

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

En mi carácter de Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, saludo al señor Presidente y a los demás magistrados de este alto tribunal, en el que la Constitución Política de Colombia ha depositado la guarda de su integridad y supremacía. También me es grato saludar a los demás servidores públicos y ciudadanos particulares que hoy se congregan en este salón de audiencias.

Sea lo primero recordar que la Oficina cuya dirección me compete se estableció con fundamento en el mandato conferido al Alto Comisionado para los Derechos Humanos por la Resolución 48/141, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, y que ella cumple los objetivos y funciones definidos en el Acuerdo suscrito en Ginebra, el 29 de noviembre de 1996, por la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, señora María Emma Mejía Vélez, y el entonces Alto Comisionado, señor José Ayala Lasso. Allí se estipula que las actividades de la Oficina estarán centradas “en la cooperación con el Gobierno de Colombia para contribuir al mejoramiento de la situación de los derechos humanos y, en concertación con el CICR, para promocionar, dentro de los límites de sus respectivos mandatos, el respeto y la observancia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país”.

Al concurrir a la presente audiencia lo hago dentro de los criterios que, según el citado Acuerdo, deben orientar las actividades desarrolladas por la Oficina bajo mi dirección. Tal circunstancia hace imperativo que mi exposición no se refiera a las normas del derecho interno atacadas dentro de la acción pública ejercida contra el Decreto Extraordinario 356 de 1994, pues, como funcionaria de las Naciones Unidas encargada de actuar en el nombre y bajo la autoridad del Alto Comisionado, no me corresponde intervenir en el debate entre quienes impugnan la constitucionalidad de dicho decreto y quienes defienden su pleno ajuste a la preceptiva constitucional. Mi intervención de hoy tiene el exclusivo propósito de hacer llegar a esta Corte las preocupaciones de la comunidad internacional por dos fenómenos que han estimulado el agravamiento de la crisis de los derechos humanos en Colombia. El primero de esos fenómenos es el que analistas del país y del exterior identifican, desde hace mucho tiempo, con el nombre de paramilitarismo. El segundo, no menos inquietante, está constituido por la progresiva participación directa de personas civiles en las hostilidades desarrolladas dentro del conflicto armado interno.

1. Recomendaciones de las Naciones Unidas frente a la acción del paramilitarismo

Desde hace varios lustros se registra en Colombia la acción de grupos armados de personas de carácter particular, asociadas o concertadas con la supuesta finalidad de prevenir y reprimir, mediante la aplicación de métodos propios de la fuerza pública del Estado, hechos de violencia contraestatal y otras conductas punibles. Algunos de estos grupos son

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

abiertamente ilegales. Otros, en cambio, dicen obrar con apoyo en el ordenamiento jurídico positivado. En la práctica, para quienes observamos la situación de los derechos humanos en el país resulta muy difícil distinguir unos de otros, pues entre ellos se dan, a menudo, relaciones de coincidencia, complementación y suplantación.

A juicio de la comunidad internacional las actividades de estos grupos, lejos de representar un aporte para el logro de la convivencia pacífica, son violentas, desestabilizadoras y perjudiciales. En efecto, los comportamientos criminosos de quienes los dirigen y conforman —frecuentemente denunciados por los reportes de funcionarios internacionales, los informes de los organismos públicos de control, las quejas de las organizaciones no gubernamentales y las denuncias de los ciudadanos— contribuyen al desconocimiento reiterado y persistente de derechos humanos reconocidos y garantizados por la Constitución y por los instrumentos convencionales que conforman el llamado bloque de constitucionalidad.

En repetidas oportunidades varios órganos de la ONU y de la OEA han hecho referencia a los miembros de los grupos paramilitares en Colombia, señalando que ellos forman parte, junto con los integrantes de los grupos guerrilleros y los agentes directos del Estado, de los actores de violencia cuyos desaguisados afectan la intangibilidad de los derechos humanos de la población. Son constantes, a lo largo de los últimos 8 años, las manifestaciones internacionales sobre la existencia inocultable del paramilitarismo y sobre la necesidad de poner fin a sus crímenes.

Ya el 6 de 1989, en el Informe del Grupo de Trabajo de la ONU sobre desapariciones forzadas o involuntarias, se afirmó con respecto a la situación colombiana... “La ‘justicia privada’, aplicada por grupos de autodefensa, escuadrones de la muerte o sicarios a sueldo, ha producido incontables víctimas de asesinato y desaparición...”[1].

El 24 de enero de 1990, tras haber hecho una visita a Colombia, se refirió el Informe del señor Amos Waco, Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias, a “organizaciones político-militares de carácter ofensivo (...) que juegan un papel muy activo no sólo ni especialmente en la lucha contra la insurgencia, sino en la destrucción de organizaciones sociales contestatarias...”. El Relator indicó que esos grupos son “comúnmente llamados paramilitares”, y los señaló como “la fuente principal de violaciones del derecho a la vida en la sociedad colombiana de hoy”. También recomendó que las autoridades nacionales desplegaran “el máximo esfuerzo” para desbaratar las agrupaciones paramilitares y para aplicar plenamente las normas del Decreto 1194 de 1989, cuyo objetivo era sancionar a quienes las promovían, financiaban y capacitaban, o participaban en ellas[2].

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

EL 14 de octubre de 1993, dentro de las conclusiones y recomendaciones del Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo una especial exhortación al Gobierno de Colombia para que “de manera definitiva se desmonten los grupos paramilitares y de autodefensa, y se investiguen y sancionen los graves hechos de violencia y violación de los derechos humanos provenientes de esos grupos”[3].

El 16 de enero de 1995, en el Informe Conjunto del Relator Especial de la ONU encargado de la cuestión de la tortura y del Relator Especial de la ONU encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, documento presentado después de visitar a Colombia, los señores Nigel S. Rodley y Bacre Waly Ndiaye señalaron, entre los perpetradores de asesinatos en este país, a “grupos armados al servicio de narcotraficantes o terratenientes”, a “organizaciones paramilitares presuntamente vinculadas con las fuerzas de seguridad” y a “‘escuadrones de la muerte’ (...) que asesinan a presuntos delincuentes o a quienes consideran ‘desechables’”. En el mismo Informe los dos Relatores recomendaron: “Deberá exigirse que las fuerzas armadas acepten con carácter prioritario la adopción de medidas eficaces para desarmar y dismantelar los grupos armados, en especial los grupos paramilitares, muchos de los cuales han sido creados por ellas o con los que mantienen una estrecha cooperación. Habida cuenta de los múltiples abusos cometidos por esos grupos, y de su carácter ilegal, esta es una necesidad imperiosa”[4].

El 23 de abril de 1996, mediante Declaración emitida por su Presidente, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU expresó, aludiendo a la situación de Colombia: “Miles de vida se pierden cada año como resultado de diversos actos de violencia, especialmente en el contexto del conflicto armado entre el Gobierno y las guerrillas, así como por la acción de los grupos paramilitares”[5].

Finalmente, hace muy pocos meses, el 9 de abril de este año, después de haber examinado el cuarto informe periódico presentado por Colombia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos de la ONU se mostró “profundamente preocupado por las pruebas del apoyo militar a los grupos paramilitares”, y declaró además: “El decreto dictado recientemente, cuyo efecto sería legalizar el establecimiento de grupos civiles armados (las llamadas Asociaciones de Vigilancia y Seguridad Rural CONVIVIR), agravaría al parecer esa situación”. En la misma fecha el Comité recomendó enérgicamente “que se investigue y castigue el apoyo prestado por el personal militar o las fuerzas de seguridad a los grupos y operaciones paramilitares, que se adopten medidas de inmediato para dispersar a los grupos paramilitares y que se considere la posibilidad de revocar el decreto presidencial por el que se legaliza la constitución de las Asociaciones de Vigilancia y Seguridad Rural”[6].

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

Como puede advertirse en los textos ya citados, desde tiempo atrás los organismos internacionales de protección de los derechos humanos han visto con alarma el hecho de que en Colombia se desarrollen formas de violencia parainstitucional, así algunas de ellas sean justificadas con vagas argumentaciones sobre la necesidad de la autodefensa, el cumplimiento de los deberes ciudadanos y la participación de la sociedad civil en la guarda de la tranquilidad pública. Lo que nadie puede hoy negar es el papel ominoso que ha cumplido y sigue cumpliendo la “privatización” del ejercicio de la fuerza en la gravísima situación de violencia generalizada que afecta a los colombianos.

Es también claro que en su más reciente análisis de la situación colombiana, el Comité de Derechos Humanos examina la aparición de las denominadas asociaciones de vigilancia y seguridad rural Convivir en el ámbito de las preocupaciones que le suscita la pervivencia de grupos armados cuyo accionar pretende combatir la criminalidad y obtener la restauración del orden público a través de métodos que exacerbaban la violencia y hacen imposible la distinción entre sociedad civil y actores armados.

2. El derecho internacional humanitario y la participación directa de civiles en el conflicto armado

Otro gran motivo de consternación permanente para la comunidad internacional es el hecho —notorio e insoslayable— de que, en el ejercicio de actividades de índole privada, cada día hay más colombianos de condición civil involucrados directamente en el conflicto armado. En muchos lugares del territorio colombiano encontramos hoy a personas ajenas a la fuerza pública que, en la mayor parte de los casos sin tener información completa sobre las consecuencias jurídicas de ello, se han convertido en participantes directos en las hostilidades y pueden, por lo tanto, según clarísimas reglas del derecho internacional humanitario, ser objeto de ataques por quienes combaten en las filas del bando adverso.

Desde hace más de un año rige en Colombia el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. Con arreglo a lo previsto en el artículo 13 de dicho instrumento, en caso de conflicto armado sin carácter internacional la población civil y las personas civiles “gozarán de protección general contra los peligros procedentes de las operaciones militares”, y para hacer efectiva tal protección la misma norma impone dos reglas. Según la primera, no serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. De acuerdo con la segunda, quedan prohibidos los actos de amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

Sin embargo, el artículo 13 del Protocolo II hace una advertencia perentoria: “Las personas

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

civiles gozarán de la protección que confiere este Título, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”. Esta salvedad recoge la tradicional distinción que la normativa humanitaria establece entre quienes en el transcurso de un conflicto armado usan la fuerza o amenazan con emplear la misma, y quienes, por su propia condición jurídica y social de paisanos, no intervienen en las operaciones militares. Para el derecho internacional de los conflictos armados, un civil es una persona que por no tomar parte directa en las hostilidades se beneficia de la protección humanitaria y no puede ser objeto de ataques o de amenazas. Los civiles, por no participar o colaborar en forma activa en la aplicación de la fuerza contra el adversario, están preservados de los rigores de la guerra por un plexo de prohibiciones y limitaciones impuestas a los que guerrean.

Pero la protección humanitaria que el Protocolo II confiere a los civiles —una protección que los reviste de inmunidad ante quienes combaten— cesa cuando, de cualquier manera, entran aquellos a tomar parte activa en las hostilidades. En ese mismo momento, como un efecto automático de su implicación directa en el conflicto, tales personas quedan expuestas a la aplicación de los medios y métodos empleados por la parte contraria para causar daño al enemigo. El civil que se involucra en un conflicto armado ya no puede invocar en su favor las garantías reconocidas por el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra y por el Protocolo II a los civiles que se abstienen de sumarse a las fuerzas contendientes.

Si en tales términos opera la protección humanitaria de los miembros de la población civil, debe aceptarse que cuando los civiles se incorporan a grupos constituidos para desarrollar, con el empleo de armas de guerra, actividades similares o análogas a las cumplidas por la fuerza pública en zonas de conflicto, toman, de hecho, parte directa en las hostilidades y pierden su carácter de no combatientes. Siendo ello así, cabe afirmar que cuando en el desarrollo de cualquier conflicto armado interno las autoridades de un país permiten la constitución de grupos paralelos a sus fuerzas armadas, sin hacer ninguna advertencia expresa y previa a quienes a ellos se integran sobre su nueva condición de participantes directos o activos en las hostilidades, esas autoridades incumplen los deberes internacionales del Estado con respecto a la protección del derecho a la vida y de otros bienes jurídicos fundamentales de las personas que se hallan en su territorio y están sujetas a su jurisdicción.

El hecho de asignar a grupos civiles misiones propias de los cuerpos oficiales instituidos para la defensa nacional y la guarda del orden público, implicándolos en la guerra, equivale a marginar a sus miembros de la aplicación de las normas humanitarias adoptadas a favor de la población civil, y a exponerlos al uso de la fuerza por la parte contraria. De este modo, personas que no tienen el deber institucional y profesional de afrontar los riesgos generados por el enfrentamiento bélico —deber que corresponde a cuerpos armados de carácter

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

oficial—, ni están capacitadas para tareas de esta índole, son puestas en el trance de resultar muertas o heridas a manos de los integrantes del bando enemigo.

La justicia y el sentimiento humanitario exigen que todo civil a quien se incorpore en actividades bélicas directas dentro de un cuerpo organizado para combatir sea previamente informado del carácter peligroso de su cometido. Existe, a la luz del sentido común, mucha diferencia entre las funciones a cargo de un vigilante privado y las funciones propias de quienes participan activamente en las hostilidades. Sin embargo, cuando en un país en guerra, y por obra de conceptos equívocos y de prácticas irregulares, los vigilantes privados dejan de ser propiamente tales, desbordan los límites de su oficio y se dedican a ejecutar actos de fuerza ofensivos o defensivos frente al adversario, se transforman en partícipes directos de ataques. y así —como es obvio— ya no son más blanco ilegítimo.

Por lo demás, la intervención en un conflicto armado de grupos civiles cuyos miembros atacan sin llevar consigo signos distintivos y perceptibles a distancia, sin mostrarse de modo abierto como lo que son, facilita la posibilidad de simular el estatuto de persona civil no combatiente y de cumplir actos hostiles cuya ocurrencia sería imposible si los responsables de los mismos aparecieran con su verdadero carácter. Así queda abierto el camino a ciertos hechos de guerra con los cuales se infringe la prohibición internacional de la perfidia.

3. Una reiteración y una esperanza

Para la Oficina del Alto Comisionado resulta muy preocupante la presencia en Colombia de grupos civiles de corte parapolicial o paramarcial, sin tareas claramente definidas y sin controles efectivos sobre su actividad. En un país dentro de cuyo territorio se desarrolla un conflicto bélico que cada día produce más víctimas entre la población civil, el funcionamiento de esos grupos contribuye a estimular la ejecución de actos con los cuales se vulneran y amenazan no pocos derechos humanos: derechos que el Estado colombiano se ha comprometido a respetar y a garantizar en instrumentos internacionales en vigor, cuyas normas, según lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, “prevalecen en el orden interno”. Independientemente de la denominación que hoy identifique a cada uno de tales grupos, ellos representan un poderoso obstáculo para que la República de Colombia pueda hacer efectivos los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de las personas a quienes hoy mantienen aterrorizadas las matanzas, las torturas, las desapariciones forzadas, los desplazamientos y otros crímenes, perpetrados a diario, por acción de una y otra parte contendiente, contra hombres, mujeres y niños puestos en circunstancias de total inferioridad o indefensión.

También resulta indudable para la Oficina que la intervención de esos mismos grupos en el

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

conflicto armado priva a sus miembros de la protección otorgada a la población civil por las normas del derecho internacional humanitario aplicables hoy en Colombia. Con ello se extienden los rigores de la guerra a sectores de la sociedad que deben permanecer, en la medida de lo posible, al margen de sus estragos, aumentan las dificultades para aplicar correctamente el principio humanitario de distinción, se crean nuevos factores de discordia entre los connacionales y se hace más difícil la búsqueda de la reconciliación y de la paz.

Ya varios países de América Latina padecieron, en años recientes, la tragedia de la violencia desatada por grupos de civiles a quienes el Estado armó para combatir el terrorismo y la subversión. En caso alguno contribuyeron dichos grupos al mejoramiento de la situación de los derechos humanos en los territorios donde fueron organizados. Por el contrario, la existencia de cuerpos armados que actuaban paralelamente a las fuerzas militares y policivas no hizo cosa distinta a multiplicar en esos países los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Esta experiencia terrible no puede ser ignorada ni olvidada.

Como Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y en consonancia con la recomendación formulada por el Comité de Derechos Humanos el 9 de abril de 1997, en reiteradas ocasiones he manifestado que la creación, el desarrollo y las actividades de las asociaciones de vigilancia y seguridad privadas conocidas con el nombre de Convivir se oponen a las políticas, los programas y las medidas que en Colombia deben, con la asesoría de la ONU, formularse y aplicarse para promover y proteger los derechos humanos en el actual contexto de violencia y conflicto armado. Hoy me reafirmo en ese parecer, con la esperanza de que la disolución de las Convivir contribuya a crear nuevas condiciones para la cabal observancia de los compromisos de Colombia frente al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Notas:

- 1 Documento de NACIONES UNIDAS E/CN.4/1989/18/Add.1, de 6 de febrero de 1989.
- 2 Documento de NACIONES UNIDAS E/CN.4/1990/22 Add.1, de 24 de enero de 1990.
- 3 Documento de la Organización de Estados Americanos OEA/Ser/V/II.84 Doc. 39 rev, de 14 de octubre de 1993.
- 4 Documento de NACIONES UNIDAS E/CN.4/1995/11, de 16 de enero de 1995.
- 5 Documento de NACIONES UNIDAS E/1996/23 - E/CN.4/1996/177, de 23 de abril de 1996

Intervención de la señora Almudena Mazarrasa Alvear, Directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional

6 Documento de NACIONES UNIDAS CCPR/79/Add.75, de 9 de abril de 1997.