

¿QUÉ SIGNIFICA UNA OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS?

Gracias al trabajo de análisis y denuncia de las Organizaciones de Derechos Humanos y de las Organizaciones Sociales, nacionales y de varios países solidarios, alarmadas por la crónica violación de los derechos humanos en el país, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con la aprobación de los 53 países miembros de dicha Comisión, pidió al Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la apertura de una Oficina en Colombia.

Este folleto contiene tres documentos de suma importancia:

1. La Declaración del Presidente de la Comisión de la ONU
2. Un Análisis del significado de la Oficina
3. Una declaración previa de organizaciones colombianas sobre el tema

Las Organizaciones de Derechos Humanos entregan estos valiosos documentos a la opinión pública, en un momento en que todavía no ha sido firmado el convenio entre el gobierno colombiano y el Alto Comisionado, porque al interior del Estado y del gobierno, hay sectores que se oponen a dicha iniciativa.

Santafé de Bogotá, Julio de 1996

DECLARACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA¹

1 La Comisión de Derechos Humanos está profundamente preocupada por el hecho de que la situación de violencia endémica que afecta a muchas partes del país y la confrontación entre el gobierno y los grupos guerrilleros han producido consecuencias graves para los derechos humanos en el país.

2 La Comisión de Derechos Humanos reconoce los esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno en el campo de derechos humanos y su voluntad de cooperar con los relatores especiales y los grupos de trabajo; saluda la colaboración proporcionada por el gobierno de Colombia al Alto Comisionado para los Derechos Humanos durante su visita al país el año pasado; toma nota del establecimiento de una comisión de seguimiento encargada de analizar y promover el cumplimiento de las recomendaciones de los relatores temáticos y grupos de trabajo de Naciones Unidas, así como de otras organizaciones internacionales y regionales.

3 La Comisión de Derechos Humanos, sin embargo, está profundamente preocupada por las violaciones al derecho a la vida, como se evidencia ampliamente en el informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Miles

de vidas se pierden cada día como consecuencia de diversos actos de violencia, especialmente en el contexto del conflicto armado entre el gobierno y la guerrilla, así como por la acción de grupos paramilitares. Dicho conflicto acarrea serios y continuos abusos y violaciones del derecho humanitario, tanto por agentes estatales como por grupos guerrilleros, los últimos de los cuales persisten en prácticas prohibidas como la toma de rehenes civiles.

La Comisión de Derechos Humanos reconoce que el Gobierno de Colombia ha dado pasos para la aplicación de pautas humanitarias en el conflicto, entre otras, mediante el acuerdo con el CICR [Comité Internacional de la Cruz Roja] para facilitar sus actividades humanitarias en el país.

4 La Comisión de Derechos Humanos continúa profundamente preocupada por el gran número de casos de desapariciones, como lo muestra el informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. La aplicación a nivel nacional de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, enfrenta varios obstáculos, lo cual genera impunidad.

La Comisión de Derechos Humanos, aunque toma nota de las intenciones manifestadas por el gobierno colombiano de emprender esfuerzos para fortalecer el Estado de Derecho, hace un llamado urgente para que se adopten más efectivas medidas legislativas, administrativas, judiciales u otras para impedir y poner fin a actos de desapariciones forzadas, de acuerdo con el artículo 3 de la Declaración.

5 La Comisión de Derechos Humanos sigue preocupada por el alarmante nivel de impunidad, en particular, el relacionado con abusos por parte de agentes estatales que actualmente caen bajo la competencia de los tribunales militares. La Comisión anima al Gobierno de Colombia a continuar y concluir el proceso de reforma del Código Penal Militar de acuerdo con las recomendaciones hechas por los relatores temáticos, en particular, en cuanto se refiere a la exclusión de los crímenes de lesa humanidad de la competencia de los tribunales militares. La Comisión toma nota del establecimiento de una unidad de derechos humanos en la Fiscalía General de la Nación con facultad de investigar y procesar agentes estatales, guerrilleros y miembros de grupos paramilitares responsables de violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario.

6 La Comisión de Derechos Humanos también está profundamente preocupada por la persistencia de la práctica de la tortura. El informe del Relator Especial sobre la Tortura muestra que los pasos dados por el gobierno de Colombia no han producido en una mejoría tangible de la situación en general

y que el delito de tortura es escasamente castigado. Las informaciones presentadas al Comité contra la Tortura indican que la legislación colombiana no se ajusta a varias de las obligaciones establecidas por la Convención contra la Tortura.

7 La Comisión de Derechos Humanos urge al Gobierno de Colombia a continuar fortaleciendo la justicia ordinaria frente a sistemas especiales de justicia, el abuso de los cuales puede conducir a graves violaciones de derechos humanos. La competencia de la justicia regional debería ser limitada, y en ningún caso debe ser aplicada a los actos legítimos de oposición política y protesta social. En ningún caso se les debe negar el debido proceso a los acusados ante la justicia regional.

8 La Comisión de Derechos Humanos - aunque estimula las labores de la comisión especial establecida por el Gobierno colombiano para el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de los relatores temáticos - considera que la implementación de dichas recomendaciones y de las de los grupos de trabajo aún no es suficiente, y que la situación de los derechos humanos no ha mejorado significativamente, y recuerda la resolución adoptada por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en agosto de 1995.

9 La Comisión de Derechos Humanos pide al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que proceda, con base en la iniciativa del Gobierno colombiano y la identificación de fuentes adecuadas de financiamiento, a establecer a la mayor brevedad posible,

una oficina permanente en Colombia con el mandato de asistir a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos, y de observar las violaciones de los derechos humanos en el país, haciendo informes analíticos para el Alto Comisionado; pide, asimismo, al Alto Comisionado que informe a la Comisión

en su 53a período de sesiones sobre la instalación de la oficina y sobre las actividades llevadas a cabo por ella en cumplimiento del mandato arriba indicado.

¹ Texto de la declaración leída por Gilberto Vergne Saboia, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 52o período de sesiones, el 23 de abril de 1996, en Ginebra, Suiza.

¿QUÉ SIGNIFICA UNA OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS?

I. Introducción

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas decidió, el 23 de abril de 1996, pedirle al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas que establezca a la mayor brevedad posible una oficina permanente en Colombia con el doble mandato de asistir a las autoridades y de supervisar la situación de derechos humanos en el país. La asistencia que dicha oficina preste deberá estar orientada al desarrollo de políticas y programas tanto para la promoción como para la protección de los derechos humanos. La supervisión deberá realizarse mediante la observación de las violaciones de derechos humanos, con informes analíticos sobre las mismas, enviados al Alto Comisionado. La decisión incluye la petición especial al Alto

Comisionado para que informe a la Comisión, en su 53o período de sesiones en 1997, sobre la instalación de la oficina y sobre el cumplimiento de ese doble mandato.

Esta decisión fue adoptada por consenso como una declaración del presidente de la Comisión de Derechos Humanos, con la aceptación del gobierno colombiano. Toda declaración del presidente es resultado de negociaciones entre estados miembros de la Comisión y delegados del país concernido. El texto acordado requirió la aprobación de Estados de las diferentes regiones geográficas del mundo integrantes de la mesa coordinadora de la Comisión antes de ser leído como declaración por su Presidente durante

las sesiones públicas. El texto completo de la declaración luego será transcrito en las actas oficiales de la Comisión.

Es la primera vez que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas decide emprender una acción para hacer frente a la grave y persistente situación de derechos humanos en Colombia, caracterizada por tener uno de los índices más altos del mundo de violencia política, de impunidad y de abuso del estado de excepción. Asimismo, la Declaración del Presidente sobre la situación de derechos humanos en Colombia representa una innovación de Naciones Unidas porque es la primera vez que la Comisión fija parámetros para el mandato de una oficina del Alto Comisionado en un país con graves problemas de derechos humanos. Aunque el texto también reconoce algunos de los avances logrados en la materia por el Gobierno colombiano, la Declaración es una de las más fuertes en la historia de la Comisión. Es de esperar que el encargo confiado al Alto Comisionado por la Comisión contribuya a fortalecer el Estado de derecho y a restablecer el respeto y la convivencia entre los colombianos.

II. Valoración del pronunciamiento de la Comisión

La valoración de lo obtenido en Ginebra mediante la Declaración sobre Colombia es altamente positiva por cuatro razones básicas que a continuación se resumen.

1. Colombia entra en la agenda de la Comisión de Derechos Humanos

Con la lectura de la Declaración del Presidente sobre Colombia dentro del

tema tres de la agenda de la Comisión de Derechos Humanos, se logró que se incorporara el caso de Colombia formalmente en la agenda de la Comisión de 1997 bajo el mismo punto, denominado «Organización de los trabajos de la Comisión». Dicha inclusión siempre había sido uno de los principales objetivos de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Antes de la Declaración, sin embargo, el tema de Colombia era tratado eventualmente en informes de relatores temáticos, pero nunca había tenido asegurado un lugar propio en las discusiones programadas de la Comisión como ahora lo tiene.

En el próximo periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos se examinará el caso de Colombia provisionalmente en el tema tres y se decidirá en qué punto ubicarlo posteriormente. Si se trata en el punto diez, como lo quieren las ONG, el caso colombiano será estudiado dentro del tema llamado «Cuestión de las violaciones de derechos humanos en cualquier parte del mundo»; si se trata en el punto 17, como lo quiere el gobierno, será considerado un caso de servicios de asesoramiento y asistencia técnica. Puede incluso terminar en algún otro punto de la agenda, según las determinaciones de los Estados que integran la Comisión.

De todas maneras, la simple existencia de este debate el año entrante en el seno de Naciones Unidas hace que el gobierno se sienta más vigilado este año, lo cual debe traducirse en un estímulo importante para la adopción de políticas adecuadas en materia de derechos humanos.

2. Se establecerá un mecanismo de supervisión que informará a la Comisión sobre la situación de derechos humanos

La segunda razón para evaluar positivamente la experiencia en Ginebra es que se decidió la creación de un mecanismo de supervisión que, en principio, actuaría con autoridad e independencia frente a las autoridades gubernamentales y estatales colombianas, y que informará a la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación global de derechos humanos. Las ONG colombianas de derechos humanos señalaron la necesidad de contar con tal autoridad e independencia en una declaración conjunta presentada en agosto de 1995 a la misión enviada a Colombia por el Alto Comisionado con el fin de evaluar el proyecto de instalar una oficina permanente en el país. En ese documento, las ONG dejamos claro que una oficina sin autoridad e independencia, y sin informes públicos, no contribuiría «de manera eficaz a la superación de la crisis de derechos humanos en Colombia [y podría servir] de pretexto para impedir o reducir la operación de los [otros] mecanismos de supervisión de la Comisión de Derechos Humanos»¹.

En concreto, las ONG en la citada declaración afirmamos que «la necesaria designación de un Relator Especial para Colombia no debe verse obstaculizada por el eventual establecimiento de una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el país». El objetivo de un relator especial, o cualquier otro mecanismo de supervisión de la Comisión de Derechos Humanos, debe ser

contribuir de manera eficaz a la superación de la crisis de derechos humanos en Colombia. No cabe duda de que la oficina del Alto Comisionado podría alcanzar esta meta si su creación y funcionamiento se llevan a cabo con arreglo a las pautas establecidas por la Comisión en la Declaración sobre Colombia. Dicha oficina, con autoridad e independencia, podría incluso llegar a sobrepasar las capacidades de un relator especial en este sentido por las siguientes razones: la oficina significaría una presencia permanente de por lo menos seis funcionarios internacionales profesionales, mientras que un relator es un individuo que, en el mejor de los casos, logra visitar al país supervisado dos o tres veces al año; el mandato de la oficina, como luego se analizará, es más amplio y comprensivo que el de un relator especial tradicional; y la oficina contará con mayores recursos - económicos, físicos y humanos - que un relator, y con un apoyo político del gobierno que permitiría una interlocución más fluida con sectores gubernamentales y no gubernamentales en el país.

No obstante, si la oficina del Alto Comisionado no logra ejercer la independencia y autoridad necesarias para obrar objetivamente y contribuir eficazmente a la superación de la crisis de derechos humanos, las ONG colombianas tenemos la vía abierta, con mayores argumentos y justificación, en el nombramiento de un Relator Especial para Colombia.

Para que se garantice la efectividad de la oficina en los términos señalados, es imprescindible, en primer lugar, el nombramiento como coordinador de la

oficina de una persona de reconocida experiencia y compromiso en el campo de los derechos humanos que tenga, además, profundos conocimientos sobre la situación colombiana. El coordinador será el primer responsable de elaborar los informes «analíticos» que exige la Declaración del Presidente a la oficina del Alto Comisionado. Dicha persona, nombrada por el Alto Comisionado, tendrá que ejercer su cargo con la independencia suficiente y la autoridad necesaria para garantizar la objetividad y, por ende, la calidad de dicho informes, así como la efectividad en general de las labores de la oficina que coordina. Desde luego, las mismas consideraciones en general valen para los funcionarios internacionales que desempeñaran los cargos profesionales de la oficina.

Otro elemento clave en este sentido es la publicidad y el carácter analítico de los informes que la oficina produzca, así como los informes que el Alto Comisionado mismo presente a la Comisión de Derechos Humanos. La publicidad de los informes, y su carácter analítico, son una garantía mínima para verificar que esta iniciativa contribuya efectivamente a mejorar la grave situación de derechos humanos en Colombia. Estos requisitos evitarán que se repita la malgastada experiencia de 1988 a 1992 cuando el gobierno colombiano recibió dineros del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de financiar servicios de asesoramiento que le fueron prestados por el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Los informes y recomendaciones producidos entonces fueron ocultados e ignorados por el gobierno, gracias precisamente a que carecían de publicidad. La situación

de derechos humanos continuó deteriorándose gravemente en ese periodo.

Por todo ello, la Comisión de Derechos Humanos en la Declaración advirtió claramente en esta ocasión acerca de la necesidad de que haya informes analíticos de la situación de derechos humanos en Colombia, que puedan ser conocidos y debatidos por la Comisión a través del informe que le presente el Alto Comisionado.

El gobierno colombiano, sin embargo, parece pretender que esta nueva experiencia de Naciones Unidas se mantenga igualmente en la confidencialidad. El Consejero Presidencial de Derechos Humanos, autorizado vocero del gobierno en esta materia, divulgó en un artículo de prensa que el informe del Alto Comisionado a la Comisión de Derechos Humanos «[n]o será, como el de los relatores especiales, un veredicto global sobre la situación colombiana sino un informe centrado en la descripción de la gestión de la oficina»². Esta interpretación es abiertamente contraria a lo dispuesto por la Comisión que, en vez de informes descriptivos, dispuso expresamente que la oficina permanente del Alto Comisionado en Colombia hiciera informes «analíticos». Se quiso con ese calificativo, inusual en los pronunciamientos de la Comisión, dejar claramente establecido, contra lo que pretendía el gobierno colombiano, que dichos informes no podían limitarse a una mera descripción de gestiones.

Lo importante de los informes para la Comisión de Derechos Humanos es justamente su contenido sustantivo, referido a la situación de derechos

humanos del país, de tal forma que ella disponga de elementos para evaluarla y para tomar nuevas decisiones el año entrante. Plenamente concordante con este sentido se mostró el Alto Comisionado quien, en audiencia concedida el 10 de abril de 1996 a representantes de las organizaciones colombianas de derechos humanos, manifestó que para él era obvio que los informes que rindiera sobre Colombia no podrían ser simples informes de gestión, sino que tendrían que dar cuenta clara de la situación de derechos humanos. Añadió que los informes producidos por dicha oficina no serían reservados ni secretos. Dicha posición fue reiterada en una nueva audiencia el 26 de abril con los asesores del Alto Comisionado, quienes insistieron en hacer notar que las funciones de la oficina permanente en Colombia se ejercerían con absoluta transparencia.

3. La Comisión reconoció problemas claves de la crisis colombiana y marcó las pautas de trabajo para la oficina del Alto Comisionado

De los nueve párrafos de la Declaración, ocho se dirigen a problemas claves de la situación de derechos humanos en el país, y el último se dedica a la creación del mecanismo de acción de Naciones Unidas. La Comisión en estos primeros párrafos expresó, entre otros aspectos, su profunda preocupación por las graves violaciones al derecho a la vida, por el gran número de casos de desapariciones y por la persistencia de la práctica de tortura, manifestando además su inconformidad absoluta con los altísimos niveles de impunidad que cobija a los autores de todas estas violaciones; insistió

en la necesidad de fortalecer el Estado de derecho mediante la exclusión de graves violaciones a los derechos humanos de la competencia de la justicia penal militar y la restricción de la justicia regional, con el fin de asegurar el pleno respeto de las garantías judiciales internacionalmente reconocidas. En este sentido, afirmó su preocupación por el hecho de que las recomendaciones ya presentadas a Colombia por los expertos de Naciones Unidas aún no habían sido aplicadas de manera sustancial o suficiente.

La Comisión de Derechos Humanos también manifestó estar preocupada por la violencia producida a causa del conflicto armado entre el gobierno y la guerrilla y por las violaciones del derecho internacional humanitario en la que incurren ambas partes. Por otro lado, hizo énfasis en las consecuencias nocivas para la población civil de la acción de grupos paramilitares.

El último párrafo de la Declaración es el párrafo operativo en la medida que respalda la creación de una oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con el doble mandato de asistir a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos, por un lado, y por el otro, de observar y supervisar la situación de derechos humanos en el país. En efecto, este doble mandato se ajusta ampliamente a las peticiones que han venido haciendo las ONG y rebasa considerablemente lo que el gobierno estaba dispuesto a aceptar. Basta señalar como ejemplo que la propuesta gubernamental original no incluía ni la posibilidad de que la oficina realizara

actividades de protección ni la función de supervisar la situación de derechos humanos. Estas adiciones importantes, hechas por la Comisión de Derechos Humanos y por el Alto Comisionado, contemplan, entre otras cosas, que la oficina pueda no sólo recibir y tramitar quejas sino también preparar informes sobre la situación de derechos humanos.

El desarrollo de tareas de protección será uno de los ejes más importantes del trabajo de esta oficina. La ausencia de estas tareas fue una de las deficiencias más notables de los servicios de asesoramiento recibidos del Centro de Derechos Humanos de la ONU entre 1988 y 1992, experiencia ya comentada. El informe de evaluación de los servicios recibidos en esa época notó que éstos habían contribuido en los campos de promoción y difusión, pero que habían tenido mucho menos importancia en cuanto a las actividades de protección de los derechos humanos³. A pesar de esta evaluación, la propuesta original del gobierno colombiano para una oficina del Alto Comisionado excluía toda función de protección. El hecho de que los Estados miembros de la Comisión y el Alto Comisionado hayan insistido tanto en incluir esta facultad de la oficina en el texto de la Declaración, más el hecho de que el gobierno se viera obligado finalmente a aceptar esta condición, reflejan lo imprescindible que son las funciones de protección para una labor efectiva de la oficina del Alto Comisionado en Colombia.

De manera similar se incorporaron al texto de la Declaración las facultades de supervisar la situación de derechos humanos y de elaborar informes

analíticos sobre ésta. Resulta difícil que un mecanismo de Naciones Unidas contribuya eficazmente a la mejoría de la situación de derechos humanos si no está autorizado a observarla y a informar en los términos ya señalados a la Comisión de Derechos Humanos. Esta supervisión deberá realizarse mediante la recepción y tramitación de quejas, y por medio de consultas permanentes con todas las posibles fuentes de información, sean gubernamentales, no gubernamentales, estatales o particulares. Libertad de movimiento por el terreno nacional y acceso sin restricciones a todos los recintos militares, policiales y carcelarios serán otras características imprescindibles de la observación de violaciones de los derechos humanos en el país.

Finalmente, resulta importante destacar que los primeros ocho párrafos y su contenido representan mucho más que un preámbulo al noveno párrafo donde se habla de la oficina del Alto Comisionado. Se entiende que tanto la asistencia técnica en materia de protección y promoción, como la supervisión de la situación de derechos humanos, encomendadas por la Comisión a dicha oficina en el párrafo noveno, tendrán que desarrollarse sobre la base de los temas esbozados en los párrafos anteriores. La Comisión de Derechos Humanos no sólo le ha trazado un mandato general a la oficina del Alto Comisionado sino que, por medio de los primeros ocho párrafos de la Declaración, le ha dado también un mapa claro de las áreas prioritarias por estudiar y sobre las cuales habrá que informar de manera analítica a la Comisión, lo que no excluye que la oficina aborde otros temas pertinentes que no se mencionan en el

texto como, por ejemplo, el desplazamiento interno y el abuso del estado de excepción.

4. El pronunciamiento de la Comisión de Derechos Humanos fue acogido positivamente por diversos e importantes sectores del país

Gracias a la acogida positiva que recibió el pronunciamiento de la Comisión en el país por parte del gobierno y otros sectores importantes como los medios de comunicación, se ha creado un clima favorable a la instalación y el funcionamiento de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El gobierno en varias ocasiones ha presentado la creación de dicha oficina como una medida necesaria y positiva que cuenta con su aprobación oficial. Los medios de comunicación también han opinado favorablemente sobre esta iniciativa de Naciones Unidas. Este tipo de aceptación es esencial para asegurar que la oficina contará con el apoyo oficial y social sin el cual no podría fácilmente desarrollar las tareas necesarias para cumplir con el mandato que le fue encomendado por la Comisión.

Hay que señalar, sin embargo, que este apoyo puede ser relativo y sujeto a interpretaciones que no son del caso, como sucede con respecto al tema arriba analizado de los informes que el Alto Comisionado presentará a la Comisión de Derechos Humanos. Lo importante es reconocer que existe la posibilidad de avanzar en la superación de la crisis de derechos humanos y que el apoyo de estos y otros importantes sectores nacionales puede contribuir signi-

ficativamente al logro de esta meta, siempre y cuando la oficina ejerza sus facultades con autoridad e independencia en el cabal cumplimiento del mandato establecido por la Declaración.

III. Análisis de la situación actual

Aunque el pronunciamiento de la Comisión de Derechos Humanos aparentemente fue bien recibido en el país por importantes sectores de la sociedad colombiana, incluyendo el mismo gobierno, se presentan varios riesgos y posibles obstáculos que podrían llegar a impedir que la oficina permanente del Alto Comisionado en Colombia se instale y funcione de acuerdo con los parámetros establecidos por la Comisión.

En primer lugar, como ya se advirtió en relación con la publicidad y el carácter analítico de los informes del Alto Comisionado a la Comisión, existe una reticencia del gobierno colombiano a cumplir plenamente los compromisos aceptados y acordados con la Comisión de Derechos Humanos y plasmados en la Declaración. Si esta actitud es indicio de la posición actual del gobierno, existirían además serias dudas acerca de su compromiso de permitir que la oficina ejerza funciones reales de protección y de supervisión autorizadas por la Declaración. En este mismo orden de ideas, el gobierno ha manifestado un interés reiterado en que la oficina le dé prioridad a quejas por abusos cometidos por las guerrillas en Colombia porque, a su juicio, representan la principal fuente de violaciones en el país, no obstante el hecho de que la gran mayoría de muertes políticas o presuntamente políticas corren por cuenta de agentes estatales y sus

aliados paramilitares, mientras que a las guerrillas es atribuible un porcentaje importante pero menor de violaciones al derecho humanitario ⁴.

La oficina del Alto Comisionado debe recibir quejas de todas las fuentes disponibles sobre la violencia política en el país y las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, sin que se le impongan restricciones o condiciones ajenas al cumplimiento de su mandato. Más bien, las condiciones aplicables deben ser las expresadas en las cuatro resoluciones aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos entre 1990 y 1993, las cuales piden a todos los relatores especiales y grupos de trabajo de Naciones Unidas tener en cuenta «las consecuencias que tienen en el goce de los derechos humanos los actos de violencia perpetrados por grupos armados que siembran el terror en la población y por narcotraficantes»⁵. La pretensión del gobierno en el sentido de que, a diferencia de los informes de relatores especiales y de expertos independientes, la actividad del Alto Comisionado diera una importancia todavía mayor a la responsabilidad de la guerrilla, es contraria a las pautas de funcionamiento de Naciones Unidas y entraña un peligro para el cabal desempeño de las funciones de la oficina permanente del Alto Comisionado. Por ello, hay que estar vigilante para que se observen fielmente las mencionadas resoluciones.

Por otro lado, el carácter diplomático de las actividades de Naciones Unidas, que ha sido particularmente valorado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en diversos informes, podría conducir a una inhibición o a un

cumplimiento insatisfactorio del mandato de supervisión de la situación de derechos humanos y de informar plenamente a la Comisión de Derechos Humanos. Es necesario que se dé total aplicación a la Declaración en el sentido de que la oficina permanente produzca informes analíticos sobre la situación del país y que éstos puedan ser íntegramente conocidos por la Comisión, y que tal información no sea restringida o interpretada so pretexto de necesidades de confidencialidad, como producto de presiones políticas de parte del gobierno colombiano.

Las consecuencias contraproducentes de la confidencialidad para la situación de derechos humanos quedaron claramente fijadas por la estéril experiencia de los servicios de asesoramiento recibidos por Colombia entre 1988 y 1992. Afortunadamente, el Alto Comisionado y sus asesores en las reuniones arriba citadas con las ONG colombianas han asegurado la absoluta transparencia de las labores de la oficina y el hecho de que los informes a la Comisión no podrían ser simples informes de gestión, sino que tendrían que dar cuenta clara de la situación de derechos humanos.

IV. Asuntos pendientes

En principio, quedan tres asuntos pendientes para que la oficina permanente del Alto Comisionado en Colombia se instale y funcione conforme al mandato conferido por la Comisión de Derechos Humanos: la firma del convenio entre el Alto Comisionado y el gobierno colombiano en los términos dispuestos por la Comisión, el nombramiento del coordinador y la selección del personal de la oficina de tal manera que reúnan

las características de competencia e independencia necesarias, y la efectiva instalación y cumplimiento de las funciones asignadas a la oficina por la Declaración.

El convenio que concretaría la iniciativa de crear una oficina permanente del Alto Comisionado en Colombia estar por firmarse próximamente; es de esperar que reflejará y desarrollará fielmente las pautas fijadas por la Comisión en la Declaración sobre Colombia. Según fuentes oficiales, la oficina será financiada de la siguiente manera: por un lado, el gobierno colombiano proporcionará el local y las instalaciones físicas de la oficina; el puesto del coordinador será pagado por España bajo el entendido de que la persona seleccionada sea de nacionalidad española, y los otros gastos administrativos, incluyendo los salarios del resto del personal, serán costeados bilateralmente por otros países europeos, es decir, por Alemania, Suecia, Inglaterra y posiblemente Holanda; finalmente, la Unión Europea cubrirá la financiación de programas específicos que la oficina ejecutará en el desarrollo de sus actividades. Resulta de suma importancia asegurar que los aportes oficiales provenientes del gobierno colombiano no sirvan para comprometer la objetividad o la efectividad de las labores de la oficina.

La selección adecuada del coordinador y del personal profesional de la oficina, al igual que la efectiva instalación y cumplimiento de las funciones asignadas a la oficina por la Comisión, son responsabilidades que incumben directamente al Alto Comisionado para los Derechos Humanos y a los países miembros u observadores de la Comisión

de Derechos Humanos que financiarán sus actividades. Les incumbe a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, nacionales e internacionales, estar pendientes y velar por que se cumplan cabalmente los compromisos aceptados en Ginebra durante el último periodo de sesiones de la Comisión y consagrados en la Declaración. Esto significa mantener un diálogo permanente y constructivo con todos los actores oficiales para incidir positivamente sobre el desarrollo y la ejecución de estos asuntos pendientes.

Las organizaciones no gubernamentales colombianas de derechos humanos reiteramos nuestra voluntad de apoyar y colaborar con mecanismos internacionales de supervisión de la situación de derechos humanos que contribuyan eficazmente a superar la grave crisis que enfrentamos. Si se logra evitar los riesgos y obstáculos comentados en la Sección III de éste documento, las posibilidades de que la oficina permanente en Colombia del Alto Comisionado pueda cumplir esta función son buenas.

Documento elaborado por el Equipo Operativo y las ONGs que hacen parte de la Coordinación Colombia-Europa

¹ Declaración conjunta de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y otros representantes de sectores sociales colombianos, mimeo, Bogotá, agosto de 1995.

² «La alternativa del Alto Comisionado», *El Tiempo*, 28 de abril de 1996, p. 4b.

³ Informe de la misión de evaluación del proyecto de apoyo a la Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de Colombia, Doc. NU/E/CN.4/1993/61/Add.3, paras. 116 y 118.

⁴ Para el periodo comprendido entre septiembre de 1994 y octubre de 1995, y de los casos de ejecuciones extrajudiciales cuyo autor fue conocido, los agentes estatales y los grupos paramilitares fueron implicados en más del 60% mientras que el 38% de éstos se atribuían a las guerrillas. *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1995*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá: 1996, p. 5 y cuadro 2.

⁵ Resolución 1992/42 de la Comisión de Derechos Humanos; las otras tres resoluciones de la Comisión que expresan en esencia el mismo concepto son 1990/75, 1991/29 y 1993/—

DECLARACIÓN CONJUNTA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS REPRESENTANTES DE SECTORES SOCIALES COLOMBIANOS

con respecto a la propuesta de abrir una oficina permanente en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, el señor José Ayala Lasso

1 El 18 de agosto de 1995, por primera vez en su historia, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de Naciones Unidas, aprobó por consenso una resolución en la que expresa su profunda preocupación por las violaciones de derechos humanos en Colombia, y recomienda a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas examinar, en su próxima reunión de marzo de 1996, la situación del país, y especialmente el cumplimiento de las recomendaciones hechas al gobierno por parte de Naciones Unidas.¹

2 Las instancias de Naciones Unidas encargadas de vigilar la situación de derechos humanos en todo el mundo tienen presente el caso colombiano desde hace muchos años. La grave situación de derechos humanos que vive el país ha producido una atención constante de parte de la Comisión de Derechos Humanos y sus mecanismos especiales, particularmente sus relatores temáticos y los grupos de trabajo. En 1994, como resultado de esta preocupación, visitaron e informaron sobre el país el representante del Secretario General para los Desplazados Internos,² el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y el Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura.³ El Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales visitó Colom-

bia con el fin de evaluar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe oficial de su predecesor publicado en 1990, luego de una visita al país en 1989.⁴ Estas visitas e informes se suman a los realizados por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en 1988,⁵ y por la Misión de Evaluación de los servicios de asesoramiento prestados por el Centro de Derechos Humanos a Colombia, integrada por sendos representantes del Centro, del PNUD y del gobierno colombiano, en 1992.⁶ Durante el tiempo en que el gobierno recibió servicios de asesoramiento, entre 1988 y 1992, la situación de derechos humanos en Colombia no mejoró, y antes por el contrario registró de los peores niveles de su historia.

3 Los numerosos informes producidos a raíz de estas visitas retratan con precisión la evolución de la grave crisis de derechos humanos en Colombia y presentan un diagnóstico a fondo de sus causas y características; de igual manera, las recomendaciones formuladas en estos informes arrojan un marco de referencia al cual debe ajustarse toda evaluación posterior de la situación. Con respecto a la propuesta del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, dos informes cobran especial importancia: el Informe de la Misión de Evaluación del proyecto de apoyo a la

Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de Colombia, y el Informe conjunto rendido por los Relatores Especiales sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Tortura, luego de su visita a Colombia en octubre de 1994. Con respecto a los servicios de asesoramiento recibidos por el Gobierno de Colombia entre 1988 y 1992 del Centro de Derechos Humanos, la Misión de Evaluación concluyó que se «ha dado prioridad y realizado un importante trabajo en la promoción de derechos humanos. (...) Aunque el manejo de casos es de especial importancia como un medio de información, las actividades de protección de derechos humanos, en estricto sentido, fueron de menor magnitud»; por ello, la misión recomendó dar prioridad a actividades de protección, empezando por el cumplimiento de las recomendaciones hechas al gobierno de Colombia por diversos órganos internacionales de derechos humanos.⁷

4 En el informe conjunto de los Relatores Especiales sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Tortura, se advierte que «el nivel de violencia, tanto la motivada políticamente como la debida a la delincuencia común, ha aumentado constantemente en el pasado reciente y ha alcanzado alarmantes proporciones, a pesar de reformas legislativas y otras iniciativas tomadas por sucesivos gobiernos. La gran mayoría de recomendaciones hechas por representantes de varios mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas que visitaron a Colombia en 1987, 1988 y 1989 no han sido aplicadas». Reconocida la gravedad de la situación, los relatores hacen la siguiente recomendación: «La Comisión de Derechos Humanos debería mantener bajo escrutinio particularmente atento la situación de derechos humanos en Colombia, con la mira de nombrar, a menos que la situación mejore radi-

calmente en el futuro cercano, un Relator Especial, que pueda asegurar supervisión permanente de la situación de derechos humanos y el reporte sobre la misma...»⁸.

5 A la luz de los informes arriba señalados y sus respectivas recomendaciones, queda perfectamente claro que el gobierno de Colombia hoy en día no necesita propiamente servicios de asesoramiento o asistencia técnica en materia de derechos humanos. Requiere de un mecanismo que contribuya a que se tome la decisión de poner en práctica estas recomendaciones. El reciente caso del General Brigadier Alvaro Hernán Velandia Hurtado es un ejemplo pertinente. El General Velandia fue objeto de una resolución sancionadora dictada por la Procuraduría General de la Nación en julio de 1995, en la cual se ordena su destitución por haberlo encontrado responsable de la desaparición forzada y posterior ejecución de la joven Nidia Erika Bautista, cuyo cuerpo fue encontrado sin vida y con señales de tortura en julio de 1990. La respuesta del Gobierno un mes después de dictada la resolución fue condecorar al General Velandia por decreto presidencial. Con este hecho el gobierno no solo manifiesta un desprecio por las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y la sociedad civil en general, sino desacata abiertamente las recomendaciones hechas por los Relatores Especiales de N.U. acerca de la suspensión del servicio activo de oficiales comprometidos en graves violaciones a los derechos humanos.⁹ No se requiere ningún asesoramiento para que se hubiese procedido a la destitución del General Velandia, sino respaldo y supervisión internacional para que la medida se hubiese hecho efectiva.

6 Tal como se señaló en el informe conjunto de los Relatores Especiales arriba citado, la situación de

derechos humanos en los últimos años ha empeorado. Esta realidad ha sido ampliamente documentada también por otras instancias y organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional. Por consiguiente, cada día aparece más clara la necesidad de un mecanismo de Naciones Unidas tal como un Relator Especial para Colombia que pueda contribuir con urgencia a hacerle frente a la crisis de derechos humanos en el país. Esta necesidad fue reconocida expresamente en el informe conjunto de los Relatores Especiales sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Tortura. En dirección semejante se orienta la reciente resolución sobre la situación en Colombia aprobada este mes por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Tampoco cabe duda de que, si las Naciones Unidas hubiese tomado antes y a tiempo medidas adecuadas como la designación de un Relator Especial, la crisis actual de derechos humanos en Colombia no sería tan aguda. Por todas estas razones, las organizaciones no gubernamentales y sociales colombianas desde hace muchos años hemos pedido y continuamos pidiendo la adopción de un mecanismo como el Relator Especial, puesto que aseguraría que la grave situación en Colombia recibiría la atención y seguimiento internacional que su gravedad amerita.

7 Considerando todo lo anterior, las organizaciones no gubernamentales y sociales firmantes queremos reconocer la importancia de la iniciativa del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de evaluar las posibilidades de abrir una oficina permanente en Colombia, y manifestamos nuestra voluntad de apoyar medidas provenientes de la comunidad internacional que estén encaminadas a combatir efectivamente la crisis de derechos humanos que

vivimos. Para que la eventual apertura de una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia pueda contribuir de manera eficaz a la mejoría de la situación, es imprescindible que esté dotada de real autoridad y clara independencia frente al Estado colombiano. En este sentido, las organizaciones firmantes estimamos que la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos - o cualquier mecanismo similar que tenga como propósito mejorar la situación de derechos humanos - debería reunir las siguientes características:

- (a) Estar a cargo de un experto independiente y contar con los recursos suficientes para poder cumplir sustancialmente con las funciones que le serían encomendadas;
- (b) Tener entre sus funciones la de supervisar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los relatores y otros expertos de Naciones Unidas, y de otros organismos intergubernamentales. En esta materia debería asesorar al gobierno y señalarle los obstáculos que impidan la puesta en práctica de las recomendaciones y promover la remoción de los mismos;
- (c) Estar en capacidad de recibir información de todas las fuentes disponibles, es decir, de instancias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales e individuos.
- (d) Estar en capacidad de complementar las actividades de los relatores temáticos, los grupos de trabajo y los demás mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos de N.U. relacionados con Colombia;
- (e) Informar a la Comisión de Derechos Humanos sobre los progresos o retrocesos ocurridos en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por mecanismos temáticos de la Comisión.

(f) Elaborar informes públicos asequibles a las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, y a los sectores sociales colombianos afectados, donde evalúe no sólo el estado del cumplimiento de las recomendaciones internacionales, sino también el impacto de sus labores sobre la situación de derechos humanos en el país.

8 Las organizaciones no gubernamentales y sociales firmantes consideramos que el cumplimiento de estas condiciones ayudaría a garantizar que la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos contribuyera de manera eficaz a la superación de la crisis de derechos humanos en Colombia. Por el contrario, si las condiciones arriba señaladas no se logran reunir, existiría el peligro de que la oficina propuesta sirviera de pretexto para impedir o reducir la operación de los mecanismos de supervisión de la Comisión de Derechos Humanos de N.U.. En todo caso, la necesaria designación de un Relator Especial para Colombia no debe verse obstaculizada por el eventual establecimiento de una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el país.

9 Además de los elementos anteriormente planteados, ha ocurrido recientemente un hecho gravísimo que dificulta - si no imposibilita - el establecimiento de una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el país. El 16 de agosto de 1995, el Gobierno declaró mediante decreto presidencial el estado de conmoción interior, que según la Constitución Política se reserva para el caso de «grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las

atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía». ¹⁰ A juicio de las organizaciones y sectores sociales firmantes, no existen plenamente las condiciones exigidas por la Constitución, en particular en cuanto a la excepcionalidad y la inminencia de la amenaza. Por consiguiente, manifestamos nuestra opinión de que esta medida desborda el marco de la ley y constituye una violación abierta de la Constitución. En tales circunstancias, la puesta en marcha de la iniciativa de abrir una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia podría ser un respaldo inapropiado a esta política del Gobierno atentatoria a los derechos humanos, sobre todo si no se reúnen las condiciones señaladas que garanticen la independencia y autoridad de la oficina.

10 Aprovechamos, asimismo, para insistir en las inequívocas palabras de la Constitución Política que afirma que durante el Estado de Conmoción Interior «no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. (...) [Tampoco] se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado». ¹¹

Santafé de Bogotá, Agosto de 1995

¹ «La situación en Colombia», Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/L.17.

² Informe del Representante del Secretario General para los desplazados internos; Estudio de casos de desplazamiento: Colombia, Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1.

³ Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias: Visita de los Relatores Especiales a la República de Colombia del 17 al 26 de octubre de 1994, Doc. E/CN.4/1995/111.

⁴ Ejecuciones arbitrarias en Colombia, Doc. E/CN.4/1990/22/Add.1.

⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Informe de la visita realizada a Colombia por dos miembros del Grupo de Trabajo (24 de octubre a 2 de noviembre de 1988), Doc. E/CN.4/1989/18/Add.1.

⁶ Informe de la misión de evaluación del proyecto de apoyo a la Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de Colombia, Doc. E/CN.4/1993/61/Add.3.

⁷ *Ibid.*, párrs. 116 y 118.

⁸ E/CN.4/1995/111, párrs. 131 y 132.

⁹ *Ibid.*, párr. 122.

¹⁰ Constitución Política de Colombia, Art. 213.

¹¹ *Ibid.*, Art. 214.