

30 años de análisis de la política pública en materia de derechos humanos en Colombia (1991 – 2021)

Omar Rey Anacona¹

Resumen

La ponencia aborda de forma comparativa la política pública en materia de derechos humanos de los distintos gobiernos nacionales de Colombia entre 1991 año en que se instala el modelo neoliberal en el país y 2021 cuando se tiene un gobierno nacional contrario al acuerdo de paz firmado en 2016 para dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué ha pasado con el respeto, la protección y la garantía en el cumplimiento de los derechos humanos en Colombia? ¿Cómo el neoliberalismo ha afectado el deber constitucional del Estado colombiano de proteger, hacer cumplir y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos? Y ¿Qué cambió el acuerdo de paz del año 2016 en materia de promoción, protección, garantía y cumplimiento de los derechos humanos?

Muestra las dos caras de la política pública de derechos humanos en Colombia: la mirada de los distintos gobiernos nacionales empeñados en fortalecer un modelo neoliberal en ascenso que se apoya en un histórico aparato burocrático y militar y una narrativa institucional que reduce la democracia al voto, y la visión de las organizaciones y movimientos sociales que opuestos a las acciones gubernamentales han presionado por el cumplimiento de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia.

¹ Profesor de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública. Economista y magister en ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia, doctor en historia. - omar.rey@esap.edu.co

30 años de análisis de la política pública en materia de derechos humanos en Colombia (1991 – 2021)

Introducción

En 1988 el gobierno nacional inició un proceso político paralelo a la primera elección popular de alcaldes, que terminó en la convocatoria nacional para reformar por completo la Constitución Política de 1886 designando representantes no sólo del histórico bipartidismo, es decir liberales y conservadores en el poder desde la primera mitad del siglo 19 sino también de partidos independientes, organizaciones civiles, sindicatos, jóvenes y guerrilleros.

Junto con la aparición de la Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, el proceso fue el inicio para que al nivel de Estado se establecieran políticas y programas en materia de derechos humanos, un tema novedoso para el sector público que ha estado supeditado y afectado por el conflicto armado surgido entre los distintos gobiernos y los grupos subversivos, aparecidos en buena parte por el mismo bipartidismo en los años sesenta del siglo 20 (Peña et al., 2019).

En efecto, la violencia política, la represión a la protesta social y el conflicto armado fueron las excusas de los distintos gobiernos nacionales para tratar los derechos humanos como un tema asociado tanto a la guerra como a la paz en la segunda mitad del siglo 20; por un lado los gobiernos del ilegítimo Frente Nacional (1958 – 1974) que trataron y enfrentaron a la oposición con los mismos métodos que a las guerrillas comunistas (FARC, ELN y EPL) (Mesa, 2009), condicionaron el cumplimiento y la garantía de los derechos a la derrota militar de los subversivos que se convirtieron en sus enemigos comunes, aunque esto también ocurrió en otros gobiernos como los de Gabriel Turbay Ayala (1978 – 1982) y Álvaro Uribe (2002 – 2010); mientras que en gobiernos más moderados el tema se asoció a los procesos de paz como ocurrió con Belisario Betancourt (1982 – 1986), Virgilio Barco

(1986- 1990), César Gaviria (1990 – 1994), Andrés Pastrana (1998 – 2002) y Juan Manuel Santos (2010 – 2018).

Pero firmada la paz con la principal guerrilla del país en 2016 los derechos humanos se convirtieron en una prioridad para la gestión pública tanto nacional como territorial fruto de lo cual fue la inclusión del tema en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, incluidos los 170 municipios del programa de desarrollo con enfoque territorial (PDET) en los que los derechos humanos se convirtieron en un sector más del desarrollo.

Así las cosas, la presente ponencia aborda de forma comparativa la política pública en materia de derechos humanos de los distintos gobiernos nacionales de Colombia entre 1991y 2021 para dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué ha pasado con el respeto, la protección y la garantía en el cumplimiento de los derechos humanos en Colombia? ¿Cómo el neoliberalismo ha afectado el deber constitucional del Estado colombiano de proteger, hacer cumplir y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos? Y ¿Qué cambió el acuerdo de paz del año 2016 en materia de promoción, protección, garantía y cumplimiento de los derechos humanos?

Mirada crítica a la evolución institucional de la política de derechos humanos en Colombia

Entre las comisiones que se instalaron para la reforma a la Constitución Política de 1886 una cobró importancia por representar el rechazo a la tradición antidemocrática en Colombia que contrastaba con la existencia del voto popular desde la creación de la república: la de derechos y participación. En esta comisión se tocaron aspectos relacionados con el derecho al voto, la participación política de las minorías y la oposición, así como los derechos civiles y los derechos humanos (El Tiempo, 1990).

Así las cosas, el gobierno del liberal César Gaviria Trujillo se comprometió no sólo con sacar adelante una nueva Constitución en la que los derechos humanos y la paz eran temas fundamentales sino también garantizar la participación política de los excombatientes que entregaron las armas y que pertenecieron a las guerrillas del M-19, el ejército de liberación

popular EPL, Quintín Lame y otros. En su gobierno se llevó a cabo todo un ajuste institucional para implementar la nueva Constitución aprobada finalmente en 1991 como por ejemplo, la creación de la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la implementación de la tutela como herramienta principal para la protección individual de los derechos.

Creó también la Consejería presidencial para la defensa y seguridad mediante el Decreto 1874 de 1990 que aunque trató de conciliar las fuerzas militares con el poder civil, terminó politizando al ministerio de defensa que en la práctica no controlaba la gran influencia de los militares en el poder (Leal, 1994). No obstante fue significativo que se reemplazaran militares en el cargo de ministros de defensa por civiles como ocurrió con el consejero de defensa y seguridad Rafael Pardo Rueda quien fue designado como primer ministro civil del ramo. En esta misma línea fue nombrado como director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS un civil.

La nueva Consejería relegó a un segundo plano la defensa, protección y promoción de los derechos humanos creada en 1987 mediante Decreto 2111 que creó a su vez un comité colaborador en el tema compuesto por los ministros de gobierno, relaciones exteriores, justicia, defensa y comunicaciones así mismo por el procurador general de la Nación y el director nacional de instrucción criminal.

Un aspecto negativo importante en materia de derechos humanos fue el impacto de la reforma militar del gobierno de Gaviria que mientras fortaleció las labores antisubversivas no logró quitar la estigmatización de la protesta social promovida muy especialmente por los mismos militares que asociaron y vincularon a líderes sociales, miembros de la Unión Patriótica, políticos de oposición y miembros de ONG con las distintas guerrillas.

A esto se sumó la estrategia de sometimiento de los combatientes de las guerrillas que fue la base de su intento fallido por lograr la paz con las FARC y el ELN que no participaron en la transición hacia la nueva Constitución. Debido a su fracaso con las dos guerrillas más importantes, el gobierno nacional gobernó entre 1992 y 1993 bajo el Estado de conmoción interior lo que ocasionó toda una crisis de derechos humanos que aún persiste pero que fue

pasada desapercibida intencionalmente por los “éxitos” logrados en materia de derrota contra los guerrilleros (Leal, 1994).

Frente a este panorama el Congreso aprobó la modificación al código de procedimiento penal que limitó la figura del estado de conmoción interior con la Ley 81 de noviembre de 1993 con una mayor intervención de la Fiscalía y la Procuraduría. Para cuando el gobierno nacional quiso seguir con la figura de la conmoción interior en 1994 la Corte Constitucional la declaró inexecutable. Así mismo el Congreso a iniciativa del gobierno nacional aprobó la Ley 104 de diciembre de 1993 que en materia de orden público delimitó la actuación de las entidades territoriales y fue la base para futuros acuerdos de paz con las guerrillas.

La creación de la oficina del alto comisionado de paz en 1994 por decreto 1959 surgió de la oficina del consejero presidencial de paz encargado del diseño y ejecución de la política de paz del gobierno de Gaviria, dirigida a alcanzar un posible acuerdo de paz con las guerrillas de la época.

Fiel a su carácter civil con corte militar, el gobierno nacional dio a conocer en noviembre de este mismo año la nueva estrategia contra la violencia con un folleto titulado “seguridad para la gente” el cual “afirmaba que entre el narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia común se habían desdibujado los límites, y que esas formas de delito constituían retos para la seguridad nacional” (Leal, 1994: 98). De este modo el tema de los derechos humanos quedó subordinado a lo que en materia de combate a la guerrilla y seguridad hiciera el gobierno nacional.

A la llegada del gobierno liberal de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998) la Oficina presidencial de los derechos humanos seguía siendo muy marginal para actuar en materia de protección, defensa y promoción de los mismos a pesar del cambio de orientación de poner como consejeros a civiles y no a militares. De acuerdo a la página web de la Consejería (Consultada el 21 de marzo de 2022):

“El primer Consejero Presidencial fue el historiador Álvaro Tirado Mejía, quien asumió el reto de darle forma institucional a la Oficina de Derechos Humanos como polo generador de políticas en derechos humanos hacia diversas instituciones de la estructura estatal y diversos sectores de la sociedad colombiana. Con esto se inició el cambio de percepción sobre el tema en los funcionarios públicos y en las instancias de decisión del Estado colombiano. Con este objetivo se creó la primera Comisión de Derechos Humanos con presencia de los ministerios y organismos de control” (Sitio web de la Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, 2022).

Otras labores que realizó esta oficina fue el apoyo a la reforma Constitucional en 1991 en temas relacionados con la creación de la Defensoría del Pueblo y la redacción de la carta de los derechos humanos teniendo en cuenta que Colombia ha firmado todos los acuerdos y tratados internacionales en la materia. También llevó a cabo labores de capacitación en las entidades nacionales y territoriales. Esta labor fue comprensible pues el reemplazo de Álvaro Tirado Mejía fue el también historiador Jorge Orlando Melo, aunque el prestigioso académico Emilio Aljure Nasser había sido designado como encargado en 1990.

De acuerdo al mismo sitio web de la Consejería:

“Se realizó un diseño para identificación de personas no identificadas y desaparecidos en coordinación interinstitucional con la antigua Dirección Nacional de Instrucción Criminal, la naciente Fiscalía General de la Nación y organizaciones no gubernamentales. Para responder a las demandas de protección, se organizó el centro de quejas y prevención de incidentes violatorios de los derechos humanos, el cual realizó las primeras experiencias de protección a defensores de derechos humanos y activistas sociales amenazados”

Pero lo cierto es que durante una década de existencia (1987 – 1997) la Consejería limitó su accionar al conflicto armado que influyó en la intensificación de la violencia política cuyo principal resultado fue el genocidio de la Unión Patriótica, partido político que nació del acuerdo de paz de 1985 con las FARC, así como en el tratamiento de subversivo a todo aquel que participara en la protesta social.

Entre el gobierno de Gaviria y el de Samper actuó como consejero el abogado progresista Carlos Vicente de Roux muy vinculado al sector de las ONG de paz y quien fue juez de la Corte Interamericana de derechos humanos. Durante su gestión se trasladó la labor de capacitación en derechos humanos y la atención de la población desplazada a la Defensoría del Pueblo y posteriormente a la Red de Solidaridad Social, de modo que la Consejería se dedicó al diseño de la política pública en materia de derechos humanos.

De otro lado en 1996 el gobierno nacional aceptó establecer en Bogotá la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos que desde entonces ha proferido informes que ningún gobierno posterior ha aceptado, con lo que se muestra la doble moral de los funcionarios del alto gobierno respecto al tema. También firmó acuerdos con la Cruz Roja Internacional y la Oficina del Alto Comisionado para los refugiados como quiera que a raíz de la profundización del conflicto armado y la fuerte respuesta militar de las FARC en ese año se agravó la situación de la población desplazada, lo que puso a Colombia en el top de los países con mayor número de refugiados.

Pero siguiendo la línea de su antecesor (Cifuentes, 2002) el gobierno de Samper decretó en agosto de 1995 el estado de sitio con el Decreto 1370 para tratar el orden público derivado de la respuesta militar de las FARC, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional aclarando en su sentencia que:

“Los fenómenos delincuenciales a los que alude el decreto, son hechos notorios que afectan a la población desde tiempos pretéritos, que no han sido contrarrestados con acciones eficaces. No puede el gobierno dejar de hacer uso de los mecanismos ordinarios de que dispone (...) El uso de la conmoción interior debe ceñirse rigurosamente a los requisitos establecidos en la Constitución, si no se quiere incurrir en los desbordamientos que determinaron la abolición del antiguo estado de sitio” (Cifuentes, 2002).

Meses después en noviembre de este mismo año y a raíz del asesinato del líder conservador Álvaro Gómez Hurtado a manos de las FARC de acuerdo a la confesión hecha en 2020 por miembros de las extintas guerrillas, la misma Corte Constitucional declaró executable el

estado de conmoción interior que nuevamente afectó gravemente la situación de los derechos humanos que siguieron al vaivén del conflicto armado.

El gobierno nacional aprovechó su cercanía con los congresistas y en la agenda legislativa presentó los proyectos de ley relacionados con el nuevo código penal militar, la desaparición forzada de personas, y el desplazamiento de personas este último aprobado por el Congreso. En materia de capacitación el gobierno centró su atención en el diseño curricular en derechos humanos para las escuelas de formación de la fuerza pública en cooperación con Naciones Unidas.

Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 1999 sobre Colombia, manifestó su preocupación por estos y otros proyectos de ley presentados en 1996 que “habrían eliminado el mecanismo de la revisión judicial de los estados de emergencia a cargo de la Corte Constitucional” (CIDH, 1999).

Así mismo por la situación de los derechos humanos en el país, entre sus recomendaciones se encontró que “el Presidente de Colombia utilice su autoridad para declarar estados de emergencia sólo en circunstancias verdaderamente excepcionales y graves que constituyan una amenaza inminente a la vida organizada del Estado. Todo estado de emergencia debe cumplir las formalidades y normas establecidas en el artículo 27 de la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte y la Comisión respecto de dicha norma”(CIDH, 1999), frente a lo cual el gobierno de Samper hizo caso omiso pues en 1997 y mediante decreto (el 080 del 13 de enero) declaró el estado de emergencia económica y social por factores económicos entre estos la fluctuación cambiaria, por lo cual la Corte Constitucional lo declaró inexecutable (Cifuentes, 2002).

Por último, en 1996 el gobierno nacional expidió un polémico decreto el número 717 que creó “las zonas especiales de orden público” con las que buscaba transferir poder a los militares para atacar a la guerrilla y de acuerdo a CIDH “En el decreto se preveía que los comandantes militares locales propondrían, cuando lo consideraran necesario, la designación de zonas de orden público en las regiones bajo su control. El gobernador del

departamento pertinente definiría entonces las zonas de orden público tomando como base esa propuesta” (CIDH, 1999).

Para la misma Comisión “Las medidas especiales adoptadas en las zonas de orden público comprendían el otorgamiento de autorización a las fuerzas militares y la policía para realizar allanamientos sin orden judicial. Se autorizó también a las fuerzas militares y la policía a detener sin orden judicial a toda persona que se considerara vinculada con actividades delictivas. En esos casos la persona detenida podía ser mantenida en custodia por las fuerzas de seguridad durante 36 horas antes de ser llevada ante una autoridad judicial” (CIDH, 1999). Todo lo cual iba en contravía de la situación de los derechos humanos en especial la atención militar a la protesta social que en ese mismo año fue impulsada por movimientos sociales vinculados con el cultivo de coca en el departamento de Guaviare y el campesinado que fue objeto de asesinatos y hostigamientos de la fuerza pública.

No obstante, el mismo gobierno presentó un proyecto de ley para cumplir con uno de los compromisos derivados del anterior informe de la Comisión en el sentido de indemnizar a las víctimas del conflicto armado, lo que resultó en la Ley 288 del 5 de julio de 1996 todo un acierto institucional en materia de derechos humanos.

En el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002) se nombró como consejero presidencial de los derechos humanos al mismo vicepresidente de la República, el periodista barranquillero de extracción liberal Gustavo Bell Lemus, quien fue el primer gobernador elegido por voto popular en la capital del Atlántico. También fue nombrado como ministro de defensa.

Entre los hechos destacado en el tema se tiene la formulación de la política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario 1998 – 2001, derivado del plan de desarrollo del presidente Pastrana que fue expedido por decreto y declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la expedición del Decreto 1636 de 2000 que creó el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la República y la formulación de la

política de derechos humanos y derecho internacional humanitario, documento CONPES 3172 del 15 de julio de 2002.

Respecto al primer elemento vale comentar que se inscribió en la estrategia de buscar la paz sin dejar de combatir a los grupos guerrilleros con lo que nuevamente los derechos humanos siguieron supeditados a la dinámica del conflicto armado; de allí que el objetivo de la política fue: “mantener, fortalecer o crear, según sea el caso, los mecanismos que resulten adecuados para el control eficaz y expedito de la conducta de aquellos agentes del Estado que, por su misión y sus funciones, están más cerca de incurrir en acciones que puedan atentar o violar derechos fundamentales” (Página 5).

Sus áreas prioritarias de trabajo fueron en primer lugar la lucha contra los grupos armados al margen de la ley, en segundo lugar la seguridad de los defensores de derechos humanos, en tercer lugar la atención a la población desplazada, en cuarto lugar las medidas de impulso al derecho internacional humanitario en particular la protección a las mujeres víctimas del conflicto y las minas antipersona, en quinto lugar el impulso a la administración de la justicia y finalmente el plan nacional de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Con estos frentes el gobierno intentó un proceso de paz con las FARC pero a la vez un combate más efectivo lo que implicó la firma de un acuerdo de cooperación militar con los Estados Unidos denominado “Plan Colombia” y que consistió en ayuda, asesoría y formación militar contrainsurgente que llevó al fortalecimiento del ejército colombiano que había sufrido desde 1996 a 1999 fuertes golpes de las FARC en retaliación al asesinato de campesinos y líderes sociales que ocurría sin que el Estado colombiano lo evitara.

El “Plan Colombia” también se dirigió al fortalecimiento de la Red de Solidaridad Social creada por el gobierno anterior y con la que se otorgaban subsidios a la población pobre, de modo que bajo el gobierno de Pastrana la Red se dirigió a los excombatientes, disidentes y víctimas de la guerra interna que al menos durante el proceso de paz y las zonas de despeje

militar se logró una tensa calma y la suspensión de los combates mientras que tanto las fuerzas armadas como las FARC se fortalecían.

Por su parte el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3172 vinculó las acciones de la política de derechos humanos con las funciones de las siguientes entidades gubernamentales: Vicepresidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Departamento Administrativo de Seguridad DAS, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación y el Departamento de Planeación Nacional.

Otra de las principales herencias en materia de derechos humanos del gobierno de Pastrana fue la Ley 684 de 2001 conocida como ley de seguridad y defensa nacional cuyo contenido de acuerdo a Eduardo Cifuentes es “atentatorio del Estado Social de Derecho instituido en nuestro país a partir de la Carta Política de 1991, en tanto que se atribuyen nuevas facultades al Poder Ejecutivo y a la Fuerza Pública sin control alguno, generándose así un gravísimo menoscabo al principio democrático de la separación de los poderes y poniendo a su vez en riesgo un amplio grupo de derechos fundamentales” (Cifuentes, 2002).

En concreto la mencionada ley constituyó un estado de excepción al crear los teatros de operaciones que sirvieron para criminalizar y destruir militarmente la protesta social, así mismo le ordenó a la Fiscalía General de la Nación la obligación de proporcionar información al gobierno sobre sus investigaciones, lo cual de acuerdo al mismo autor “Aunque la Constitución Política contempla tal posibilidad, la misma sólo puede hacer referencia a las investigaciones que se adelanten cuando sean necesarias para la preservación del orden público, lo que representa circunstancias completamente ajenas a las señaladas en la Ley de seguridad nacional, haciéndose evidente una vez más la intención totalizadora de esta normatividad” (Cifuentes, 2002).

El fracaso en el proceso de paz dio vía libre para la agudización del conflicto armado y la intensificación de la guerra lo cual se dio en los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe

Vélez (2002 – 2010) quien siguiendo con la tradición de sus antecesores trató el tema del orden público y los derechos humanos con medidas de conmoción interior (Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, 2003).

No obstante, en el año 2006 se formuló la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano en la investigación, juzgamiento y sanción, que corresponde al documento CONPES 3411 del 6 de marzo y que involucró a las mismas entidades de la anterior política a la cual se sumó el Consejo Superior de la Judicatura.

La oficina responsable del diseño del documento fue el programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario y el objetivo de esta nueva política fue superar los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas. Para lograrlo se dirigió al fortalecimiento institucional, el suministro de recursos con una fuerte participación de la cooperación de los Estados Unidos en materia militar y de los países bajos en materia social, atención a víctimas y testigos.

El costo de la política fue de \$40.083.9 millones y el documento resaltó avances en reducción de casos relacionados con violación de derechos humanos que el mismo gobierno asoció a los resultados de su política de seguridad democrática, lema bajo el cual se cometieron varios casos de grave violación de los derechos humanos que hoy se han conocido gracias a la Justicia Especial de Paz y la Comisión de la Verdad, como los 6.402 casos de asesinatos extrajudiciales conocidos como falsos positivos atribuidos a las fuerzas militares (BBC, 2021).

La nueva política se integró a la polémica Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y

se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” que como ya se conoció sirvió como marco para los procesos de entrega de armas y rendición de excombatientes guerrilleros, varios de los cuales fueron montajes del mismo gobierno a través del alto comisionado de paz, además que no cumplió con su cometido en materia de verdad, justicia y reparación por lo que se consideró una burla al proceso de paz y al cumplimiento de los derechos humanos.

Durante los ocho años del gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2018) se creó el sistema nacional de derechos humanos y DIH a partir de la formulación de una nueva política pública en la materia, que de acuerdo a la página web de la Consejería y tal como se lee allí representaba un proceso de construcción participativa. El programa presidencial creado en el año 2000 siguió liderando la formulación de las distintas políticas junto con la Vicepresidencia de la República y dio lugar a la aparición del sistema mencionado.

De acuerdo a la información oficial del sitio web de la Consejería consultado, “A cargo del Programa presidencial de derechos humanos y DIH se encuentran la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de DDHH y DIH, y la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada”.

En su primer mandato el presidente Santos formuló el documento CONPES 3726 del 30 de mayo de 2012 titulada “lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral de las víctimas” con la participación de todos los ministerios que nació de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4634 y 4635 del mismo año sobre reparación integral.

De acuerdo a este documento: “La política pública de atención y reparación se integra a partir de cinco componentes, y cuatro ejes transversales. Los componentes son: 1) Asistencia y Atención; 2) Reparación Integral, 3) Prevención y Protección, 4) Verdad y 5) Justicia. Los ejes transversales son: 1) Registro Único de Víctimas y Red Nacional de

Información, 2) Retornos y Reubicaciones, 3) Articulación Nación-territorio y al interior del Gobierno Nacional; y 4) Lineamientos de participación. Todos los componentes y ejes se desarrollan teniendo en cuenta el enfoque diferencial para niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y grupos étnicos” (Página 6).

Como complemento a este documento el gobierno nacional dio a conocer su política de equidad de género con el documento CONPES 161 del 12 de marzo como parte del tema de los derechos humanos.

Al año siguiente y una vez reelegido, el presidente Santos expide el Decreto 1649 del 2 de septiembre que crea la Consejería presidencial para los derechos humanos que fue una dependencia de la oficina de alto consejero para el postconflicto, derechos humanos y seguridad a cargo de Rafael Pardo creada también por el gobierno de Santos.

Valga comentar que la Ley 434 de 1998 en su artículo 16 le dio un carácter permanente a la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP) y el Decreto 127 de 2001 reafirmó sus funciones las cuales siguieron asociadas a la búsqueda de la paz con los grupos armados ilegales que se convirtió en la sombrilla para el tratamiento Estatal de los derechos humanos. Una vez alcanzada la firma de la paz con las FARC el gobierno nacional expidió los decretos respectivos para su implementación.

Nuevamente consultada la página web de la Consejería presidencial de derechos humanos se encontró que uno de tales decretos fue el 672 de 2017 “que modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, señala que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Consejería Presidencial de Seguridad, la Dirección de Seguimiento para la Implementación del Proceso de Paz, la Dirección Política Integral para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y la Dirección de Proyectos Especiales se constituirán en dependencias para el apoyo del cumplimiento de las funciones asignadas al despacho del Vicepresidente de la República” (Consultada el 21 de marzo de 2022).

Así las cosas, las funciones de la nueva Consejería presidencial y con ella el tratamiento de los derechos humanos desde el gobierno nacional se enmarcó en el postconflicto. Con esta situación y blindado en parte el acuerdo de paz en lo relacionado con la reparación de víctimas, la comisión de la verdad, la JEP y búsqueda de desaparecidos y la entrega de los recursos a los excombatientes que entregaron las armas y que empezaron a ser asesinados hasta la fecha, el gobierno nacional aprobó el documento CONPES 3931 del 22 de junio de 2018, esto es menos de dos meses para terminar su mandato, que recoge la política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC, y que se relaciona con este último aspecto del acuerdo de paz.

Esta última política tiene un costo estimado de \$265.270 millones y fue proyectada su vigencia hasta 2026 con lo que se aseguró su cumplimiento. No obstante con la llegada del presidente Iván Duque (2018 -2022) quien desde el momento de su posesión mostró repudio y reparos al acuerdo de paz, varios de los instrumentos, programas y acciones en materia de derechos humanos, paz y postconflicto encontraron un gran obstáculo presupuestal y político, y precisamente una de las políticas que muestran retrocesos es esta (FIP, 2019).

Durante su mandato el presidente Duque dio a conocer el documento CONPES 4063 del 29 de noviembre de 2021 que recoge la política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social que compromete al Departamento Nacional de Planeación (DNP), los ministerios de defensa, justicia, salud, interior, medio ambiente, agricultura y trabajo, la Unidad Nacional de Protección, la Agencia Nacional de defensa jurídica del Estado, las consejerías presidenciales para la equidad de la mujer y la de los derechos humanos y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

El objetivo de esta nueva política en materia de derechos humanos es fortalecer el respeto y las garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social y su costo es de \$123.633 millones que deben ser ejecutados entre 2022 y 2026 lapso de su vigencia.

Las cifras de los derechos humanos y la efectividad del Estado colombiano en materia de respeto, protección y garantías

Presentadas arriba de forma comparativa las políticas públicas en materia de derechos humanos, en esta parte se muestra el panorama de los derechos humanos en el marco del modelo neoliberal y el acuerdo de paz de 2016 para dar respuesta a las tres preguntas sugeridas.

En primer lugar desde 1991 a la fecha se sigue presentando una sistemática violación de derechos humanos en especial el asesinato de opositores al gobierno de turno, líderes sociales, indígenas, campesinos, estudiantes, profesores y defensores de derechos humanos, situación que claramente fue favorecida por el conflicto armado, de acuerdo a los datos suministrados por el Centro de investigaciones y educación popular CINEP que junto a INDEPAZ vienen recopilando la información desde este año y muy a pesar de contar con normatividad nacional e internacional y firmar todos los tratados en la materia (Gélvez, 2010).

Más preocupante aún es que estas violaciones se dan en el marco de las protestas sociales que terminan en graves violaciones a los derechos humanos (JEP, 2021). Pero sin duda alguna ha sido la violencia política la mayor causante de los casos. De acuerdo a Iván Cepeda, el genocidio perpetrado contra la Unión Patriótica asciende a 5.000 asesinatos (Cepeda, 2006) con una importante participación de militares y agentes del Estado. Cabe resaltar que de acuerdo a esta misma fuente, este partido que aún sobrevive, siempre mostró reparos frente a las medidas neoliberales de los gobiernos nacionales de Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe con lo que se podría afirmar que su exterminio también obedeció a razones de Estado.

De otro lado y en el marco de la intensificación del conflicto armado, entre 1997 y 2002 sucedieron 17.776 homicidios políticos fuera de combate, 2.680 desapariciones forzadas, por parte de grupos armados ilegales, 4.655 desapariciones forzadas con móviles políticos, 1.325 casos de tortura y 5.432 amenazas. Tal escalada coincide con la intensificación del conflicto armado que en el mismo lapso registró 8.613 homicidios en combate entre

militares y guerrilleros, cifra que de acuerdo a fuentes del Cinep y la Corporación Justicia y Paz ascendió a 10.176 casos (PNUD, 2003). De acuerdo a esta misma fuente y en el mismo lapso, se presentaron 930 masacres con 5.285 víctimas todas civiles. Así mismo entre 1996 y 2001 (a junio) se presentaron 820 casos de asesinatos de sindicalistas lo que hace de Colombia el país más peligroso para la labor de los trabajadores (Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, 2001).

Esta situación se mantuvo entre 2002 y 2006 a pesar de que las cifras de homicidios se redujeron significativamente al pasar de una tasa de 79 por cada 100.000 habitantes en 1991 a sólo 38 en 2006 (Bello, 2002). No obstante, la situación en materia de derechos humanos en medio del conflicto armado y los estados de conmoción interior decretada por los distintos gobiernos entre 1991 y 2010 siguió siendo un obstáculo para la paz y la justicia como se muestra en el siguiente cuadro:

Consolidado de las estadísticas de la CIDH en Colombia

| | Año | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Peticiones recibidas | 137 | 225 | 230 | 237 | 325 | 342 | 386 | 328 | 396 | 419 | 512 | 536 | 488 | 881 | 847 |
| Peticiones pendientes de estudio | | | | | | 116 | 142 | 161 | 174 | 188 | 108 | | 139 | | |
| | | | | | | 5 | 0 | 4 | 7 | 8 | 8 | 912 | 6 | 943 | 18 |
| Pet. Con decisión de no abrir a trámite | 20 | 56 | 56 | 132 | 64 | 106 | 99 | 122 | 196 | 163 | 202 | 275 | 286 | 326 | 102 |
| Pet. Con decisión de abrir el trámite | 12 | 6 | 10 | 12 | 59 | 65 | 23 | 25 | 90 | 53 | 98 | 16 | 67 | 122 | 122 |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|
| Total de decisiones sobre apertura | 32 | 62 | 66 | 144 | 123 | 171 | 122 | 147 | 286 | 216 | 300 | 291 | 353 | 448 | 1150 |
| Informes de Inadmisibilidad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 | 8 |
| Informes de Admisibilidad | 5 | 8 | 3 | 9 | 9 | 10 | 5 | 6 | 8 | 9 | 9 | 42 | 31 | 32 | 66 |
| Peticiones en admisibilidad | | | | | | | | | 282 | 292 | 376 | 418 | 821 | 930 | 469 |
| Casos en fondo | | | | | | | | | 78 | 68 | 77 | 110 | 175 | 195 | 255 |
| Informes de fondo publicados | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Informes de solución amistosa | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 7 |
| Peticiones y casos en trámite | 120 | 126 | 129 | 143 | 183 | 231 | 256 | 278 | 360 | 360 | 453 | 528 | 996 | 5 | 112724 |
| Decisiones de archivo | 0 | 1 | 0 | 1 | 14 | 10 | 0 | 1 | 0 | 5 | 2 | 3 | 19 | 48 | 11 |
| Casos enviados a la corte IDH | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 3 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 3 |
| Solicitudes de medidas | | | 47 | | 78 | 67 | 68 | 62 | 158 | 190 | 285 | 246 | 347 | 268 | 285 |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|---|---|---|---|----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| cautelares | | | | | | | | | | | | | | | |
| Medidas cautelares otorgadas | 9 | 6 | 6 | 9 | 17 | 7 | 5 | 2 | 7 | 3 | 5 | 5 | 9 | 2 | 5 |

Fuente: CIDH, 2019. (Tomado de Rey, 2021).

El cuadro muestra un incremento de las peticiones a las denuncias presentadas ante la CIDH en Colombia, en cuanto a las violaciones de los derechos humanos en la que se vieron involucrados agentes del Estado que desde 1980 a 2012 han participado en 158 masacres, 2.339 asesinatos selectivos y 290 desapariciones forzadas (Centro nacional de memoria histórica, 2013).

En segundo lugar, vale comentar que la agudización del conflicto armado después del fallido intento de paz en 1985 del cual lo más destacado fue la aparición de la Unión Patriótica, coincidió con las políticas económicas conocidas como el Consenso de Washington y que fueron aplicadas por el gobierno de César Gaviria y a su vez coincidió con la aparición de la nueva Constitución.

Entre las medidas adoptadas por este gobierno y los siguientes se cuentan privatizaciones de empresas públicas como Telecom (2003), la Caja Agraria (1999), el Instituto de Seguros Sociales ISS (2012), los puertos, Ecopetrol (2015), Isagen (2016) y casi todos los fondos de fomento económico creados desde 1968; la flexibilidad laboral con la Ley 50 de 1990, la prestación de los servicios públicos, la salud, la educación y las pensiones por parte de particulares con las leyes 100 de 1993, 42 de 1994, 115 de 1994; la descentralización fiscal que creó dependencia de casi todos los municipios respecto a las finanzas del nivel central para permitir la preminencia del mercado en el funcionamiento del Estado y la reducción del gasto público en especial la inversión social.

Y es precisamente en este último aspecto que se comprueba que el neoliberalismo ha afectado el deber constitucional del Estado colombiano de proteger, hacer cumplir y

garantizar el cumplimiento de los derechos humanos pues estos quedan relegados a la disponibilidad de recursos.

En efecto, la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia sigue siendo precaria por el alto desempleo, la informalidad reinante y las aún bajas coberturas en sectores clave como la educación superior, la salud especializada y algunos servicios lo que se evidencia en el sector rural, de hecho el déficit de vivienda sigue siendo alto así como la cantidad de personas que viven en línea de pobreza y estos factores se explican por el manejo dado al gasto público (Espitia et al; 2018).

Si bien entre 1993 y 1998 el índice de necesidades básicas insatisfechas se redujo al pasar de 35.8 a 25.8, algunos indicadores de las condiciones de vida como el acceso y la calidad de los servicios, y la calidad de la vivienda no mostraron grandes variaciones en ese mismo lapso; así mismo la asistencia escolar sólo mejoró 2.8 puntos al pasar de 82.2% a 79.9%, sólo el 54% de los colombianos estaban asegurados y el desempleo se colgó del 9.8% en 1991 a 19.7 en 2000 (Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, 2001).

Entre 2004 y 2017 el mayor gasto público correspondió al servicio de la deuda (26.7% del total), seguido de trabajo (14%), defensa y policía (13.7%) y educación (13.7%); mientras que rubros como agropecuario del cual emana el grueso del empleo rural, medio ambiente, ciencia y tecnología, cultura y vivienda aparecen con un aporte menor al 1.3%; salud con 3.2% e inclusión social y reconciliación con 3.9%. De allí se deriva que una buena parte de la población no tiene acceso a una oferta adecuada de bienes públicos que hacen parte del conjunto de derechos que estableció la Constitución de 1991 para todos y todas (Espitia et al; 2018).

Y en tercer lugar respecto al acuerdo de paz vale la pena comentar que fue un proceso en el que se configuraron cuatro derechos de las víctimas a saber, la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición y a partir de aquí se establecieron los puntos del acuerdo:

reforma agraria integral, participación política de los excombatientes, fin del conflicto, fin del narcotráfico, jurisdicción especial de paz y el andamiaje institucional (Rey, 2021:34).

Sin embargo, en algunos de estos temas el avance entre 2018 y 2021 no fue el óptimo, pues a partir del primer año volvieron los hechos violentos que caracterizaron la situación de violación de los derechos humano en medio del conflicto, es decir, asesinatos de líderes sociales que de acuerdo al Observatorio de derechos humanos y conflictividades de INDEPAZ van 1.327 después de la firma de paz, 210 masacres entre 2020 y marzo de 2022 y casi 300 excombientes y firmantes del acuerdo asesinados.

Caso similar ocurre con el número de desplazados que de acuerdo al observatorio de la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES fue de 223.366 casos entre 2017 y 2021 ocurridos por la presencia de grupos armados ilegales que coparon los espacios dejados por las FARC pero que se presentan en algunos casos como aliados de la fuerza pública.

Finalmente se incrementaron los casos de asesinatos de defensores de derechos humanos lo que se explica por la falta de garantías para quienes se dedican a esta labor de acuerdo a la siguiente gráfica:

Defensores asesinados de Derechos Humanos



Fuente: CIDH, 2019 (Tomado de Rey, 2021)

Bibliografía

BBC 2021 “Falsos positivos en Colombia: los miles de civiles que fueron asesinados por el ejército” (Londres). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56119174>.

Bello, Catalina 2008 “La violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX” en *Revista Criminalidad* (Bogotá) Vol. 50 No. 1.

Centro Nacional de memoria histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. (Bogotá: Centro de memoria histórica).

Cepeda, Iván 2006 “Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia” en *revista CEJIL*(Bogotá), No. 2.

Cifuentes, Eduardo 2002 “Los estados de excepción constitucional en Colombia” en *Ius et praxis* (Talca) Vol. 8, No. 1.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH 1999. Informe Colombia.

El Tiempo 1990 “Gaviria instaló la comisión de derechos humanos misión: fortalecer la democracia” (Bogotá). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-18931>.

Espitia, Jorge., Ferrari, César., González, Jorge Iván., Hernández, Isidro., Reyes, Luis Carlos., Romero, Alejandra., Tassara, Carlo., Varela, David., Villabona, Jairo., Zafra, Gustavo 2019 “El gasto público en Colombia reflexiones y propuestas” en *Revista de economía institucional* (Bogotá) Vol. 21 No. 40.

Fundación Ideas para la Paz FIP (2019) *La reincorporación de las FARC tres años después, desafíos y propuestas* (Bogotá: FIP).

Gélvez, Claudia Patricia 2010 “Impunidad de la violación de los derechos humanos en Colombia” en *Derecho y realidad*(Bogotá), No. 15.

JEP (2021) *Gravedad de la situación de derechos humanos en Colombia*(Bogotá: JEP).

Leal, Francisco (1994) *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo & IEPRI Universidad Nacional de Colombia).

Mesa, Esteban 2009 “El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática” en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* (Medellín) Vol. 39, No. 110.

Peña, Cipriano., Niño, César., Palma, Daniel., Rodríguez, Carlos., Buitrago, Jorge., Valencia, Julián., Tamayo, Alejandro., Rojas, Deisy., Villamizar, Emil., Amaya, Daniel (2019) *Fenomenología y transformación del discurso de las FARC para la estrategia y el poder*(Bogotá: Escuela Superior de Guerra).

Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo (2001). *Informe alternativo al cuarto informe del Estado colombiano ante el comité del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales periodo 1995 – 2000.* (Bogotá: Plataforma).

Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo (2003). *El embrujo autoritario.* (Bogotá: Plataforma).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) *El conflicto, callejón con salida* (Bogotá: PNUD).

Rey, Omar (2021). *Mesa nacional de derechos humanos y democracia. Informe final.* (Villavicencio: mimeografiado).

Sitios web

<https://codhes.wordpress.com/2021/12/22/2021-el-ano-con-mayor-numero-de-victimas-de-desplazamiento-en-5-anos/>

<https://derechoshumanos.gov.co/consejeria/Paginas/Nuestra-Historia.aspx>

<https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>