



NACIONES UNIDAS

ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
OFICINA EN COLOMBIA

UNITED NATIONS

HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OFFICE IN COLOMBIA

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

NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Bogotá, D.C., 6 de julio de 2004

En nombre de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de su Director, el señor Michael Frühling, agradezco al Instituto *Pensar* de la Pontificia Universidad Javeriana y a la Comisión Colombiana de Juristas, la invitación a participar en esta discusión académica sobre el ámbito y el alcance de las normas nacionales e internacionales en materia de respeto y garantía del trabajo de los defensores de derechos humanos en Colombia.

Para la Organización de las Naciones Unidas los defensores de los derechos humanos son aquellas personas que actúan, por su cuenta o de modo colectivo, para contribuir a la efectiva eliminación de todas las vulneraciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y de los individuos¹. Son hombres y mujeres de todas las nacionalidades y de muy diversos oficios y profesiones, que en el mundo entero trabajan bajo la convicción de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan, como lo afirma el Preámbulo de la *Declaración Universal* de 1948, en “el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

¹ Ver NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Secretario General sobre defensores de los derechos humanos*, A/55/292, agosto de 2002, II, párr. 4.

La ONU ha reconocido públicamente, por boca de su Secretario General, que debido a su participación en la lucha en favor de los derechos humanos, los defensores suelen ser las primeras víctimas de violaciones de los derechos humanos perpetradas por servidores públicos y aun por agentes de entidades privadas que proceden con el apoyo, la tolerancia o la aquiescencia de las autoridades². Ello ha llevado a las Naciones Unidas a redoblar sus esfuerzos para que sea mundialmente reconocido el papel vital desempeñado por los defensores de los derechos humanos, y para hacer más efectiva la protección internacional de sus actividades.

En plena armonía con el pensar y el sentir de la ONU, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha expresado en forma reiterada, desde cuando en 1997 se estableció en el país, que el mantenimiento de un clima respetuoso, dialogal y transparente entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos es algo imperativo y necesario en países como Colombia, donde la violencia generalizada, la degradación del conflicto armado y el aumento de las polarizaciones entre los agentes del poder público y entre los miembros de la sociedad civil han causado, a lo largo de muchos años, la reiterada victimización de los defensores de los derechos humanos.

En estas circunstancias, sin duda difíciles, las autoridades colombianas deben esforzarse siempre en crear un ambiente distendido y de mutua confianza, que permita abrir los espacios de interlocución necesarios para escuchar los valiosos aportes de los defensores de los derechos humanos e incorporarlos en las políticas públicas sobre respeto, protección y garantía de esos derechos.

El 10 de diciembre del pasado año, al conmemorar el Día internacional de los derechos humanos, expresó el señor Michael Frühling, Director de la Oficina en cuya representación me dirijo a ustedes:

“La humanidad tiene hoy ‘una ley internacional de los derechos del hombre’ cuya base es la Declaración Universal de 1948. Esta es una ley que merece ser defendida por todos los medios legítimos y pacíficos, porque sin ella quedarían expuestos a la inobservancia ciertos principios y valores cuyo imperio permite trazar una clara diferencia entre el recto ejercicio del poder estatal y su empleo autoritario o totalitario. No es de extrañar, pues, que la defensa de los derechos

² Ver NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Secretario General...*, II, párr. 6.

humanos haya sido asumida en nuestros días, como tarea constructiva y necesaria, por hombres y mujeres de los cinco continentes.

Hoy, a lo largo y ancho de nuestro planeta, miles de personas —obrando unas veces individualmente y otras en el seno de asociaciones— ejercen el derecho fundamental de promover y procurar la protección y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Los defensores de los derechos humanos cumplen una actividad legítima e imprescindible. Ellos, como lo ha recordado la Asamblea General de la ONU en 1998, desempeñan una valiosa labor al contribuir a que sean efectivamente eliminadas todas las violaciones de los derechos humanos, incluyendo las de carácter masivo o sistemático. Ellos, por lo tanto, deben recibir del Estado las garantías jurídicas requeridas para que puedan trabajar con libertad y con seguridad, sin verse expuestos a la amenaza, el hostigamiento o la persecución”³.

El ordenamiento internacional y la protección de los defensores de los derechos humanos

El constructivo y legítimo trabajo que en Colombia y en muchos otros países llevan a cabo los defensores de los derechos humanos está protegido y garantizado por aquellos instrumentos adoptados por la comunidad de las naciones que hoy constituyen el *corpus iuris* de los derechos y libertades consagrados por el ordenamiento internacional de los derechos humanos.

Entre las normas internacionales aplicables a ese trabajo pueden ser mencionadas:

- Los artículos 19, 20 y 28 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en los cuales se proclaman, respectivamente, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, y el derecho al establecimiento de un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en ella se hagan plenamente efectivos.
- Los artículos 19, 21 y 22 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que reconocen y garantizan, respectivamente, el derecho a la libertad de opinión,

³ OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Palabras del señor Michael Frühling, Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Día Internacional de los Derechos Humanos*, Bogotá, 10 de diciembre de 2003, p. 6.

el derecho a la libertad de expresión, el derecho de reunión pacífica y el derecho de libre asociación.

- Los artículos 13, 14, 15 y 16 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que reconocen y garantizan, respectivamente, el derecho a la libertad de pensamiento, el derecho a la libertad de expresión, el derecho de rectificación o respuesta, el derecho a la libertad de reunión y el derecho a la libertad de asociación.

Entre los instrumentos no convencionales sobre la materia cabe mencionar la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 53/144 de 9 de diciembre de 1998.

La mencionada Declaración enuncia, entre otros, los siguientes derechos y deberes:

- El derecho a estudiar y debatir si los derechos humanos tienen reconocimiento en la ley y en la práctica.
- El derecho a denunciar las acciones y omisiones que se estimen violatorias de esos derechos.
- El derecho a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los mismos derechos.
- El derecho a presentar críticas y propuestas ante las entidades gubernamentales y estatales, y a llamar la atención sobre cualquier actuación de la autoridad que pueda obstaculizar su labor, o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- El derecho a la protección del Estado frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria que afecte el ejercicio legítimo de sus derechos.
- El derecho a una eficaz protección legal al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a las acciones u omisiones imputables a los Estados que violen los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a los actos de violencia perpetrados por individuos o grupos particulares que afecten el disfrute de esos derechos y libertades.

- El deber y la responsabilidad de toda persona, individualmente o en grupo, de proteger la democracia, promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, y contribuir al fomento y al progreso del Estado de derecho.
- El deber y la responsabilidad de toda persona de contribuir, individual o colectivamente, a la promoción de un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener aplicación.

Debe también recordarse que en el documento *Declaración y Programa de Acción de Viena*, aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993, se ha manifestado con respecto a los defensores de los derechos humanos:

“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional. La Conferencia aprecia la contribución de esas organizaciones a la tarea de acrecentar el interés público en las cuestiones de derechos humanos, a las actividades de enseñanza, capacitación e investigación en ese campo y a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien reconoce que la responsabilidad primordial por lo que respecta a la adopción de normas corresponde a los Estados, la Conferencia también aprecia la contribución que las organizaciones no gubernamentales aportan a ese proceso. A este respecto, la Conferencia subraya la importancia de que prosigan el diálogo y la cooperación entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales y los miembros de esas organizaciones que tienen una genuina participación en la esfera de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y las libertades reconocidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de la protección de las leyes nacionales. Esos derechos y libertades no pueden ejercerse en forma contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las organizaciones no gubernamentales deben ser dueñas de realizar sus actividades de derechos humanos sin injerencias, en el marco de la legislación nacional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos”⁴.

⁴ NACIONES UNIDAS, CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 1993, I, párr. 38.

Recomendaciones internacionales y directivas nacionales sobre la protección de los defensores de los derechos humanos

Numerosos órganos y mecanismos internacionales han recomendado al Estado colombiano, durante varios años, la protección efectiva de los defensores de los derechos humanos. Entre las recomendaciones que en este campo se han formulado en el seno de las Naciones Unidas son de mencionar las de la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, los Relatores Especiales sobre la tortura, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sobre la independencia de jueces y abogados, y sobre la violencia contra la mujer, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, y la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos.

La Oficina desea reiterar que esas recomendaciones, en las cuales se reproducen interpretaciones autorizadas de instrumentos internacionales ratificados por la República de Colombia, son algo más que amistosas sugerencias o buenos consejos, y que las autoridades nacionales se han comprometido en repetidas oportunidades a darles cabal y pleno cumplimiento.

Es de reconocer que en los últimos años el Estado colombiano ha adoptado instructivos cuyo propósito es garantizar que las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos puedan cumplir sus actividades en condiciones de tranquilidad y de seguridad, en un marco de tolerancia y respeto por su trabajo, sin caer en el riesgo de ser víctimas de atentados contra su vida, su integridad personal, su libertad individual, su intimidad o su honra, u objeto de amenazas intimidatorias.

Entre esos instructivos se destacan la Directiva Presidencial No. 07 de 1999, *Respaldo, Interlocución y Colaboración del Estado con las Organizaciones de Derechos Humanos*, y la Directiva No. 09 sobre *Políticas del Ministerio de Defensa Nacional en materia de protección de los derechos humanos de Sindicalistas y Defensores de Derechos Humanos*, emitida por la entonces Ministra de Defensa el 8 de julio de 2003. Una y otra instrucción reconocen claramente que las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos contribuyen a la consolidación de la democracia, a la búsqueda de la paz y al reconocimiento de la dignidad humana.

En la Directiva Presidencial No. 07 se ordena a todos los servidores públicos abstenerse de “(I) cuestionar la legitimidad de las organizaciones de derechos humanos y sus miembros, que actúan de acuerdo con la Constitución y las leyes; (II) realizar afirmaciones que descalifiquen, hostiguen, o inciten al hostigamiento a las mismas organizaciones, y (III) emitir declaraciones públicas o privadas que estigmaticen la labor propia de estas organizaciones”.

La Directiva No. 09 del Ministerio de Defensa Nacional reitera la vigencia de la ya citada directiva presidencial, disponiendo que a ella “deberá darse estricta aplicación”.

La Oficina del Alto Comisionado estima de la mayor conveniencia que, en la actual coyuntura del país, las autoridades nacionales se esfuercen, en grado sumo y en forma integral, por cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en esas dos directivas, y se abstengan de todo comportamiento incompatible con lo dispuesto en ellas.

Vale la pena recordar que según lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, es deber de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Por lo tanto, los servidores públicos que por acción u omisión quebrantan lo dispuesto en las dos directivas ya mencionadas incurren en una conducta cuya ejecución debe ser investigada por el ministerio público.

Observaciones y recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los defensores de esos derechos en Colombia

En su último informe sobre Colombia, correspondiente al año 2003 y presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2004, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hizo un preocupado análisis de la situación de las personas que en el país ejercen el derecho y cumplen el deber de promover y proteger los derechos humanos. En dicho análisis se manifestó:

“La situación de los defensores de derechos humanos, incluyendo a los sindicalistas (en particular educadores y personal de salud), continuó siendo crítica. Aunque se percibió una disminución de casos de homicidios, atentados,

desapariciones forzadas y toma de rehenes en su contra, estas acciones violentas continuaron afectándolos. La autoría de estos crímenes fue mayormente atribuida a grupos paramilitares y, en algunos casos, a las FARC-EP y, en menor grado, al ELN.

La dinámica del conflicto armado mostró un cambio de *modus operandi* de los grupos armados, y particularmente de los paramilitares, con estrategias más sutiles y con menor impacto público que los atentados al derecho a la vida de los defensores. También puede señalarse un cambio en los factores de riesgo para este grupo. En efecto, las políticas de detenciones masivas y los allanamientos a gran escala, que incluyeron sedes de organizaciones sociales y sindicales, así como el comportamiento de algunas autoridades gubernamentales, provocaron un retraimiento en el trabajo de los defensores, una mayor reserva en la expresión de sus opiniones, y una autolimitación en el desarrollo de sus actividades.

Bajo el liderazgo de la Vicepresidencia, el Gobierno nacional abrió unos espacios de interlocución con las organizaciones de derechos humanos, de paz y los sindicatos (...).

El impacto positivo del inicio de esa interlocución y de las directivas se vio, no obstante, contrarrestado por algunas declaraciones públicas de autoridades gubernamentales. Altos funcionarios del Gobierno nacional cuestionaron la naturaleza del trabajo de las organizaciones de derechos humanos acusándolas de estar al servicio del terrorismo. Esto debilita la legitimidad y las perspectivas de respeto de las mencionadas directivas, y puede alentar acciones contra la libertad y la intimidad de personas relacionadas con la defensa de los derechos humanos o con el movimiento sindical.

En el marco de la política de seguridad democrática, miembros de ONG y líderes sociales y sindicalistas fueron objeto de detenciones arbitrarias y sindicados del delito de rebelión. Varios de ellos contaban, al momento de su detención, con medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y eran beneficiarios del Programa de protección a cargo del Ministerio del Interior”⁵.

Al concluir su informe el Alto Comisionado hizo 27 recomendaciones formuladas con base en su pormenorizado examen. Entre ellas figura la siguiente:

“El Alto Comisionado recomienda al Gobierno y a las organizaciones de defensores de los derechos humanos desarrollar e institucionalizar espacios estables de interlocución, tanto en el nivel nacional como en el regional, para lograr mayores grados de entendimiento y mejorar la promoción y protección de los derechos humanos en todo el país”⁶.

⁵ 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.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, párrs. 85-89.

⁶ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 126.

Además de la recomendación que acabo de citar, el mencionado informe incluye otras que también se refieren al cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en lo relativo a la protección de los defensores de los derechos humanos y a la prevención de los hechos adversos a su importante labor. Entre ellas se encuentran:

- La que alienta al Gobierno a asegurar que los programas de protección de defensores de derechos humanos y de otros grupos, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, funcionen con la cobertura y efectividad necesarias⁷.
- La que señala la necesidad de que el Ministerio del Interior, conjuntamente con otras instituciones del Estado, busque nuevos mecanismos para disminuir los factores de riesgo y actuar preventivamente sobre ellos⁸.
- La que alienta al Procurador General a llevar a cabo, durante el primer semestre de 2004, la revisión pendiente de los archivos de inteligencia militar sobre defensores y organizaciones de derechos humanos, revisión que deberá realizarse al menos una vez al año⁹.
- La que insta al ministerio público y a los superiores jerárquicos de los servidores públicos a cumplir la obligación de sancionar disciplinariamente a todos aquellos funcionarios que con sus declaraciones, acciones u omisiones descalifiquen o pongan en riesgo la labor de los defensores de derechos humanos¹⁰.
- La que insta al Gobierno para que, a través de la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y en concertación con amplios sectores de la sociedad, elabore un plan de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario¹¹.

En el *Informe del Secretario General sobre defensores de los derechos humanos*, presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, se expresa:

⁷ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 106.

⁸ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 106.

⁹ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 109.

¹⁰ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 110.

¹¹ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 127.

“Los defensores de los derechos humanos son el núcleo del movimiento de derechos humanos en todo el mundo. Trabajan por las transformaciones democráticas que permitan aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones que determinan sus vidas. Los defensores de los derechos humanos contribuyen a mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas, reducir las tensiones sociales y políticas, crear un entorno pacífico, tanto en el plano nacional como internacional, y fomentar el interés de la comunidad nacional e internacional por los derechos humanos. Los defensores de los derechos humanos constituyen la base sobre la que se apoyan las organizaciones y los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos, incluidos los de las Naciones Unidas, para promover y proteger los derechos humanos”¹².

Hoy, al dirigirse a este distinguido auditorio, la Oficina reitera que “las relaciones entre el Estado y los defensores de los derechos humanos deben desarrollarse dentro de un marco pacífico de respeto y deferencia que permita, en todo tiempo, la práctica del diálogo, el reconocimiento del pluralismo y el más amplio cultivo de la tolerancia”¹³.

¹² NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Secretario General...*, II, párr. 5.

¹³ OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *La importancia de la protección y defensa de los defensores de los derechos humanos*, Bogotá, D.C., 17 de septiembre de 2003, p. 2.