



Mesa IV

Los Derechos Humanos:
¿condicionantes de la política de la cooperación internacional?



Dusan Chrenek

Policy Unit. Consejo de la Unión Europea

Política de la Unión Europea respecto a Colombia

Colombia es un país que durante décadas está asolado con la violencia, con un conflicto con los grupos armados ilegales, con las graves violaciones a los derechos humanos y con las infracciones al Derecho Humanitario. Al mismo tiempo Colombia es un país democrático, con las instituciones democráticas bien asentadas y con un Gobierno que hace muchos esfuerzos por fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio de su país, para superar el conflicto armado, mejorar la situación de los derechos humanos y la observancia del Derecho Internacional Humanitario, así como aumentar el nivel de seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

De esta visión parte también la política de la Unión Europea respecto a Colombia, aprobada por las Conclusiones del Consejo del pasado 13 de diciembre. Dicha política se basa en la solidaridad con el pueblo colombiano y reafirma el apoyo decidido de la Unión al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos por restablecer el imperio de la ley y la presencia del Estado en todas las partes del país, así como en su lucha contra el terrorismo y la producción y el tráfico ilegales de drogas. La Unión Europea respalda al Gobierno de Colombia, al tiempo que permanece vigilante del respeto de los derechos humanos y de la ley humanitaria internacional.

La Unión Europea reiteradamente expresó su preocupación con la grave situación de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sobre todo respecto a los atroces homicidios, masacres, secuestros y los desplazamientos internos forzados. La UE exigió a todas las partes en el conflicto respetar los derechos humanos, y llamó a los grupos ilegales a cesar todas las hostilidades, liberar incondicionalmente a los rehenes y entablar el proceso de paz. Es evidente que los grupos armados al margen de ley, las FARC, los paramilitares y el ELN, cometieron y siguen cometiendo graves y nume-

rosas infracciones como ataques a la población civil, ataques indiscriminados, homicidios, masacres, toma de rehenes, actos de terrorismo, desplazamientos forzados etc. La respuesta de la UE a estos actos horribles es contundente -las FARC, las Autodefensas Unidas y el ELN están en la lista de grupos terroristas de la UE-.

La política de la Comunidad Internacional hacia Colombia está guiada por el proceso de Londres. En julio de 2003 el grupo G-24 (donde la UE está representada por la Comisión y sus Estados Miembros) entabló en Londres un diálogo político y de cooperación con el Gobierno de Colombia. En la declaración conjunta, el G-24 expresó su apoyo al Gobierno de Colombia y acordó enfocar sus programas de cooperación al fortalecimiento de las instituciones, alivio de la crisis humanitaria, protección de los derechos humanos, las actividades en el medio ambiente y el desarrollo de las alternativas a la producción de drogas. De su parte el Gobierno se comprometió a buscar la solución negociada al conflicto e implementar las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas. En febrero pasado se celebró la segunda reunión de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia donde se reafirmó la declaración de Londres. En Cartagena, el G-24 reconoció los esfuerzos realizados y los logros obtenidos por el Gobierno de Colombia, como también los avances y la disposición del Gobierno para trabajar en la aplicación de las Recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y le alentó a continuar los esfuerzos a fin de obtener resultados a la mayor brevedad posible.

En este contexto quisiera destacar que la UE apoya plenamente el trabajo realizado en Colombia por la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (OACDH). OACDH sigue desempeñando un papel muy

La política de la Unión Europea se basa en la solidaridad con el pueblo colombiano

importante en la observación, asesoría, cooperación técnica y promoción de los Derechos Humanos. Esperamos que el Gobierno de Colombia utilice plenamente sus servicios para la preparación de las políticas necesarias en la materia de los derechos humanos, como por ejemplo el Plan de Acción Humanitaria o el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

La UE atribuye una gran importancia al papel de la sociedad civil y por eso nos alegra que en Cartagena la sociedad civil mostró su disposición a participar activamente en la búsqueda de una solución pacífica del conflicto y el Gobierno declaró su disposición a brindar los espacios de participación a la sociedad civil.

La UE cree que el proceso negociado de paz es el mejor camino para resolver los graves problemas que sufre el país. En lo que se refiere al conflicto armado, básicamente, la estrategia de la Unión consiste en un "compromiso gradual" en las conversaciones de paz existentes y futuras, como medio más eficaz de ayudar al Gobierno colombiano en su búsqueda de una solución negociada al conflicto.

En cuanto a la estrategia de "compromiso gradual", se desarrollaría en varias fases, a saber:

- La **primera fase** es en la que se encuentra actualmente la Unión: apoyo de principio.

- La **segunda fase** consiste en la incorporación formal de la Unión a los procesos de paz mediante un endoso político visible, puede ser a través de una representación de la Troika o de los Jefes de las Misiones Diplomáticas de la UE en Bogotá. Se pondría en marcha cuando:

- El Gobierno de Colombia apruebe un marco legal general regulador de las conversaciones con todos los grupos armados, sin distinciones, que sea compatible con sus compromisos internacionales. Un marco jurídico tiene que tener los mecanismos adecuados que reconozcan y garanticen plenamente los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas.

- Los grupos armados ilegales declaren un alto de fuego, efectivamente cesen todas las hostilidades y se comprometan a respetar el derecho internacional humanitario

- La **tercera fase** comporta un compromiso de la Unión a apoyar financieramente un proceso de desarme, desmovilización y reinserción mediante un "paquete financiero para la paz". El tránsito a esta fase se desencadena cuando se haya acordado y definido una hoja de ruta que explicita el proceso mencionado (con plazos y puntos de referencia concretos) y todas las partes se comprometan a parar la producción y el tráfico de drogas.

- La cuarta fase consiste en que la UE retire a un grupo ilegal determinado de la lista terrorista europea. Una decisión políticamente tan sensible como ésta sólo se puede adoptar cuando el grupo ilegal en cuestión haya cesado efectivamente cualquier actividad armada y se haya incorporado al proceso de paz de manera irreversible.

Esta estrategia de la UE es aplicable a todos los grupos armados ilegales y consta de una serie sucesiva de incentivos para todas las partes involucradas en el conflicto. Lógicamente, su aplicación debe ajustarse a las evoluciones sobre el terreno de forma que la Unión y sus Estados miembros puedan reaccionar con flexibilidad y positivamente a los progresos genuinos registrados en los procesos de negociación.

Al mismo tiempo hay que decir que la política de la UE hacia Colombia no se puede llevar a cabo bajando el estándar de la UE respecto a los derechos humanos y el derecho humanitario internacional y la UE va a seguir con atención la evolución en Colombia en estos ámbitos.

En conclusión, quisiera subrayar que el Gobierno de Colombia y la UE comparten el mismo objetivo: garantizar los derechos y mejorar las condiciones de la vida de los ciudadanos de Colombia que sufren de la violencia generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, terrorismo y el tráfico de drogas. La UE continúa su política de respaldo al Gobierno colombiano en sus esfuerzos por fortalecer la seguridad y la calidad de vida de todos los ciudadanos, asegurar el respeto a la ley y a los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como en la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas. Respecto al proceso negociado de paz, la política de la UE está muy clara: estamos preparados para asistir al proceso en el marco de una estrategia comprensiva y realista de una forma gradual que responda al cumplimiento de los criterios fijados por el Consejo de la Unión Europea.



Michael Frühling

Director de la Oficina en Colòmbia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario son guías útiles para la superación del conflicto armado en Colombia y para la política de cooperación internacional

En nombre de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos agradezco a la Mesa Catalana por la Paz y los Derechos Humanos en Colombia la invitación a participar en estas Jornadas, convocadas con el fin de reflexionar sobre el rol que la cooperación internacional puede asumir en países azotados por un conflicto armado interno.

Sea lo primero recordar que esta Oficina ha sido establecida en virtud del Acuerdo celebrado el 29 de noviembre de 1996, en Ginebra (Suiza), entre el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas, para cumplir cinco funciones básicas¹ :

1ª Observar la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario "en el contexto de violencia y conflicto armado interno que vive el país"².

2ª Informar sobre lo observado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el fin de que éste presente cada año ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU informes analíticos sobre la situación colombiana.

3ª Asesorar a los órganos del Estado y a la sociedad civil en temas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

4ª Ofrecer y proporcionar asistencia técnica en materias relacionadas con su mandato.

5ª Promover y divulgar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario entre los colombianos.

La situación colombiana

En su último informe sobre Colombia, correspondiente al año 2004 y presentado ante la Comisión de Derechos Humanos hace muy pocos días, el 13 de abril de 2005, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha hecho dos importantes observaciones. La primera, que la situación de los derechos humanos, tanto en lo que se refiere a los derechos civiles y políticos como en lo atinente a los derechos económicos, sociales y culturales, "continuó siendo crítica"³. La segunda, que su Oficina en Colombia "siguió registrando graves infracciones [del derecho internacional humanitario] por parte de los grupos armados al margen de la ley, en particular por las FARC-EP y los grupos paramilitares"⁴, aunque también se registraron "infracciones atribuidas a miembros de la fuerza pública que irrespetaron la inmunidad de la población civil"⁵.

1. Ver Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 29 de noviembre de 1996, IV,5-6 y V,7-11.

2. Ibidem, IV,5.

3. Ver Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párr. 82.

4. Ibidem, párr. 104.

5. Ibidem, párr. 107

La situación de los derechos humanos continuó siendo crítica

Varios son los elementos fácticos que contribuyen a la persistencia de esta injusta e inaceptable situación. El primero de ellos es que muchas violaciones de los derechos humanos se perpetran más allá del contexto de la conflictividad bélica, como ocurre, por ejemplo, con las detenciones arbitrarias y con los tratos crueles, inhumanos o degradantes infligidos a los integrantes de la población carcelaria. El segundo, que un buen número de esas violaciones tiene por autores a miembros de grupos armados de naturaleza paramilitar, cuya actuación ilegítima se desenvuelve ya porque las autoridades omiten el cumplimiento de su deber de garantía, ya porque ella goza de la tolerancia o de la aquiescencia de servidores públicos. El tercero, que no pocas de tales violaciones tienen carácter grave, masivo o sistemático. El cuarto, que con ocasión y en desarrollo del conflicto armado los miembros de los grupos ilegales, tanto los guerrilleros como los paramilitares, se han involucrado en la comisión a gran escala de crímenes de guerra.

Ante esta situación parece necesario recordar las relaciones de convergencia y complementariedad que se dan entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Como lo ha expresado un experto en el tema, al desarrollarse estas dos ramas del derecho internacional, y en el marco de la elaboración de sus más recientes instrumentos, se ha descubierto que "ambas tienen varias interacciones y varias perspectivas en común"⁶. De ello es buena muestra la coincidencia garantista que se da, con respecto a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la libertad individual, entre instrumentos como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y las *prescripciones humanitarias* recogidas en el artículo 3º común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo II adicional a estos convenios, adoptado en 1977.

Para dejar atrás los horrores y los estragos que la violencia produce hoy entre miles de colombianos, es necesario, por lo tanto, que en el país adquieran pleno vigor no sólo las normas internacionales cuya finalidad es regular la conducción de las hostilidades y proteger a las víctimas de la guerra, sino también las normas internacionales adoptadas con el propósito de amparar

a las personas contra el ejercicio antijurídico de las competencias estatales.

La superación del conflicto armado interno requiere una respuesta integral del Estado

El conflicto armado interno que desde hace muchos años se libra en el territorio de la República de Colombia tiene varias dimensiones, y en cada una de ellas son fácilmente apreciables múltiples consecuencias dañinas. En ese conflicto se interrelacionan diversos factores que tienden a nutrir su reproducción: las ideologías justificatorias de la violencia, las exclusiones políticas, económicas y sociales, la producción y el tráfico de drogas, el comercio ilícito y la proliferación de armas, el peso de otros intereses económicos y el empleo de la guerra como *modus vivendi*.

Como en reiteradas ocasiones lo ha hecho notar la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el carácter pluridimensional del conflicto armado colombiano demanda que para obtener su cabal superación se realice un conjunto de esfuerzos, sostenidos en el tiempo y apoyados en un enfoque multiforme y completo. Para dejar atrás ese conflicto no es suficiente la aplicación de medidas aisladas. Una respuesta integral del Estado a la situación de conflictividad violenta debe incorporar el diseño y la puesta en práctica de medidas que abarquen, por lo menos, cuatro campos⁷:

1º El político-democrático y del Estado de derecho (dentro del cual debe requerirse el concurso y la cooperación de todas las fuerzas civiles democráticas, aun las de oposición).

2º El de las políticas económicas, sociales y humanitarias (incluyendo la política contra la producción, el tráfico y el consumo de drogas estupefacientes).

3º El de las políticas militares.

6. Swinarski, Christophe, Principales nociones e institutos del derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1991, p. 83.

7. Ver Naciones Unidas, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Para lograr la paz en Colombia se necesitan justicia, verdad y reparación, Barcelona, 28 de febrero de 2004, pp. 2-3.



4º El de la adopción y puesta en práctica de una estrategia de negociación adecuada con los grupos armados ilegales.

Sobre la superación del conflicto ha expresado la Oficina bajo mi dirección:

"El conflicto interno colombiano -caracterizado por su degradación y por el negativo impacto que tiene en el ejercicio, el goce y el disfrute de los derechos humanos de miles de personas- ha venido a constituirse en uno de los más poderosos obstáculos para que el país logre alcanzar un equitativo desarrollo económico y social, erradicar las formas de pobreza absoluta y fortalecer sus instituciones democráticas. Ello convierte la tarea de hacer cuanto sea necesario para superar ese conflicto en una responsabilidad y en un reto, que el Estado democrático y de derecho vigente en Colombia debe asumir en medio de sus dificultades y de sus limitaciones"⁸.

En este orden de razonamientos, resulta claro que la cooperación internacional con Colombia debe contribuir a que, ajustándose a las pautas trazadas por el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el Estado colombiano logre cumplir con éxito cuanto le corresponde hacer para poner fin al conflicto armado interno y para crear las condiciones dentro de las cuales las personas sometidas a su jurisdicción puedan disfrutar plenamente de ese "orden político, económico y social justo" a que hace referencia el Preámbulo de la Constitución Política de 1991.

La ONU y la superación del conflicto armado interno en Colombia

A la superación del conflicto armado en Colombia se refieren varias de las recomendaciones contenidas en los informes sobre el país presentados en los últimos años, ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por el Alto Comisionado⁹. En esas recomendaciones:

- a. Se insta al Gobierno, a los grupos armados ilegales y a los sectores representativos de la sociedad civil a no escatimar esfuerzos para establecer acercamientos dirigidos al diálogo y a la negociación.
- b. Se recuerda que en los procesos de diálogo y negociación han de tenerse en cuenta, desde un

La cooperación internacional debe contribuir a que el Estado colombiano logre poner fin al conflicto armado interno

principio, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

- c. Se advierte de que el marco jurídico de tales procesos debe reconocer y garantizar plenamente los principios fundamentales de verdad, justicia y reparación para las víctimas.

Al formular sus recomendaciones, el Alto Comisionado siempre ha tenido muy claro que la paz y la justicia no son conceptos opuestos, ni valores en pugna, ni principios antagónicos. No es posible ir en la búsqueda de la paz sin transitar por el camino de la justicia. Como lo demuestra la experiencia de otros países, resulta inútil pretender el logro de la paz dejando en la impunidad los crímenes y sin resarcimiento a las víctimas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la aplicación de mecanismos de justicia transicional permite, simultáneamente, el logro de dos finalidades. La primera, impedir que queden en la impunidad los delitos graves conforme al derecho internacional perpetrados por miembros de grupos armados al margen de la ley. La segunda, otorgar beneficios de orden procesal a aquellos miembros de esos grupos ilegales que hagan una contribución efectiva a la finalización del conflicto armado, al esclarecimiento de la verdad sobre los crímenes por ellos cometidos, a la administración de justicia y al desagravio y la satisfacción de las víctimas.

Las recomendaciones del Alto Comisionado -reiteradas en el informe presentado en 2005 por la doctora Louise Arbour- se orientan a procurar que con la aplicación de las normas legales adoptadas por el Estado en materia de reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos armados ilegales (estén ellos constituidos por guerrilleros o por paramilitares) la sociedad colombiana pueda obtener:

8. Naciones Unidas, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Patrones internacionales en materia de verdad, justicia y reparación para lograr la superación del conflicto armado interno, Bogotá, 2 de abril de 2004, p. 2.

9. Op. Cit. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, párr. 168; párr. 117; párr. 142

La aplicación de mecanismos de justicia permite impedir que queden en la impunidad los delitos graves

1º La desmovilización de los miles de personas que hoy participan directamente en las hostilidades y han contribuido, con sus conductas criminosas, a la degradación del conflicto armado como efecto de la sistemática infracción de los principios humanitarios de limitación, distinción, proporcionalidad y protección general de la población civil.

2º El desmantelamiento de los aparatos ilegales - unos creados por el paramilitarismo y otros por la insurgencia- cuya actividad perturba sin cesar el orden público, afecta el ejercicio, el goce y el disfrute de los derechos fundamentales entre grandes sectores de la población, contribuye a la corrupción administrativa y al saqueo del erario, e incide de modo negativo en la gobernabilidad de muchas entidades territoriales.

3º La extinción de todo nexo delictivo entre agentes del Estado y personas de condición particular comprometidas en atroces modalidades de criminalidad.

4º La eliminación de cualquier elemento normativo o fáctico de impunidad.

5º El reconocimiento efectivo de los derechos de las víctimas de delitos graves conforme al derecho internacional:

- A conocer la verdad sobre los crímenes, sobre sus motivaciones, sobre las circunstancias en que ocurrieron y sobre la suerte corrida por quienes sufrieron muerte o desaparición forzada.

- A exigir del Estado la investigación de las atrocidades, la captura y el juzgamiento de los responsables de las mismas, y la aplicación a éstos de sanciones impuestas con observancia de los principios internacionales sobre necesidad y proporcionalidad de las penas.

- A ser destinatarias de prestaciones concretas dirigidas a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y el otorgamiento de garantías de no repetición de las conductas criminosas.

- A tener participación directa y activa en todos los procesos públicos desarrollados para la efectiva puesta en práctica de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Las pautas básicas de una normativa interna para la desmovilización de miembros de grupos armados ilegales

En este orden de ideas, la Alta Comisionada y su Oficina en Colombia consideran que la normativa interna adoptada para procurar la desmovilización de los miembros de los grupos guerrilleros y de los grupos paramilitares sólo alcanzará cabalmente los objetivos antes enunciados si ella se ajusta a las pautas trazadas por los principios internacionales para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

Por consiguiente, esa normativa interna deberá:

- Ser compatible con las obligaciones que en el campo de la administración de justicia ha contraído la República de Colombia al convertirse en Estado Parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, y del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

- Diseñarse admitiendo que el país vive, desde hace muchos años, una situación persistente de conflicto armado interno dentro del cual los miembros de los grupos armados ilegales se han involucrado en frecuentes y reiteradas conductas constitutivas de delitos graves conforme al derecho internacional, muchos de ellos ubicables en el campo de los crímenes sujetos a la competencia de la Corte Penal Internacional.

- Estar dirigida exclusivamente a miembros de grupos armados ilegales que tras haber suscrito acuerdos colectivos con el Gobierno hayan dejado las armas y cesado por completo tanto las hostilidades bélicas como los ataques contra la población civil, por efecto de actos de desmovilización sujetos a permanente control y veeduría.

- No tener como destinatarios a personas que individualmente hagan dejación de grupos armados organizados fuera de la ley cuyas actividades delictivas sigan ejecutándose.



-- Aplicarse por autoridades judiciales independientes e imparciales.

- Condicionar la concesión de beneficios judiciales para los procesados -como el de la reducción de la pena o el de la libertad condicional- a que éstos cooperen con el Estado, de modo voluntario y eficaz, en la tarea de esclarecer la verdad, señalar las responsabilidades de carácter penal derivadas de la perpetración de los delitos y recuperar para sus legítimos propietarios los bienes violentamente arrebatados.

- Establecer para los condenados un tiempo efectivo de privación de la libertad que resulte compatible con los principios internacionales sobre la proporcionalidad cualitativa y cuantitativa de la pena, y que se cumpla sin tratamientos preferenciales en favor de aquéllos.

- Señalar en forma taxativa las prestaciones reparatorias que en favor de las víctimas deberán cumplir los responsables de los crímenes y aun, en ciertos casos, el propio Estado.

- Negar toda conexidad entre delitos políticos y delitos comunes constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos o de infracciones graves de la normativa humanitaria, como la ejecución extrajudicial, la desaparición forzada, la tortura, el homicidio en persona protegida, la toma de rehenes y los actos de violencia sexual.

- Regular lo concerniente a la interdicción política temporal de las personas condenadas, y a su inhabilidad para ingresar a los cuerpos armados oficiales.

- Crear mecanismos restrictivos para impedir que los autores o partícipes de gravísimos crímenes puedan llegar a beneficiarse de instituciones como la prescripción, la amnistía, el indulto precoz o el asilo.

Al señalar estas pautas a las autoridades colombianas, tarea cumplida por la Oficina en desarrollo de las funciones de asesoría que le asigna su mandato¹⁰, he tenido ocasión de recordar:

"La comunidad internacional ha adoptado los principios y normas en materia de verdad, justicia y reparación con el significativo propósito de que los pueblos tengan la posibilidad de edificar la paz y construir la reconciliación sobre bases justas, firmes y duraderas. La paz y la reconciliación no pueden estar fundadas ni en el olvido de los críme-

nes, ni en la indulgencia hacia los criminales, ni en el menosprecio por las víctimas"¹¹.

Las políticas de cooperación internacional frente a la situación colombiana

Frente al panorama situacional ya descrito, y -particularmente- atendiendo a la próxima adopción por el Congreso colombiano de una ley sobre reincorporación de miembros de grupos armados organizados fuera de la ley, la comunidad internacional debe seguir actuando guiada por la consideración de que el presupuesto fundamental en la búsqueda de una reconciliación plena y de una paz sostenible para el país es dar a los procesos de negociación entre el Estado y esos grupos ilegales un marco normativo adecuado.

Adecuado significa que el Estado colombiano asegure el reconocimiento efectivo y la garantía eficaz de los derechos enunciados por las Naciones Unidas en instrumentos como los "Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, el Conjunto de Principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, y los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones".

No fue por casualidad que los representantes gubernamentales que participaron en la segunda reunión de la Mesa de coordinación y cooperación internacional para Colombia, celebrada en Cartagena durante los días 3 y 4 de febrero del año en curso, al resaltar la importancia y relevancia de los procesos de desarme, desmovilización y reinserción que se han venido dando en Colombia, subrayaron "la necesidad de complementar el marco jurídico vigente con legislación que permita la realización de los principios de verdad, justicia y reparación", y señalaron que "esto permitiría además un mayor apoyo a estos procesos"¹².

10. Ver Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 29 de noviembre de 1996, V,7,a) y e).

11. Op. Cit, Como presupuesto básico para alcanzar una paz sostenible y una sociedad reconciliada, los procesos de negociación con grupos armados ilegales necesitan un marco jurídico que respete los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, Bogotá, 1º de marzo de 2005, p. 6.

12. Ver Declaración de Cartagena, 3 de febrero de 2005, párr. 8.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos considera de singular importancia el hecho de que la cooperación internacional con respecto a ese país se oriente a contribuir al fortalecimiento de sus instituciones democráticas y a la consecución, dentro de los parámetros que ya señalé, de una salida negociada para el conflicto armado interno que hoy afronta. Con esta orientación se presta un gran servicio a la tarea de promover el respeto por los derechos humanos, la observancia del derecho internacional humanitario y la edificación de la paz.

En resumen, y para responder la pregunta formulada en el lema de este panel, las normativas sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario deben servir siempre, como las guías primarias y constructivas que son, en el desarrollo de todas las actividades relacionadas con la cooperación internacional.

Las normativas sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario deben servir como las guías primarias en la cooperación internacional



Liliana Uribe

Representante de la Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos

Retos en materia de Derechos Humanos de la cooperación de la Unión Europea con Colombia

La Unión Europea (UE) podría cumplir un papel decisivo respecto a Colombia si adoptara una política de cooperación suficientemente consistente que asumiera como principales derroteros: i) la superación de la persistente crisis de derechos humanos; ii) la solución política al conflicto armado interno; y iii) la consolidación del Estado social de derecho y la democracia. Tal vez estos tres temas podrían constituir el marco fundamental para darle forma, en relación con Colombia, a la "Asociación Estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe" que pretende, en palabras de Sanahuja, "establecer una 'asociación' UE-AL basada en los acuerdos 'de tercera generación' ya existentes, y en nuevos acuerdos 'de cuarta generación' con los mercados emergentes de América Latina [que] incluirían un diálogo político orientado al fomento de la democracia y los derechos humanos; programas de 'cooperación avanzada' que reflejaran el mayor avance relativo de estas economías; y, por primera vez, el compromiso de iniciar negociaciones conducentes al establecimiento de áreas de libre comercio"¹.

A continuación se presentan unas breves consideraciones sobre la cooperación de la UE en materia de derechos humanos, a partir del examen de sus pronunciamientos más recientes.

1. Sería conveniente que la UE profundice en la interpretación de la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia

La UE reconoce la existencia de una "grave situación de derechos humanos y derecho internacional humani-

tario, en particular en lo referente a los desplazamientos internos"². Si bien es cierto que ese reconocimiento es importante, la persistencia de una situación grave de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, por lo menos durante las dos últimas décadas, debe conducir al examen del carácter que revisten las violaciones de los derechos humanos y las infracciones del derecho humanitario.

En el octavo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos repara en la posibilidad de que muchas de las violaciones de derechos humanos, ocurridas en Colombia, constituyan crímenes de lesa humanidad debido a su carácter grave, masivo o sistemático. De igual manera, advierte que "muchas de las infracciones señaladas en este informe, cometidas como parte de un plan o una política, o como parte de la comisión a gran escala, constituyen crímenes de guerra. Varias de esas infracciones podrían constituir igualmente crímenes de lesa humanidad"³.

El Gobierno de Colombia recurrentemente ha argüido que el descenso en la tasa de homicidios, masacres y

1. José Sanahuja, "La importancia de Colombia en el marco de las relaciones políticas y de cooperación entre la Europa de los 25 y América Latina y el Caribe", *Memorias del Seminario-Taller: Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la Unión Europea y Colombia*, Lleida, julio de 2004, pág. 11.

2. Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Colombia, Bruselas (Bélgica), 13 de diciembre de 2004, párr. 2.

3. Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 61º período de sesiones, doc. E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párrafos 73 y 74.

secuestros es suficiente muestra de un mejoramiento de la situación de derechos humanos y derecho humanitario. La UE celebró "la reducción de las cifras globales de asesinatos y secuestros en Colombia que indican las estadísticas publicadas, y [manifestó] sus esperanzas de que esta tendencia descendente continúe"⁴.

En el octavo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, la Alta Comisionada advierte:

"Al estudiar la situación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario se debe destacar que no existe en Colombia un sistema de estadísticas oficiales que cubra adecuadamente las violaciones y las infracciones conforme a los instrumentos internacionales. (...)

"En cuanto a los derechos humanos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, las estadísticas pocas veces incluyen indicadores relevantes de violaciones a los mismos. (...)

"En cuanto a las infracciones al derecho internacional humanitario, las estadísticas oficiales se refieren casi exclusivamente a conductas de los grupos armados ilegales. (...)

"Las estadísticas relacionadas con violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario presentan debilidades, omisiones, inexactitudes y contradicciones.

"Por lo expuesto, se deduce que es importante evitar hacer inferencias estadísticas sin un análisis contextual adecuado, ya que esto puede conducir a falacias o conclusiones apresuradas e inexactas. Para comentar o valorar desde el enfoque de los derechos humanos los efectos de una política de seguridad, es necesario contar con estadísticas rigurosas hechas a partir de datos y conceptos adecuados y precisos"⁵.

La disminución en la ocurrencia de ciertas modalidades de violación de los derechos humanos no necesariamente representaría que éstas hubiesen dejado de ser graves, sistemáticas o masivas. En 1992, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó su "preocupación por el hecho de que la violencia en curso causa una tasa de homicidios, desapariciones y torturas que, pese a disminuir, sigue siendo inaceptable"⁶. En 1996, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas observó "con gran preocupación la persistencia de un importante número de muertes violentas, torturas y malos tratos, que se atribuyen a integrantes del ejército y la policía de un modo que parecería indicar una práctica sistemática en algunas regiones del país"⁷.

Más allá de lecturas simples e inmediatas sobre las magnitudes que representan todas y cada una de las modalidades de violación de los derechos humanos e infracción del derecho humanitario, año tras año, la persistencia de una situación crítica exige reflexiones acuciosas sobre la gravedad y sobre el carácter sistemático o masivo de las violaciones de derechos humanos, así como sobre los planes y las políticas de todos los grupos combatientes para atacar a la población civil.

2. Sería conveniente que la UE exigiera decididamente el cumplimiento de las recomendaciones internacionales al Estado colombiano mediante la adopción de un mecanismo de seguimiento permanente

En general, el Estado colombiano persiste en desacatar e incumplir las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. En 1995, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre la situación de derechos humanos en Colombia expresó su preocupación debido a 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, 1998 y 1989 no [habían] sido aún aplicadas"⁸. En 1996, la Comisión de Derechos Humanos consideró "que la aplicación práctica de [las] recomendaciones [emitidas por los relatores temáticos] y de las hechas por los grupos de trabajo [seguía] siendo insuficiente (...)"⁹.

4. Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Colombia, Bruselas (Bélgica), 26 de enero de 2004, párr. 3.

5. Comisión de Derechos Humanos, Op. Cit. párrafos 76 a 80.

6. Comité de Derechos Humanos, **Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto**, doc. CCPR/C/64/Add. 3, 25 de septiembre de 1992, párr. 5.

7. Asamblea General, **Informe del Comité contra la Tortura**, Documentos oficiales: quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento n.º 44 (A/51/44), Naciones Unidas, Nueva York, 1996, párr. 74.

8. Consejo Económico y Social, "Resolución de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre la situación de derechos humanos en Colombia", **Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre su 47º período de sesiones**, doc. E/CN.4/1996/2. E/CN.4/Sub.2/1995/51, 23 de octubre de 1995.



En 2001 y 2002, la Comisión de Derechos Humanos manifestó:

"Si bien hay que reconocer los adelantos alcanzados en algunos aspectos, la Comisión está firmemente convencida de que el Gobierno de Colombia debe adoptar nuevas medidas más eficaces para el seguimiento y la total aplicación de las recomendaciones de la Oficina [del Alto Comisionado]. La Comisión exhorta al Gobierno a que adopte medidas resueltas con miras a asegurar el cumplimiento de esas recomendaciones"¹⁰.

"La Comisión acoge con satisfacción el minucioso informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia y toma nota del documento con la respuesta del Gobierno de Colombia a dicho informe, e insta al Gobierno de Colombia a cumplir las recomendaciones formuladas"¹¹.

En 2003 y 2004, durante los dos últimos períodos de sesiones (59° y 60°), la Comisión tomó en consideración los informes del Alto Comisionado correspondientes a los primeros 17 meses de gestión del Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. La Comisión declaró:

"Acoge con satisfacción el informe muy detallado del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia y toma nota del documento que contiene las observaciones del Gobierno de Colombia sobre ese informe.

Insta al Gobierno de Colombia a que cumpla plenamente con las recomendaciones que figuran en él, así como con las recomendaciones formuladas por la Comisión en su 58° período 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"¹².

La Comisión acoge con satisfacción el informe muy detallado del Alto Comisionado sobre la situación de los derechos humanos en Colombia y toma nota del documento que contiene las observaciones del Gobierno de Colombia sobre ese informe.

(...)

En conclusión, la Comisión le recuerda al Gobierno de Colombia su compromiso de tomar cuenta e implementar las recomendaciones contenidas en la declaración del Presidente. La Comisión hace un llamado a la pronta implementación, por todas las partes concernidas, de las recomendaciones concretas y prioritarias para 2004 del Alto Comisio-

nado para los Derechos Humanos, así como de las recomendaciones adoptadas por la Comisión en su 59 período de sesiones, que están pendientes de implementación. La Comisión comparte el punto de vista del Alto Comisionado de que la situación en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario se mejoraría notablemente si aquellas fueran aplicadas durante 2004"¹³.

El miércoles pasado, 13 de abril de 2005, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos advirtió, en relación con el cumplimiento de las recomendaciones internacionales:

"Este año vuelvo a formular 27 recomendaciones dirigidas a las distintas ramas del Estado colombiano, a las partes en el conflicto armado interno, a los sectores representativos de la sociedad civil y a la comunidad internacional. La mayoría de estas recomendaciones no son nuevas. Siguen respondiendo a la difícil situación de Colombia y deben ser implementadas en su totalidad en un proceso consistente y con medidas adecuadas. (...) Sigo firmemente convencida de que la aplicación consistente e integral de estas recomendaciones permitirá mejorar sensiblemente la situación humanitaria y de derechos humanos que vive el país. Quisiera hacer énfasis en que los grupos armados al margen de la ley deben tomar en cuenta las recomendaciones directamente dirigidas a ellos con seriedad, y cumplirlas de manera efectiva y

9. **Comisión de Derechos Humanos, Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de Colombia**, 52° período de sesiones, doc. E/CN.4/1996/177, 23 de abril de 1996, pág. 317. En el punto 3 de la resolución aludida, la Subcomisión "exhorta al Gobierno de Colombia a que ponga en práctica las recomendaciones formuladas por los relatores temáticos y por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y a que informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 52° período de sesiones acerca de las medidas que haya adoptado". Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, **Resolución 6 de 1995**, 471° período de sesiones, doc. E/CN.4/Sub.2/1995/L.11/Add.2, 18 de agosto de 1995.

10. *Ibidem*, párr. 3.

11. *Ibidem*, párr. 1.

12. Comisión de Derechos Humanos, **Declaración de la Presidenta sobre la situación de derechos humanos en Colombia**, 59° período de sesiones, doc. OHCHR/STM-03-02, párrafos 5 y 6. Advuértase que al referirse al informe del Alto Comisionado, la Comisión hace mención al informe que contiene la recomendación de no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia.

13. *Ibidem*, párrafos 3 y 36.

sin dilaciones. La mayoría de estas recomendaciones sencillamente traduce a acciones concretas las obligaciones humanitarias que esos grupos deben respetar, en particular para asegurar la protección de la población civil.

Las recomendaciones que formulé el año anterior se transformaron en compromisos por parte del Gobierno colombiano y la comunidad internacional, a través de su acuerdo con la declaración del Presidente de esta Comisión. (...) Invito igualmente a la comunidad internacional a apoyar los esfuerzos del Estado colombiano y a hacer el seguimiento de dichas recomendaciones¹⁴.

Para que mejore la situación de derechos humanos, el Estado colombiano debe cumplir las recomendaciones internacionales. En enero de 2004, el Consejo de la UE instó al Gobierno de Colombia a aplicar "inmediatamente las recomendaciones específicas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluida la recomendación de formular un plan de acción sobre los derechos humanos". En diciembre de 2004, el Consejo urgió al Estado colombiano a implementar rápidamente las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en los términos en que lo consignó la Declaración del Presidente del 60° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos.

Hoy, la posibilidad de que el Gobierno de Colombia implemente las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos depende, en buena parte, de la definición de un mecanismo de monitoreo o seguimiento permanente. Asimismo, depende del respaldo que se le otorgue al mandato que tiene la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En relación con los apartados precedentes, resulta prudente recordar cuatro recomendaciones que formu-

laron a la UE las personas participantes en el Seminario-Taller: "Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la Unión Europea y Colombia":

En sus relaciones, políticas y posicionamiento frente al Gobierno colombiano, la Unión Europea debe:

1. Exigir el efectivo cumplimiento y respeto de las obligaciones de derechos humanos, el desmonte de medidas que vulneran los derechos y libertades y el cese de prácticas que atenten contra estos derechos (como las detenciones masivas arbitrarias).

2. Exigir la aplicación irrestricta de las normas del derecho internacional humanitario, en particular del principio de distinción y protección de la población civil, así como la derogación de aquellas medidas que buscan involucrar la población civil en el conflicto armado.

3. Exigir y supervisar el cumplimiento e implementación efectivos de las recomendaciones hechas por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros órganos internacionales de derechos humanos. La UE debería establecer un procedimiento periódico de evaluación del cumplimiento e implementación, y condicionar su cooperación al acatamiento y puesta en práctica por el Gobierno colombiano de tales recomendaciones (condicionalidad previa).

4. Exigir de las autoridades colombianas la elaboración y ejecución de un plan nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario que incorpore un cronograma de cumplimiento de las recomendaciones internacionales, susceptible de ser monitoreado por parte de la UE.

La posibilidad de que Colombia proteja los Derechos Humanos depende del respaldo que reciba la Alta Comisionada de Naciones Unidas

14. Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, Introducción al "Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia" (E/CN.4/2005/10), 61° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Ginebra, 13 de abril de 2005 (www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/informe2004/DeclaracionAltaComisionadaES.doc).

15. *Ibidem*, párr. 13.

16. Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Colombia, Bruselas (Bélgica), 26 de enero de 2004, párr. 5.

17. *Ibidem*, párrafos 4 y 6.

18. *Ibidem*, párr. 2.



3. Sería conveniente que la UE apostara decididamente por la solución política del conflicto armado interno en Colombia

En el octavo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, la Alta Comisionada de las Naciones para los Derechos Humanos advierte:

"[Durante 2004,] hubo reiteradas declaraciones de altos funcionarios del Gobierno que desconocieron la existencia de un conflicto armado interno y afirmaron la existencia exclusiva de una amenaza terrorista contra la sociedad colombiana. Esta nueva caracterización de la problemática existente desde hace varias décadas en el país puede prestarse a confusiones y problemas en varios campos, desde los datos estadísticos hasta las políticas públicas, incluyendo la aplicación con rigor del derecho internacional humanitario. Un ejemplo adicional de riesgo es que los grupos armados ilegales no se sientan responsables de las infracciones que cometen contra la población civil, disminuyendo la eficacia de la protección que estos instrumentos internacionales establecen para las personas que no participan directamente en las hostilidades"¹⁵.

El reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno en Colombia es una condición básica para promover una salida negociada. En enero de 2004, el Consejo de la UE reiteró su disposición "a brindar asistencia para el logro de una solución pacífica al conflicto, dentro del marco de una estrategia global de paz" y destacó "la importancia del papel del Asesor Especial del Secretario General de la ONU sobre Colombia"¹⁶. Asimismo, en diciembre de 2004, "reiteró su larga política de apoyo al Gobierno colombiano en la búsqueda de una solución negociada al conflicto interno, incluyendo el involucramiento directo con aquellos grupos armados ilegales que pudieran estar preparados para negociar un acuerdo de paz" y "expresó la disposición de la UE de asistir en la búsqueda de una pacífica y duradera solución al conflicto dentro de un marco de una creíble y amplia estrategia de paz (...)"¹⁷.

En primer lugar, algunos comportamientos que reflejarían inconsistencia en la política de la UE constituyen motivos de preocupación:

- De una parte, a pesar de que la UE reconoce la existencia del conflicto armado interno, a veces ha tendido a reinterpretarlo en clave antiterrorista, sin tomar en consideración condicionamiento alguno. En enero de 2004, la UE condicionó abiertamente su apoyo al Gobierno de Colombia en las luchas antiterrorista y antidrogas, "destacando la necesidad de hacerlo dentro del respeto del Estado de derecho, del derecho internacional humanitario y de los instrumentos internacionales de derechos humanos a los cuales se ha adherido Colombia". En diciembre de 2004, la UE renunció a hacer explícito su condicionamiento, a pesar de reiterar su preocupación por la grave situación de derechos humanos. Y en febrero de 2005, la UE aceptó referirse al conflicto interno armado como "violencia generada por el conflicto con grupos armados ilegales"

- De otra parte, la UE se abstuvo de pronunciarse sobre el retiro de James Lemoyne.

En segundo lugar, el llamado a que el Gobierno asuma una estrategia global de paz implicaría que la UE:

- Inste al Estado colombiano a garantizar la aplicación del derecho humanitario como medio de proteger a la población civil.

- Exija a todos los grupos combatientes que respeten irrestrictamente las normas del derecho humanitario, cesen de atacar a la población civil y cumplan con aquellas recomendaciones de la Alta Comisionada que les conciernen.

- Asuma la vigencia del Estado de derecho, la legitimidad del sistema político y el respeto de los derechos humanos como pilares de la estrategia global de paz

- Insista en que no es factible construir un Estado democrático legítimo, ni una paz duradera, violando el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación". Además, asumiendo que "una paz tampoco será posible si no se abordan problemas sociales endémicos como el agrario, pues Colombia se encuentra entre los países con una mayor desigualdad en la tenencia de la tierra, lo que el desplazamiento forzado está agravando".

- Asuma la búsqueda de una política de lucha contra las drogas compatible con una estrategia global de paz.