

Medidas de Prevención de la Violencia en Colombia, del análisis a la implementación de políticas

Ponencia del señor MICHAEL FRÜHLING

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

Universidad de los AndesQuiero agradecer a los organizadores de este foro su invitación a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para exponer algunas reflexiones sobre medidas de prevención de la violencia en el país.

Antes de hacerlo deseo recordar que la Oficina que dirijo está en Colombia por un acuerdo suscrito el 29 de noviembre de 1996, entre el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas.

Desde entonces, este acuerdo ha sido renovado cada año. Sin embargo, el presidente Alvaro Uribe tomó una iniciativa importante en agosto del año pasado, al proponer al Alto Comisionado que se extendiera el Acuerdo por un periodo más largo, de cuatro años, hasta septiembre de 2006. Esta propuesta fue rápidamente aceptada, por la entonces Alta Comisionada -Mary Robinson-. La ampliación del periodo significa, a nuestro entender, un compromiso mayor por parte del presidente Uribe en las dos temáticas tanto de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario.

El acuerdo al que he hecho referencia establece los términos precisos del mandato por el cual se rige la Oficina.

A continuación enumeraré cómo se desarrolla este mandato:

La Oficina:

Observa la situación de los derechos humanos y el cumplimiento del derecho internacional humanitario en el país.

Asesora a las autoridades e instituciones colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Asesora en materia de derechos humanos a la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y personas particulares.

Presta asistencia técnica a las instituciones nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos, así como a organizaciones de la sociedad civil.

Informa sobre lo observado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Alto Comisionado presenta cada año ante la Comisión de

Medidas de Prevención de la Violencia en Colombia, del análisis a la implementación de políticas

Derechos Humanos de la ONU informes analíticos sobre Colombia.

Todo el que haya observado la violencia en Colombia sabe que ella asume una pluralidad de formas y se manifiesta en muy distintos planos. Los factores detrás de la violencia son múltiples y también llevan mucho tiempo.

Esta realidad implica que la prevención de la violencia se debe realizar a través de medidas y mecanismos cuya aplicación comprometa no solo los esfuerzos del Estado sino también los de la sociedad civil en su conjunto. Tomando en cuenta el mandato de nuestra Oficina, y la problemática muy grande, me voy a concentrar en el ámbito cubierto por las funciones de la Oficina. Es decir, sin hacer referencia a varios aspectos que se deben tener en cuenta en la prevención de la violencia en Colombia.

En esta oportunidad haré un mayor énfasis sobre la función del Estado en materia de prevención de la violencia y esto a la luz de los derechos humanos y del derecho humanitario.

Desde nuestro punto de vista la prevención de la violencia requiere una acción constante del Estado en tres líneas, las cuales también están interconectadas.

Primero, el desarrollo y la consolidación de una cultura de tolerancia y de paz.

Segundo, la realización práctica y efectiva del respeto y la garantía de los derechos humanos.

Y tercero, el funcionamiento de una buena administración de justicia.

Antes de brevemente comentar cómo se podría llegar al cumplimiento de cada una de estas tareas, quiero subrayar la necesidad de mirar en Colombia el respeto por los derechos de las mujeres, y cómo cada una de las tareas anteriormente mencionadas debe tomar en cuenta la dimensión específica de género.

Las mujeres representan el 52% de la población colombiana. Sus derechos, a pesar de varios avances legislativos son, en muchas ocasiones, vulnerados por la discriminación, la inequidad, la exclusión, la violencia intrafamiliar y sexual, y la trata de personas.

El conflicto interno armado es además una realidad dolorosa en la cual los derechos de las mujeres resultan muy afectados, en especial los de las mujeres desplazadas.

Por eso es necesario que la acción del Estado en la prevención de la violencia, incorpore en las tres tareas que expondré a continuación, como eje transversal el respeto por los derechos de las mujeres.

Me referiré primero al desarrollo y la consolidación de una cultura de tolerancia y de paz.

Ninguna política estatal de prevención de la violencia puede ignorar la importancia que para la sociedad tiene el hecho de vivir dentro de una cultura que —tanto en el nivel de los postulados como en el orden de la práctica— favorezca una manera de convivir basada en el respeto por la diferencia y por la disidencia, que estimule el ejercicio del diálogo y que procure la resolución pacífica de los conflictos.

Muchas veces la violencia ha tenido como caldo de cultivo aquellos contextos ideológicos y fácticos que dan lugar a la discriminación, a la marginación, alientan las expresiones de intolerancia y fanatismo, privilegian el recurso de la fuerza y alimentan la marcha de otros mecanismos negativos contrarios al desarrollo equitativo.

Una cultura de tolerancia y de paz es aquella que no legitima ni las instituciones ni las prácticas fundadas en el menosprecio de la dignidad humana. Hay que evitar considerar la guerra como algo inevitable y necesario. La apología de la violencia, de la brutalidad y del terror que algunos explican como medio para lograr fines supremos es inaceptable. Sea por el lado del Estado o por el lado no estatal.

Una cultura de paz solo tiene posibilidad de consolidarse cuando el Estado, obrando con plena fidelidad a su propia razón de ser, evita el empleo de toda norma y de todo procedimiento que tenga por finalidad o traiga como efecto el rompimiento del principio de igualdad. Sin la observancia de este principio mal puede hablarse de convivencia pacífica o de orden justo.

A esta cultura se oponen, por consiguiente, el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, el desconocimiento de los canales de participación popular, y, si se da, el ejercicio autoritario del poder público.

Una cultura de tolerancia y de paz demanda, necesariamente, que las personas a cargo de las funciones del Estado den cada día ejemplo de imparcialidad, objetividad, benevolencia y comprensión de cuanto lleva a los ciudadanos a diferir y a disentir dentro de la dinámica propia del pluralismo. Esto no es fácil.

En el caso concreto de Colombia, como se expresa en el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el país, en el año 2001, resultan problemáticos o preocupantes ciertos hechos y situaciones que muestran que aún falta más trabajo para lograr una cultura de tolerancia y de paz entre los ciudadanos.

Entre esos hechos y situaciones debe destacarse la vulnerabilidad de los defensores de los derechos humanos, de los sindicalistas, de los representantes de movimientos comunitarios, sociales y de mujeres, y de los voceros de las minorías étnicas y de las poblaciones desplazadas.

Estas personas no sólo han sido con frecuencia víctimas de amenazas, ataques homicidas y desplazamientos forzados por parte de los grupos armados ilegales, sino que también se han visto, en ocasiones, afectadas por conductas imprudentes y temerarias de algunos servidores públicos[1].

De la construcción de una cultura de tolerancia y de paz hace parte muy notable la educación en derechos humanos.

Para las Naciones Unidas tal educación se identifica con actividades de capacitación, difusión e información realizadas para transmitir conocimientos y moldear actitudes que fortalezcan el respeto real por los derechos y las libertades fundamentales.

Estas actividades de educación también buscan contribuir a desarrollar plenamente la personalidad y el sentido de la dignidad del ser humano, a promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre mujeres y hombres, entre los grupos raciales, nacionales, étnicos y religiosos, y la amistad entre las naciones.

Además facilitan la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre y fortalecen las actividades de la Organización de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz[2].

Por todo esto, en su informe para el año 2001 sobre Colombia el Alto Comisionado de las Naciones Unidas exhortó al Gobierno a garantizar la adecuada enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles educativos, incluso destacó la necesidad de que estos conocimientos sean una de las condiciones para la evaluación y el ascenso en la carrera militar[3].

Como segundo objetivo que tendría un Estado para prevenir la violencia, me referiré ahora a la realización práctica del respeto y la garantía de los derechos fundamentales de la persona.

Una política de prevención de la violencia presupone que el Estado adopte —a través de sus diversos órganos— las medidas de orden legal y administrativo necesarias para que los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley acaten, de manera permanente y cabal, las normas internacionales y nacionales relacionadas con el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Al desarrollar sus tareas en materia de guarda del orden público y de persecución del delito, el Estado no puede desconocer que sus deberes de respetar y garantizar los derechos humanos le imponen, al mismo tiempo, obligaciones de abstención y obligaciones de acción.

Las Normas internacionales como el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos exigen a las autoridades públicas abstenerse de conductas como privar arbitrariamente de la vida, torturar, infiligr tratos crueles, inhumanos o degradantes, detener en forma ilegal o arbitraria o desaparecer a las personas.

Además le exigen a las autoridades hacer cuanto sea necesario para que los derechos contenidos en estas normas sean ejercidos y disfrutados por todas las personas sin ningún tipo de perturbación.

Es claro, entonces, que cuando un Estado previene, reprime y sanciona los comportamientos de quienes emplean el terrorismo como medio de acción política o como método de guerra, o los comportamientos de quienes se involucran en homicidios y en secuestros, actúa como protector y garante de los derechos humanos.

Es decir cumple con las obligaciones antes mencionadas.

Sin embargo, en cumplimiento de estas obligaciones protectoras y garantistas los servidores del Estado deben, siempre y en todo lugar, actuar dentro del ordenamiento constitucional y de los tratados internacionales.

Es necesario que las personas encargadas de hacer cumplir la ley reciban una adecuada capacitación para mejorar sus conocimientos con respecto a las normas

Medidas de Prevención de la Violencia en Colombia, del análisis a la implementación de políticas

de carácter nacional e internacional adoptadas para asegurar el comportamiento adecuado de las autoridades frente a los derechos básicos del ser humano.

También es preciso que los agentes de un Estado reciban capacitación sobre las normas reguladoras de su intervención en disturbios civiles y en conflictos armados internos.

Es de recordar que no todo es válido para obtener el restablecimiento del orden o para enfrentar el ataque bélico de un grupo al margen de la ley.

En caso de disturbio las autoridades se hallan sujetas a las reglas del derecho internacional de los derechos humanos sobre el empleo de la fuerza y el uso de armas de fuego.

En caso de conflicto armado esas autoridades están vinculadas a los principios humanitarios.

En uno y en otro caso los servidores públicos deben responder personalmente por aquellas conductas que constituyan graves violaciones de los derechos humanos, crímenes de lesa humanidad, infracciones del derecho internacional humanitario o crímenes de guerra.

Como tercer objetivo del Estado en materia de prevención hablaré sobre “El funcionamiento de una correcta administración de justicia”.

La prevención de la violencia pasa por la superación de todas las debilidades que dificultan el ejercicio de las funciones judiciales.

Sabemos que hay una profunda relación de causalidad entre una deficiente administración de justicia y el surgimiento de las peores formas de “justicia privada”, venganza y retaliación, porque el mal ejercicio de la función jurisdiccional del Estado hace caer a muchos en la tentación de hacerse “justicia” por sí mismos.

Todo Estado Parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos está obligado a cumplir disposiciones convencionales, con la finalidad de garantizar la adecuada administración de la justicia, afirmar el derecho fundamental al debido proceso y a las garantías judiciales e impedir la impunidad tanto en el plano normativo como en el plano fáctico.

Hay por lo menos tres factores que inciden para que un Estado no cuente con una correcta administración de justicia:

Primero, si se da una situación en que las personas no pueden acceder a los jueces y tribunales en condiciones de plena igualdad, o cuando su derecho a la jurisdicción es anulado o menoscabado.

Segundo, si la independencia de las autoridades judiciales, aunque proclamada formalmente por la Constitución y las leyes del país, resulta enervada por disposiciones que impiden a los servidores públicos del poder jurisdiccional cumplir su función ateniéndose, de modo exclusivo, a las indicaciones de carácter legal.

Tercero, si los funcionarios judiciales resuelven los asuntos sometidos a su conocimiento albergando designios anticipados o prevenciones, pasando por encima de los hechos, actuando en discordancia con el derecho y plegándose a intromisiones indebidas[4].

En cuanto a la Administración de Justicia conviene tener presente la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la jurisdicción. En 1983 afirmó la Comisión: "...La efectiva vigencia de las garantías [judiciales] se asienta sobre la independencia del Poder Judicial, derivada de la clásica separación de los poderes públicos"[5].

Consideraciones finales

Como acertadamente lo anotaba en 1987 la Comisión de estudios sobre la violencia, convocada bajo el gobierno del presidente Virgilio Barco, en Colombia "la violencia tiene múltiples expresiones que no se excluyen, pero sí sobrepasan, la dimensión política"[6].

Al observar, en desarrollo de su mandato, la situación colombiana de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la Oficina percibe que, junto a la violencia originada en el abuso del poder y en la degradación del conflicto interno armado, este país sufre en un alto grado agresiones violentas que tienen su raíz en la acción del crimen organizado, en la delincuencia común, en la conflictividad de las relaciones privadas y en otras causas no relacionadas con la transgresión de las leyes y costumbres de guerra.

Sin embargo, factores que son parte integral de la guerra o que están relacionados

Medidas de Prevención de la Violencia en Colombia, del análisis a la implementación de políticas

con el conflicto tienen mucha influencia negativa. Nadie puede desconocer el riesgo que para el futuro del Estado de Derecho en Colombia podría tener la continuidad del conflicto interno armado.

Creemos que este riesgo solo puede ser conjurado mediante un esfuerzo conjunto del Estado, de la sociedad civil y de todas las partes en conflicto por también explorar los caminos de una solución negociada.

Por ello tanto el Secretario General de las Naciones Unidas como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos han expresado en varias ocasiones que se deben buscar posibilidades para lograr acuerdos sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

En el cuadro complejo de violencia y de disgregación social que hoy enmarca la realidad colombiana, el problema de la prevención de la violencia debe naturalmente ocupar un lugar destacado en las preocupaciones del Estado y de los ciudadanos.

Tanto las autoridades como las personas de condición particular deben asumir una serie de retos y desafíos en lo que se refiere a la superación de la conflictividad violenta, al fortalecimiento del Estado de derecho y a la realización de la justicia social.

En el contexto de violencia y conflicto armado que padece Colombia, y siguiendo su mandato, la Oficina sigue dispuesta a ofrecer la asesoría y la cooperación técnica que las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil necesiten para la realización de significativos aportes en lo relacionado con la protección y garantía de los derechos de las personas.

Muchas gracias.

[1] Ver NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, 58 período de sesiones, E/CN.4/2002/17 de 28 de febrero de 2002, párr. 273-296.

[2] Ver NACIONES UNIDAS, La educación en la esfera de los derechos humanos y tratados de derechos humanos, Nueva York y Ginebra, 1999, p. 1.

[3] Ver NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, COMISIÓN DE

Medidas de Prevención de la Violencia en Colombia, del análisis a la implementación de políticas

DERECHOS HUMANOS, Op. cit., párr. 396.

[4] Ver NACIONES UNIDAS, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, 1985, art. 2.

[5] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre Cuba, p. 67, párr. 2. Citado en O'DONELL, Daniel, Protección Internacional de los derechos humanos, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1988, pp. 156-157.

[6] COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA, Colombia: violencia y democracia, Informe presentado al Ministerio de Gobierno, Universidad Nacional de Colombia, 1987, p. 17.