

## Los derechos humanos en Colombia: realizaciones y desafíos

Intervención del Consejero Presidencial para los Derechos Humanos en el 44 periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Nueva York, 1992), con ocasión del examen del Tercer Informe Periódico del gobierno de Colombia

Señores miembros del Comité de Derechos Humanos:

Para el gobierno de Colombia es muy satisfactorio poder dirigirse a este Comité, en cumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por una parte, creemos que la permanente vigilancia de los organismos internacionales y de la opinión del mundo es central para que se desarrollen los principios de defensa y protección de los derechos humanos: el diálogo que tendrá lugar hoy constituye para nosotros una nueva oportunidad de confrontar las políticas que desarrolla el Estado para cumplir con sus compromisos con el país mismo y con las Naciones Unidas. Pero también es satisfactorio que, desde cuando, hace casi cuatro años, Colombia participó en la discusión del Segundo Informe periódico, los cambios constitucionales, legales y políticos que ha vivido Colombia hayan estado impulsados por una clara decisión política de lograr una efectiva protección de los derechos de los ciudadanos.

La situación colombiana ha sido particularmente compleja, y a veces parece desafiar toda lógica. Las paradojas de su desarrollo reciente son evidentes. Durante años, en la década pasada, tuvo la más alta tasa de crecimiento económico de América Latina. Una política social decidida ha conducido a un mejoramiento en los índices de desarrollo humano, como los definen los expertos de las Naciones Unidas, hasta el punto de que en el Informe de Desarrollo Humano de 1990 se la presenta como uno de los tres o cuatro países del mundo donde mayores avances se han hecho a partir de 1960. En efecto, estos años han visto una ampliación del sistema educativo que redujo el analfabetismo de casi el 40% al 12%; que igualó la participación de las mujeres en el sector escolar e incluso, como lo muestran los índices actuales, le permitió superar la participación masculina, hasta en la educación superior. Han visto como los colombianos han ganado más de 10 años en su esperanza de vida, que es hoy de 68 a 69 años. Han visto como la mortalidad infantil, en 20 años, se redujo del 80 al 37 por mil. Han visto una reducción en los índices de concentración del ingreso, y una política económica cuidadosa que permitió atravesar los años difíciles de la llamada década perdida sin que se redujera el nivel de vida de la población y más bien siguiera mejorando. Y sin embargo, sigue actuando una guerrilla más numerosa que la de cualquier país latinoamericano; existe una delincuencia organizada de una magnitud y con unos recursos que habrían desafiado la estabilidad de cualquier gobierno, y sobre todo, hay niveles de violencia, general y política que no se encuentran en otras partes. La guerrilla continúa justificando su actuación, al menos públicamente, por la necesidad de superar precisamente los niveles de subdesarrollo y de miseria que sin su acción habrían disminuido todavía en mayor medida, y de lograr un sistema político abierto y democrático, en el que se

respeten plenamente los derechos humanos.

El proceso de apertura política, la integración de la economía al mercado mundial, la incremento del gasto público en áreas como la educación, la salud y la vivienda, que definen el plan de desarrollo del gobierno, son políticas de base sin las cuales es imposible realizar una política eficaz de protección a los derechos humanos. Pero ellas solas, como lo demuestra la historia del país, no son suficientes, y es preciso reconstruir y consolidar un Estado débil e ineficiente, sobre todo en las áreas de la protección del derecho a la justicia y el derecho a la vida. Esta reconstrucción, ha sido la convicción del gobierno, requería transformaciones institucionales radicales, comenzando por la misma constitución y requiere una voluntad política permanente para evitar que los cambios sean sólo formales y se hagan únicamente en el papel.

### 1. La revolución constitucional

Hace un año mi gobierno, al dirigirse a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, declaró su voluntad de impulsar en el país una radical reforma institucional, que permitiera abordar con seriedad los problemas de violencia que ha enfrentado Colombia durante cuatro décadas. Hoy podemos mostrar con satisfacción los rápidos cambios constitucionales, legales y políticos que se han realizado, y que constituyen una verdadera revolución pacífica. Con ello, un país que a veces parecía perder la esperanza y se sentía, en medio del asedio de una violenta guerrilla y de poderosos grupos de delincuencia organizada, al borde de una crisis insuperable, ha encontrado que puede mirar otra vez con optimismo el futuro.

En su interés por hacer de la nueva constitución un verdadero tratado de paz entre los colombianos, insistió el gobierno en convertir el tema de los derechos humanos en el centro de la reforma, y así lo hicieron los constituyentes elegidos por el pueblo colombiano. Los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos firmados por Colombia priman ahora, por mandato constitucional, sobre las leyes internas, y una extensa pero precisa carta de derechos define con claridad las obligaciones y limitaciones del Estado. En el campo de los derechos civiles y políticos, se destaca la prohibición constitucional de la tortura y la desaparición forzada, la prohibición de toda forma de detención administrativa, y la limitación a 36 horas del período máximo para la entrega de cualquier detenido a los jueces civiles por parte de las autoridades policiales o militares. Igualmente importante, en un país en el que hasta hace pocos años los tribunales militares podían, en estados de emergencia, juzgar y condenar a los civiles acusados de subversión, es la definición de que los organismos militares no pueden ni investigar ni juzgar a los civiles. El recurso del habeas corpus fue incorporado a la constitución, para evitar las restricciones injustificadas a las que fue sometido por la legislación de emergencia. Una nueva institución, el Defensor del Pueblo, totalmente independiente del gobierno, fue establecida, con amplios poderes para proteger a los ciudadanos cuyos derechos se encuentren amenazados o hayan sido violados.

La Asamblea constitucional acogió también la propuesta del gobierno de restringir las facultades presidenciales en situaciones de emergencia, al ordenar la vigencia de las "reglas del derecho internacional humanitario" cuando quiera que se declare, al definir un núcleo de derechos que no pueden suspenderse, más amplio

que el que se encuentra establecido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención de San José, y al fijarle estrictos términos en el tiempo y firmes controles por parte del Congreso y la Corte Constitucional. En consonancia con estos cambios, el gobierno levantó el Estado de Sitio, que había estado en vigencia durante los últimos siete años, y hoy se encuentra el país bajo el imperio de la legislación normal.

Especial mención requiere, en este año en que recordamos los 500 años del encuentro, en tantos aspectos doloroso y en tantos históricamente creador, de Europa y América, el amplio reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas. La nueva constitución señala el carácter multiétnico de la nación y el carácter oficial de las lenguas indígenas en sus propios territorios. Las tierras de los resguardos y reservas indígenas fueron declaradas inalienables. De este modo se hace irreversible el reconocimiento de la propiedad sobre ellas que tuvo lugar en el pasado lustro, y que cubre aproximadamente el 25% del territorio nacional. Dadas las prácticas económicas tradicionales de los indígenas este esfuerzo, además de reforzar la protección de unas culturas amenazadas por una modernización ciega, servirá para proteger para beneficio de la humanidad las tierras de la Amazonia colombiana, en su gran mayoría convertidas en resguardos. Las comunidades indígenas podrán gobernarse con sus propias autoridades y aplicar un sistema de justicia basado en sus tradiciones propias. En las primeras elecciones parlamentarias en las que se aplicaron las nuevas normas constituciones las comunidades indígenas, que representan un poco menos del 2% de la población nacional, eligieron 5 congresistas.

Por supuesto, corresponde al congreso desarrollar las normas constitucionales, cuya importancia exige una exposición más amplia que esta y que será hecha por el Dr. Manuel José Cepeda, para darles plena operatividad. En un terreno especial esto resulta de muy alta prioridad, y es el de la justicia. En efecto, gran parte de la violencia colombiana y de la violación de derechos humanos está vinculada a la profunda crisis que sufrió el sistema judicial durante la década pasada. Asediado por los grupos de delincuencia ligados a la droga, con los jueces amenazados y asesinados, agobiado por un incremento de la delincuencia vinculado a la expansión del tráfico, reveló unas deficiencias tan profundas que sólo mediante una reforma radical podía esperarse darles siquiera una mínima respuesta. Ante la elevada impunidad en que quedan todos los delitos en el país, muchos grupos particulares cayeron en la tentación de organizar, en ocasiones sobre la base de normas legales que daban pie para ello, grupos denominados de autodefensa, y que fueron perdiendo todo límite y todo control. Hoy esos grupos son ilegales, centenares de sus miembros han entregado las armas aprovechando un decreto que suspendió las penas para aquellos que no estuvieran acusados de delitos diferentes a la pertenencia a organizaciones llamadas de justicia privada o autodefensa y al porte de armas, otros han sido capturados y otros se han disuelto y han dejado de actuar. Sin una eficaz justicia, sobre todo en las zonas rurales donde actúa la guerrilla, la población seguirá mirando con simpatía a quienes se presentan como sus protectores contra el secuestro o la extorsión, y existirán factores que propicien la formación de nuevos grupos armados. Al mismo tiempo, la elevada impunidad constituye un factor que estimula, en miembros de los organismos de seguridad y de la fuerza pública, la violación de las normas legales.

La prioridad que da el gobierno a la reforma judicial se ha reflejado en la diligencia

con la que se ha tratado de llevar a la acción el ordenamiento constitucional. Es preciso aprovechar el impulso político y el consenso que sobre estos problemas existe en el país para evitar que las normas constitucionales queden sin desarrollo y aplicación, y se conviertan en motivos de frustración. Ya ha sido aprobado un nuevo código de procedimiento penal, que entrará en vigencia el próximo mes de julio, que recoge los cambios constitucionales y suprime algunas de las normas más objetadas de la legislación de emergencia. Sin embargo, por efecto inmediato de la constitución, las normas que restringían la aplicación del Habeas Corpus, las que permitían detenciones hasta de 5 días por parte de autoridades policiales y las que autorizaban a los cuerpos de inteligencia militar para investigar a los civiles han sido derogadas. Se expidió también la ley reglamentaria de la nueva Corte Constitucional, que tiene a su cargo la revisión de constitucionalidad de cualquier norma expedida en desarrollo de Estados de Excepción, por iniciativa propia, o, por demanda de cualquier ciudadano, de toda ley o norma que contradiga los principios de la constitución. La primera Corte ya ha sido nombrada y ha asumido sus funciones. También fue reglamentado el recurso de tutela, que permite a todo ciudadano cuyos derechos fundamentales se encuentren amenazados acudir a cualquier juez de la república para obtener protección inmediata. Los ciudadanos han comenzado a utilizar este mecanismo, y la nueva Corte Constitucional ha seleccionado los primeros casos para su revisión. Otras normas, como la ley que reglamenta al Defensor del Pueblo o la que definirá los poderes presidenciales en situaciones de emergencia, han sido presentadas al Congreso y deberán ser expedidas en los próximos meses. En todo caso, y como los derechos fundamentales son, por definición constitucional, de cumplimiento inmediato, se ha acelerado el proceso de organización de la Defensoría del Pueblo. El primer defensor asumió su cargo hace menos de un mes y ha iniciado su actuación.

## 2. Medidas políticas

Estos cambios institucionales, impulsados por el gobierno, han estado acompañados de una serie de medidas que muestran el firme compromiso político del Estado con la defensa de los derechos humanos y la superación de los factores de violencia del país. El gobierno sigue ofreciendo una salida negociada al conflicto con la guerrilla; en el curso de 1991 tres grupos guerrilleros firmaron la paz y se sumaron al M-19 para participar pacíficamente en la política nacional. El gobierno espera que los grupos que aún persisten en la defensa armada de un proyecto político de inspiración totalitaria y que no tiene apoyo de la población colombiana, acepten participar en los procesos democráticos de Colombia, y suspendan una lucha que viola todas las normas que la misma guerrilla pretende defender. En efecto, la guerrilla colombiana ha hecho del secuestro, el cobro de rescates y la extorsión de civiles la fuente principal de subsistencia, lo que ha conducido a retaliaciones ilegales y al escalamiento de la violencia; ha apelado también en forma rutinaria a la ejecución sumaria de campesinos que cooperan con el Estado, al minado de los caminos rurales, a consecuencia de lo cual han quedado mutilados centenares de civiles, y al juicio de funcionarios locales, seguido en algunos casos de su ejecución. Una salida negociada al conflicto guerrillero es deseada por la inmensa mayoría de los colombianos, y es el camino que ofrece mayores garantías para la protección de los derechos humanos en el país. El gobierno ha propuesto medidas generosas a los guerrilleros, para garantizar su incorporación pacífica y productiva en la vida del país, como la concesión directa de curules en los órganos legislativos, la plena amnistía, y

el desarrollo de planes sociales y económicos orientados a favorecer a los ex-guerrilleros. Una nueva Consejería para la Política Social se ha creado, para manejar estos programas de reinserción en forma eficiente y preparar los mecanismos para la eventual firma de la paz.

Ha diseñado además el gobierno una política integral contra la violencia, que redefine los principios sobre los que se apoya la seguridad interna del país, y en la que tiene importante papel la protección de los derechos humanos. El presidente Cesar Gaviria expidió recientemente una directiva en la que define algunos de los aspectos centrales de esta política. Queremos destacar, por su importancia para resolver la situación de las desapariciones que ocurren en el país y muchas veces se atribuyen a agentes del estado, las instrucciones que ordenan establecer en forma inmediata un sistema nacional centralizado de registro de detenidos y un mecanismo unificado de seguimiento de las denuncias por desaparición y de identificación de cadáveres. Un procedimiento, cuidadosamente diseñado, se encuentra ya en funcionamiento en varias instituciones del Estado, y entrará a funcionar en forma total dentro de dos meses.

Como parte integral de la estrategia contra la violencia, el presidente ha ordenado que, de acuerdo con la nueva constitución, se refuerce la formación de los miembros del ejército y la policía, en todos los niveles y en todos los cursos de ascenso, en el tema de los derechos humanos y, en especial en las fuerzas militares, del derecho internacional humanitario. Para reforzar la coordinación entre los sectores civiles y militares del Estado, se ha nombrado por primera vez en cuarenta años un ministro de defensa civil, e igualmente se ha colocado a un civil como director del servicio de inteligencia del gobierno. Estos cambios colocan también a la Policía bajo el mando inmediato de una autoridad civil, en el nivel más alto. Las normas constitucionales, por otra parte, han reiterado el carácter civil de la policía y la autoridad que los alcaldes y gobernadores tienen sobre ella en el ámbito de su jurisdicción.

En este contexto, las acusaciones de violación contra los agentes de la Fuerza Pública han disminuido, y las autoridades militares y judiciales han actuado con decisión para adelantar las investigaciones y sancionar a los culpables. Algunas incidentes graves que se han presentado en los últimos meses se diferencian claramente de lo que ocurría hace algunos años porque hubo, en forma inmediata, detención de los presuntos responsables, y porque el proceso de investigación se ha adelantado con procedimientos más eficaces y mayor decisión. Existen, es cierto, situaciones en las cuales el control de la acción de todos los agentes del Estado resulta todavía incompleto, pero cree el gobierno que está avanzando en la dirección correcta. Aunque los niveles generales de violencia del país siguen siendo muy elevados, confía el gobierno en que la radical reforma del sistema judicial que impulsó en la Asamblea Constituyente, y que empezará a poderse en práctica con el nombramiento del Fiscal General de la Nación, permitirá reducir los niveles de impunidad que tanto favorecen la violación de los derechos humanos en Colombia. Es allí, en la debilidad del Estado que no logra castigar a quienes, como los guerrilleros, extorsionan, secuestran y asesinan civiles, ni a quienes, usurpando las funciones del Estado, asesinan a delincuentes o a presuntos guerrilleros, donde reside la mayor responsabilidad del gobierno colombiano en este terreno.

### 3. El contexto internacional

Muchas de las medidas adoptadas en los 15 meses de acción de este gobierno coinciden con las que fueron sugeridas por algunos de los organismos de las Naciones Unidas que ofrecieron a Colombia su cooperación en años recientes. Varios grupos de trabajo y relatores especiales de las Naciones Unidas visitaron a Colombia después de 1988. Sus informes han sido estudiados con cuidado y, al confrontar sus recomendaciones con lo que se ha hecho en este breve tiempo, resulta evidente que, en buena parte, han sido adoptadas. También desde 1988, el gobierno colombiano se ha beneficiado de la asesoría prestada por expertos del Centro de Derechos Humanos, y el proceso de cambio institucional y de fortalecimiento de los mecanismos de protección y difusión de los derechos humanos ha gozado del apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Creemos que estas acciones, acordadas voluntariamente entre el gobierno de Colombia y los organismos respectivos, han sido exitosas, como lo han sido también los programas de promoción de derechos humanos desarrollados por el gobierno con la cooperación de gobiernos como el de Canadá y el Reino de los Países Bajos. Las tareas del CICR, a cuyos funcionarios se dio pleno acceso a todos los detenidos que estuviesen a cargo del ejército y la policía, representan una contribución adicional a estos esfuerzos. El gobierno seguirá abierto a la acción de los organismos internacionales, y tratará de reforzar las oportunidades de cooperación. En los próximos meses, y en desarrollo de una invitación del gobierno colombiano, realizará una visita al país la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Encontrará un gobierno que, en medio de grandes dificultades, ha asumido con decisión una política coherente orientada a que se recupere la plena vigencia de los derechos humanos en Colombia, y podrá ver que, aunque no pueden esperarse resultados inmediatos en una situación tan compleja, es posible compartir el optimismo que existe hoy entre nuestros compatriotas, los cuales saben que es posible superar la violencia colombiana y consolidar, con el apoyo y el compromiso de los ciudadanos de las más diversas concepciones políticas o sociales, una sociedad tolerante y respetuosa de los derechos de todos.

Nueva York, abril 1 de 1992