algunas veces diferentes denominaciones como Representantes Especiales o Expertos Independientes, aunque en muchas ocasiones el mandato de investigación es en esencia el mismo y éste depende más del alcance de la resolución que le dio origen, que de la denominación del mecanismo.

Sin embargo, la gran diferencia es si estos expertos son nombrados por la CDH o por el Secretario General de las Naciones Unidas, lo cual tiene repercusiones en el nivel de independencia del experto. “Así si el experto depende directamente de la CDH, gozará de un mayor grado de independencia. Mientras que si ha sido designado por el SG, cabe esperar una dependencia política más marcada en función de las instrucciones del jefe de la Secretaría de la Organización y de las presiones indirectas, más evidentes en el caso, del gobierno del país objeto de investigación”.⁹⁵

Además en algunas ocasiones los representantes del Secretario General son al mismo tiempo funcionarios de Naciones Unidas, como fue el caso de Cuba en el periodo 1989-90, Rumania en 1992 o el Representante Especial sobre la incidencia de los conflictos armados en los niños.

⁹⁴ Es el caso, por ejemplo, del Representante Especial para Guinea Ecuatorial, Gustavo Gallón quien no pudo visitar el país en el año 2000, en cumplimiento de su mandato (E/CN.4/2001/38).

⁹⁵ Carlos Villán Durán. Op cit. Pág. 686.

En América Latina y el Caribe ha habido varios países con procedimientos geográficos. El primero fue Chile en 1979. Igualmente, El Salvador, Guatemala, Cuba y Haití han tenido un mecanismo geográfico de la Comisión de Derechos Humanos, encargado de estudiar la situación de derechos humanos en estos países. Sin embargo, Argentina, a pesar de las graves violaciones que ocurrieron en su país durante la dictadura militar, no tuvo nunca un Relator Especial, lo cual muestra las deficiencias de que un mecanismo independiente sea nombrado por un órgano político, como es la Comisión de Derechos Humanos⁹⁶. Esto muestra que la decisión de la CDH de nombrar un relator y el contenido del mandato de éste reviste una carga política que en ocasiones difiere de la gravedad de la situación de derechos humanos en el país concernido.

Por esto, la CDH debería tener reglas más claras que indiquen cuando se nombra un relator y la clase de mandato de éste (investigación de la situación de derechos humanos del país, diseño de un programa de cooperación técnica o ambos contenidos).

Para el caso colombiano, las ONG pedían que se nombrara un relator y no pedían una Oficina del ACNUDH porque ésta era en ese momento una figura nueva. En efecto, la institución del ACNUDH fue creada en diciembre de 1993 por medio de la Resolución 48/141 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cumplimiento de una recomendación de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se llevó a cabo en Viena en 1993.

Esta es, a mi parecer, la razón por la cual las ONG solicitaban en un comienzo un Relator Especial y no una Oficina en Colombia del ACNUDH. Además una Oficina del ACNUDH podría tener únicamente

⁹⁶ Cf. Inés Margarita Uprimny. "Mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos: Naciones Unidas" en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Memorias del curso*, Editorial gente nueva, Bogotá, julio de 2001, p. 29.

un mandato de cooperación y asistencia técnica, lo cual sería insuficiente para el caso colombiano.

Pero qué sería mas conveniente la Oficina del ACNUDH en Colombia o un Relator Especial?

7.2. Oficina y/o Relator Especial

Como vimos el Relator Especial es una sola persona que no está permanentemente en el país objeto de su mandato, visita el país una o dos semanas en el año y el resto del año hace un seguimiento a la situación de ese país a distancia. Además, como vimos, en algunas ocasiones, los relatores ni siquiera pueden visitar el país objeto de su mandato.

Por el contrario, la Oficina tiene una presencia permanente en el país, con varios expertos que brindan asesoría técnica y hacen observación de la situación de derechos humanos y derecho humanitario en el país.

Sin embargo, Carlos Villán Durán afirma que la Oficina del Alto Comisionado en Colombia “nunca gozará de la independencia de la que está investido un RE en el ejercicio de sus funciones”⁹⁷. No estoy completamente de acuerdo con esta observación ya que esto depende mucho de la Dirección de la Oficina y de sus funcionarios. Esta observación hubiese podido aplicarse a la “primera fase” de la Oficina que se explicó en el acápite 3 (“Primeras dificultades en el cumplimiento del mandato”). Sin embargo, no se podría decir esto de la “segunda etapa” de la Oficina la cual empezó a ejercer su mandato desde finales de 1998 y comienzos de 1999. En esta fase, la Oficina gozó de plena independencia. Por esta razón creo que la manera

⁹⁷ Carlos Villán Durán, op cit, p. 701.

como se cumple con el mandato depende mucho de las personas que están a cargo. Lo mismo podría decirse de los relatores. Por el solo hecho de que no estén permanentemente en el país esto no los inviste automáticamente de independencia. Depende igualmente de la persona que ejerce la función de relator.

Lo que si es cierto es que, como igualmente lo afirma Villán Durán, las Oficinas en el terreno del ACNUDH no se pueden presentar como sustitutos de los órganos especiales de investigación geográficos de la CDH. Por el contrario, sus funciones son complementarias⁹⁸. Afirma Villán Durán que la tarea de las Oficinas en el terreno de ACNUDH “debería consistir en ofrecerles la infraestructura logística necesaria para el eficaz desempeño de sus funciones” a los relatores.⁹⁹

Creo que esta función es importante pero una Oficina del ACNUDH no solamente debería limitarse a servir de apoyo al relator. Las funciones de una Oficina en el terreno para un país que cuenta con un relator especial, sobretudo para Oficinas que tendrían una función de investigación en su mandato como la colombiana, son más que esto. Desde mi punto de vista, sus funciones se complementarían sin sustituirse y podrían ayudarse mutuamente para hacer énfasis en los puntos importantes y claves de la situación de derechos humanos en ese país.

En realidad las ONG después de que se estableció la Oficina en Colombia no han pedido que se sustituya la Oficina en Colombia por un Relator. Por el contrario, han solicitado a la CDH que se fortalezca la Oficina del ACNUDH en Colombia y que nombre un Relator, como un mecanismo adicional, para que apoye la labor de la Oficina, debido al reiterado incumplimiento del gobierno colombiano, de las recomendaciones de los órganos internacionales. Por ejemplo, la

⁹⁸ Carlos Villán Durán, op cit. p. 701.

⁹⁹ Carlos Villán Durán, op cit. p. 701

Declaración conjunta que llevaron al 58 periodo de sesiones de la Comisión De Derechos Humanos, 59 ONG colombianas, solicitaban a la Comisión, entre otros puntos, que: “ renueve y fortalezca el mandato de la OACNUDH en Colombia, asegurando una adecuada financiación y respaldándola políticamente. Urja al gobierno colombiano a cumplir las recomendaciones de la OACNUDH y los mecanismos temáticos. Nombre un Relator Especial para Colombia, como mecanismo complementario, que apoye a la OACNUDH en el seguimiento de las recomendaciones.”¹⁰⁰.

Por su parte, el relator especial sobre la cuestión de la tortura en su informe presentado en 1996 a la Comisión de Derechos Humanos, año en que la Comisión pidió en la Declaración sobre Colombia, el establecimiento de una Oficina del ACNUDH en Colombia, manifestó: “El Relator Especial llega a la conclusión que es urgente crear un mecanismo internacional permanente de derechos humanos con recursos suficientes para informar públicamente de la situación en esta materia, vigilar in situ las violaciones de esos derechos y ayudar al gobierno y a las organizaciones no gubernamentales en esta tarea. Sería conveniente que dicho mecanismo se complementara con el nombramiento de un relator especial para Colombia, nombramiento que no debería considerarse como una medida hostil contra el Gobierno de Colombia, sino como una medida que responde a la gravedad de la situación en materia de derechos humanos. Ese relator especial podría cooperar con el mecanismo permanente que podría crear el Alto Comisionado para los Derechos Humanos a petición de las partes interesadas y con

¹⁰⁰ E/CN.4/2002/NGO/89. Se puede consultar igualmente, la Declaración Conjunta que llevaron las 75 ONG colombianas al 59 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, en la cual incluyen como petición a la CDH “Respalde y fortalezca la OACNUDH y la presencia de la ONU en Colombia. Nombrar un Relator Especial para Colombia, como mecanismo complementario a la OACNUDH”. (E/CN.4/2003/NGO/111).

cualquier otro mecanismo nacional establecido por el gobierno de Colombia.”¹⁰¹

Igualmente, el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias manifestó en el apartado sobre Colombia, de su informe sobre el año 1997, presentado a las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en 1998 que “debido al alto número de denuncias y la escasez de recursos puestos a disposición del Relator, éste considera que la situación no puede seguir siendo analizada dentro de un mandato temático sino que amerita la nominación de un Relator Especial sobre el país. Este trabajaría directamente con la Oficina del Alto Comisionado en el terreno e informaría a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.”¹⁰²

Sin embargo, la CDH no ha acogido esta petición que algunos relatores y las ONG vienen presentando a la Comisión de Derechos Humanos. Es importante anotar que en el pasado ha habido experiencias de Oficinas en el terreno del ACNUDH en el terreno que han coexistido con un Relator Especial. Está el caso por ejemplo de la antigua Yugoslavia, Burundi, República Democrática del Congo y Ruanda. Por esta razón la Comisión debería evaluar con decisión esta petición.

7.3. Y qué pasó con los mecanismos temáticos?

Es importante de resaltar es que desde el establecimiento de la Oficina del ACNUDH en Colombia, muchos de los relatores especiales que visitaban regularmente el país (como los relatores sobre la cuestión de la tortura, o sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias o los grupos de trabajo sobre detención arbitraria o desapariciones

¹⁰¹ Naciones Unidas E/CN.4/1996/35 párr. 54.

forzadas) dejaron de hacerlo. Afortunadamente después de algunos años se reanudaron las visitas de otros mecanismos especiales como el Representante del Secretario General para los desplazados internos que visitó el país en mayo de 1999 y el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y conflictos armados quien estuvo en Colombia en junio de 1999. En octubre de 2001 visitaron el país la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos y la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer. En octubre del 2003 visitaron el país la relatora especial de la Comisión de derechos humanos sobre el derecho a la educación y el relator especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

Otros relatores y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos como el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión¹⁰³, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y el grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, han solicitado visitar el país. Es además importante anotar que el gobierno de Colombia realizó en el 2003 una invitación permanente a todos los mecanismos y procedimientos especiales de las Naciones Unidas para visitar el país.¹⁰⁴

¹⁰² Informe anual presentado a la Comisión de Derechos Humanos, por el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, señor , Bacre Waly Ndiaye (E/CN.4/1998/68/Add.1 párr 123.)

¹⁰³ Al parecer, los Relatores Especiales sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas y sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión visitarán el país en febrero de 2004.

¹⁰⁴ Declaración de la Presidenta de la Comisión de derechos Humanos sobre Colombia, 24 de abril de 2003.

Es relevante tener en cuenta que la presencia de la Oficina debe ser complementada con las visitas periódicas de los relatores especiales de la ONU que harán informes especiales sobre algún tema en particular, razón por la cual es importante que los relatores continúen visitando el país que tiene una Oficina del ACNUDH. La Declaración conjunta de las ONG que llevan a la Comisión de Derechos Humanos también mencionan este punto. Por ejemplo, la Declaración Conjunta de las ONG presentada al 58 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (2002), solicitaron a la Comisión que “pida a los mecanismos temáticos que redoblen su atención a la crisis en Colombia y gestionen visitas.”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ E/CN.4/2002/NGO/89. En el 59 periodo de sesiones de la Comisión le pidieron “instar al gobierno colombiano a invitar al país a los mecanismos temáticos de la Comisión que lo soliciten” (E/CN.4/2003/NGO/111).

8. Conclusión

Que sentido tiene que los representantes del gobierno colombiano se comprometan en la Comisión de Derechos Humanos, negocien la Declaración del Presidente de la CDH sobre Colombia si después en Colombia no cumplen lo que se han comprometido a hacer?

Que sentido tiene que haya una Oficina en Colombia del ACNUDH si el gobierno no cumple sus recomendaciones? La existencia de la Oficina tiene sentido si el gobierno se compromete efectivamente con ella y esto significa cumplir sus recomendaciones. El compromiso del gobierno colombiano debería ir más allá del simple compromiso formal. Debe haber un compromiso de trabajo conjunto y acatar sus recomendaciones.

También debe haber una actitud respetuosa por parte de funcionarios gubernamentales hacia la Oficina y sus funcionarios. Cuando los representantes del gobierno colombiano no están de acuerdo con pronunciamientos o informes de la Oficina están, por supuesto, en todo el derecho de manifestarlo, pero lo deben hacer de una manera respetuosa.

La Comisión de Derechos Humanos debería respaldar de una manera más decisiva y efectiva a la Oficina, instando al Gobierno colombiano a cooperar efectivamente con la Oficina. En la Declaración del Presidente del 58 periodo de sesiones de la Comisión sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia manifestó que “La Comisión de Derechos Humanos toma nota de la determinación del Gobierno de Colombia de permitir que la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos en Colombia continúe llevando a cabo sus actividades en cumplimiento de su mandato, sin ningún impedimento. Confía en el Gobierno de Colombia para resolver los problemas

existentes que la Oficina enfrenta para mantener un diálogo fluido y efectivo con el Gobierno. Sin embargo, la Comisión, anota los progresos en el diálogo entre OACNUDH en Colombia y el Gobierno, y exhorta al Gobierno a seguir reforzando su cooperación con la Oficina para que ésta desarrolle plenamente la potencialidad del mandato.”¹⁰⁶

Es importante resaltar que en la reunión de Londres, sobre cooperación internacional para Colombia, en julio de 2003, los representantes gubernamentales presentes¹⁰⁷, expresaron, en la declaración final “su firme apoyo a la labor llevada a cabo por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Tomaron nota con satisfacción del compromiso del Gobierno de Colombia de implementar las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y urgieron al Gobierno de Colombia a implementar estas recomendaciones prontamente y a adoptar acciones efectivas en contra de la impunidad y en contra de la connivencia, especialmente, con los grupos paramilitares.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Naciones Unidas. 58 periodo de sesiones de la de la Comisión de Derechos Humanos. Declaración del Presidente sobre la situación de derechos humanos en Colombia, párr. 1. 24 de abril de 2002. En la Declaración de la Presidente del 59 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, leída el 24 de abril de 2003, manifestó que: “La Comisión confía en que el Gobierno de Colombia seguirá autorizando a la oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Colombia a desempeñar sus funciones sin impedimento alguno hasta el cumplimiento de su mandato, y celebra la intención expresada por el Gobierno de aprovechar plenamente el mandato de la oficina y mantener un diálogo efectivo con ella (párr. 2) “Insta al Gobierno de Colombia a que cumpla plenamente con las recomendaciones que figuran en él (informe de la oficina), así como con las recomendaciones formuladas por la Comisión en su 58 periodo de sesiones y que todavía no se han aplicado. Insta además a la sociedad civil de Colombia a que coopere con la oficina del Alto Comisionado en el cumplimiento de esas recomendaciones.” (párr.6).

¹⁰⁷ Los participantes en esta reunión fueron: altos representantes de los gobiernos los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, y los Estados Unidos de América y de la Comisión Europea, de la ONU y de sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

¹⁰⁸ Declaración de Londres. Reunión en Londres sobre apoyo internacional a Colombia. 10 de julio 2003. visto el 6 de enero en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/imprimir.php3?cod=1&cat=55&file=DeclaraciondeLondres.txt>

Es preocupante, por otra parte, la situación jurídico política que se presenta en Colombia desde finales del 2002. Se ha vuelto en este último periodo a una visión confesional de la política¹⁰⁹, caracterizada por discursos deslegitimantes hacia algunos sectores - como ONG de derechos humanos- y detenciones masivas de líderes sociales y de partidos de oposición. En efecto, se puede citar las palabras pronunciadas por el propio Presidente en la posesión del nuevo comandante de la FAC el 8 de septiembre de 2003, “Observo organizaciones respetables de derechos humanos, que tienen todo el espacio en Colombia y tienen que gozar de toda la protección de nuestras instituciones. Y observo también escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos.”¹¹⁰ Tres días después, a propósito de un atentado ocurrido en Chita, Boyacá, el Presidente de la República hizo nuevas declaraciones sobre el papel de las organizaciones defensoras de derechos humanos: “Yo veo este dolor entre mis compatriotas, yo siento este dolor del campesinado boyacense, y me pregunto, “a donde están los actos de solidaridad, siquiera las expresiones de solidaridad, de tantos hablantinos de los derechos humanos?”¹¹¹. Después de estas declaraciones, La Oficina del ACNUDH produjo un comunicado de prensa sobre la “importancia de la protección y defensa de los derechos humanos”, el 17 de septiembre de 2003 y la Comisión Interamericana pidió al gobierno colombiano “las medidas necesarias para clarificar la política gubernamental en materia de derechos humanos”¹¹².

¹⁰⁹ Sobre las visiones confesionales de la política ver la introducción de este texto.

¹¹⁰ Palabras del Presidente Uribe Durante la posesión del nuevo Comandante de la FAC (Fuerza Aerea Colombiana), Bogotá, 8 de septiembre de 2003.

¹¹¹ Declaraciones del Presidente Alvaro Uribe desde Chita Boyacá, después de un atentado ocurrido en la población, Caracol noticias, 11 de septiembre 2003.

¹¹² 29 de septiembre de 2003.

También es importante recordar que en la declaración de la mesa de donantes que se llevó a cabo en Londres en julio de 2003, “acogieron favorablemente la declaración del Gobierno de Colombia en la que reconoce y apoya al papel importante de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales como participantes interesados en la realización de las reformas, en la implementación de los programas de desarrollo y en la defensa de los derechos humanos y en los esfuerzos por conseguir un acuerdo negociado del conflicto interno armado. También acogieron y subrayaron la importancia del compromiso del Gobierno de proteger a los líderes de la sociedad civil, incluso a los líderes sindicales, que han sufrido amenazas contra sus personas y contra sus familias.”¹¹³. Por esto, es contradictorio declaraciones como las que se citaron y por el contrario se debería acatar por parte de todos los servidores públicos la recomendación de la Representante Especial sobre defensores de derechos humanos, luego de su visita a Colombia:

“El Gobierno debería hacer además un reconocimiento público del papel positivo y crucial que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales en general en el fortalecimiento de la democracia. Debe resaltarse la manera en que las organizaciones no gubernamentales contribuyen al estado de derecho. Los defensores de los derechos humanos dan respaldo a principios tales como la justicia social, la igualdad y la libertad, elementos fundamentales de toda aspiración social, económica y política. Quienes denigran dicho papel solamente logran debilitar la protección que tales principios otorgan al goce de los derechos humanos. Por ello, el Gobierno no debe tolerar ningún intento de parte de servidor público o autoridad estatal alguna por

¹¹³ Declaración de Londres Reunión en Londres sobre apoyo internacional en Colombia, 10 de julio de 2003, visto el 5 de enero de 2004 en : <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeLondres.rtf>

debilitar los derechos de los defensores de los derechos humanos o por estigmatizarlos.”¹¹⁴

El confesionalismo heredado en nuestras instituciones puede ser utilizado como elemento para comprender la crisis actual. En efecto, para una visión que se niega a reconocer al otro, la Constitución y la ley no han sido forjadas para reconocer derechos a los disidentes sino para poner orden sobre los enemigos. Desde esta misma perspectiva, puede decirse que tenemos una tradición política inhabilitada para reconocer la oposición. Antes bien, esa tradición política entiende las expresiones de oposición y de protesta dentro de una dinámica de enemistades absolutas.

En su disertación "El Concepto de lo Político", Carl Schmitt señaló que la sustancia de la política es la distinción entre amigos y enemigos. La unidad política se realiza en torno a la definición y la diferencia entre quienes comparten una misma decisión existencial, un mismo proyecto de vida y aquellos que son ajenos a ese proyecto, los que son "el otro, el extraño". Estos son los enemigos¹¹⁵. Y en esta línea de reflexión, la guerra es la forma extrema de la enemistad, es su expresión absoluta¹¹⁶.

¹¹⁴ Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, misión a Colombia. E/CN.4/2002/106/Add.2, párr 300 y 301.

¹¹⁵ "El enemigo político no necesita ser moralmente malo, ni estéticamente feo; no hace falta que se erija en competidor económico, e incluso puede tener sus ventajas hacer negocios con él. Simplemente es el otro, el extraño, y para determinar su esencia basta con que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo". Carl Schmitt. *El concepto de lo político*. Alianza Editorial, Madrid. 1987, p 57.

¹¹⁶ "Los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren su sentido real por el hecho de que están y se mantienen en conexión con la posibilidad real de matar físicamente. La guerra procede de la enemistad, ya que ésta es una negación óptica de un ser distinto. La guerra no es sino la realización extrema de la enemistad". Carl Schmitt, Op. cit. p 63.

El concepto de enemistad absoluta puede servir para comprender la dinámica de los conflictos colombianos. En efecto, en la cultura política colombiana las diferencias políticas no son toleradas y se afirman en ella más bien fuertes patrones de discriminación social. Esta cultura autoritaria interpreta toda forma de protesta y oposición como una amenaza de guerra. La presencia política de los otros, ha sido percibida como una amenaza existencial por aquellos que se benefician del orden vigente y por los agentes que defienden ese orden.

Esto es lo que parece estar ocurriendo en la esfera política colombiana. Es importante recordar que toda visión confesional de la política conspira contra el reconocimiento de los derechos humanos. La exigencia de adhesión incondicional a valores absolutos es incompatible con el reconocimiento de la dignidad intrínseca de la persona humana, con el respeto incondicional a la conciencia personal.

Mientras no se cambie esta visión de la política en Colombia y mientras no haya un claro compromiso por los derechos humanos por parte del gobierno colombiano, no se podrán ver realmente los beneficios de la presencia de la Oficina del ACNUDH en Colombia. Es útil recordar lo que Hernando Valencia Villa menciona: "...los derechos humanos constituyen la ética de la democracia, por cuanto integran este conjunto de reglas sin cuya vigencia efectiva el juego de la política y de la convivencia resulta indigno, inferior a la condición humana, y no vale la pena de ser jugado"¹¹⁷.

¹¹⁷Hernando Valencia Villa. "Los Derechos Humanos en la Constitución de 1991", en John Dugas (Compilador). *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Universidad de los Andes, Bogotá. 1993, pág. 209.

Bibliografía

Libros y artículos

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Gobierno de Colombia. "Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos". 29 de noviembre de 1996.

Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1996*, Bogotá, 1997

Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1995*, serie informes anuales, Bogotá, 1996.

Pecaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930 – 1954* Volumen II, Siglo XXI editores, Bogotá, 1987

Pizarro, Eduardo. "Escenarios posibles de Colombia en los Noventa", en *Análisis Político*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. No. 10. 1990.

Sánchez, Gonzalo "Los estudios sobre la violencia: balance y perspectivas" en *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Cerec, Bogotá, 1986.

Sánchez, Gonzalo en "Guerra y Política en la sociedad colombiana". *Análisis Político*. No. 11. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. 1990.

Scmitt, Carl. *El concepto de lo político*. Alianza Editorial, Madrid. 1987.

Uprimny, Inés Margarita. "Recuento de la 54 sesión de la Comisión de Derechos Humanos" en *Revista de la Coordinación Colombia Europa*, Bogotá, 1998.

Uprimny, Inés Margarita. "Mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos: Naciones Unidas" en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Memorias del curso*, Editorial gente nueva, Bogotá, julio de 2001

Uprimny, Rodrigo y Vargas Alfredo. "La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia" en *La irrupción del Paraestado*, Ilsa, Bogotá, (Sin año), P.106.

Uribe Vélez, Alvaro. Palabras del Presidente Uribe durante la posesión del nuevo Comandante de la FAC (Fuerza Aérea Colombiana), Bogotá, 8 de septiembre de 2003.

Uribe Vélez, Alvaro. Declaraciones del Presidente Uribe desde Chita Boyacá, después de un atentado ocurrido en la población, Caracol noticias, 11 de septiembre 2003.

Valencia Villa, Hernando. "Los Derechos Humanos en la Constitución de 1991", en John Dugas (Compilador). *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Universidad de los Andes, Bogotá. 1993.

Valencia Villa, Hernando: *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano.*, CEREC, Bogotá, 1987.

Villán Durán, Carlos. Curso de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Editorial Trotta, Madrid 2002

El Tiempo, 26 de julio de 1998.

El Tiempo, 22 de mayo de 2003.

Justicia y Paz, Bogotá, Volúmenes 1, 2, 3 y 4.

Mesa de donantes. Declaración de Londres. Reunión en Londres sobre apoyo internacional a Colombia. 10 de julio 2003. visto el 6 de enero

en:
<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/imprimir.php3?cod=1&cat=55&file=DeclaraciondeLondres.txt>

ONG pertenecientes a la Coordinación Colombia Europa. Carta a la señora Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos, 5 de agosto de 1998.

Documentos de Naciones Unidas

Actas de la Comisión de Derechos humanos del periodo de sesiones de 1995. E/1995/23-E/CN.4/1995/176

Comisión de Derechos Humanos, Declaración del Presidente del 54º periodo de sesiones, sobre la situación de derechos humanos Colombia, leída el 9 de abril de 1998.

Comisión de Derechos Humanos, Declaración del Presidente del 58º periodo de sesiones, sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 24 de abril de 2002.

Comisión de Derechos Humanos, Declaración de la Presidente del 59 periodo de sesiones, sobre la situación de derechos humanos en Colombia, leída el 24 de abril de 2003.

Comité de Derechos Humanos. Examen del cuarto Informe Periódico presentado por Colombia CCPR/C/79/Add.75.

Declaración de Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos, 57 periodo de sesiones, 17 de abril de 2001, Presentando el informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia E/CN.4/1998/16

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 9 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/11

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 20 de marzo de 2001, E/CN.4/2001/15

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, 28 de febrero de 2002, E/CN.4/2002/17

Informe de la visita a Colombia del Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura en 1987. E/CN.4/1988/Add.1.

Informe de la visita a Colombia del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias de personas E/CN.4/1989/18/Add.1

Informe de la visita a Colombia del Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias E/CN.4/1990/22/Add.1

Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la Tortura E/CN.4/1996/35

Informe del Representante Especial para Guinea Ecuatorial, sobre el año 2000, E/CN.4/2001/38.

Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura y del Relator Especial encargado de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre su visita a Colombia en 1994. E/CN.4/1995/111

Informe anual del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/1998/68/Add.1

Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos, misión a Colombia. E/CN.4/2002/106/Add.2

Exposición presentada por escrito por la Comisión Colombiana de Juristas, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial al 58 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 15 de enero de 2002, E/CN.4/2002/NGO/89

Exposición presentada por escrito por la Comisión Colombiana de Juristas, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial al 59 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 12 de marzo de 2003, E/CN.4/2003/NGO/111

Sub Comisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías E/CN.4/Sub.2/1995/L.11/Add.2.

Sub Comisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías E/CN.4/ Sub.2/1995/51.

Casos

Corte Constitucional, sentencia C1024 de 2002, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra, 13 de mayo de 2002.

Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002, Magistrados ponentes: Eduardo Montealegre y Clara Inés Vargas.

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. Caso Orlando Fals Borda y otros contra Colombia, comunicación No. 46/1979, decisión adoptada el 27 de julio de 1982.

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. Caso Rafael Armando Rojas contra Colombia comunicación N° 687/1996, decisión adoptada el 16 de mayo de 2001.

Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en <http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/mandato.php3>, visto el 26 de mayo de 2003

Ponencias del Director de la Oficina en Colombia:

Ponencia del señor Anders Kompass, Director de la Oficina de ACNUDH en un “Diplomado sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario”, Bogotá, 27 de junio de 2000.

Ponencia del Anders Kompass, Director de la Oficina de ACNUDH en el “XXIV Congreso Nacional de Personeros”, Bogotá, 21 de junio de 2001.

<http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/quienessomos.php3> visto el 26 de mayo de 2003.

Intervención en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional, realizada por el Director adjunto de la Oficina el 31 de enero de 2002. Visto el 3 de enero de 2004 en: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/imprimir.php3?texto=po0112.txt>

Intervención del Director de la Oficina ante la Comisión primera del Senado, el 23 de septiembre de 2003. Vista el 3 de enero 2004 en: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=29&cat=24>

Intervención del Director de la Oficina en el Encuentro Nacional e Internacional de Derechos Humanos, Paz y Democracia, el 9 de septiembre de 2003. visto en: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=28&cat=24>