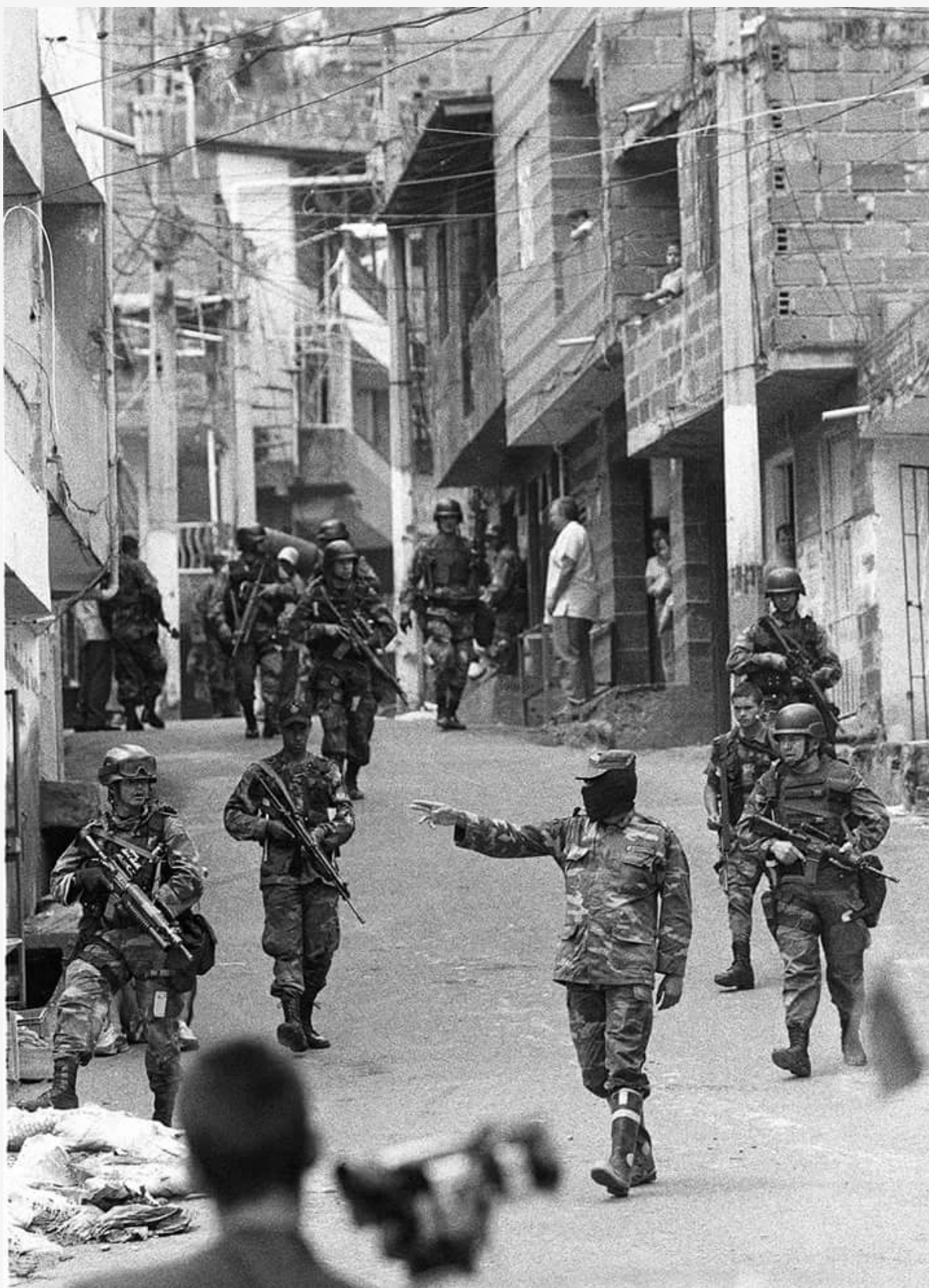


Treinta años contra la epidemia violatoria de derechos humanos en Colombia



Por: Gustavo Gallón Giraldo

EDICIÓN 102 MAY- AGO 2021

Por Gustavo Gallón Giraldo

Colombia ha vivido, por lo menos desde mediados del siglo XX, una grave situación de derechos humanos, que empeoró finalizando los años 70, y se expresó en un agudo nivel de violencia sociopolítica, de impunidad, de exclusión social y de precariedad democrática, especialmente en las décadas de 1980, 1990 y 2000. Durante la década de 2010 han disminuido un poco los registros de violencia, aunque se mantienen en niveles preocupantes. Los índices de impunidad y de exclusión no han tenido una mejoría significativa. Algo se ha avanzado en democracia, pero es insuficiente todavía.

Pese a que la crisis de derechos humanos persiste en medio de las variaciones enunciadas, Colombia cuenta hoy en día con mejores herramientas que hace treinta años para prevenir, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos, tanto en virtud de mecanismos creados en la institucionalidad colombiana como de dispositivos desarrollados por los órganos internacionales de supervisión y protección de derechos humanos.

Vacuna constitucional contra el virus de violación sistemática de derechos humanos

Los procesos de paz de los 80 y los 90, celebrados con grupos armados, así como las reclamaciones ciudadanas contra los abusos estatales y a favor de una apertura democrática (como los foros de derechos humanos, las movilizaciones sociales y el movimiento de la séptima papeleta) fueron relevantes para que en la Asamblea Constituyente se contara con espacios para la participación democrática de fuerzas políticas hasta entonces excluidas, en medio de una grave situación de derechos humanos, y de la persistencia y degradación del conflicto armado.

La Constitución de 1991 incluyó la creación de la Corte Constitucional y de la Defensoría del Pueblo, así como la enunciación de un amplio catálogo de derechos y el reconocimiento de otros no enunciados, pero previstos en tratados y convenios internacionales. Adicionalmente, se crearon mecanismos para la garantía material del derecho a tener derechos, como la acción de tutela, la acción popular, la acción de grupo y la acción de cumplimiento; se adoptó una exigente regulación de los estados de excepción, a fin de superar la declaración persistente del estado de sitio y controlar los poderes legislativos del Presidente de la República en tales circunstancias; y se acogió como modelo institucional la fórmula del Estado social de derecho, orientada a la materialización de los derechos reconocidos en el texto constitucional.



Foto: CIDH

Segunda dosis: el refuerzo de los órganos internacionales de supervisión de derechos humanos

Simultáneamente, se ha desarrollado de manera creciente una actuación de los sistemas internacionales de promoción y protección de derechos humanos respecto de Colombia. Por lo pronto, en el sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita in loco al país en 1992, de la cual produjo un informe en 1993, y generó nuevas visitas en 1997, 2001, 2004 y 2012, con sus respectivos informes. Además, entre 2000 y 2011 publicó cada año un informe sobre Colombia en el capítulo IV del Informe Anual presentado a la Asamblea General de la OEA por la CIDH, capítulo dedicado a graves situaciones de derechos humanos. En 2019, la Comisión emitió un informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. En junio de 2021, la CIDH practicó una visita de trabajo al país, motivada por las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el paro nacional desde el 28 de abril del mismo año, sobre lo cual dio a conocer un informe el 7 de julio siguiente. Al respecto puede verse mi columna “Pateando la lonchera”, en El Espectador, julio 15/21, pág. 18, disponible en:

<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/gustavo-gallon/pateando-la-lonchera/>.



Foto: Natalia Botero

Entre 1987 y 2021 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha admitido dar trámite a 277 peticiones o denuncias de violación de derechos humanos formuladas contra el Estado colombiano, de las cuales ha resuelto 88 (26 mediante informes de solución amistosa, 32 a través de informes definitivos o de fondo, y 30 mediante informes provisionales que ha remitido a la Corte Interamericana para su decisión final)²Ver:

<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibili-dades.asp?Year=2020&Country=COL>

<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp?-Year=2020&Country=COL>

<http://www.oas.org/es/cidh/de-cisiones/fondos.asp> y

<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp> Además, ha ordenado 227 medidas cautelares³<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp> y

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/151.asp>. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido 24 sentencias en las que ha declarado responsable de violaciones de derechos humanos al Estado colombiano. Seis casos más se encuentran pendientes de fallo.

De igual forma, en Naciones Unidas se han desarrollado importantes actividades sobre Colombia, especialmente a partir de la visita del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas en 1988. Luego de ella, se han producido 21 visitas al país por parte de procedimientos especiales (Relatores, Expertos Independientes, Grupos de Trabajo) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Comisión de Derechos Humanos, antes de 2006) y Representantes Especiales del Secretario General, con sus respectivos informes <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-sobre-ddhh-y-dih-en-colombia-1980-2002> y <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/visitas-relatores-especiales>. Hay que advertir, sin embargo, que 19 de estas visitas se realizaron de 2010 hacia atrás. Entre 2011 y 2021 solo se han llevado a cabo dos visitas. El Gobierno no ha autorizado el ingreso al país de numerosos relatores que han anunciado su intención de realizar una misión en Colombia, basados en una invitación permanente formulada por el Gobierno desde 2003, que de manera sistemática se ha ido incumpliendo.

Además, en los últimos treinta años han aumentado paulatinamente los pronunciamientos de órganos pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, como los emitidos por los Comités creados en virtud de los tratados de derechos humanos <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/recomendaciones-al-estado-colombiano/3566-recomendaciones-de-organos-internacionales-de-ddhh-al-estado-colombiano-1980-2002> y [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion\(1977-2004\).pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion(1977-2004).pdf) y los exámenes periódicos universales sobre Colombia realizados en el Consejo de Derechos Humanos cada cinco años, primero en 2008, y luego en 2013 y 2018 <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/COIndex.aspx>.



En 1996 se decidió la creación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mediante declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, adoptada por consenso. Dicha Oficina se instaló en 1997, ha realizado un valioso e intenso trabajo ante los órganos del Estado y frente a la sociedad civil, y ha presentado anualmente, desde 1998 hasta la fecha, informes sobre Colombia a la Comisión de Derechos Humanos (antes) y al Consejo de Derechos Humanos (hoy).

En 1998 se creó la Corte Penal Internacional (CPI). Su competencia en relación con el Estado colombiano fue aceptada en 2002⁷. Ver: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/-COIndex.aspx>. En 2004, la Fiscalía de la CPI decidió iniciar un examen preliminar sobre Colombia, al advertir la comisión de numerosos crímenes de lesa humanidad y de guerra, conforme al Estatuto de Roma. En 2012 la Fiscalía dio a conocer un informe intermedio sobre la investigación preliminar y decidió mantenerla abierta, es decir, no presentar todavía ningún caso a la Corte, ni dar tampoco por culminado el examen, sino mantener la situación en observación. La mencionada Fiscalía ha publicado informes adicionales en 2013, 2016, 2017 y 2019⁸. Ver: <https://www.icc-cpi.int/colombia>. La investigación preliminar se enfoca en seis temas: los mal llamados “falsos positivos”; los desplazamientos forzados; los delitos sexuales; la promoción y expansión de los

grupos paramilitares; el seguimiento al proceso de paz; y el surgimiento de las “bandas criminales emergentes”.

Además, la Fiscalía de la CPI ha realizado visitas al país, y ha emitido declaraciones públicas, en relación con el proceso de paz y con la investigación y juzgamiento de los crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Reacciones al tratamiento: positivas y progresivas, aunque insuficientes

A la par con estos desarrollos internacionales, dentro del Estado colombiano se promovieron reformas legales y decisiones judiciales significativas para responder a las violaciones de los derechos humanos. En 1996 se expidió, por ejemplo, la ley 288 que reconoció la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Las leyes 387 y 418 de 1997 ordenaron el reconocimiento y la atención, por parte del Estado, de las víctimas de desplazamiento forzado y de otras violaciones de los derechos humanos. La ley 589 de 2000 tipificó el delito de desaparición forzada de personas y creó el mecanismo de búsqueda urgente de personas desaparecidas, luego de doce años de haber sido presentado el primer proyecto de ley en 1988, al cual se opusieron las fuerzas militares, al igual que lo hicieron con cinco proyectos más, en dos de los cuales presionaron al Gobierno para que objetara el proyecto de ley aprobado por el Congreso. En 1994, lograron así hundir la iniciativa. En 1999, frente al sexto proyecto de ley sobre este tema, el Gobierno formuló objeciones sin lograr con ello hundir el proyecto, que, finalmente, se convirtió en la ley 589 de 2000.



Foto: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia

Por su parte, la Corte Constitucional ha tenido desarrollos notables en estos temas, como la declaración según la cual la situación de la población víctima del desplazamiento forzado es violatoria de la Constitución y merece un seguimiento por parte de la Corte para ser corregida.⁹ El “estado de cosas inconstitucional”: sentencia T-025/04.. Tanto la referida Corte, como el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y los jueces en general (todos los cuales fueron convertidos en jueces constitucionales por la Constitución de 1991) han tenido también un crecimiento exponencial de su capacidad para supervisar y corregir situaciones relacionadas con derechos humanos en materia de políticas o regulaciones generales y en casos individualizados de violación. Sería imposible detallar aquí los numerosos aportes realizados en este campo, pero cabe mencionar de manera especial el papel jugado por la Corte Constitucional al definir la relación entre paz y derechos humanos.

Al revisar la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, por la cual se creó un procedimiento especial de juzgamiento a miembros de grupos paramilitares conocido con el nombre de “proceso de justicia y paz”, la Corte declaró válida la posibilidad de flexibilizar la sanción penal para lograr el derecho a la paz, siempre y cuando se garantizaran los otros elementos del derecho a la justicia (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición), de conformidad con los desarrollos internacionales en materia

de derechos humanos. Al mismo tiempo, declaró la inconstitucionalidad de varias normas de dicha ley que estaban orientadas a favorecer veladamente a los victimarios, sin ninguna consideración por los derechos de las víctimas¹⁰ Sentencia C-370/06.. Con estos correctivos, la aplicación de la ley 975 de 2005 generó una disminución de grupos paramilitares y el sometimiento de la mayoría de sus líderes. No debe ignorarse que durante la negociación con los grupos paramilitares, entre 2002 y 2008, la Comisión Colombiana de Juristas registró más de 4.500 personas asesinadas o desaparecidas por estos, pese a que el Presidente de la República había anunciado que ese proceso estaba sujeto a la condición de que no hubiera ni un muerto más, condición que evidentemente no se cumplió. Además, muchos jefes paramilitares fueron extraditados a Estados Unidos, alejándolos así de las víctimas y de la justicia colombiana, so pretexto de que continuaban delinquir, lo cual, según la legislación promovida por el Gobierno, habría debido conducir a su exclusión del proceso de justicia y paz y su traslado a la justicia ordinaria, pero no a su extradición. No fueron pocos los efectivos paramilitares que no se desmovilizaron y los que se “removilizaron”. En suma, si bien se produjo una reducción relativa, pero no despreciable, de los homicidios, masacres y, en general, de la violencia sociopolítica en el país, el desmantelamiento de los grupos paramilitares no fue total, las mejoras en la situación de derechos humanos fueron limitadas y muchos paramilitares incluso continúan en actividad. En medio de esas limitaciones, sobresale la capacidad que tuvo la Corte Constitucional de señalar el cauce dentro del cual es posible hacer una ponderación equilibrada entre el derecho a la justicia y el derecho a la paz.

Esa capacidad se continuó expresando en otras decisiones de la Corte relacionadas con el proceso de justicia y paz, así como en la revisión de las diversas normas legales y constitucionales producidas durante la siguiente década en desarrollo del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno y las Farc-EP, incluido el Marco Jurídico para la Paz, que fue adoptado antes del Acuerdo, en 2012¹¹ Acto Legislativo 01 de 2012 y sentencia C-579/13.. Se ha creado así un sólido engranaje para el reconocimiento y la atención de los derechos de quienes han sido víctimas de graves violaciones de los derechos humanos a la verdad, justicia, reparación y no repetición, del cual hacen parte, también desde antes del Acuerdo, la ley de víctimas y restitución de tierras (ley 1448 de 2011) y la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con instituciones como la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, y su vinculación con instituciones derivadas del Acuerdo, como la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, entre otros dispositivos.



Foto: Cinep / PPP.

Si bien esta línea se ha mantenido, los sucesivos ministros de Defensa han sido más papistas que el Papa, y su gestión –con notables excepciones— ha sido más de corte militarista que civil. A mi juicio –y esto lo hemos podido observar en los desafueros de la Policía en estos días, cuando actúan de muro de contención de las jornadas de protesta que, a las cuales hemos asistido en los últimos meses—, la Constitución del 91 no tiene un diseño apropiado que le de a los ciudadanos mecanismos de control eficaces frente a la Fuerza Pública. Tampoco señala claramente un cambio de paradigma en la seguridad del Estado que vaya más allá del orden público (el cual nos remite a mecanismos de represión), y que promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos.

En este sentido, la Constitución del 91 tiene a la sociedad colombiana bajo el régimen de unas Fuerzas Militares y de Policía que imponen una noción de orden público bastante desconectada de la seguridad, entendida como aquella que garantiza los derechos humanos y la democracia.

El Acuerdo de Paz ha dado lugar adicionalmente a un reforzamiento de la vigilancia internacional sobre la situación de derechos humanos y la concreción de la paz en Colombia.

De una parte, se creó la Misión de Verificación de la ONU con el propósito de hacer seguimiento a la reincorporación de las FARC-EP y a la implementación de medidas de protección y seguridad

personal y colectiva. El Secretario General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reciben informes trimestrales de la Misión, lo cual les permite hacer un seguimiento permanente a lo que ocurre en el país. De otra parte, el mandato de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue ampliado con el objeto de acompañar la implementación de varios puntos del Acuerdo e incluir en su informe anual sobre Colombia un capítulo especial sobre tal implementación en materia de derechos humanos. Esto le permite al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas tener mejores elementos para hacer seguimiento también a la situación de derechos humanos en el país. Además, se creó una Comisión de Notables para comprobar el estado y los avances en la implementación del Acuerdo, con el apoyo de una secretaría técnica integrada por dos organizaciones nacionales: el CINEP/PPP (Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz) y el CERAC (Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto).

En pos de la inmunidad de rebaño frente a violaciones de derechos humanos

Como se anotó al inicio de este análisis, la crisis de derechos humanos en Colombia persiste, a pesar de los treinta años transcurridos desde la Constitución de 1991. Sin embargo, es innegable que hoy se cuenta con un nutrido abanico de mecanismos nacionales e internacionales útiles para promover la vigencia, realización y respeto de los derechos humanos, y prevenir, sancionar y reparar su violación, así como corregir las políticas, las mentalidades y las prácticas que atentan en su contra. Hace treinta años, antes de la Constitución de 1991, antes de la visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas en 1989, y antes de la visita de la Comisión Interamericana en 1992, el terreno en esta materia era árido y desértico. Hoy es fértil y está poblado de una diversidad exuberante de organismos, mandatos, políticas, recursos y compromisos que deberían producir frutos de excelente calidad y en cantidad considerable.



Foto: Natalia Botero

Para ello, se requiere la acción decidida de las personas y las organizaciones sociales, de manera que se mantenga en movimiento la capacidad de intervención de la justicia colombiana y de la justicia internacional, así como de los órganos supraestatales de supervisión y cooperación en materia de derechos humanos, a fin de que se genere un círculo virtuoso que comprometa la voluntad política de las autoridades y el cumplimiento de las funciones de protección de los derechos humanos asignadas a las respectivas agencias nacionales. El reciente paro nacional ha puesto en evidencia que es mucho lo que falta todavía por avanzar hacia la superación de la violencia sociopolítica, la impunidad, la inequidad y la precaria democracia. El camino para lograrlo está pavimentado. Sin duda es largo, y transitarlo requiere constancia y persistencia. De saber recorrerlo depende que no necesitemos otros treinta años para tener en Colombia un mejor nivel de convivencia pacífica, justicia, satisfacción de necesidades básicas sin discriminación y buen gobierno.

Foto portada: Jesús Abad Colorado

[Revista-Cien-Dias-vistos-por-Cinep-N°-102](#)

