



## Consejo Económico y Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1993/61/Add.3  
6 de septiembre de 1993

ESPAÑOL

Original: ESPAÑOL/FRANCES/INGLES  
SOLAMENTE

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
49º período de sesiones  
Tema 21 del programa

SERVICIO DE ASESORAMIENTO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos,  
incluido el Fondo de Contribuciones Voluntarias para  
Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos

Informe de la misión de evaluación del proyecto  
de apoyo a la Consejería presidencial para la  
defensa, protección y promoción de los derechos  
humanos\* de Colombia

### INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	1 - 8	3
II. ACTIVIDADES DE PROMOCION . . . . .	9 - 87	4
A. Asesoría y coordinación . . . . .	9 - 32	4
B. Educación . . . . .	33 - 87	7

\* El presente documento contiene el informe de la misión de evaluación de 15 de diciembre de 1992, así como las observaciones transmitidas por el Gobierno el 13 de agosto de 1993.

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. ACTIVIDADES DE PROTECCION . . . . .	88 - 112	14
A. Tratamiento de casos . . . . .	88 - 107	14
B. Interposición de buenos oficios . . . . .	108 - 112	17
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	113 - 132	18
A. Conclusiones . . . . .	114 - 123	18
B. Recomendaciones . . . . .	124 - 132	19
<u>Anexo:</u> Programa de trabajo de la misión . . . . .		24
<u>Apéndice:</u> Observaciones del Gobierno . . . . .		27

## I. INTRODUCCION

1. El Gobierno de Colombia y la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bogotá acordaron el establecimiento de una misión de evaluación del proyecto COL/91/017 de apoyo a la Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos (en adelante: la Misión) compuesta de tres personas, a saber: un representante del Gobierno (Sr. Eduardo Suescún Monroy), un representante del PNUD, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y un representante del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

2. La Misión se instaló en Bogotá el 7 de diciembre de 1992 y prolongó sus trabajos, ininterrumpidamente, hasta el 14 de diciembre de 1992. En el desempeño de sus actividades, la Misión contó con la inapreciable cooperación del PNUD, del Gobierno, de otras instituciones públicas del Estado, así como de un número importante de organizaciones no gubernamentales e individuos. Sólo en el caso de la Procuraduría General de la Nación, la Misión no pudo celebrar las entrevistas que había solicitado.

3. En el momento de su instalación la Misión acordó tomar sus decisiones por consenso, elaborar su programa de trabajo con plena soberanía y, conforme a la práctica usual del PNUD según la cual el representante de ese organismo asume la responsabilidad de coordinación de la Misión, designar al Sr. Elizondo, Coordinador de la misma.

4. En el ejercicio de sus facultades, la Misión estableció su programa de trabajo, consistente en una serie de entrevistas con autoridades públicas, representantes de organizaciones no gubernamentales, personalidades de la sociedad civil vinculadas a los derechos humanos y grupos de trabajo que habían sido animados por la Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos (en adelante: la Consejería), de acuerdo con el programa de trabajo que se adjunta en anexo al presente informe. Además, la Misión decidió realizar una visita de campo a Cali, con el objeto de evaluar los programas de promoción y protección de los derechos humanos que la Consejería había establecido en esa ciudad.

5. La Misión recopiló y analizó un considerable bagaje documental consistente en la legislación desarrolladora de las normas constitucionales y otras disposiciones legales en vigor. También tuvo ante sí una amplia documentación sobre los proyectos llevados a cabo por la Consejería. Por último, la Misión dispuso de estudios, publicaciones y documentos elaborados por otras oficinas gubernamentales, así como por las organizaciones no gubernamentales con las que se entrevistó. A esta documentación se debe agregar el contenido mismo de las entrevistas mantenidas con los distintos actores y participantes.

6. La Misión también decidió que su informe de evaluación debía contemplar con cierta flexibilidad si se habían alcanzado o no los resultados y objetivos que el proyecto inicialmente redactado por el PNUD había contemplado. En efecto, se apreció una evidente desproporción entre los términos del

mencionado proyecto, las metas a alcanzar en él definidas, con relación a los recursos y posibilidades de la Consejería en el marco de la realidad de los derechos humanos imperante en Colombia.

7. Por el mismo motivo, la Misión consideró oportuno enriquecer la evaluación de las actividades de la Consejería con un examen de los elementos más sobresalientes de la situación de los derechos humanos en el país. Esta perspectiva explica el programa de trabajo desarrollado por la Misión, puesto que en él se contemplan entrevistas de distinto signo, tratando de mantener un equilibrio entre los sectores gubernamental y no gubernamental, pues ambos están interesados en las cuestiones de derechos humanos del país.

8. El presente informe analiza las actividades de promoción y protección de los derechos humanos llevadas a cabo por la Consejería con el apoyo del PNUD (secciones II y III). Entre las actividades de promoción (sección II), se estudian las de asesoría y coordinación, así como las de educación (comprendiendo por tales las actividades de divulgación y educación no formal, capacitación y educación formal). En cuanto a las actividades de protección (sección III), se analizan el tratamiento de casos y la interposición de buenos oficios. Todas estas actividades de la Consejería son tratadas en tres planos sucesivos de análisis: en primer lugar, la simple descripción de las actividades desarrolladas en cada uno de esos apartados; en segundo lugar, se evalúan tales actividades; y, en tercer término, se ofrecen conclusiones parciales, referidas a cada uno de tales apartados. Finalmente, la sección IV ofrece las conclusiones generales y recomendaciones dirigidas a la misma Consejería, a otras autoridades públicas, así como a la comunidad internacional, con el objeto de diseñar hacia el futuro inmediato un plan de actividades en materia de derechos humanos que se ajusten lo más posible a las prioridades que la propia situación de los derechos humanos imperante en el país parece reclamar.

## II. ACTIVIDADES DE PROMOCION

### A. Asesoría y coordinación

9. La Consejería desde su fundación fue concebida como un organismo permanente de asesoría del Presidente de la República, del Gobierno y del Estado en general, en materia de elaboración y ejecución de políticas destinadas a la promoción y el desarrollo de los derechos humanos.

10. Esta función tenía y tiene particular relevancia dado que la crisis originada por la violencia persistente en el país hace imperativo el estudio de la situación, la revisión periódica y la puesta en práctica de políticas tendientes a asegurar la vigencia de los derechos humanos.

11. Fue así como la Consejería se organizó para la prestación de la asesoría inmediata al señor Presidente de la República como Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa de la nación.

12. La Consejería se ha ocupado de estudiar y recomendar distintas políticas que van desde recomendaciones para la creación de una cultura de derechos humanos hasta la promoción de éstos a nivel constitucional.

13. En el curso de sus entrevistas la Misión tuvo conocimiento de la participación de la Consejería en el proceso de elaboración de propuestas de contenido para el futuro texto constitucional. En particular debe destacarse el interés mostrado por la Consejería en la creación de la institución del Defensor del Pueblo.

14. Por el contrario la Misión no recibió información detallada sobre otras actividades de asesoría que la Consejería pudiera estar realizando en la actualidad.

15. En el campo del análisis y el diagnóstico del problema de los derechos humanos, la Consejería ha promovido algunos estudios entre los cuales pueden señalarse la obra "Pacificuemos la Paz" publicada en 1992, por la Comisión de Superación de la Violencia creada por las Consejerías de Paz y de Derechos Humanos.

16. De lo observado por la Misión se establece, sin embargo, que esta función de asesoría se encuentra apenas en su comienzo. Evidentemente el compromiso de diseñar y formular políticas de derechos humanos en Colombia es una tarea que reviste no sólo la mayor importancia por ser el problema de los derechos humanos uno de los principales del país, sino por la complejidad y urgencia que implica el desarrollo de esas políticas.

17. La formulación de estas políticas supone un estudio a profundidad de la realidad nacional y en particular del problema de la violencia que es el principal factor multiplicador de las violaciones de los derechos humanos. Un estudio de esos alcances sólo podrá hacerse con la dedicación de la Consejería al análisis sistemático de los distintos fenómenos que constituyen la violencia, de las diferentes modalidades de las violaciones de los derechos y del funcionamiento del Estado.

18. Elaborado un diagnóstico a profundidad del problema de los derechos humanos deberá acometerse el estudio de los distintos medios de solución en relación con el ordenamiento jurídico, la organización y la actitud del Estado, el radio de acción y el contenido de la educación, etc.

19. En ese estudio deberá decidirse qué actividades prioritarias deben acometer el Gobierno y el Estado en general, a través de sus distintos órganos y para el efecto la Consejería debe ser la gran fuente de orientación y de apoyo. Esto quiere decir que la Consejería debe prepararse para asumir una función de permanente y creciente asesoría de la Presidencia de la República y a través de ella de todo el Gobierno nacional, particularmente de los Ministerios de Gobierno, Justicia, Defensa, Relaciones Exteriores, Educación, Salud Pública, Trabajo y de las demás entidades del Estado que tienen a su cargo en una forma directa o indirecta la vigencia de los derechos humanos, a fin de asegurar que lo que se logra a través de una dependencia del Estado no se desvirtúa por la acción o la omisión de otra dependencia.

20. Por otra parte dado que se trata de asegurar la existencia de una sociedad cada vez más democrática y que los derechos humanos son interdependientes en sus aspectos político, económico, social y cultural es importante que se proyecte la vigencia de ellos en toda su extensión, es decir, de los derechos relativos a las libertades públicas, de los derechos económicos, sociales y culturales y de los de carácter colectivo (derecho a la paz, al desarrollo y a un medio ambiente sano).

21. A este propósito debe señalarse que en Colombia al lado de los derechos humanos relativos a las libertades públicas resulta indispensable hacer énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales por cuanto el nivel de extrema pobreza de sectores muy amplios de la población hace que esos derechos se tornen inefectivos. Similar cosa debe decirse también de los derechos vinculados al medio ambiente, a la paz y al desarrollo, frecuentemente afectados por distintos agentes. Estas nuevas tareas debe adelantarlas precisamente la Consejería a través de su función asesora.

22. Dentro de esa misma función la Consejería debe profundizar sistemáticamente todo lo relativo al estudio del derecho internacional de derechos humanos y del derecho internacional humanitario con el objeto de verificar su cumplimiento por parte de Colombia. Esta asesoría debe comprender también el examen detallado del ordenamiento interno de manera que se ajuste a los compromisos derivados de los tratados internacionales que ha suscrito Colombia en esa materia. Esta puesta al día de las distintas normas legislativas y reglamentarias con relación a las normas internacionales de derechos humanos servirá finalmente como la mejor garantía de su cumplimiento.

23. La Consejería al desarrollar sus labores se encontró con la necesidad de asumir una función de coordinación de las distintas entidades del Estado en una o en otra forma relacionadas con la aplicación de los derechos humanos. Evidentemente éstos están íntimamente vinculados a distintas esferas de la vida social y de la actividad del Estado y su verdadera vigencia demanda una acción armónica del Estado en todo su conjunto.

24. Por esto la Consejería estableció un Grupo interinstitucional integrado por el Ministerio de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio de Trabajo, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y el DAS, y así ha venido trabajando no sólo en la red de casos sino en el intercambio general de otra clase de informaciones y en la adopción de actitudes comunes tendientes a la promoción y protección de los derechos humanos.

25. En este grupo interinstitucional la Misión tomó nota de la ausencia de un representante del Ministerio de Justicia y de que la coordinación a alto nivel ha sido escasa.

26. Igualmente la Consejería ha asegurado la coordinación a nivel municipal a través de los Personeros Municipales y de los Comités Municipales de Derechos Humanos, en los que está prevista la representación de sectores de la sociedad civil.

27. Si bien la Misión pudo constatar un alto e importante índice de actividad por parte de los personeros, no recibió información análoga sobre los comités municipales. En efecto, los comités municipales no han florecido en áreas dominadas por la violencia puesto que muchos de sus miembros fueron amenazados e incluso asesinados. Además la Misión no ha recibido información sobre el adecuado seguimiento de este proyecto.

28. Esta labor de coordinación deberá incrementarse de manera que pueda responder a las funciones derivadas de las nuevas políticas que logre desarrollar la Consejería en su tarea de promotora de los derechos humanos en el marco del Gobierno.

29. Para el efecto es indispensable la creación de una comisión al más alto nivel político y administrativo destinada a asegurar el cumplimiento de las políticas de derechos humanos por parte de los Ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Educación, Trabajo, Salud, de la Procuraduría General de la Nación, de la Fiscalía General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, de la Policía Nacional, del DAS y de otros organismos encargados a nivel nacional de grupos vulnerables.

30. Esta Comisión tendrá asegurada la coordinación a través de un Secretario Ejecutivo, cargo que fungirá el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos.

31. El actual Grupo de Trabajo interinstitucional organizado en torno al proyecto de la red de casos, seguirá cumpliendo su importante rol bajo la autoridad de la Defensoría del Pueblo.

32. Para una función de tanta trascendencia como es la de la coordinación de las políticas de derechos humanos, es indispensable igualmente la participación activa de la sociedad civil. Para ello la Consejería deberá también asumir la coordinación de manera que las organizaciones no gubernamentales interesadas puedan manifestar ampliamente sus opiniones, planes de acción y adelantar tareas comunes.

#### B. Educación

33. Dentro del área educativa la Misión considerará tres aspectos básicos del servicio que presta la Consejería:

##### Divulgación y educación no formal

34. Por divulgación se entiende, en general, las campañas y acciones dirigidas en forma masiva a la población o a un sector de ésta. Por el contrario, la educación no formal la definimos como acciones que tienden a informar y difundir los derechos humanos a destinatarios y comunidades que no se encuentran cubiertas ni por el sistema educativo formal ni por el ejercicio de un servicio profesional.

### Capacitación

35. Se utiliza una definición más bien restringida de "capacitación" pues este proceso se entiende como acción educativa destinada a grupos con especialización profesional o laboral.

### Educación formal

36. Se incluyen labores dentro del proceso institucional pedagógico del país, pudiéndose dividir, de acuerdo con su propia organización, en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y educación superior.

37. Para atender estas necesidades, la Consejería cuenta con un equipo interdisciplinario compuesto por profesionales de los sectores jurídico, educativo y ciencias sociales. Además ha organizado equipos de trabajo con técnicos y funcionarios de otras entidades académicas y administrativas, miembros de organizaciones no gubernamentales y los propios destinatarios.

38. Se han ejecutado las actividades siguiendo varias líneas de acción que incluyen tareas investigativas o indagatorias, sensibilización y educación con metodología de seminarios, así como asesorías y seguimiento a los responsables directos de la ejecución de los programas.

#### 1. Divulgación y educación no formal

39. Los representantes de las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales entrevistados por la Misión han coincidido en reconocer que al inicio del accionar de la Consejería los temas de derechos humanos en Colombia eran vistos con un alto grado de desconfianza y reservados, por lo general, a unas pocas entidades cuyo trabajo se descalificaba injustamente, como politizado e incluso, en ocasiones, de subversivo.

40. Se reconoce que la Consejería ha hecho aportes significativos para contribuir a la credibilidad del discurso de los derechos humanos en la sociedad colombiana. Este reconocimiento, como se dijo, ha sido hecho también por la mayoría de los representantes de organizaciones no gubernamentales consultadas, lo cual debe subrayarse pues resulta un indicador relevante de una relación de confianza que ha obtenido la Consejería de un sector importante de sus destinatarios.

41. De acuerdo con lo anterior la Consejería ha cumplido una primera etapa en el sentido de ganar credibilidad dentro de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de las instituciones públicas relacionadas con los mismos. La Misión no pudo constatar, sin embargo, que se haya iniciado de manera sistemática otro tipo de acción divulgativa de más amplio impacto.

42. Si bien tuvo conocimiento tangencialmente de alguna campaña realizada a través de los medios de comunicación, es evidente que esta área no ha sido desarrollada de acuerdo con la necesidad de lograr efectos masivos en la población. Resulta particularmente urgente sensibilizar a los medios de

comunicación social para que transmitan el discurso de los derechos humanos, el respeto de los mismos y la necesidad de las soluciones pacíficas a los problemas nacionales.

43. La revista "Derechos Humanos" de la Consejería resulta un esfuerzo valioso de experiencia editorial. Pero debe entenderse que su nivel corresponde al círculo restringido de conocedores y organizaciones de derechos humanos del país. Por tal motivo su carácter divulgativo se limita a los destinatarios descritos, supra párrafo primero.

44. La Misión no ha encontrado una guía popular y práctica que oriente al público en general sobre los diferentes servicios que prestan las oficinas e instituciones públicas de derechos humanos.

45. Los seminarios concebidos como foros con amplia y pluralista participación, cuyos destinatarios son agentes multiplicadores, han sido el modelo predominante para el desarrollo de la educación no formal.

46. La Consejería ha puesto énfasis también en el intercambio de experiencias entre los distintos destinatarios tanto de los foros como de los grupos de trabajo. Un ejemplo claro de lo anterior se pudo apreciar en el grupo "Sida y Derechos Humanos".

47. A través del contacto con los municipios se ha abierto una línea de trabajo comunitario que incluye elementos de análisis sobre la vida cotidiana y los problemas de discriminación por razón de sexo. A este trabajo comunitario se ha dado especial prioridad.

48. No obstante se percibe la ausencia de un programa específico dirigido a la juventud marginada de las grandes ciudades, que no tiene acceso a la educación ni al trabajo. El Personero de la ciudad de Medellín señaló que unos 80.000 jóvenes se encuentran en este caso en la citada ciudad.

## 2. Capacitación

49. La Consejería ha realizado un amplio trabajo de capacitación en un nivel jurídico introductorio, dirigido también a agentes multiplicadores en distintos órdenes: funcionarios de otras instituciones públicas, personeros, sindicalistas, miembros de las fuerzas de seguridad y de policía.

50. La Misión tuvo ocasión de verificar el proyecto en los ámbitos de los personeros, la policía y las fuerzas armadas.

51. El trabajo de capacitación para los personeros muestra una gran motivación por parte de los destinatarios, quienes han participado en seminarios y han sido estimulados y asesorados en su proceso de organización por la Consejería.

52. En cuanto a los contenidos de esa capacitación se constató cierta debilidad en el conocimiento de los mecanismos de protección, que los personeros intentan suplir con una activa gestión de buenos oficios. Asimismo, son escasos los materiales de capacitación a disposición del público.

53. El proceso de capacitación para policía entró en su fase de proyecto piloto, puesto que se concretó en tres seminarios realizados los dos últimos años, y dirigidos a mandos de la policía. Para el año de 1993, se prevé la realización de dos seminarios. En cuanto a los agentes de policía, se informó a la Misión que unos 8.000 (del colectivo de 80.000) han recibido formación en materia de derechos humanos en las 18 escuelas de policía distribuidas en el país. Los responsables de la dirección docente de la policía nacional se mostraron satisfechos de los cursos realizados y de la inclusión de la temática de derechos humanos en el programa de estudios de la Escuela de Policía. Puede señalarse, sin embargo, que todavía no existe una materia específica en el pénsum sobre derechos humanos. Tampoco ha participado la Consejería en el proceso de revisión de los manuales utilizados por los destinatarios, si bien se manifestó a la Misión que está siendo tomada en cuenta la doctrina de derechos humanos en la elaboración de los mismos.

54. El proyecto de capacitación para las fuerzas armadas se encuentra en una etapa incipiente. Poniendo el énfasis en el derecho humanitario, la Consejería ha promovido y participado en dos cursos para oficiales. En esta materia es especialmente sensible la posición que los altos mandos del ejército otorgan al programa de capacitación. Por este motivo la Misión realizó entrevistas de alto nivel con las fuerzas armadas y verificó la no oposición al programa.

55. La Misión no constató la existencia de programas de capacitación para los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, ni para los de la Defensoría del Pueblo. Con esta última institución el trabajo de la Consejería ha sido más bien de coordinación y de transferencia de personal. La Misión consideró de especial importancia evaluar también los resultados de la capacitación en funcionarios de la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos. Desafortunadamente, en un primer momento dicha entidad denegó la audiencia solicitada y, posteriormente, al manifestar la disposición de recibir a la Misión no fue posible compatibilizar los respectivos programas de trabajo.

### 3. Educación formal

56. Es éste uno de los campos más desarrollados en el trabajo de la Consejería. Para la ejecución del proyecto se ha constituido un equipo coordinador en la propia sede de la institución, el cual inició proyectos piloto con la Unidad Educativa Nueva Delhi y el Colegio Rodrigo Lara.

57. Asimismo se estructuraron con apreciable nivel organizativo grupos de trabajo en Cali y Medellín. El proyecto también ha desarrollado labores en Barrancabermeja, Bucaramanga, Buenaventura, Manizales y otras ciudades.

58. De acuerdo con los informes de la Consejería se ha alcanzado un grupo meta de 363 educadores -agentes multiplicadores-, 22 directivos docentes, 91 administrativos, 59 asesores, 12 estudiantes y 47 personas de otras profesiones.

59. Ha acompañado el proceso un equipo de 14 investigadores y 65 coinvestigadores (participación de las entidades destinatarias).

60. Durante los primeros años de la Consejería se desarrollaron múltiples actividades de sensibilización y divulgación entre los destinatarios. El impacto de este período no ha sido investigado ni sistematizado todavía, aunque de los testimonios recibidos se infiere un alto nivel de aceptación. Se produjeron y se editaron también algunos materiales didácticos. Lo anterior ha servido para la consolidación del propio equipo de técnicos de la Consejería, quienes muestran un alto grado de idoneidad, experiencia y motivación. Esto es un logro relevante.

61. Más recientemente se ha iniciado una tarea más sistemática que aspira a realizar una investigación para establecer un diagnóstico más preciso de la situación actual de la educación en derechos humanos en algunas de estas regiones. Esto contempla la indagación sobre recursos pedagógicos desarrollados por los propios maestros aunque los mismos no contengan elementos explícitos de derechos humanos. Existe bibliografía de respaldo sobre la fundamentación epistemológica de este proceso, si bien se aprecia un nivel de ambigüedad entre los distintos miembros del equipo.

62. Meta de largo plazo del proyecto es "... la propuesta denominada la escuela como proyecto cultural, con efectos en materia de formulación de currículo y de diseño de pautas metodológicas, para convertir al sistema educativo en un difusor de los valores democráticos no sólo al interior de la escuela, sino como centro activador de los mismos en la vida de la comunidad en la que está inscrita".

63. El amplio desarrollo pedagógico de la propuesta muestra consolidación y madurez del proyecto, que debe fortalecerse con una tarea similar sobre los contenidos jurídicos y axiológicos de los distintos instrumentos de derechos humanos y de la propia Constitución. En este aspecto el programa muestra una debilidad.

64. No se constató la existencia ni la previsión de espacios para la instrucción cívica entendida ésta sobre la base de la doctrina de derechos humanos. También hay carencia de material didáctico.

65. Durante la visita de campo, en Cali, se observaron iniciativas muy valiosas de los propios equipos, como la creación de un centro de documentación que merece apoyo, y ser reproducida en otras ciudades.

#### 4. Evaluación y conclusiones

66. La Constitución de 1991 encarga al Defensor del Pueblo velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, así como la recomendación de políticas para su enseñanza (art. 282);

67. De modo que la mayor parte de las tareas que actualmente ha realizado la Consejería en esta materia en principio van a ser transferidas a la nueva entidad. A este propósito deben hacerse las siguientes observaciones:

- a) El equipo técnico de la Consejería, así como sus programas, en lo posible debieran conservarse en la nueva entidad. Caso de no realizarse lo anterior se perderá lo alcanzado en estos años de trabajo del proyecto;
- b) La Consejería, como entidad asesora de la Presidencia, deberá mantener una coordinación estrecha con la Defensoría en este campo;
- c) El proceso de reorganización debe ser gradual. Un año podría ser un período razonable. Debe establecerse un plan con objetivos y cronograma para estos efectos. Deben evaluarse cuidadosamente los recursos humanos para tomar en cuenta lo anterior como prioridad en la elaboración del plan;
- d) Se sugiere exponer con mucha claridad a las contrapartes y beneficiarios los objetivos anteriores a fin de no lesionar las relaciones de confianza existentes;
- e) Podrían existir áreas, como la de la fuerza pública, en que las ventajas comparativas hicieren recomendable que los proyectos fuesen coauspiciados por la Consejería.

68. La evaluación y conclusiones siguientes se hacen tomando en cuenta que las recomendaciones finales podrán ser ejecutadas por una u otra entidad de acuerdo con el desarrollo del proceso descrito.

69. La Consejería ha jugado un rol relevante en el desarrollo de la credibilidad del discurso de derechos humanos en la sociedad colombiana. En el momento actual su impacto se ha concentrado principalmente entre instituciones del Estado y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la materia.

70. No obstante su desafío actual debería incluir un mayor impacto en sectores masivos de la sociedad. Para ello será esencial la apropiada utilización de los medios de comunicación.

71. Lo anterior requiere elaborar una estrategia general de divulgación que debiera tomar en cuenta la realidad colombiana a fin de evitar el riesgo de quedarse en un nivel superficial. Para la elaboración de lo anterior es

recomendable unas encuestas de opinión, antes (diagnóstico) y después (evaluación) de las campañas, y muy cuidadosa selección de los destinatarios de las mismas.

72. La revista Derechos Humanos ha sido un acierto y revela la capacidad adquirida por la institución de mantener esfuerzos sostenidos en los proyectos. Debiera acentuarse su perfil especializado y dirigirla a sectores académicos y de alto nivel político. Además, la Consejería debiera crear otra publicación periódica de divulgación masiva. Todo ello de acuerdo con una política diseñada y supervisada, anualmente, por un consejo editorial.

73. Se sugiere también la elaboración de guías populares y prácticas para que la gente conozca cuáles son los servicios que las distintas entidades, gubernamentales y no gubernamentales, presten en el campo de los derechos humanos.

74. El pluralismo y amplitud de los seminarios son la base de la credibilidad alcanzada por la Consejería. Esto constituye un acierto tanto como la selección de agentes multiplicadores. En principio, un proyecto como éste no debe hacer capacitación directa sino preparar capacitadores.

75. La capacitación de personeros, el trabajo comunitario y la concepción participativa de éste que incluye el énfasis en la participación de la mujer, también ha sido percibido por la Misión como un programa de amplio impacto. Se sugiere definir un programa específico para la juventud de los sectores marginales.

76. En la capacitación de los personeros se constató la necesidad de producir un manual práctico para la consulta de los funcionarios respectivos. La Misión tuvo a la vista el manual y encuentra que es un texto necesario pero no coincide estrictamente con el que aquí se sugiere, pues carece del carácter práctico que se recomienda.

77. La Misión considera esencial que el proyecto de capacitación con la policía incluya una supervisión sobre los manuales de enseñanza utilizados en las escuelas de formación de estos agentes. Del mismo modo encuentra de gran valor el vínculo constituido con el Ministerio de Defensa y sugiere continuar el desarrollo de este programa.

78. También resulta prioritario diseñar un programa de capacitación para miembros de entidades relacionadas con la administración de justicia, en particular la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación.

79. En el campo de la educación formal se reconoce el desarrollo satisfactorio de una primera etapa de sensibilización a educadores sobre la temática. Es un acierto trabajar con centros formadores de maestros, como el de Cali.

80. La investigación, que en sentido estricto resulta más bien un proceso participativo de indagación de necesidades y recursos didácticos desarrollados en los centros educativos, así como la elaboración de un diagnóstico, constituye una práctica correcta. No obstante sería conveniente hacer un

proceso de clarificación de objetivos y métodos con todos los miembros del equipo para garantizar así un mayor nivel de intercambio en el trabajo. Así mismo debe diseñarse el proceso mediante el cual se procesará la información y se analizarán los resultados.

81. Debiera darse decidido énfasis al estudio de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos entre los miembros del equipo para sistematizar en términos didácticos los principios y valores de la doctrina, y preparar también documentos en esta línea tanto para la elaboración del diagnóstico como para la elaboración de material didáctico.

82. Tanto en las actuales experiencias como en el diseño definitivo de la propuesta, debiera establecerse espacio curricular para el desarrollo sistemático de la doctrina de los derechos humanos, para lo cual debe aprovecharse el espacio reservado para la enseñanza de la Constitución. Debe también estimularse un concepto diferente de la instrucción cívica que resulta indispensable recuperar para el currículo.

83. En el ámbito de la educación formal los proyectos deberían empezar a ser diferenciados de acuerdo con criterios de edad, nivel escolar y características culturales de sus destinatarios.

84. Sería recomendable establecer un plan estratégico de los programas sobre la base de lo expresado en los párrafos anteriores.

85. Esta planificación debería comprender todas las áreas y establecerse para un período de tres años con revisión anual para garantizar la actualización de la misma y el reajuste de metas, planes y objetivos del proyecto.

86. Sería recomendable igualmente incrementar las relaciones del proyecto a nivel comparado para aprovechar los recursos y resultados obtenidos en otros países. Al efecto conviene incrementar los actuales esfuerzos que se aprecian como aciertos de la Consejería.

87. Sugerimos destinar recursos internos para mantener un proceso de evaluación permanente más sistemático y reforzar el mismo con asesorías externas de mayor duración.

### III. ACTIVIDADES DE PROTECCION

#### A. Tratamiento de casos

88. La Consejería ha desempeñado un papel activo en el conocimiento de casos de violaciones de derechos humanos. Su instrumento fundamental ha sido el establecimiento de un mecanismo para recoger la información sobre los casos. Esta actividad cubrió la falta de instituciones apropiadas en esa materia. Al desarrollo de esta actividad contribuyó esencialmente la actitud imaginativa y la forma desburocratizada en la que fue concebida desde su inicio.

89. El sistema de tratamiento de casos consiste en lo siguiente: en primer lugar, la Consejería desarrolló un sistema flexible cuya característica principal es tomar conocimiento de la denuncia que le llega. A continuación, se canaliza la denuncia, así como a la presunta víctima, hacia la autoridad pública competente. Finalmente, se da seguimiento al trámite de la denuncia y se informa del mismo a los interesados.

90. Este procedimiento tiene la característica de haber sido formulado a partir de la experiencia práctica y ha servido tanto para conocer e informar sobre casos en el ámbito interno como en aquellos casos que han sido denunciados en la esfera internacional (tanto gubernamental como no gubernamental).

91. El contexto institucional en que se dio este servicio incipiente de protección tuvo un grado de dificultad por la coordinación que debió realizarse entre las distintas entidades estatales que conocen de los casos. Entre ellas: la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos (ámbito administrativo), la Fiscalía General de la Nación (ámbito penal); oficinas o departamentos al interior de otras entidades: Ministerio de Relaciones Exteriores (ámbito internacional), Ministerio de Trabajo (denuncias ante la Organización Internacional del Trabajo), Ministerio de Defensa y Policía Nacional (oficinas de control disciplinario), e incluso comités ad hoc como el que fue necesario crear en el Ministerio de Educación para tratar los casos de traslados urgentes en resguardo de la vida e integridad de maestros amenazados.

92. La Consejería aprovechó el grupo interinstitucional para el tratamiento de casos. Con ello se percibe claramente que elevó la capacidad de respuesta del Gobierno y racionalizó recursos.

93. Las tareas anteriores han sido respaldadas con recursos técnicos tales como la iniciativa de establecer un sistema computadorizado de registro de casos (más de 6.000). En la revisión del sistema la Misión lo encontró en etapa de consolidación. Si bien debiera pasar por un proceso de depuración de la información en el contenido, esto es la correcta consignación de los datos de identificación de los casos y en la adecuada conceptualización de los mismos. Se constató, por la propia naturaleza del sistema, que no es un registro exhaustivo de los casos que se presentan en el país.

94. En las entrevistas se ha podido notar que los usuarios de la red son principalmente entidades oficiales, y que el acceso al sistema está reservado a los encargados del mismo en la Consejería.

95. Indudablemente los esfuerzos realizados han contribuido a evitar, en algunos casos, la potenciación de los efectos de la violencia. Es evidente también para la Misión que la violencia endémica es el problema sustancial de la sociedad colombiana. Esta situación ha lesionado profundamente el Estado de derecho y se refleja en los muy altos índices de impunidad. De modo recurrente tanto las entidades oficiales como las organizaciones no gubernamentales transmitieron a la Misión su apreciación sobre la falta de eficacia de la justicia en el país.

96. La desaparición, el secuestro, las detenciones arbitrarias, el irrespeto del derecho a la vida, el narcotráfico y los fenómenos relacionados con el enfrentamiento de los distintos grupos armados, la corrupción de miembros de la policía nacional y el ejercicio abusivo de la fuerza por el sector militar en ocasiones, fueron temas constantemente reiterados en las entrevistas mantenidas.

97. No parece posible esperar que las causas estructurales de la violencia y las violaciones de derechos humanos en el país puedan verse disminuidas con el trabajo de las instituciones que conocen de las denuncias, como la Consejería o la Defensoría. Sin embargo, la labor de estas entidades resulta indispensable e importante para disminuir el alcance de los efectos de las violaciones de derechos humanos en el país.

98. Fue también de interés para la Misión el tomar conocimiento de casos relacionados con la vigencia de derechos económicos, sociales y culturales. La Consejería ha desarrollado procedimientos particulares de carácter informal para atender estas solicitudes y pareciera abrirse un campo nuevo de gran interés.

99. La Misión también tomó nota del actual proceso de descentralización de la atención de los casos mediante el programa de personeros municipales, el establecimiento de oficinas permanentes de atención al público en Cali y Medellín y de la apertura de una línea telefónica de emergencia para la atención de casos urgentes en todo el país. Todas estas medidas se estiman técnicamente correctas.

#### Evaluación y conclusiones

100. De acuerdo con la Constitución de 1991, parece adecuado que las actuales competencias de la Consejería en materia de tratamiento de casos sean desempeñadas, en el futuro, por la Oficina del Defensor del Pueblo.

101. Por el contrario, en los casos de violaciones que han sido denunciadas en el ámbito internacional (intergubernamental y no gubernamental) sí resulta la Consejería la institución más idónea para coordinar las distintas entidades públicas y preparar la respuesta gubernamental ante los organismos internacionales, correspondiendo -como es lógico- el acto de presentación al Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con la Consejería.

102. El esfuerzo realizado en la informatización de los casos prácticamente no tiene parangón en ninguna otra entidad pública de este género en América Latina, y representa un verdadero acierto de la Consejería. Los recursos materiales y humanos que corresponden con este esfuerzo parece oportuno que sean trasladados a la Defensoría del Pueblo, quedando la Consejería comunicada al sistema con una terminal. Para ello debe estructurarse un plan con objetivos y cronograma.

103. Lo anterior no excluye la necesidad urgente de depurar y actualizar la información.

104. También considera oportuno la Misión recomendar que se elimine del sistema la lista de denunciantes y la de testigos.

105. La red de casos debiera incrementar su actividad mediante la transferencia de competencias en esta materia a la Defensoría, la depuración de los datos en ella contenidos, la universalización de los casos con el objeto de acercarse más a la realidad de la situación de los derechos humanos y respondiendo más eficazmente a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y de las víctimas.

106. La Misión subraya la importancia que tuvo esta tarea general efectuada por la Consejería para la protección de los derechos humanos en Colombia los últimos años, lo cual ha repercutido favorablemente en la credibilidad de la institución. Asimismo enfatiza la importancia del proceso de descentralización y la apertura de oficinas permanentes de atención, a cargo de los personeros y de la línea telefónica de emergencia. Señala también la conveniencia que esta última aparezca junto a los teléfonos de emergencia en la guía telefónica.

107. El nuevo rol de los personeros de acuerdo con la nueva Constitución y con el proyecto promovido por la Consejería mostró, en la visita de campo y entrevistas desarrolladas por la Misión, un alto nivel de aceptación y un servicio práctico y eficiente.

#### B. Interposición de buenos oficios

108. No menos importante que la red de casos ha sido la realización de acciones urgentes de protección de carácter humanitario a las víctimas de la violencia. En dos ocasiones los representantes de entidades entrevistados refirieron a la Misión ejemplos sobre personas que habían salvado su vida, gracias a la acción oportuna y decidida de la Consejería.

109. Esta función de intervención gubernamental o buenos oficios está dirigida a buscar una solución inmediata al caso, particularmente en el campo de la prevención cuando todavía sea posible detener un desafuero o en el campo de la acción administrativa para evitar su repetición.

110. La Consejería la ha venido desarrollando y se espera que en el inmediato futuro, apoyada por una mayor y más rápida estructura estatal de derechos humanos, la ejerza de manera que pueda impedir la comisión de arbitrariedades cuando de ellas tenga oportuno aviso o impedir su repetición, cuando infortunadamente se trate de hechos consumados.

111. Esta función de intervención tiene especial relevancia en el aspecto de darle una protección eficaz y rápida a los derechos humanos y de refrendar con actos concretos el interés del Estado en este campo.

112. Esta actividad se debe prestar sin perjuicio de las competencias concurrentes del Defensor del Pueblo y, por supuesto, de los mecanismos judiciales establecidos para la protección de los derechos humanos.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

113. La Misión desea reiterar su agradecimiento al Gobierno de Colombia y en particular al consejero y sus colaboradores por la valiosa cooperación prestada en el desempeño de sus funciones. Igualmente las autoridades públicas y los representantes de las organizaciones no gubernamentales con los que la Misión mantuvo entrevistas, enriquecieron de manera notable la información puesta a su disposición.

##### A. Conclusiones

114. La Misión ya ha aclarado que las expectativas originales planteadas en el proyecto COL/91/017 del PNUD no se correspondían cabalmente con los recursos y posibilidades de la Consejería en el marco de la realidad de los derechos humanos imperante en Colombia.

115. Por esta razón la Misión consideró más importante concentrar su evaluación en las actividades propiamente desarrolladas por la Consejería durante la vigencia del citado proyecto COL/91/017.

116. Del examen de las mismas, la Misión concluye que la Consejería ha desempeñado una meritoria e importante labor en la promoción de los derechos humanos, en sus vertientes de asesoría, educación, divulgación, capacitación e información de casos de violaciones graves de derechos humanos.

117. La Misión considera méritos históricos de la Consejería el haber abierto cauces institucionales para el desarrollo del discurso de los derechos humanos. Como consecuencia de ello la Consejería se ha ganado una justa credibilidad no sólo ante las instituciones públicas o estatales sino también ante la mayoría de las organizaciones no gubernamentales del país.

118. Si bien el tratamiento de casos tiene importancia particular como medio informativo, las actividades de protección de los derechos humanos, en sentido estricto, fueron menos importantes debido, entre otras razones, a la falta de competencias adecuadas por parte de la Consejería en materia de protección.

119. A pesar de ello, con base en la imaginación y buena voluntad de sus funcionarios, la Consejería en circunstancias especiales realizó gestiones de buenos oficios oportunas que incluso a veces permitieron salvar vidas humanas.

120. En materia de asesoría la Misión ha tenido dificultad en apreciar cabalmente los alcances de esta actividad desarrollada por la Consejería debido a la carencia de una planificación y sistematización de la misma. De todas maneras hay indicadores que muestran que, en ciertos casos, la asesoría ha sido importante.

121. La Consejería ha iniciado procesos de coordinación entre las entidades del sector público. Sin embargo, esa coordinación se ha quedado en el nivel técnico.

122. En el ámbito educativo se aprecian acertadas iniciativas en la elección de los destinatarios de la capacitación, si bien la misma debe ampliarse. El proyecto pedagógico inicia su etapa de consolidación resultando imperante para su desarrollo y el de la capacitación general misma, iniciar una activa producción de materiales didácticos. La divulgación es el campo menos desarrollado en este sector por su limitado alcance.

123. Teniendo en cuenta la nueva conformación de las instituciones del Estado en el marco de la Constitución de 1991, la Consejería debe redefinir sus funciones y perfil de manera que pueda asumir más sistemáticamente sus nuevas tareas de asesoría y coordinación.

#### B. Recomendaciones

124. Con independencia de las recomendaciones específicas que se formulan en las distintas secciones del presente informe y que resulta ocioso reiterar, la Misión desea someter a la consideración de las partes las siguientes recomendaciones:

##### 1. Asesoría

125. La asesoría debiera ser la función primordial de la Consejería en su diseño postconstitucional. En consecuencia, deberá profundizar el estudio de la realidad nacional para la formulación de políticas gubernamentales destinadas a la promoción y protección de derechos humanos. En particular:

- a) Revisar los textos legales que puedan incurrir en inconstitucionalidad.
- b) Estudiar la ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos que todavía no han sido suscritos por Colombia. Igualmente asesorar en el cumplimiento y ejecución, en el derecho interno, de las decisiones y resoluciones de los organismos internacionales, universales y regionales, de derechos humanos que conciernen a Colombia, así como las recomendaciones y observaciones generales que, sobre Colombia, emitan los distintos Comités de las Naciones Unidas, al igual que los grupos de trabajo y relatores especiales temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- c) Asesorar y solicitar a los poderes públicos la adopción de medidas disciplinarias estrictas contra los funcionarios acusados de graves violaciones de derechos humanos, incluida la separación del servicio.
- d) Asesorar para que durante los estados de excepción no se adopte legislación especial que pueda restringir los derechos humanos básicos y las garantías procesales.
- e) Potenciar una mayor protección de las autoridades en favor de los defensores de los derechos humanos.

- f) Asesorar en favor del desarrollo legislativo del artículo 250 de la Constitución, con la finalidad de asegurar que las violaciones de derechos humanos cometidas por la fuerza pública no sean objeto, en ningún caso, de la justicia penal militar.
- g) Propiciar y coadyuvar en las iniciativas para el mejoramiento y la eficacia de la administración de justicia en Colombia, entre otros, en los siguientes ámbitos: culminar un registro central de detenidos; unificar la policía judicial en un solo cuerpo bajo la dirección del Fiscal General de la Nación; ampliar el número de fiscales y de agentes de la policía judicial; perfeccionar sus métodos investigativos; fortalecer la oficina de la Fiscalía para la protección de las víctimas y testigos, etc.;
- j) Facilitar al Comité Internacional de la Cruz Roja visitas periódicas a centros de detención en particular a los autodenominados presos políticos;
- k) Reforzar el programa de la Defensoría Pública, procurando la cooperación internacional para mejorar su desarrollo y alcances;
- l) Impulsar, dentro de sus competencias, los mecanismos de investigación de los casos de violación de derechos humanos;
- m) Prestar atención al cumplimiento del derecho internacional humanitario;
- n) Reiterar a la Consejería que contribuya, en el marco de sus actividades, a la divulgación de las acciones de tutela y del hábeas corpus.

## 2. Coordinación

126. Con referencia a la coordinación, las recomendaciones son:

- a) Propiciar la creación de una comisión al más alto nivel político y administrativo destinada a asegurar el cumplimiento de las políticas gubernamentales de derechos humanos. Con independencia de ella, el actual Grupo de Trabajo interinstitucional sobre la red de casos deberá seguir funcionando bajo la autoridad de la Defensoría;
- b) Fortalecer, favorecer la puesta en marcha y, en su caso, respaldar decididamente la labor de los comités municipales de derechos humanos. Debiera darse cabida en estos comités a representantes de organizaciones de la sociedad civil y religiosas;
- c) Contribuir a la buena marcha de la transferencia de competencias de la Consejería a la Defensoría;

- d) La Consejería debiera ejercer la coordinación de las actividades de los distintos departamentos administrativos en la elaboración de los informes que el Gobierno debe someter a los distintos órganos internacionales, universales y regionales, en cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por Colombia;
- e) Elaborar y coordinar respuestas en los casos de violación ante los organismos internacionales, intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional.

### 3. Educación

127. La mayor parte de las recomendaciones sobre educación en derechos humanos se han desarrollado en el cuerpo del informe. Por ello, la Misión reitera las mismas, las cuales son ampliadas y complementadas con las siguientes:

- a) En aplicación del mandato constitucional debiera promoverse la instrucción cívica como disciplina obligatoria a nivel de primaria y de secundaria, sobre la base del estudio dinámico de la Constitución y de los derechos humanos;
- b) Se sugiere dar prioridad a la elaboración de materiales didácticos y de manuales prácticos para colmar la necesidad existentes en todos los proyectos del área educativa. Asimismo, debiera fortalecerse el proceso de documentación;
- c) Entre los elementos a tomar en cuenta en el proceso de capacitación de los personeros, debiera darse especial énfasis a los mecanismos de protección de derechos humanos, específicamente las acciones de tutela y el recurso de hábeas corpus;
- d) La Misión complementa sus recomendaciones sobre los programas dirigidos a las fuerzas de seguridad expresando la necesidad de ampliar el número de sus beneficiarios e incorporar el coauspicio del Comité Internacional de la Cruz Roja;
- e) En cuanto al proyecto pedagógico se recomienda constituir equipos de multiplicadores, similares a los ya constituidos en Cali y Medellín, en las otras ciudades donde trabaja la Consejería;
- f) Progresivamente, y de acuerdo con una planificación ordenada, se recomienda que la Consejería promueva la formación de derechos humanos para los funcionarios de la Procuraduría de la Fiscalía y del Poder Judicial y se vincule con las entidades de educación superior en sus propios proyectos e iniciativas;
- g) En el ámbito de la divulgación, la Misión recomienda dirigir algunas de las campañas contra la corrupción.

4. Política institucional

128. La Misión ha compartido la necesidad de referirse a algunas cuestiones generales que afectan los derechos humanos y que, por consiguiente, debieran ser tenidas en cuenta por parte de la Consejería en la planificación de sus actividades:

- a) La Misión recomienda y considera indispensable el estudio, análisis y elaboración de propuestas de políticas generales basadas en los derechos humanos sobre los siguientes graves problemas nacionales:
  - i) Erradicación de los grupos paramilitares;
  - ii) Terrorismo;
  - iii) Narcotráfico;
  - iv) Violencia armada generalizada;
  - v) Impunidad;
  - vi) Corrupción.
- b) Asimismo la misión estima que debieran acentuarse como altas metas de todos los proyectos gubernamentales:
  - i) La pacificación de la República;
  - ii) El establecimiento del diálogo como medio idóneo para dirimir los conflictos sociales;
  - iii) La plena vigencia del Estado Social de Derecho y de la protección de los derechos humanos;
  - iv) El desarme civil por medio de medidas adecuadas para el control de la violencia y de los instrumentos que a ella sirven;
- c) La misión recomienda a la Consejería la atención prioritaria a los grupos vulnerables, de los cuales ha identificado en especial los siguientes: población indígena, desplazados internos, víctimas de la violencia, infancia, mujeres, presos y reinsertos;
- d) La Consejería debiera enfatizar también en sus políticas la ampliación de la presencia del Estado en zonas rurales y áreas suburbanas y marginales;
- e) La Consejería debiera continuar su acertada política de potenciación de la presencia y papel de las organizaciones de la sociedad civil y religiosas en todos los ámbitos de la actividad pública y muy particularmente en las áreas en las que las instituciones estatales aún no han hecho presencia.

129. Al programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la misión recomienda: continuar su apoyo a la Consejería, financiando algunos de los proyectos en la línea de las recomendaciones que se detallan en los párrafos anteriores. La expresión práctica de la solidaridad internacional con el Gobierno y el pueblo de Colombia, debe traducirse en un apoyo decidido a proyectos encaminados a lograr la vigencia plena de los derechos humanos.

130. Teniendo en cuenta la necesidad urgente de dar solución a los múltiples problemas que aquejan a la sociedad colombiana, el Gobierno y la comunidad internacional debieran estrechar sus lazos de cooperación en materia de derechos humanos. En especial, las Naciones Unidas deberían incrementar sus programas de cooperación para mejorar la situación de los derechos humanos en el país.

131. La misión es consciente de que el presente informe no es un estudio acabado sobre el diagnóstico de todos los problemas que, en el ámbito de los derechos humanos aquejan a la sociedad colombiana. No obstante, sí pudiera ser un elemento a tener presente en los debates en torno al futuro papel de la Consejería, que se debieran celebrar entre sus responsables y funcionarios, así como sus interlocutores habituales en las esferas gubernamental y no gubernamental.

132. La misión recomienda que la consejería se denomine "Consejería Presidencial de Derechos Humanos".

Anexo

PROGRAMA DE TRABAJO DE LA MISION

7 de diciembre (Santafé de Bogotá)  
de 1992

Instalación de la Misión  
Sr. Arturo Hein Cáceres  
Representante Residente del PNUD

Lugar Sede del PNUD (Transversal 15 119-89)

Consultores: Beatriz Londoño, Mauricio Hernández Mondragón

Reunión de trabajo con el Dr. Jorge Orlando Melo,  
Consejero Presidencial para los Derechos Humanos,  
Director del Proyecto PNUD COL/91/017.

Reunión con responsables del Area Internacional de  
la Consejería y del Area de Casos.

Consultoras: Clemencia Gómez y Alix Duarte.

Responsable: Consultora Beatriz Londoño

Reunión con Grupo de Trabajo Insterinstitucional de Derechos  
Humanos -GTI- Coordinadora

Responsable: Clemencia Gómez.

8 de diciembre (Santafé de Bogotá)  
de 1992

Reuniones con el Consejero Presidencial  
de Derechos Humanos y el Representante Residente del PNUD  
en Santafé de Bogotá

Reunión Grupo SIDA y Derechos Humanos

Responsable: Consultora Beatriz Londoño.

Lugar sede PNUD (Transversal 15 119-89)

Viaje a la ciudad de Cali.

9 de diciembre de 1992 Reunión Proyecto de Pedagogía de los Derechos Humanos en el Sistema Formal del Departamento del Valle

Participantes: Dr. Natanael Díaz - CEP  
Dr. Adolfo Alvarez -Consejería de Paz-  
Foro Nacional por Colombia, Dra. Luz Marina Tamayo,  
Dra. Ivette Adamés - Secretaría de Educación del Departamento  
y demás docentes del proyecto.

Reunión con el Personero Delegado para los derechos humanos -  
Dr. Hernán Sandoval.

Regreso a Santafé de Bogotá.

Monseñor Guillermo Vega Bustamante - Coordinador Comisión  
Justicia y Paz del Secretariado Nacional del Episcopado.

10 de diciembre de 1992 (Santafé de Bogotá)

Comité de Solidaridad con los Presos Políticos -  
Dr. Jaime Prieto

Fiscal General de la Nación, Dr. Gustavo de Greiff.

Veeduría de los Derechos Humanos de la Fiscalía.

Central Unitaria de Trabajadores -CUT-  
Sr. Héctor Fajardo.

11 de diciembre de 1992 (Santafé de Bogotá)

Grupo de Pedagogía de los Derechos Humanos de Santafé  
de Bogotá: educadores: Martha Cárdenas, Antonio Javier  
Jaramillo, Lucila Cardona, Pedro Lucas Gamba, Edna María  
Sinisterra, Clara Martínez y Cristina López.

Dr. Jorge Orlando Melo - Consejero Presidencial Derechos  
Humanos.

Dirección Docente de la Policía Nacional,  
Coronel Luis Ernesto Gillibert Vargas, Director Docente  
Teniente Coronel Alba Gladys Castañeda de Beltrán -  
Asesora Pedagógica.

Ministro de la Defensa Nacional  
Dr. Rafael Pardo Rueda.

Sergio Estarita Herrera - Personero Municipal y Presidente  
Federación colombiana de Personeros Municipales.

Dr. Eduardo Umaña Mendoza - abogado.

12 de diciembre (Santafé de Bogotá)  
de 1992

Sr. Jaime Córdoba Triviño,  
Defensor del Pueblo y sus colaboradores.

Sr. Gustavo Gallón Giraldo y Alejandro Valencia, miembros de  
la Comisión Andina de Juristas.

Padre Francisco de Roux,  
Centro de Investigaciones y Educación Popular CINEP.

Dr. Apolinar Díaz Callejas.

13 de diciembre (Santafé de Bogotá)  
de 1992

Reuniones internas de la Misión para la elaboración de su  
informe de evaluación

14 de diciembre (Santafé de Bogotá)  
de 1992

Reuniones internas de la Misión para la finalización de su  
informe de evaluación

Presentación del informe de evaluación de la Misión  
al señor Consejero Presidencial de los Derechos Humanos y  
al señor Representante Residente del PNUD.

Presentación del informe al Sr. Presidente de la República,  
Sr. César Gaviria Trujillo.

Salida del país.

Apéndice

OBSERVACIONES DEL GOBIERNO

El 13 de agosto de 1993 la Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra transmitió al Secretario General Adjunto de Derechos Humanos una carta de la Viceministra de Relaciones Exteriores, Sra. Wilma Zafra Turbay, que se refiere a las observaciones de su Gobierno al informe de la misión de evaluación. A continuación se reproducen las citadas observaciones.

"El Gobierno de Colombia expresa su agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y al Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por su interés y cooperación con Colombia, en el desarrollo de la misión de evaluación del proyecto COL/91/017.

Esta misión de evaluación realizó sus trabajos entre el 4 y el 15 de diciembre de 1992 y estuvo integrada por el Sr. Gonzalo Elizondo Breedy, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en representación del PNUD; el Sr. Carlos Villan Durán, en representación del Centro para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y el Sr. Eduardo Suescún Monroy, en representación del Gobierno de Colombia.

Al convenir con la representación del PNUD en Colombia la realización de dicha evaluación, el Gobierno Nacional y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos fueron plenamente conscientes de la necesidad de analizar los aspectos que pudieran incidir, directa o indirectamente, en el logro de los objetivos del proyecto y en considerar la influencia que el desarrollo de las actividades del mismo pudiera ejercer en la compleja realidad colombiana.

Las recomendaciones de la misión de evaluación son muy valiosas e implican el compromiso del Gobierno de considerar su viabilidad práctica y de ponerlas en aplicación en la medida de las posibilidades y recursos y en un plazo breve. Un buen número de estas recomendaciones se orienta en la dirección de medidas que ya estaban en marcha o en proceso de análisis y adopción.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia fue creada en noviembre de 1987 con el fin de cumplir los objetivos de defensa, promoción y protección de los derechos humanos en el país. Para realizar sus funciones, el Gobierno ha utilizado recursos nacionales y la cooperación internacional bilateral y multilateral a través del Centro de Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La cooperación internacional ha sido solicitada por el Gobierno colombiano de manera directa y voluntaria, convencido de que para cumplir su compromiso con la vigencia de los derechos humanos a nivel nacional, los recursos financieros gubernamentales eran insuficientes.

A través de estos convenios se llevó a cabo en Colombia la primera experiencia de cooperación tripartita entre el Gobierno, el Centro de Derechos Humanos y el PNUD. Nuestro Gobierno aceptó llevar a cabo esta experiencia convencido de la necesidad de poner en práctica un modelo de cooperación integral dentro de las Naciones Unidas que permita concebir el desarrollo en su sentido amplio de promoción de la calidad de la vida del pueblo colombiano en la esfera social y económica y en la vigencia de los derechos civiles y políticos.

Los resultados inmediatos muestran que dentro del ámbito de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y mediante el espíritu de colaboración del Estado con las instancias internacionales, es posible de manera constructiva y voluntaria llevar a cabo ese modelo de cooperación, el cual puede llegar a convertirse en la forma más idónea para la protección y promoción de los derechos humanos en el mundo.

Con las características anotadas, se celebraron los Convenios COL 87/017 y COL 91/017 de apoyo a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, este último por un monto de doscientos mil dólares (200.000 dólares de los EE.UU.) y un período de duración de doce (12) meses a partir de octubre de 1991.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos destaca que el diseño y el planteamiento inicial del proyecto COL/91/017 fueron elaborados con una actitud muy optimista en cuanto a la posibilidad de administrar los recursos financieros necesarios para lograr los resultados propuestos y para realizar todas las actividades del proyecto. Es necesario destacar que no era posible lograr todos los resultados ni ejecutar todas las actividades sólo con los recursos del proyecto COL/91/017. Este problema fue entendido con mucha lucidez por la misión de evaluación y así se expresó en su informe.

Por considerarlo de suma importancia, las Partes en los convenios decidieron hacer su evaluación con el fin de presentar a la comunidad internacional las conclusiones de esta novedosa experiencia. El COL 87/017 fue evaluado en 1991 por el experto costarricense, Sr. Luis Varela Quirós, y el COL 91/017 ha sido evaluado por la misión compuesta por un representante de cada una de las partes, en diciembre de 1992, cuyo informe final fue presentado a consideración de las partes en enero de 1993.

El Gobierno de Colombia considera que el informe de la misión de evaluación del proyecto PNUD COL/91/017 debe ser leído y analizado considerando la actitud de transparencia del Gobierno colombiano, ponderando las complejidades, particularidades y matices de la situación colombiana, además de tomar en cuenta los factores que afectaron el desarrollo del proyecto COL/91/017, desde el diseño mismo del documento del proyecto, hasta los factores que limitaron su desarrollo y el logro de los ambiciosos objetivos propuestos.

El Gobierno colombiano ha autorizado la publicación del informe final de la misión de evaluación del proyecto PNUD COL 91/017, por parte del Centro de Derechos Humanos de Ginebra. Sin embargo, con el ánimo de aclarar y completar la información en él contenida, se permite agregar las observaciones siguientes:

El informe debe presentar la definición del proyecto en sus objetivos generales e inmediatos, sus términos de referencia, el monto acordado y la duración del mismo. Los objetivos son:

- a) De carácter general: El fortalecimiento del Estado de derecho y del sistema democrático en Colombia. En su consecución influyen factores de conjunto de la política nacional para lograr la paz y la convivencia y para hacer frente a los factores que, en la cultura y en la práctica institucional y social, son generadores de los distintos tipos de violencia que han azotado al país en los últimos años y desestabilizado la vida institucional de la nación. El proyecto es un elemento coadyuvante de los esfuerzos del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales y locales por lograr recuperar la convivencia democrática entre los colombianos y colombianas y lograr plena vigencia de la nueva Constitución. Su esfuerzo contribuirá a crear mecanismos idóneos de defensa de los derechos humanos para resarcir el derecho violado y castigar a los culpables; para adelantar políticas de protección departamental, regional y local que prevengan las violaciones y para atender a la población de alto riesgo y para la capacitación y formación de funcionarios, de agentes del Estado y organizaciones de la sociedad civil para lograr el afianzamiento cultural normativo e institucional de los derechos humanos en el país;
- b) De carácter inmediato:
  - i) Defensa de los derechos humanos en el ámbito nacional, departamental y municipal, para consolidar los mecanismos que garanticen el restablecimiento del derecho vulnerado, la sanción a los responsables y la obtención de las reparaciones morales y materiales a que haya lugar;
  - ii) Fortalecer la protección de los derechos humanos, mediante el desarrollo de los nuevos mecanismos constitucionales y la consolidación de los mecanismos actuales, con el propósito de lograr la creación y el mantenimiento de las condiciones propias para el ejercicio de los derechos humanos y prevenir las eventuales violaciones;
  - iii) Promoción de la plena vigencia y del respeto a los derechos humanos en la sociedad colombiana, con base en proyectos pedagógicos desarrollados en el sistema educativo formal del Estado, con la formación y capacitación de los funcionarios del Estado encargados de hacer cumplir la ley y con apoyo y

refuerzos y a través de los medios masivos de comunicación para la difusión de los derechos humanos y de los mecanismos para su defensa y protección.

El informe debe también ubicarse en el contexto de los objetivos y funciones de la institución encargada de su desarrollo y señalar con mayor claridad los programas que se adelantaron en el marco del convenio, porque la Consejería para los Derechos Humanos comprende un radio de acción más amplio y su gestión está respaldada por recursos nacionales asignados a los convenios, recursos de funcionamiento general de la institución, y recursos provenientes de convenios bilaterales celebrados con países amigos.

El trabajo de la misión superó su objetivo mismo porque se llevó a cabo una evaluación de la función general de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, tanto desde el punto de vista de las tareas evaluadas, como de la metodología que se utilizó para llevarla a cabo.

El trabajo de evaluación ha debido realizarse siguiendo los métodos que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tiene establecidos para evaluar sus programas, haciéndole los ajustes necesarios para mostrar la dimensión y el carácter especial de estos convenios y así destacar el aspecto integral de la cooperación y hacer las consideraciones necesarias para señalar el carácter piloto de esta cooperación.

En cuanto a los logros del proyecto se debe tener en cuenta que, a las actividades propias de la Consejería Presidencial, es necesario sumar y considerar las actividades de otras agencias estatales, en sus niveles nacional, regional, departamental y municipal. Como ejemplo, puede señalarse el papel de los mil cuarenta (1.040) personeros municipales en cada uno de los municipios del país. También es conveniente considerar que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos tenía y tiene aún que gestionar la consecución de recursos financieros para el desarrollo de sus actividades, tanto del presupuesto nacional como de convenios de cooperación internacional con otras agencias intergubernamentales y de países amigos.

Sobre los logros concretos, además de los considerados por la misión de evaluación e deben resaltar los siguientes:

Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para atender a las víctimas de la violencia, por medio de los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, cuyos recursos presupuestales para 1993 ascienden a dieciséis mil millones de pesos (16.000 millones de pesos), equivalente a veintitrés millones de dólares (23 millones de dólares de los EE.UU.).

Fortalecimiento de los mecanismos de investigación judicial a cargo de la Fiscalía General de la Nación, para superar la impunidad.

Además del fortalecimiento de la capacidad operativa y financiera de la Fiscalía para la protección de testigos y víctimas de la delincuencia.

Desarrollo de campañas intensivas de divulgación de la nueva Constitución política, por los medios masivos de comunicación.

Impulso y promoción de los mecanismos de protección de los derechos y libertades fundamentales, por medio de la acción de tutela.

La consolidación y fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo, en cuyo proceso de iniciación de actividades la Consejería Presidencial ha contribuido con recursos técnicos y humanos, además de convenir con los expertos extranjeros y garantizarles que la Defensoría del Pueblo continuará con los programas que están en marcha, en las áreas de pedagogía de los derechos humanos, red de defensa de los derechos humanos, consolidación de las personerías municipales, atención de casos y protección especial de los grupos vulnerables.

La adición de los elementos técnicos señalados y la explicación de las características especiales de la cooperación internacional que se llevó a cabo en Colombia a través de estos convenios, le dará al informe la claridad necesaria para que los lectores puedan tener una idea de la importancia de este modelo de cooperación internacional que nuestro Gobierno inició como desarrollo de una voluntad política de compromiso con la causa de defensa, promoción y protección de los derechos humanos y que puede dar pautas para racionalizar los servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos del Centro, y la cooperación para el desarrollo que presta el PNUD."

-----