

## Las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un paso en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos\*

Francisco Luis Boada Rodríguez\*\*

Este escrito tiene como propósito, ante todo, rendir un homenaje a Germán Cavellier, ilustre profesional y académico, quien por sus amplios conocimientos en el ámbito del derecho internacional y sus obras en defensa de esta disciplina marcó un hito en la historia de nuestro país y despertó la inquietud de los profesionales del derecho en torno a la importancia del derecho internacional como garantía de relaciones de igualdad entre los pueblos, no obstante, sus profundas diferencias de desarrollo y riqueza.

La concepción originaria de un derecho internacional exclusivamente identificado con el desarrollo de los Estados ha sido superada y, actualmente, la protección tanto de los pueblos como de las personas constituye uno de los fundamentos de la implementación del derecho internacional contemporáneo. En efecto, la universalidad y amplitud del catálogo de normas protectoras de derechos humanos, conocido como *derecho internacional* de los derechos humanos,<sup>1</sup> y de acon-

---

\* En la investigación y desarrollo de este escrito fueron importantes los aportes y la colaboración de la doctora Catherine Ivonne Pedreros Puentes, abogada de la Corte Constitucional, especialista en Relaciones Internacionales y conocedora del trabajo de defensa de derechos humanos, a quien agradezco su interés y contribuciones acerca de la temática abordada. Asimismo, agradezco a los doctores Luz Alba Vanegas, coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Derechos Humanos sobre Asuntos ante las Naciones Unidas, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Alejandro Valencia Villa, consultor de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quienes sin expresar la visión oficial de las instituciones para las que laboran, pero con su experiencia en el tema, expusieron puntos de vista fundamentales en la elaboración de este artículo.

\*\* Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Jurisprudencia y abogado sustanciador de la Corte Constitucional.

<sup>1</sup> Igualmente fue desarrollado el derecho de los refugiados a partir de la aprobación del Estatuto por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1950, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

tecimientos, como la conformación de la Corte Penal Internacional, en 1998,<sup>2</sup> y con ésta la progresiva consolidación de una jurisdicción universal dirigida a determinar responsabilidades individuales por violación de las normas humanitarias y realizar el derecho de justicia de grupos y personas victimizadas, dan cuenta de un nuevo posicionamiento de la persona humana como destinataria final de la normativa de protección en el escenario creado por la práctica del derecho internacional.<sup>3</sup>

En este escenario de reconocimiento de la persona humana, la vigencia del derecho internacional ha dependido de la efectividad que sus normas consigan en el orden jurídico interno de los Estados.<sup>4</sup> En el caso específico colombiano, las relaciones entre estos dos sistemas jurídicos han sido definidas por la Corte Constitucional colombiana en desarrollo de su actuación como máxima autoridad encargada del control constitucional. A través de sus diferentes pronunciamientos, con fundamento en el artículo 93<sup>5</sup> de la Constitución Política, y superando la tendencia clásica dualista de las relaciones entre derecho internacional y derecho interno, ha introducido la categoría del *bloque de constitucionalidad*, cuya noción ha servido para adoptar decisiones sobre temas como los delitos de lesa humanidad;<sup>6</sup> el derecho internacional humanitario, en caso de preservación de la vida de los niños en conflicto armado interno,<sup>7</sup> o la crisis humanitaria causada por el desplazamiento forzado de personas.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> El Estatuto de la Corte Penal Internacional fue adoptado el 17 de julio de 1998 con el voto favorable de 120 Estados reunidos en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, celebrada en Roma. El preámbulo del Estatuto de la Corte Penal Internacional define a este organismo como una institución de “carácter permanente, independiente y vinculada con el sistema de las Naciones Unidas”.

<sup>3</sup> El reconocimiento de la persona humana en las norma internacionales es una demostración adicional de la necesidad de superar las concepciones realistas de las relaciones internacionales sostenidas por durante varios años en virtud de las cuales, el derecho internacional no es más que el producto de la práctica de los Estados preocupados por el mantenimiento del equilibrio del poder y del uso de la fuerza.

<sup>4</sup> Acerca de la relación entre derecho interno y derecho internacional en materia de derechos humanos puede consultarse el artículo “La interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en materia de derechos humanos”, del profesor Julio D. González Campos.

<sup>5</sup> El artículo 93 de la Constitución Política señala “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

<sup>6</sup> Colombiana, Corte Constitucional. Sentencia SU-1184 de 2001.

<sup>7</sup> *Ibid.*, sentencia SU-256 de 1999.

<sup>8</sup> *Ibid.*, sentencias T-1635 de 2000, T-602 de 2003 y T-025 de 2004.

Asimismo, la noción de bloque ha permitido determinar la fuerza jurídica en el ordenamiento colombiano de los pronunciamientos de diversas instancias de derechos humanos. De acuerdo con la jurisprudencia, el bloque de constitucionalidad comprende, al menos, dos sentidos:

... El primero: *stricto sensu*, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.

Igualmente, ha sido establecido que:

... salvo remisión expresa de normas superiores, sólo constituyen parámetros de control constitucional aquellos tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos (i) y, que prohíben su limitación en estados de excepción (ii). Es por ello, que integran el bloque de constitucionalidad, entre otros, los tratados del derecho internacional humanitario, tales como los Convenios de Ginebra, los Protocolos I y II y ciertas normas del Pacto de San José de Costa Rica.<sup>9</sup>

De este modo, el desarrollo progresivo y sistemático de la doctrina de la Corte Constitucional, en relación con la noción de bloque de constitucionalidad, evidencia la importancia que los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario han adquirido en el ámbito jurídico colombiano y, particularmente, en la labor de interpretación legal. En efecto, los compromisos internacionales adquiridos por Colombia a través de los tratados y convenciones, así como de recomendaciones de instancias internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, tanto del sistema universal como del contexto interamericano,<sup>10</sup> son parámetros para el control de constitucionalidad que ejerce

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, sentencia C-582 de 1999.

<sup>10</sup> Algunas de las declaraciones ratificadas por Colombia en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario son las siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a

al Corte Constitucional, es decir, son aplicables directamente en el orden jurídico interno toda vez que forman parte del bloque de constitucionalidad.<sup>11</sup>

En desarrollo de sus compromisos internacionales y, particularmente, en aras de cumplir las obligaciones asumidas por Colombia al ratificar la Carta de las Naciones Unidas:

...especialmente las que se refieren al deber de promover el respeto universal a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos y al compromiso que figura en su Artículo 56 de tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 55 de la Carta...<sup>12</sup>

---

abolir la pena de muerte; Convenio Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor (OIT N° 100); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), y Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

<sup>11</sup> Es importante destacar que en torno al tema del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional colombiana ha trazado una línea jurisprudencial que se divide en tres grandes bloques: el primero, que agrupa a los tratados que tiene aplicación directa en el orden jurídico interno por inexistencia de norma constitucional a aplicar, en este primer grupo se encuentran los tratados sobre obediencia debida, sentencias C-225 de 1995, C-578 de 1995; responsabilidad penal de menores, sentencia C-203 de 2005; motivación de decretos en estados de sitio, sentencia C-135 de 1996; genocidio, sentencia C-177 de 2001; tortura, sentencias C-1076 de 2000, C-578 de 1992 y C-317 de 2002. El segundo, que agrupa los tratados que se aplican de manera concomitante con la Constitución Política. En este grupo se encuentran los tratados sobre el Convenio para la Protección de Bienes Culturales, sentencia C-467 de 1997; la presunción de inocencia, sentencia C-774 de 2001; la aplicación de la ley procesal, sentencia C-200 de 2002; la prohibición de trabajar a menores de 14 años, sentencia C-170 de 2004; la mendicidad y el tráfico de menores, sentencia C-1068 de 2002; los estados de excepción, sentencia C-802 de 2002; la prohibición de existencia de más de un sindicato de base, sentencias C-567 de 2000 y C-797 de 2000; la acción de tutela contra providencias judiciales, sentencia C-590 de 2005; los desplazados, sentencias T-1635 de 2000, T-602 de 2003 y T-025 de 2004; derechos de asociación, sindicalización y huelga, sentencias T-568 de 1999, T-1303 de 2001 y T-1211 de 2000; la interpretación de derechos constitucionales, sentencia SU-058 de 2003; la libertad de expresión, sentencia T-1319 de 2001. Finalmente, un tercer grupo, que contempla la aplicación de la Constitución Política por ser más garantista que los convenios internacionales, en éste se encuentra la sentencia C-317 de 2002 sobre la desaparición forzada.

<sup>12</sup> El extracto corresponde al “Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” suscrito por Colombia, a través de la ministra de Relaciones Exteriores de la época, María Emma Mejía, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la época, José Ayala Lasso, en la ciudad de Ginebra (Suiza), el 29 de noviembre de 1996.

El gobierno colombiano solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 1996, que se estableciera una oficina<sup>13</sup> permanente que tuviera como funciones, entre otras, la de: “Velar por que las recomendaciones y decisiones formuladas por los órganos de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas sean consideradas por las entidades públicas que tienen atribuciones y responsabilidades al respecto, así como asesorarlas en la adopción de medidas específicas para su aplicación”.

La oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos y su papel protagónico en Colombia, en virtud del desarrollo de su mandato en las áreas de observación, asesoría, cooperación técnica, promoción y difusión, son los que motivan este escrito, que pretende estudiar el significado de la actividad de la Organización de las Naciones Unidas a través del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y, específicamente, uno de los actos que emanan de su práctica. Hago referencia a las *Recomendaciones*.

Lo anterior, por cuanto las recomendaciones formuladas a Colombia por el Alto Comisionado, en desarrollo de su mandato, son el resultado de la labor in situ y permanente de observación analítica que éste lleva a cabo en el territorio colombiano sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Igualmente, toda vez que durante los últimos cuatro años diversos actores que participan en el contexto colombiano, como las autoridades estatales, las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de la comunidad internacional, han destacado el valor de las recomendaciones del Alto Comisionado y la necesidad de que sean efectivamente implementadas.

Con el objeto de iniciar el estudio de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para Colombia, el plan propuesto es el siguiente:

Una primera parte, en la que se intenta reseñar el concepto de las recomendaciones internacionales como fuente de derecho internacional, su carácter vinculante de conformidad con lo expuesto por la doctrina internacional, para entrar a analizar el concepto jurídico que de ellas se tiene en el ámbito colombiano y finalizar con el futuro desarrollo del concepto.

---

<sup>13</sup> La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia no es la única que existe en el mundo; hay otras oficinas como el Representante Personal del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, entre otras.

En la segunda parte se analizan algunos aspectos relacionados con la difusión de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la participación de diversos actores en implementación de dichas recomendaciones, el proceso de seguimiento a su cumplimiento, algunas coincidencias, temas polémicos y desencuentros en torno a ellas, para concluir con el examen de esta fuente como presupuesto para atender las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos.

### **El concepto difuso de las recomendaciones internacionales. Intento por definir este instituto del derecho internacional**

No sería posible llevar a cabo un análisis de las recomendaciones que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha dirigido a Colombia en ausencia de una noción de recomendación, de su naturaleza jurídica, su obligatoriedad en el ámbito internacional y sus similitudes con otras manifestaciones provenientes de distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Para este fin, en primer lugar, expongo los conceptos que han sido elaborados por la doctrina internacional, por la Oficina del Alto Comisionado y por algunas organizaciones internacionales acerca de las recomendaciones internacionales.

Acto seguido se estudia su carácter vinculante para, finalmente, realizar una presentación del desarrollo jurisprudencial colombiano, específicamente el emanado de la Corte Constitucional colombiana, la cual, como guardiana de la Constitución y organismo encargado de verificar la constitucionalidad de los tratados, ha realizado algunas definiciones de dichos actos.

Pues bien, antes de entrar en el concepto de recomendación, es necesario dejar en claro que no todas las recomendaciones tienen un mismo ámbito de aplicación, lo que determina que existan varios tipos de recomendaciones. Según lo expone el profesor Virally,<sup>14</sup> las recomendaciones pueden ser clasificadas en tres grupos: el primero, referido a las recomendaciones del orden interno de las organizaciones internacionales, es decir, aquellas que son dirigidas por un órgano hacia otro órgano de la organización internacional; el segundo, integrado por las recomendaciones que emanan de una organización internacional (o sus órganos)

---

<sup>14</sup> Virally, Michel. *El devenir del derecho internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 190-220.

hacia los Estados miembro de ésta, y el tercero, en el cual están comprendidas las recomendaciones remitidas a un destinatario ajeno a la organización internacional.

Para efectos de este estudio interesan aquellas recomendaciones emitidas por las organizaciones internacionales, o sus órganos, a los Estados, puesto que las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos son manifestaciones de voluntad de las Naciones Unidas a través de un funcionario que tiene la responsabilidad principal respecto de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos.<sup>15</sup>

## **Definiciones de recomendaciones. En la doctrina, en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales**

### **Consenso doctrinal en cuanto a su naturaleza jurídica**

Existe consenso en la doctrina respecto al tipo de acto internacional que son las recomendaciones y del fin que persiguen. En efecto, para diversos internacionalistas no cabe duda de que las recomendaciones son actos emanados de las organizaciones internacionales,<sup>16</sup> cuyo objeto es ser un vehículo para desarrollar la cooperación entre sujetos de derecho internacional,<sup>17</sup> procurando que uno o varios destinatarios adopten un comportamiento determinado.<sup>18</sup> En la doctrina del derecho internacional público, las recomendaciones no han tenido un desarrollo sistemático y sólo algunos autores han demostrado inquietud por el tema.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Mediante Resolución 48/141 del 7 de enero de 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió crear el puesto del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En el numeral 4 de la Resolución la Asamblea General decidió lo siguiente: “el Alto Comisionado para los Derechos Humanos será el funcionario de las Naciones Unidas que tendrá la responsabilidad principal respecto de las actividades de la organización en materia de derechos humanos bajo la dirección y la autoridad del Secretario General. Dentro del marco general de la competencia, la autoridad y las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos ...”.

<sup>16</sup> Entre otros, se puede leer a los doctrinantes de derecho internacional público: Díez de Velasco, Gutiérrez Espada, Remiro Brotons, Rodríguez Carrión, Sepúlveda y Virally.

<sup>17</sup> Sepúlveda, César. *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, Facultad de Derecho-UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 125.

<sup>18</sup> Díez de Velasco, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, 11ª edición, Madrid, Tecnos, 1999, p. 145.

<sup>19</sup> Uno de los autores que estudió la materia de manera profunda fue Michel Virally, quien elaboró un escrito titulado “El valor jurídico de las recomendaciones de las organizaciones internacionales”, incluido dentro de su compendio de varios escritos de derecho internacional denominado *El devenir del derecho internacional*.

## **En el seno de las Naciones Unidas**

En el Sistema de las Naciones Unidas, tanto la Asamblea General, a través de su Tercera Comisión, como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) son organismos cuyas actuaciones tienen un carácter político y humanitario. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos,<sup>20</sup> creada en 1966, está regida por dos tipos de procedimientos, unos de carácter convencional y otros no. Dentro de los procedimientos extraconvencionales en el seno de la Comisión de Derechos Humanos se han establecido varios mecanismos y procedimientos que se han encargado a grupos de expertos, que actúan a título personal, o a particulares independientes, llamados relatores especiales, representantes o expertos.

En efecto, de acuerdo con la doctrina internacional que ha analizado el funcionamiento de los mecanismos de las Naciones Unidas:

Los dos procedimientos extraconvencionales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas son el procedimiento (1235 y 1503). En el procedimiento 1235 las comunicaciones individuales se reciben sin atender a los requisitos de admisibilidad típicos del sistema convencional —ni siquiera el del agotamiento de los recursos internos—, y la Comisión puede decidir el establecimiento de un órgano especial de investigación de la supuesta (situación) sin necesidad del consentimiento del estado demandado (procedimientos públicos especiales). A su vez, en 1970 se crea el procedimiento 1503 en virtud de la resolución del ECOSOC en virtud de la cual la Comisión puede conocer de comunicaciones individuales sobre violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos en países determinados, procedimiento que tiene carácter confidencial y que se basa en la cooperación del estado afectado.<sup>21</sup>

Las decisiones en el Sistemas de las Naciones Unidas son oficialmente designadas resoluciones, entre las cuales algunas tienen el carácter de recomendaciones. Sin embargo, aunque en algunos instrumentos se utiliza la forma de la

---

<sup>20</sup> “... Este órgano de carácter intergubernamental que inicialmente centró su actividad en la elaboración de pactos internacionales de 1966, a partir de 1967, tomó un papel preponderante en el ámbito de los derechos humanos, en virtud de la Resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social, complementada en 1970 por la Resolución 1503 (XLVIII), que la facultó para investigar las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones derechos humanos y libertades fundamentales, en aquellos países en los que persistan políticas oficiales de dominación colonial, discriminación racial o apartheid”. Véase Hernández Gómez, Isabel. *Sistemas internacionales de derechos humanos*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 141.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 141.



recomendación, lo que se hace finalmente es impartir una verdadera orden. Las recomendaciones del Sistema de las Naciones Unidas, en lo que tiene que ver con los derechos humanos, emanan de distintos organismo, a saber:

- El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Los relatores especiales de derechos humanos.<sup>22</sup>
- Los comités de vigilancia de las convenciones internacionales.<sup>23</sup>

Las recomendaciones como tal no se encuentran definidas en el acto constitutivo de la las Naciones Unidas, donde simplemente se enuncian. Respecto de las recomendaciones que están dirigidas directamente a los Estados (que es el asunto que objeto de análisis), específicamente en materia de derechos humanos, la Carta de San Francisco, en su artículo 13, numeral primero, determina que: “1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: [...] b. fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los

---

<sup>22</sup> Los relatores de las Naciones Unidas forman parte de los organismos de control que dependen de la Comisión de Derechos Humanos y son definidos de la siguiente manera: “El conjunto de órganos especiales de investigación de violaciones graves de derechos humanos, ya sean geográficos o temáticos, es lo que se denomina sistema de relatores especiales, en los que se consolidan el retiro de la confidencialidad y la no necesidad de consentimiento del Estado para que la Comisión pueda decidir la creación de un órgano especial de investigación sobre un país o sobre un tema; incluso podrá realizar su gestión pese a la oposición del estado interesado cuya autorización sólo se requerirá para la realización de las visitas in loco del referido órgano de investigación”. *Ibid.*, p.143. Si se quiere examinar la lista de los relatores por grupos regionales, se puede ingresar a la página web <http://www.unhchr.ch/pdf/mandlist.doc>.

<sup>23</sup> Son mecanismos convencionales que asumen específicamente la vigilancia de un tratado. Los comités están integrados por personas expertas independientes. El mecanismo común a todos los tratados consiste en la presentación y examen de informes estatales periódicos, sobre las medidas adoptadas y progresos alcanzados, para asegurar el respeto de los derechos que el pacto o convención consagra. Tras el examen de los informes periódicos que someten los Estados parte, los comités dictan observaciones y conclusiones. Por otro lado, emiten recomendaciones y observaciones generales en interpretación de los tratados que vigilan. Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). *Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

Las convenciones en las cuales es parte el Estado colombiano son las siguientes: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Comité de Derechos Humanos); Convención sobre los Derechos del Niño (Comité de los Derechos del Niño); Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial); Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Comité contra la Tortura); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer); entre otros.

derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Algunas recomendaciones de los organismos de las Naciones Unidas son conocidas también como observaciones generales y constituyen interpretaciones de las normas internacionales a cargo de los órganos designados para velar por el cumplimiento de los tratados. A través de las observaciones o recomendaciones generales, los comités de vigilancia explican el contenido y el alcance de los derechos y obligaciones consagrados por los tratados. En virtud del objetivo que pretenden cumplir, las recomendaciones y observaciones generales:

Son una herramienta útil y necesaria para promover la aplicación de los instrumentos consagrados en los instrumentos de derechos humanos en el orden interno, para ayudar a las autoridades nacionales a identificar las deficiencias, construir las políticas y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos en esos instrumentos internacionales.<sup>24</sup>

Por su parte el Alto Comisionado de Derechos Humanos ha manifestado que las recomendaciones:

... son una muestra del profundo interés que anima a la comunidad internacional cuando observa y analiza lo que ocurre en el país. Su formulación implica, también, la apertura de posibilidades y oportunidades para que el Estado colombiano emprenda la adopción de medidas que le permitan ir solucionando los problemas, superando los escollos y haciendo menos difícil su coyuntura.<sup>25</sup>

De manera general, las recomendaciones provenientes de estos órganos no son jurídicamente vinculantes. Es decir, su incumplimiento no conlleva la responsabilidad internacional del Estado que no atiende su contenido.

---

<sup>24</sup> Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Observaciones y recomendaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Bogotá, 2002.

<sup>25</sup> Folleto Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Oficina en Colombia, 2006, p. 12.

## **En otras organizaciones internacionales**

### **Organización Internacional del Trabajo**

En la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las recomendaciones, aunque no se encuentran expresamente definidas en su acto constitutivo, sí figuran dentro de su articulado de una manera recurrente, como en el artículo 19, donde se convino que cuando la Conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, podrá hacerlo de dos maneras: mediante convenios o mediante recomendaciones, si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio.

En ambos casos, bien sea que se trate de recomendación o de convenio, la Conferencia deberá tener en cuenta que dichos actos se emitirán a aquellos estados “donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo”, con el fin de “proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países”.

## **Unión Europea**

En el ámbito de la construcción comunitaria europea, las recomendaciones han sido tratadas como fuentes del derecho comunitario que hacen parte integrante del derecho derivado. Son, como lo exponen los doctrinantes franceses Guy Issac y Marc Blanquet “muy útiles instrumentos de orientación de comportamientos y legislaciones” y agregan que éstas “juegan un rol no despreciable de fuente indirecta de aproximación de las legislaciones nacionales”.<sup>26</sup>

La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>27</sup> otorgó un alcance de gran significación a dichos actos, pues los jueces deben tomarlas en consideración y tenerlas en cuenta, en la medida en que esclarezcan la interpretación de las disposiciones internacionales con el objetivo de asegurar su plena puesta en marcha o, es más, en la medida en que su objeto sea complementar las disposiciones del derecho comunitario que tengan un carácter vinculante.

---

<sup>26</sup> Isaac, Guy. *Droit communautaire general*, Paris, Armand Collin-Dalloz, 2002, p. 146.

<sup>27</sup> Asunto Soldatos vs. *Vandesanden*, citado en el libro *Des instruments de rapprochement des législations dans le cadre de la CEE*, Bruselas, Universidad de Bruselas, 1976, p. 95.

## **El carácter vinculante de las recomendaciones**

Respecto del carácter vinculante que estos actos pueden tener, ha existido una amplia discusión,<sup>28</sup> pues para algunos<sup>29</sup> las recomendaciones son “resoluciones de un órgano internacional enviadas a uno o varios destinatarios externos a él y que implican una invitación adoptar un comportamiento determinado, acción o abstenición” aunque por sí mismas no tienen efectos vinculantes sobre sus destinatarios. Para otros,<sup>30</sup> “algunas recomendaciones son verdaderas resoluciones imperativas susceptibles de producir efectos jurídicos en un mayor o menor grado”. Asimismo, algunos reconocen que su valor es tanto “que el antecedente más próximo a una decisión de un organismo internacional es una recomendación”.<sup>31</sup>

Es claro que ninguna de las teorías defiende decididamente los efectos vinculantes de las recomendaciones, respecto de los sujetos de derecho internacional a los que se dirigen. Sin embargo, parece que cada vez alcanza mayor credibilidad y aceptación la teoría de que este tipo de actos ostenta una fuerza vinculante. Esta transformación de instrumentos internacionales, que en principio no se les atribuye un carácter vinculante en actos de suma importancia y con claros efectos vinculantes, no es nueva en el ámbito del estudio de las fuentes internacionales de derechos humanos. Un ejemplo de esta situación lo constituye la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Cuando la Declaración fue adoptada, su propósito consistía en forjar “un entendimiento común” de los derechos humanos y las libertades fundamentales a que hace referencia la Carta de las Naciones Unidas, y servir “como una norma común para ser alcanzada por todos los pueblos y todas las naciones...”. Hoy en día, como explican los profesores Rodríguez Pinzón, Martín y Ojea, en las décadas que han pasado desde su adopción, en 1948, la Declaración ha cambiado drásticamente. Pocos abogados internacionalistas negarían que la Declaración es un

---

<sup>28</sup> La discusión es suscitada como consecuencia de la imprecisión, sobre todo jurídica, que a estos actos caracteriza, tal como lo enuncia el profesor Michel Virally en su obra *El devenir del derecho internacional*, p. 192.

<sup>29</sup> Esta definición es tomada del texto del profesor Virally, que, al principio de su estudio, propone tentativamente una definición de este tipo de actos, tomando como base, aunque la conclusión de su escrito va a ser en otro sentido. Al respecto, entre otros, los tratadistas Díez de Velasco y Michel Virally han sostenido esta tesis.

<sup>30</sup> Sepúlveda, César. *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, Facultad de Derecho, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 125.

<sup>31</sup> Virally, *op. cit.*, p. 222.

instrumento normativo que, al menos, crea algunas obligaciones para los Estados miembro de las Naciones Unidas y la discusión legal no tiende a establecer que ésta carece de toda fuerza legal, sino cuáles son los derechos que tienen fuerza vinculante y en qué circunstancias.<sup>32</sup>

Lo anterior nos demuestra que la denominación que en un momento determinado se le haya podido dar a una fuente de los derechos humanos no implica que ésta sea estática, toda vez que así como ocurrió con la Declaración Universal, las repercusiones de su vigencia en el derecho internacional cambian y, por ende, sus efectos vinculantes.

Por otra parte, en el momento de determinar el efecto vinculante de las recomendaciones, debe evaluarse la situación en la que se encuentra ubicado un actor internacional respecto de los destinatarios de sus recomendaciones. De esta manera, las recomendaciones emanadas de un mismo organismo internacional no siempre tendrán el mismo efecto. Es decir, el valor jurídico de las recomendaciones cambia de acuerdo con su destinatario; por eso existen diferencias entre las recomendaciones formuladas a un organismo de la misma institución a una organización (denominadas de orden interno), las que se envían a un Estado miembro, y aquéllas dirigidas a un tercero o un ajeno a la organización internacional. En este caso interesa la segunda de éstas, según la cual el Estado, en calidad de miembro de un convenio, es el destinatario de la recomendación internacional.

Un criterio adicional que ha sido evaluado por la doctrina internacional para definir la naturaleza jurídica de las recomendaciones consiste en verificar si éstas tienen mayor o menor efecto vinculante de acuerdo con lo que establece el tratado constitutivo de la organización que profiere dichas recomendaciones. En el caso de las recomendaciones de la OIT, el artículo 19 prescribe que los Estados deben incorporarlas en su legislación interna.

Adicionalmente a lo anterior, con el objeto de resolver las inquietudes sobre la imperatividad de las recomendaciones, la doctrina también ha planteado que es necesario evaluar el valor político que se le atribuye a la toma de posición de una organización internacional, el cual debe ser precisado en cada caso con el objeto de definir los efectos de derecho que pueden producir.

---

<sup>32</sup> Rodríguez Pinzón, D.; Martín, C., y Ojea, T. *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, American University, 1999, p. 22.

## **Concepto de recomendaciones en el ámbito interno. Las aproximaciones de la Corte Constitucional**

Con ocasión de algunas controversias planteadas ante la Corte Constitucional, tanto en asuntos de constitucionalidad como en materia de revisión de acciones de tutela,<sup>33</sup> dicho ente se ha pronunciado acerca de las recomendaciones proferidas por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>34</sup> y la OIT en relación con los cuales ha concluido que su aplicación es obligatoria. En este sentido:<sup>35</sup>

... la Corte ha diferenciado entre tratados internacionales y recomendaciones de organismos internacionales, determinando que los primeros son obligatorios y se ratifican legislativamente. Por el contrario, las recomendaciones no se ratifican legislativamente, aunque también son obligatorias cuando “estén en relación conexa e inescindible con los convenios, en relación a que la fuerza vinculante del tratado internacional está sujeta en tal evento a la correcta aplicación de la respectiva recomendación”.<sup>36</sup> Así, la Corte ha considerado dos casos específicos en los cuales las recomendaciones son de estricto cumplimiento por parte del Estado colombiano. De un lado, las recomendaciones formuladas a Colombia por el Consejo de Administración de la OIT<sup>37</sup> y, del otro, las recomendaciones a Colombia por parte

---

<sup>33</sup> A partir de la Constitución de 1991, los particulares han podido hacer respetar, ante las autoridades judiciales internas, sus derechos reconocidos en el ámbito internacional. Así lo explica el profesor Alejandro Ramelli, en su libro *La Constitución colombiana y el derecho internacional humanitario*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 340.

<sup>34</sup> El Estado colombiano ha sido objeto de recomendaciones provenientes de las instancias del sistema interamericano de derechos humanos, conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Véase *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Fue aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972.

<sup>35</sup> Véase Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001*. Tomo II: *El Estado colombiano y la comunidad internacional frente a la situación en Colombia*, Bogotá, 2004, pp. 189-190.

<sup>36</sup> Esta distinción ha sido señalada por la Corte Constitucional en las sentencias C- 049 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell) y C- 280 de 1997 (M. P. Hernando Herrera Vergara). Mediante la sentencia C-468 de 1997 se estudió la constitucionalidad de la Ley 347 de 1997, en la que el Congreso aprobó algunas recomendaciones de la OIT siguiendo el procedimiento de ley aprobatoria de tratado. La Corte declaró inconstitucional la ley por habersele dado un trámite de tratado a unas recomendaciones internacionales. Sentencia C-468 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero). En dicha oportunidad salvó su voto el magistrado José Gregorio Hernández. Véase Comisión Colombiana de Juristas, *op. cit.*

<sup>37</sup> Se trata de la sentencia T-568 de 1999, donde se decide sobre una acción de tutela interpuesta por el sindicato de trabajadores de Empresas Varias Municipales de Medellín (EE. VV. MM.). El sindicato alegaba que la decisión que había aceptado la legalidad del despido de 209 trabajadoras y trabajadores, quienes se

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>38</sup> En cuanto a las últimas, la Corte acogió lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el carácter vinculante de las recomendaciones internacionales emitidas por ese organismo: “Todos los órganos de los Estados Partes tienen la obligación de cumplir de buena fe las recomendaciones emitidas por la Comisión, no pudiendo ésta establecer el modo de ejecutarlas a nivel interno [...] siendo por tanto el Estado [...] el que debe determinar la forma de cumplir las mismas”.<sup>39</sup>

En un fallo más reciente, la Corte se refirió al efecto vinculante de las recomendaciones en una sentencia de revisión en la cual estudió la violación del derecho a la vida y a la dignidad humana de una ciudadana, en relación con la cual el Estado colombiano, a través de sus órganos de investigación judicial, no llevó a cabo la práctica de medidas cautelares decretadas por la CIDH. En esa oportunidad, la Corte Constitucional se pronunció de la siguiente manera:

Ciertos tribunales arbitrales internacionales, así como un destacado sector de la doctrina internacionalista contemporánea, han considerado que la aseveración según la cual las recomendaciones adoptadas por organismos internacionales carecen de todo efecto vinculante, debe ser matizada, o al menos, examinada caso por caso. En tal sentido, el operador jurídico debe tomar en consideración la naturaleza del órgano internacional que adoptó la recomendación; si se trata de una invitación dirigida al Estado para que tome medidas legislativas o administrativas encaminadas a enfrentar situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos o si por el contrario se alude a un caso concreto; y finalmente, los principios y las disposiciones del tratado internacional con base en los cuales la recomendación fue adoptada.<sup>40</sup>

Del mismo modo, en múltiples sentencias<sup>41</sup> la Corte Constitucional ha estudiado el tema de las recomendaciones internacionales con el objeto de esta-

---

habían declarado en asamblea permanente en el trámite de la negociación de una convención colectiva, vulneraba sus derechos sindicales. La Corte Constitucional falló a favor de los demandantes, al reconocer las recomendaciones que había formulado el Comité de Libertad Sindical de la OIT respecto del caso.

<sup>38</sup> Sentencia T-568 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

<sup>39</sup> CIDH, caso 11.430, México, 15 de octubre de 1996, p. 102. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1996.

<sup>40</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-558 de 2003 (M. P. Clara Inés Vargas).

<sup>41</sup> El tema de las recomendaciones ha sido objeto de análisis en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional generalmente al estudiar la competencia que ésta tiene en el control de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales. Como ejemplos pueden indicarse las siguientes: C-562 de 1992, C-049 de 1994, C-280 de 1997, T-979 de 2004, C-401 de 2005, entre otras.

blecer una diferencia entre éstas y los convenios internacionales. Por ejemplo, en la sentencia C-049 de 1994, la Corte se pronunció así: “Los Convenios, mas no las Recomendaciones hacen parte de la legislación interna, y por consiguiente, son los que se someten, junto con la ley aprobatoria al control de constitucionalidad por esta corporación”.

### **Hacia una definición actual de las recomendaciones en materia de derechos humanos**

De conformidad con lo planteado en el aparte anterior, no cabe duda de que las recomendaciones emanadas del Sistema de las Naciones Unidas son fuentes del derecho internacional de los derechos humanos que tienen una evolución permanente y que van adquiriendo una fuerza vinculante cada vez mayor.

Son pronunciamientos con autoridad que emanan de los órganos de las Naciones Unidas y que invitan al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos tanto a Estados miembro de las Naciones Unidas como a aquellos que no lo son.

El hecho de que el Estado colombiano acepte las recomendaciones emanadas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene como consecuencia que automáticamente tengan un efecto vinculante para el orden jurídico internacional. En ese caso, el consentimiento que se manifiesta en el momento de aceptar dichas recomendaciones no origina un nuevo tratado, sino que, por el contrario, es una manifestación del cumplimiento irrestricto del compromiso que el Estado ha adquirido cuando originariamente manifestó su consentimiento en el acto constitutivo de la organización de las Naciones Unidas. Por otra parte, las recomendaciones del Alto Comisionado son derecho derivado de una organización internacional ya que son emitidas por un mecanismo creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. No obstante, en la medida en que el Estado destinatario de dichas recomendaciones las acepta, generan efectos políticos en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, aun cuando su cumplimiento no pueda ser exigido ante mecanismos internacionales contenciosos.



## **Las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Un aporte en la búsqueda de eficacia de las normas de protección de los derechos humanos**

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mecanismo creado en 1993 en la Conferencia de Viena, es un órgano político del sistema de protección universal encargado de llevar a cabo la labor de promoción, defensa y protección de los derechos humanos en todo el mundo. Por otra parte, la presencia activa en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado fue recomendada a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 1995 durante las discusiones en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de Naciones Unidas.<sup>42</sup>

En 1996 y como consecuencia de las declaraciones tanto del gobierno colombiano como de las organizaciones de la sociedad civil colombiana, en el sentido de crear dicha oficina, el 29 de noviembre de 1996 el gobierno colombiano y las Naciones Unidas firmaron, en Ginebra, el Acuerdo relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. De acuerdo con el mandato que le fue conferido, la Oficina, por un lado, debe hacer seguimiento de manera analítica a la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario con base en la observación temática y geográfica, con el fin de asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y protección de los derechos humanos, y por el otro, se encuentra encargada de llevar a cabo programas de cooperación técnica con las agencias del Estado colombiano.

El mandato de la Oficina tiene como fundamento las conclusiones y recomendaciones formuladas por las instancias y procedimientos de las Naciones

---

<sup>42</sup> Documentos Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Compromisos de Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, p. 1. El documento precisa que esta propuesta fue apoyada por las organizaciones de la sociedad civil colombiana, quienes el 18 de agosto de 1995 firmaron una declaración conjunta donde manifiestan su disposición en cuanto a la eventual apertura de una oficina permanente en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Posteriormente, en abril de 1996, el presidente de Colombia dirige una comunicación al Alto Comisionado de las Naciones Unidas en la cual le solicita que la oficina que se abriera en Colombia tuviera la función de “impulsar la aplicación de las recomendaciones formuladas por los órganos internacionales de derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia en la materia”.

Unidas para la protección y promoción de los derechos humanos.<sup>43</sup> Por esta razón, el Alto Comisionado se encarga de difundir tales conclusiones y, además, analiza su cumplimiento.

Asimismo, en virtud de su trabajo de observación en el país, el Alto Comisionado formula una serie de recomendaciones<sup>44</sup> que comprenden diversas materias, como el respeto de los derechos humanos y derecho internacional humanitario y responden a la misión de impulsar la aplicación y el cumplimiento de los compromisos de Colombia en dichas materias.<sup>45</sup> Por esta razón, las recomendaciones constituyen directrices concretas en aras de orientar políticas y programas que permitan brindar eficacia a las obligaciones internacionales.

En este contexto, las recomendaciones del Alto Comisionado son relevantes en el análisis que pretenda llevarse a cabo referente a las obligaciones de Colombia, en materia de derechos humanos principalmente por dos razones: en primer lugar, porque su fundamento se encuentra en un mandato especial conferido a este mecanismo, que consiste en la observación *in loco* que realiza el representante del Alto Comisionado en Colombia y, en segundo término, por

---

<sup>43</sup> El capítulo V, artículo 7, literal e del Acuerdo relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala: “e) Velar por que las recomendaciones y decisiones formuladas por los órganos de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas sean consideradas por las entidades públicas que tienen atribuciones y responsabilidades al respecto, así como asesorarlas en la adopción de medidas específicas para su aplicación”. Las recomendaciones permiten orientar y evaluar la adopción y puesta en práctica de acciones, leyes y políticas gubernamentales que afecten el disfrute de los derechos humanos.

<sup>44</sup> Consultar, capítulo V, artículo 10: “El Alto Comisionado informará públicamente, de manera analítica y pormenorizada, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre las actividades de la Oficina y demás elementos mencionados en el párrafo anterior, así como sobre la situación de los derechos humanos en el país teniendo en cuenta el contexto de violencia y conflicto armado interno. Asimismo formulará las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes. A los efectos del cumplimiento de sus respectivos mandatos, el Alto Comisionado pondrá la información pertinente recogida por la oficina a disposición de los distintos órganos establecidos en los tratados sobre derechos humanos de los cuales Colombia sea Parte, así como de los demás mecanismos y programas de derechos humanos de las Naciones Unidas”. Véase Acuerdo relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>45</sup> Desde 1998, los temas generales que comprenden las recomendaciones del Alto Comisionado son las dirigidas a minimizar el impacto del conflicto armado interno y promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario; las dirigidas a prevenir las violaciones de derechos humanos y a proteger a las comunidades en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos; las encaminadas a superar la impunidad en relación con las violaciones de derechos humanos mediante el fortalecimiento del Estado de derecho; las dirigidas a procurar el desarrollo de políticas económicas y sociales; aquéllas encaminadas a desarrollar una cultura de derechos humanos en el país y la cooperación técnica más activa entre las instancias nacionales y la Oficina del Alto Comisionado en Colombia.

cuanto una pluralidad de actores —entre los que se encuentran representantes de gobiernos internacionales, representantes del Estado colombiano, el director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado y las organizaciones de la sociedad civil colombiana— se han comprometido en un proceso de seguimiento a su cumplimiento e implementación.

De esta manera, las recomendaciones del Alto Comisionado —y, a través de éstas, las observaciones de otros organismos de derechos humanos— representan en la actualidad un *punto de encuentro y diálogo* en la agenda de derechos humanos de sectores nacionales e internacionales interesados en buscar soluciones para superar la crisis de derechos humanos en Colombia.

Para el Alto Comisionado constituyen de cierta manera lineamientos útiles, cuyo fin es contribuir a superar situaciones críticas del contexto colombiano; para el gobierno, sugerencias sobre asuntos de derechos humanos que puede incorporar en el desarrollo de su política, y para la sociedad civil, un elemento esencial para lograr una mejora sustancial de la situación de derechos humanos y derecho humanitario en el país.

En todo caso, con independencia de la definición dogmática que cada uno de estos actores le atribuya a las recomendaciones del Alto Comisionado, lo cierto es que éstas significan verdaderas directrices en materia de política, legislación e interpretación, cuya implementación permitirá avanzar en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de protección y respeto de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia.

## **Participación en Colombia de diversos actores en la implementación y observación del cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

Los informes analíticos sobre las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario presentados desde 1998 por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado contienen recomendaciones dirigidas a las entidades del Estado, a los grupos armados ilegales y a la sociedad civil colombiana. En los informes presentados durante los años 2003, 2004 y 2005,<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Estos informes y los demás que se han venido publicando desde 1998 pueden ser consultados en la página web: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cat=11>.

el Alto Comisionado ha reiterado algunos de los temas a los cuales se refieren las recomendaciones. Este es el caso de las recomendaciones acerca de la necesidad de buscar una solución política negociada al conflicto armado interno y el llamado a los actores del conflicto a no infringir los límites contenidos en el derecho internacional humanitario. Asimismo, han sido temas el fortalecimiento de los mecanismos de prevención de las violaciones de derechos humanos, como el sistema de alerta temprana y la protección a las comunidades en riesgo y de defensores y defensoras de derechos humanos; la incorporación de políticas de género en la elaboración de un plan nacional de acción en materia de derechos humanos, y la prestación a la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado parte en los instrumentos internacionales.

En la construcción, implementación y observación del cumplimiento de estas recomendaciones han desempeñado un papel muy importante diversos actores, entre los cuales se encuentran el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el gobierno colombiano, cuya participación será evaluada inicialmente. Asimismo, han intervenido en el afianzamiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas representantes de la comunidad internacional — algunos Estados, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— y, por eso, su intervención y puntos de vista serán analizadas en segundo lugar. En tercer término, serán presentadas algunas intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil —ONG de derechos humanos, organizaciones sociales, iniciativas de paz, así como organizaciones campesinas, de mujeres, indígenas, afrocolombianas, sindicales, ambientalistas, comunales, de desarrollo, etc.—, las cuales han impulsado mediante su actividad de observación y seguimiento la implementación de las recomendaciones.

## **El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

Múltiples han sido las oportunidades<sup>47</sup> en las que el Alto Comisionado ha hecho referencia a la situación de los derechos humanos en Colombia. No solamente las recomendaciones han fijado un marco de referencia para limitar la conducta

---

<sup>47</sup> Entre otras declaraciones, se encuentran los discursos pronunciados en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

de los diversos actores del conflicto colombiano a la normativa humanitaria, sino que, además, el Alto Comisionado se ha valido de sus intervenciones en distintos escenarios para llamar la atención respecto de la situación colombiana de derechos humanos e inquietar a los actores, tanto nacionales como internacionales, con el fin de que participen de uno u otro modo en la búsqueda de mecanismos que tiendan a garantizar el respeto y vigencia de las normas de derechos humanos.<sup>48</sup>

De acuerdo con los informes proferidos por la Oficina del Alto Comisionado, el cumplimiento de las recomendaciones debe alcanzar la importancia, la constancia y la eficacia requeridas frente a la gravedad de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el país. Es decir, para el Alto Comisionado sus recomendaciones, así como las de otros mecanismos internacionales de protección, deben ser implementadas ya que éstas responden a las obligaciones y compromisos del Estado colombiano en materia de derechos humanos.

A través de las declaraciones, informes, recomendaciones y demás manifestaciones, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y su delegado en Colombia, han efectuado, desde la implementación de la Oficina en 1997, un seguimiento detallado y preciso de la situación de derechos humanos en el país. Por otra parte, en el desarrollo de su misión en Colombia, el Alto Comisionado ha reconocido que ha habido algunos logros y avances por parte del Estado en lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones, pero igualmente ha manifestado que aún queda mucho por hacer.

Las recomendaciones no solamente se dirigen a las autoridades nacionales colombianas de las tres ramas del poder público y a los órganos de control del Estado encargados de la protección de derechos humanos, sino que tienen como destinatarios a los demás actores que participan en la protección y promoción de los derechos humanos, entre ellos la sociedad civil, la comunidad internacional y los grupos armados ilegales.

---

<sup>48</sup> Sobre la importancia de las recomendaciones en el cumplimiento de los derechos humanos y el DIH pueden verse los siguientes documentos de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los *Derechos Humanos: Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer Bogotá, mayo 6 de 2004; Presentación del señor Michael Friibling, director de la OACNUDH, sobre la implementación de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a Colombia, y La situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario Cartagena, 18 de septiembre 2004.*

En el análisis de las recomendaciones, llama la atención que una de éstas se encuentra orientada a concitar la atención del Estado colombiano en relación con el cumplimiento de las recomendaciones. A la luz de lo anterior, puede resaltarse que el Alto Comisionado se ha encargado de promover un consenso frente al carácter prevalente de sus recomendaciones y su importancia como una herramienta para que el Estado colombiano atienda de manera satisfactoria otros compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Para el Alto Comisionado, la aplicación consistente e integral que hagan los diversos actores del conflicto colombiano respecto de sus recomendaciones podría tener como resultado una sensible mejoría de la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por ello ha sido reafirmado que los avances conseguidos en materia de derechos humanos deben ser profundizados, y conllevan mayores esfuerzos.

Finalmente, importa resaltar el apoyo irrestricto que el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ha brindado a la misión que la Oficina del Alto Comisionado tiene en Colombia, y aunque ha manifestado su profunda preocupación por las continuas violaciones de derechos humanos, confía en que Colombia instituya mecanismos para dar cumplimiento a las recomendaciones.<sup>49</sup>

## **El Estado colombiano**

Es posible evidenciar la aceptación progresiva y tácita de las recomendaciones que le han sido dirigidas como consecuencia de los informes presentados por la Oficina del Alto Comisionado. En efecto, aunque en algunas ocasiones los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas no han tenido la aceptación del gobierno colombiano,<sup>50</sup> a partir del 2003, el gobierno ha rendido informes ante la Comisión

---

<sup>49</sup> El secretario general de las Naciones Unidas hizo esta manifestación en la reunión sostenida con el delegado de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia de la época, Michael Frühling, en Nueva York, el 24 de marzo de 2004.

<sup>50</sup> Ante el informe del primer semestre de 2002 “el gobierno colombiano envió a la ONU un comunicado en el que expresaba su desacuerdo con este informe, que calificaba, como se ha dicho anteriormente, las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia de ‘graves’, masivas y sistemáticas [...] en la Carta oficial enviada por Gustavo Bell, vicepresidente de la República, al representante de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia, se calificó este informe de “inexacto, contradictorio y desequilibrado” y añadía que el Gobierno deplora las inexactitudes en las que incurre el informe, la óptica de descalificación que lo caracteriza y la ausencia de reconocimiento de la gestión gubernamental”. En *El Tiempo*, Sección “Conflicto Armado”, 10 de junio de 2002, Colombia citado por Guedán, Manuel y Ramírez, Rubén. *¿Colombia, La guerra de nunca acabar?*, Madrid, Trama Editorial, 2005, p. 77.

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en los cuales ha presentado su evaluación acerca de los avances en relación con las recomendaciones realizadas por la Oficina del Alto Comisionado.

De conformidad con diferentes comunicados de prensa emitidos por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, desde el 2003, el gobierno colombiano ha informado paulatinamente acerca de su función de coordinación en el estudio, impulso y desarrollo de las recomendaciones del Alto Comisionado, con la participación de otras entidades del Estado encargadas de realizar tales recomendaciones. En el informe de Acciones del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, primera parte,<sup>51</sup> el gobierno señaló lo siguiente:

Desde la convicción de la Oficina del Alto Comisionado de alcanzar una sensible mejora de la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario a través de la puesta en marcha de estas recomendaciones, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH ha realizado el estudio, adopción de medidas y acercamientos necesarios para que la institucionalidad, tanto de la rama ejecutiva como de la legislativa y judicial, adelante las acciones que, desde la competencia de cada una de éstas, permitan alcanzar la meta de proteger y promover los derechos humanos de manera integral.

En cada una de las recomendaciones mencionadas, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH está desarrollando durante 2003 acciones desde las instancias que son de su directa responsabilidad como el Observatorio de Minas Antipersonal y el Proyecto de Lucha Contra la Impunidad, y en los campos de trabajo donde cuenta con participación a través de un delegado como el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, el Comité de Derechos Humanos de los Trabajadores, el Comité de Evaluación de Riesgos del Programa de Protección a defensores de derechos humanos, entre otros. Así mismo, ha aunado esfuerzos para la concertación de espacios de trabajo con las diferentes entidades involucradas para el cumplimiento de las recomendaciones, facilitando las relaciones entre la OACNUDH y dichas entidades.

Igualmente, en la segunda parte del informe previamente citado, se indica como parte de las acciones de estudio e impulso a las recomendaciones del Alto

---

<sup>51</sup> “Avanza el cumplimiento de las recomendaciones de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Colombia”. Área de Políticas y coordinación interinstitucional Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, agosto de 2003.  
En: <http://www.derechoshumanos.gov.co/modules.php?name=informacion&file=article&sid=75>.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Observatorio de Minas Antipersonal del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.<sup>52</sup> Posteriormente, en el informe de avance de las recomendaciones del año 2004, el gobierno colombiano se refiere de la siguiente manera a las recomendaciones:<sup>53</sup>

Las recomendaciones hechas por Naciones Unidas han sido recibidas por el gobierno “con respeto y cuando no son atendibles a su juicio, se discuten con franqueza” como lo expresara el informe gubernamental presentado al Alto Comisionado en marzo pasado, siguen siendo parte fundamental de la agenda de trabajo que en derechos humanos vienen adelantando diferentes entidades estatales y de gobierno, así como los organismos de control, dentro de las cuales se pueden destacar en algunos ámbitos avances para lo corrido del año 2004.

Adicionalmente a los informes periódicos publicados por el gobierno colombiano, sus representantes han participado, desde el año 2004, en el proceso de interlocución conducente a verificar el cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado. En este punto hay que destacar que el gobierno colombiano tiene un interlocutor permanente en materia de cumplimiento de derechos humanos: el Vicepresidente de la República, quien ha manifestado en el escenario internacional que tanto el gobierno como sus instituciones trabajan en la aplicación de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al reconocer que ha sido un proceso que se ha desarrollado de manera gradual y con una interlocución permanente con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, con las que se llevan a cabo reuniones periódicas de seguimiento sobre el cumplimiento de dichas recomendaciones.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> El Observatorio de Minas Antipersonal y las Recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas Área de Políticas y Coordinación Interinstitucional. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Este Observatorio hace parte del programa Presidencial de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/modules.php?name=informacion&file=article&sid=77>.

<sup>53</sup> *Informe del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH septiembre de 2004*. Para examinar la totalidad del informe se puede consultar la página web: <http://www.derechoshumanos.gov.co/descargas/informe2004/informeanual2004.pdf>. Los demás informes se pueden revisar en la página web: <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=observatorio>.

<sup>54</sup> Al respecto se pueden consultar las Palabras Del Vicepresidente de la República de Colombia, Francisco Santos Calderón, en el LXI período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 16 de marzo de 2005.



## **La comunidad internacional**

El tema del respeto por los derechos humanos y de las recomendaciones que emanan de la Oficina del Alto Comisionado con el fin de orientar el respeto por éstos ha atraído la atención de algunos actores en la escena internacional. Alrededor de la cooperación en materia de derechos humanos, con el fin de dar cumplimiento a las recomendaciones del Alto Comisionado, han participado representantes de distintos países, pero un grupo de 24 países, conocido como G-24, lidera la discusión de esta temática.

Dentro de los participantes en este objetivo común es posible identificar a representantes de los Estados y de las organizaciones internacionales que han suscrito, junto con el gobierno colombiano, dos declaraciones importantes: la primera, la Declaración de Londres,<sup>55</sup> donde los miembros de la comunidad internacional apoyaron al gobierno de Colombia y todos los esfuerzos para desarrollar el funcionamiento de las instituciones del Estado sobre la base del respeto de los derechos humanos. En esa oportunidad, los participantes acogieron de manera favorable y tomaron nota de los puntos de vista de la sociedad civil. La segunda, la Declaración de Cartagena,<sup>56</sup> en la que los miembros de la comunidad internacional reafirmaron su respaldo al gobierno colombiano, apoyaron los esfuerzos y reconocieron los avances en la búsqueda de una solución pacífica y negociada a la situación de violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales.

En ambas declaraciones existe consenso respecto de la implementación de las recomendaciones formuladas a Colombia por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## **La sociedad civil**

Las organizaciones de la sociedad civil colombiana han sido parte importante del proceso de implementación y verificación de las recomendaciones proferidas por el Alto Comisionado. Para ello, diversas organizaciones de derechos humanos han llevado a cabo reuniones<sup>57</sup> en las cuales han dado a conocer sus observaciones sobre la situación de derechos humanos y sus conclusiones sobre el cumplimiento de las

---

<sup>55</sup> *Esta Declaración* se suscribió el 10 de julio de 2003, en Londres, Inglaterra.

<sup>56</sup> *Esta Declaración* se suscribió el 4 de febrero de 2005 en la ciudad de Cartagena, Colombia.

<sup>57</sup> Dentro de las reuniones más representativas podemos enunciar la que se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena de Indias, el 2 de febrero de 2005, dentro del marco del seguimiento a la Declaración de Londres del 10 de julio de 2003.

obligaciones internacionales del Estado colombiano en relación con los tratados de derechos humanos. Del mismo modo, en el marco de tales reuniones, diferentes sectores de la sociedad civil han procurado consensos que permitan consolidar una cooperación internacional para el desarrollo y la democracia, el logro de la paz, la superación del conflicto armado, la plena vigencia de los derechos humanos y la observancia del Derecho Internacional Humanitario.

Las reuniones han tenido como participantes a los delegados de las organizaciones de la sociedad civil, quienes han interactuado con representantes del gobierno colombiano, representantes de la comunidad internacional y del sistema de las Naciones Unidas. Algunas de las conclusiones y consensos logrados se encuentran los siguientes:<sup>58</sup>

- La sociedad civil entiende que las declaraciones de la comunidad internacional son compromisos del primer orden y, por lo tanto, tienen plena vigencia tanto en lo que tiene que ver con las consideraciones de la situación colombiana como en las recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas.
- La sociedad civil afirma la condición de Colombia como un Estado social de derecho, donde se deben fortalecer los procesos de gobernabilidad local y regional, con el fin de avanzar en el desarrollo y la realización de los derechos de la población.
- El rechazo a la violencia y el conflicto armado, que afecta a la población, y la condena a la violación del derecho internacional humanitario por parte de los grupos guerrilleros y paramilitares.
- El papel de las Naciones Unidas y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se resalta en la promoción, la vigencia y la profundización de los derechos humanos.
- El importante papel de la cooperación internacional se destaca en materia de derechos Humanos y derecho internacional humanitario.

En el tema específico de las recomendaciones internacionales, la sociedad civil colombiana ha manifestado que son herramientas que el gobierno puede utili-

---

<sup>58</sup> Consultar los siguientes documentos: (1) *La solución política y la democracia son el camino*, presentado a la reunión de Londres del 9 y 10 de julio de 2003 por organizaciones colombianas de sectores sociales populares, de iniciativas de paz y de derechos humanos. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/london.html>. (2) *Consensos de organizaciones de la sociedad civil colombiana reunidas en Cartagena de Indias, Colombia el 2 de febrero de 2005, en el marco de la reunión de cooperación internacional y de seguimiento a la Declaración de Londres*, disponible en: <http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/DL-Consensos.pdf>.

zar en aras de mejorar la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Asimismo, de conformidad con las manifestaciones de la sociedad civil, el gobierno colombiano debe reafirmar su compromiso de dar pronto cumplimiento a las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y “adoptar mecanismos idóneos para que la cooperación internacional con Colombia se oriente a facilitar y garantizar el cumplimiento de dichos compromisos”.<sup>59</sup>

En virtud de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en procesos de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, durante los cuales ha expresado los resultados de sus análisis y ha manifestado lineamientos para lograr su cumplimiento definitivo, es posible indicar que las recomendaciones han sido interiorizadas en la sociedad, la cual, además, se encuentra comprometida con su divulgación y considera que es necesario cumplirlas.

### **Proceso de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes del 2003 y del 2004**

A partir de 2004, como consecuencia del llamado realizado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su período 60 de sesiones y por solicitud de las organizaciones de la sociedad civil colombiana,<sup>60</sup> el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil iniciaron un proceso de reuniones periódicas con el fin de evaluar el cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. En las reuniones llevadas a cabo participaron en calidad de observadores algunos representantes del G-24 y de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Uno de los resultados del proceso de interlocución fue la elaboración por parte de las organizaciones de la sociedad civil participantes de un documento que recogía los avances, consensos, dificultades y propuestas en la implementación de las recomendaciones. Así, de conformidad con el documento titulado “*Resumen ejecutivo de reuniones entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil noviembre-diciembre de 2004*”,<sup>61</sup> existió un consenso sobre la existencia de algunos avances en la implementación de las recomendaciones y la urgencia de cumplirlas como un instrumento

---

<sup>59</sup> La Alianza, CCEEU, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *Seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia correspondiente al informe presentado en Marzo de 2004*, Bogotá, 2005, p. 29.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 5.

para superar la difícil situación de derechos humanos en Colombia. Por otro lado, tanto el gobierno como la sociedad civil coincidieron en el incumplimiento de las recomendaciones dirigidas a las guerrillas y grupos paramilitares.

El espacio de debate acerca de las recomendaciones permite a las partes escuchar las posiciones y los análisis de cada grupo en relación con las recomendaciones. Por esta razón, aun cuando no es posible calificar el alcance del proceso en términos de superación de la crisis humanitaria y de derechos humanos existente en Colombia, toda vez que este es un objetivo que será alcanzado en el mediano o largo plazo, el proceso de diálogo debe afianzarse como un componente inherente al proceso de democratización en el ámbito político, a través del cual la sociedad civil pueda incidir en la adopción de decisiones que conlleven el respeto por los derechos humanos.

Por otra parte, en la interlocución surgida a propósito de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas existieron ciertas tensiones y desafíos que deberán ser superados en el futuro. En efecto, aun cuando existen acuerdos sobre algunas problemáticas que deben ser superadas, en algunas temáticas es posible observar diferentes criterios sobre las acciones que deben ser desarrolladas en aras de lograr el cumplimiento de las recomendaciones. De esta manera, en relación con la discusión sobre la Recomendación 2<sup>62</sup> del 2004, formulada en el Informe del Alto Comisionado, referente a la cobertura y efectividad del Programa de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, a cargo del Ministerio del Interior, es posible señalar que las partes analizaban de manera diferente la cobertura y efectividad del programa. Por un lado:

... para el gobierno la cifra de 41 personas asesinadas que estaban protegidas por el programa, comparada con la cifra de 17.938 que reciben alguna medida de protección, representa una efectividad del 99,9% mientras que para las ONGs, la efectividad consistía en la existencia de políticas claras que prevengan cualquier atentado, así como de acciones precisas y contundentes para sancionar a los responsables de asesinatos.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> La recomendación 2 expresa: “El Alto Comisionado alienta al Gobierno a asegurar que los programas de protección de defensores y defensoras de derechos humanos y de otros grupos, a cargo de la dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, funcionen con la cobertura y efectividad necesarias. El Ministerio deberá buscar, conjuntamente con otras instituciones del Estado, nuevos mecanismos para disminuir los factores de riesgo y actuar preventivamente sobre ellos”.

<sup>63</sup> Éste y otros puntos críticos evidenciados en las reuniones llevadas a cabo pueden consultarse en el documento “Resumen ejecutivo de reuniones entre gobierno y organizaciones de la sociedad

Igualmente, a pesar de las diferencias, existen logros del proceso de interlocución desarrollado en torno del cumplimiento de las recomendaciones. El primero de éstos es el hecho de que a través del debate sobre la implementación de las recomendaciones internacionales, la sociedad civil colombiana logró producir un acuerdo en relación con la necesidad de dirigir los programas de cooperación internacional para Colombia hacia el cumplimiento de los derechos humanos. Asimismo, en segundo término, el proceso de interlocución que se origina en el debate sobre las recomendaciones del Alto Comisionado permite que la evaluación y seguimiento que realizan las organizaciones de la sociedad civil colombiana se constituyan en elementos de análisis necesarios que otorgan legitimidad a las acciones que se desarrollen con fundamento en las recomendaciones.

No obstante los logros anteriormente enunciados, es posible indicar algunos retos en el proceso de diálogo político iniciado a partir de las recomendaciones. El primero de tales retos será mantener la disposición de vigilar la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario e, igualmente, exponer en un espacio común las evaluaciones y observaciones referentes a la implementación de las recomendaciones.

Una de las experiencias desarrolladas durante el 2004 y parte del 2005 en relación con la implementación de las recomendaciones consiste en convocar nuevas reuniones con entidades estatales en aras de abordar temas sobre los cuales existen diferencias o se encuentran acciones pendientes por realizar. Por esto, aun cuando el espacio de diálogo debe permanecer, constituye un desafío lograr acciones concretas y resultados en el mejoramiento de la situación colombiana como producto de estas recomendaciones.

Por otro lado, persisten retos tanto para el gobierno colombiano como para las organizaciones de la sociedad civil relacionados con la divulgación y promoción del proceso de implementación de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y de los mecanismos de diálogo que han sido iniciados, tanto entre las diferentes entidades del Estado como entre los demás sectores sociales. Del mismo modo, mantener el apoyo y la atención de observadores internacionales dentro de los cuales se encuentran representantes de otros Estados, mecanismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

---

civil noviembre-diciembre de 2004”, en Seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos en Colombia correspondiente al informe presentado en marzo de 2004, *op. cit.*, pp. 5-30.

De la misma manera, constituye un reto fomentar y ampliar la divulgación de otras recomendaciones internacionales de organismos de derechos humanos formuladas a Colombia y crear nuevos mecanismos de implementación, así como procesos de interlocución conducentes a generar acuerdos en relación con las acciones idóneas para que aquéllas sean eficaces, es decir, lograr soluciones a los obstáculos y puntos críticos identificados en el cumplimiento de las recomendaciones.

## **Los ámbitos que comprenden las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.**

### **Algunas coincidencias, temas polémicos y desencuentros**

En el 2005, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos formuló 27 recomendaciones dirigidas a diferentes ramas del Estado colombiano, a las partes en conflicto armado interno, a los sectores representativos de la sociedad civil y a la comunidad internacional. Estas recomendaciones reiteran temas planteados con anterioridad, la prevención y protección de derechos humanos, el conflicto armado interno, el Estado de derecho y la impunidad, la promoción de una cultura de derechos humanos y el asesoramiento y cooperación técnica de la Oficina del Alto Comisionado en Colombia.

El estudio sistemático de las recomendaciones a Colombia formuladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas permite señalar algunas ideas sobre su contenido y las consecuencias prácticas de su implementación en el país. El primer aspecto común a las recomendaciones es su especificidad, es decir, el hecho de que se refieran a ámbitos concretos de acción para atender obligaciones concretas de derechos humanos. Esta característica es evidente en la fórmula empleada para abordar el deber de prevención de violaciones de derechos humanos que ha sido empleado por el Alto Comisionado durante los últimos tres informes presentados ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Igualmente, esta condición permite que una organización a la cual se dirijan recomendaciones referentes al ámbito propio de su función pueda implementarlas de manera más apropiada.

En segundo término, es posible afirmar que algunas representan estrategias de política; otras tienen un alcance general sobre principios y obligaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario que deben ser consideradas por las diversas partes en la ejecución de sus acciones y políticas, y otro grupo puede ser identificado como un conjunto de propuestas particulares, y se refieren

a programas concretos en relación con las funciones de una o varias entidades del Estado, así como de los grupos armados al margen de la ley, a quienes les han sido dirigidas.

Según la Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, Louise Arbour, en abril de 2005 ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la mayoría de las recomendaciones dirigidas a los grupos armados al margen de la ley que participan en el conflicto armado interno “traduce a acciones concretas las obligaciones humanitarias que esos grupos deben respetar, en particular para asegurar la protección de la población civil”. En efecto, en las recomendaciones contenidas en el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia 2004,<sup>64</sup> la Recomendación 7 está dirigida a los jefes y demás integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y otros grupos guerrilleros y paramilitares, a que “respeten los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad individual de todos los civiles, se abstengan de ataques contra la población civil y de ataques indiscriminados, de la práctica inaceptable del secuestro, del reclutamiento de menores, de la violencia sexual y de los actos de terrorismo...”.<sup>65</sup>

Igualmente, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas son formuladas a partir de la evaluación integral de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia y del entendimiento general sobre el conjunto de obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos.

Así, la Recomendación 13 para el 2005 del informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, igualmente incluida en los informes del 2003 y 2004, exhorta al Estado colombiano a cumplir las obligaciones asumidas por Colombia como Estado parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Estatuto de Roma y derecho internacional del trabajo,

---

<sup>64</sup> El informe puede consultarse en: <http://www.hchcr.org.co>.

<sup>65</sup> En las recomendaciones del Alto Comisionado para el 2003 y el 2004, fueron incluidas la Recomendación 8 (2004) y la Recomendación 9 (2003), en las cuales se hace referencia a los deberes de los grupos armados ilegales de actuar en el marco de las obligaciones y limitaciones del derecho internacional humanitario.

y lo alienta a remitir tratados internacionales pendientes. En consideración a su contenido, la recomendación constituye una de las propuestas fundamentales del Alto Comisionado, ya que le recuerda al Estado colombiano su deber en relación con la normativa internacional vigente.

En la recomendación mencionada, la Alta Comisionada reiteró su llamado al gobierno a “no auspiciar cambios normativos que sean incompatibles con los instrumentos internacionales o que debiliten el control judicial de las actuaciones del Estado y el derecho a la tutela”. El contenido de la fórmula utilizada por la Alta Comisionada, en su último informe, fue reiterada en la Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos,<sup>66</sup> quien subrayó “el importante papel que desempeña la Corte Constitucional en la defensa de los derechos humanos —tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales— la democracia y el estado de derecho”. El contenido de esta recomendación es la respuesta de las Naciones Unidas a las iniciativas del gobierno actual, a cargo del presidente Álvaro Uribe Vélez, a través de las cuales se pretendía modificar el funcionamiento de la administración de justicia y, en consecuencia, restringir el alcance de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales<sup>67</sup> y modificar las funciones de la Corte Constitucional.<sup>68</sup>

De la misma manera, las recomendaciones dirigidas al Estado colombiano en relación con el desplazamiento forzado y la vulnerabilidad de comunidades minoritarias en el país, como los grupos indígenas, son el resultado de la observación durante los años 1998 a 2005, efectuada por el Alto Comisionado, del creciente fenómeno del desarraigo y violencia producida por el conflicto armado interno

---

<sup>66</sup> Véase “Declaración del presidente. Situación de los derechos humanos en Colombia Tema 3 Abril 21 de 2005”, en *Recomendaciones y compromisos Colombia 2005, contenidos en el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en la Declaración del presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU*. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.hchr.org.co>, mayo de 2005.

<sup>67</sup> La propuesta de modificar la acción de tutela contemplaba “limitar las facultades del juez, prohibir la tutela contra sentencias judiciales manifiestamente inconstitucionales o que constituyan vías de hecho y establecer su improcedencia para proteger derechos económicos, sociales y culturales incluidos los derechos de la niñez, las ancianas y ancianos, el derecho a la salud y la seguridad social”, en Comisión Colombiana de Juristas. *En contravía de las recomendaciones internacionales “seguridad democrática”, derechos humanos y derecho humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004*, Bogotá, 2004, p. 130.

<sup>68</sup> *Ibid.* La propuesta de reforma constitucional incluiría la eliminación del control de la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estados de excepción, e igualmente, “la prohibición a la Corte Constitucional de dar órdenes a las autoridades públicas o a particulares en los fallos de constitucionalidad, de extender sus fallos a normas que no hayan sido objeto de acusación expresa, de modificar



en el país. En este contexto, las recomendaciones para superar la crisis humanitaria producida por el desplazamiento forzado y las acciones contra comunidades vulnerables han incluido, durante los años 2003 a 2005, (i) acciones concretas que deben ser adelantadas por el gobierno en materia de prevención, (ii) programas de prevención y de atención a la población afectada y (iii) atender a la responsabilidad que le compete al Estado conforme a principios y normas internacionales.<sup>69</sup>

Un ejemplo de esta situación es la Recomendación 3, formulada por la Alta Comisionada para el año 2005, en la que:

Alienta al gobierno a tomar medidas urgentes en defensa de las comunidades indígenas en riesgo de extinción, a cumplir las sentencias de la Corte Constitucional, en especial la T-25 de 2004 en materia de prevención y atención de los desplazados y otras comunidades en riesgo y a asumir la plena responsabilidad que en tales materias le compete al Estado conforme a los principios y normas internacionales.

El llamado a desarrollar programas de prevención y protección fue incorporado en la Recomendación 3, formulada para el año 2004, donde se solicitó a diferentes instancias del Estado “a poner en práctica acciones y programas de prevención y protección” y de manera similar, en la Recomendación 4 para el año 2003, donde se exhorta al gobierno a identificar conjuntamente con otras entidades, “comunidades en riesgo por el conflicto armado interno y a concertar, desarrollar y poner en práctica acciones y programas de atención preventiva y de protección”.

En concordancia con las recomendaciones en materia de desplazamiento y atención a las comunidades en riesgo por el conflicto armado interno, durante el año 2005, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>70</sup> expresó su honda preocupación por el “extremadamente elevado número de desplazados internos”, urgió a los grupos armados ilegales a abstenerse de

---

la redacción de normas sujetas a su examen, de ampliar o reducir las personas o eventos a los que se apliquen las normas estudiadas, de determinar los efectos de sus fallos, entre otros”, pp. 130-131.

<sup>69</sup> En los tres últimos años (2003, 2004 y 2005), las recomendaciones han estado referidas a la aplicación de las normas internacionales con respecto de personas en riesgo por el conflicto armado. En los años 2003 y 2004, el Alto Comisionado se refirió de manera particular a la necesidad de aplicar los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas”. Éste fue ampliado en el 2005, en cuyas recomendaciones la Alta Comisionada alienta al Estado a asumir su responsabilidad conforme a “principios y normas internacionales”.

<sup>70</sup> *Declaración del presidente. Situación de los derechos humanos en Colombia Tema 3 Abril 21 de 2005, op. cit.* En el texto de la Declaración se lee una anotación que establece: “La declaración expresa el consenso entre los países integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y el Gobierno de Colombia. Representa los compromisos adquiridos por el Gobierno de Colombia y la comunidad internacional, y una agenda para la implementación de las recomendaciones”, p. 24.

realizar acciones que provoquen desplazamientos e, igualmente, instó al Gobierno a adoptar dos tipos de acciones, a saber: por un lado, aplicar recomendaciones del representante del secretario general sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos y seguir cooperando con los órganos internacionales, especialmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, por el otro, continuar con los esfuerzos para hallar soluciones duraderas al problemática mediante el Plan Nacional de Atención Integral a la población desplazada y el Plan de Acción Humanitaria, los cuales deberán ser aplicados urgentemente.

A la luz de estos contenidos, se observa que las recomendaciones del Alto Comisionado logran identificar situaciones complejas en el país y proponer medidas integrales que permitan una mejoría en las condiciones actuales. Esta característica contribuye a fortalecer la fuerza vinculante de las recomendaciones para los diferentes actores que se han comprometido en su implementación y la importancia de éstas para lograr avances en el cumplimiento y respeto de las garantías implícitas en las cláusulas de protección de derechos humanos.

En tercer lugar, con fundamento en las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han sido creados programas de acción de derechos humanos en diferentes entidades del Estado y han sido fortalecidos otros que habían comenzado a implementarse. En este contexto, pueden ser identificados programas de prevención de violaciones de derechos humanos desarrollados en la Defensoría del Pueblo de la República de Colombia encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos,<sup>71</sup> en los cuales se encuentra el Sistema de Alerta Temprana (SAT)<sup>72</sup> u otras acciones impulsadas por la

---

<sup>71</sup> De acuerdo con el artículo 282 de la Constitución Política: “El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: 1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado. 2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza. 4. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados. 5. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley. 6. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia. 7. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia. 8. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones. 9. Las demás que determine la ley”.

<sup>72</sup> El Sistema de Alertas Tempranas fue diseñado para vigilar y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas. [http://www.defensoria.org.co/?\\_s=sat](http://www.defensoria.org.co/?_s=sat).

Procuraduría General de la Nación,<sup>73</sup> como la prevención de violaciones de derechos humanos de comunidades en riesgo. Por tanto, las recomendaciones son un paso en la consolidación de actuaciones de derechos humanos en el ámbito institucional.

En cuarto término, con fundamento en las temáticas planteadas por el Alto Comisionado, se observa que en algunos casos las recomendaciones han sido acogidas por las entidades del Estado y, por ende, se registran algunos avances —este es el caso de las recomendaciones acerca del cumplimiento de las obligaciones internacionales que prohíben el empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonales, las cuales, tanto en el 2003 como en el 2004, fueron dirigidas al Estado y a los grupos armados ilegales, pero en el 2005, y ante los avances demostrados por el gobierno colombiano, los destinatarios de las recomendaciones fueron los grupos armados ilegales.

No obstante, en relación con algunos temas que abarcan las recomendaciones, las políticas del gobierno colombiano no han coincidido con las propuestas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. De esta manera, asuntos como las medidas adoptadas para combatir el terrorismo en el marco de la política de seguridad democrática; el respeto por los principios de verdad, justicia y reparación de las víctimas en el desarrollo de negociaciones con grupos armados ilegales, o la salvedad formulada por el gobierno colombiano en el momento de ratificar el Estatuto de Roma, por la cual no se acepta durante siete años la competencia de la Corte Penal Internacional para los crímenes de guerra cometidos en Colombia, han sido objeto de análisis diferentes tanto por el gobierno como por el representante de las Naciones Unidas, los cuales han sido contrapuestos en debates presentados ante la Corte Constitucional, entidad que finalmente ha adoptado decisiones que reflejan en mayor o menor medida las diferentes visiones.

---

<sup>73</sup> El artículo 277 de la Constitución Política establece: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. 3. Defender los intereses de la sociedad. 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. 8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso. 9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria. 10. Las demás que determine la ley. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias”.

Notorias diferencias entre la reforma constitucional para enfrentar el terrorismo y las obligaciones internacionales de derechos humanos

Durante el 2003, el gobierno colombiano presentó el proyecto de acto legislativo para enfrentar el terrorismo. La iniciativa fue aprobada en el Acto Legislativo 02 de 18 de diciembre de 2003, “por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política para enfrentar el terrorismo”.

La aprobación de tales normas fue objeto de pronunciamientos del director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en foros, medios de comunicación<sup>74</sup> e, incluso, en una comunicación oficial dirigida a la Corte Constitucional, en la cual manifestó que la reforma constitucional aprobada era contraria a las obligaciones internacionales de derechos humanos e, igualmente, a las recomendaciones del Alto Comisionado sobre la materia. En efecto, durante la rueda de prensa suscitada para presentar el Informe del Alto Comisionado sobre la situación de Colombia durante el año 2003,<sup>75</sup> el director de la Oficina en Colombia respondió ante la pregunta sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas para el 2002: “En cuanto a una recomendación, el Gobierno y el Congreso han tomado una decisión contraria a la recomendación, que tiene que ver con facultades de policía judicial a los militares”; asimismo, un periodista intervino afirmando “en el informe presentado por el Vicepresidente el jueves pasado, dicen que el Gobierno no puede acatar la recomendación sobre el Estatuto Antiterrorista y ustedes ahora le insisten al Gobierno y al Congreso en que no se presenten casos en los que las recomendaciones no se cumplen. ¿Qué piensa la Oficina de esto?”. En su respuesta el director indicó: “Como dice la recomendación del Alto Comisionado, tenemos la esperanza de que el Gobierno y el Congreso no introduzcan o mantengan normas que vayan en contra de compromisos internacionales que ha adquirido Colombia...”.

---

<sup>74</sup> *El Tiempo*. “Terrorismo y tratados internacionales. Colombia debe abstenerse de incorporar en su ordenamiento normas incompatibles con las obligaciones contraídas al ratificar los pactos internacionales”, 15 de octubre de 2003, p. 1-7. El artículo menciona: “... Según los dos pactos ya mencionados, los militares no deben ejercer funciones de policía judicial, y así lo recuerda expresamente una de las 27 recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado en su último informe sobre Colombia. Tampoco permiten esos pactos facultar a las autoridades de la Rama Ejecutiva para interceptar comunicaciones privadas, pues tal función corresponde a quienes administran justicia”.

<sup>75</sup> Rueda de Prensa, “Presentación del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Colombia durante el año 2003”, Bogotá, 10 de marzo de 2004, Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia.

Finalmente, en la carta enviada a la Corte Constitucional por el director de la Oficina en Colombia, Michael Frühling,<sup>76</sup> expuso lo siguiente:

La Oficina desea recordar a la Honorable Corte que, en oportunidad del debate del proyecto de Acto Legislativo ante el Congreso, prestó la asesoría a las autoridades gubernamentales pertinentes y a los miembros del Congreso y señaló la incompatibilidad de varias de sus disposiciones con las normas y principios internacionales de derechos humanos, así como con la jurisprudencia y recomendaciones internacionales.

El Acto Legislativo en cuestión fue aprobado contrariando igualmente una recomendación específica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La recomendación decía textualmente: “El Alto Comisionado solicita al Gobierno y al Congreso de la República que, al adoptar políticas y al elaborar normas, presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Los urge a tener en cuenta los principios internacionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no-discriminación cuando adopten y apliquen políticas y medidas relacionadas con la seguridad y el orden público. En especial, los insta a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia.”<sup>77</sup>

Finalmente, a pesar de contar con el aval del Congreso de la República, el Acto Legislativo fue demandado ante la Corte Constitucional, que en la sentencia C-816 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes) estimó que varias de esas normas eran contrarias a la Constitución Política y particularmente a las obligaciones internacionales de derechos humanos adquiridas por Colombia, que son parte del derecho interno y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento.

Normas que no satisfacen los principios de verdad, justicia y reparación a las víctimas

Mediante la Ley 975 de 2005,<sup>78</sup> el Congreso de Colombia adoptó el marco legal para permitir la reincorporación de miembros de grupos armados ilegales a la

---

<sup>76</sup> El texto completo de la carta del director puede consultarse en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/cartas/documentos.php3?cod=4&cat=52>.

<sup>77</sup> La cita corresponde a la recomendación 15. Véase el documento E/CN.4/2003/13, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos en Colombia, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos, el 14 de abril de 2003.

<sup>78</sup> (25 de julio) “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”.

vida civil, el cual se encuentra integrado por diferentes medidas que serán adoptadas. A partir del inicio del proceso de desmovilización de grupos paramilitares, así como durante el trámite del proyecto de ley conocida como Ley de Justicia y Paz, la Oficina del Alto Comisionado realizó observaciones acerca del objeto, finalidad y diversas medidas que deberían ser incorporadas en dicha normatividad en aras de respetar las normas internacionales y en especial garantizar los principios de verdad, justicia y reparación para las víctimas.<sup>79</sup>

En la comunicación dirigida al Congreso de la República<sup>80</sup> durante el trámite del proyecto de ley, la Oficina suscribió algunas observaciones sobre el Pliego de Modificaciones al proyecto de ley “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”. En esta oportunidad señaló:

La Oficina observa que con el Pliego de modificaciones se han introducido varios cambios al texto del Proyecto de ley dado a conocer por el Gobierno en la reciente reunión de la Mesa de coordinación y cooperación internacional para Colombia, realizada durante los días 3 y 4 de febrero en la ciudad de Cartagena.

La mayor parte de tales cambios, a juicio de la Oficina, parecen desaconsejables por no ajustarse a los principios y normas internacionales sobre los derechos de las víctimas de delitos graves conforme al derecho internacional.

Posteriormente, con fundamento en el contenido del Decreto 4760 del 2005 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005”, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado señaló que:

... con las normas reglamentarias de la Ley 975 no se ha logrado establecer el marco jurídico integral aconsejable para conseguir, simultáneamente, el desmantelamiento efectivo de los grupos armados ilegales, el reintegro a la sociedad de sus integrantes y el pleno respeto por los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las

---

<sup>79</sup> Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Intervención del señor Michael Frühling en la audiencia pública convocada por la Comisión Primera del Senado: “Como presupuesto básico para alcanzar una paz sostenible y una sociedad reconciliada, los procesos de negociación con grupos armados ilegales necesitan un marco jurídico que respete los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación”. Bogotá, 1 de marzo de 2005.

<sup>80</sup> Carta a los congresistas de las comisiones primeras del Senado y de la Cámara: observaciones sobre el proyecto de ley “justicia y paz”, en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/cartas/doc0505.pdf>.

víctimas de crímenes atroces cometidos por miembros de esos grupos. La Oficina destaca los riesgos derivados de la aplicación con respecto a personas que, sin pertenecer a grupos armados organizados al margen de la ley, han participado en la adquisición, posesión, tenencia y transferencia de los bienes ilícitos que se entreguen para la reparación de las víctimas.<sup>81</sup>

De la misma manera, la Oficina expresó que aun cuando a lo largo del trámite legislativo presentó continuas observaciones, éstas, en su mayoría, no fueron tenidas en cuenta por las autoridades colombianas. Pues bien, considerando las observaciones de la Oficina sobre el hecho de que no se ha logrado establecer un marco jurídico integral para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, la Recomendación 12 para el 2005<sup>82</sup> de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, en la cual “exhorta al Gobierno y al Congreso a que establezcan, cuanto antes, un marco jurídico con mecanismos adecuados que reconozcan y garanticen plenamente los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas...” no ha sido cumplida por el Estado colombiano.

En consecuencia, aun cuando las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas han tenido mayor visibilidad y repercusión durante los últimos años, debido a la aceptación que han tenido en el discurso político de los representantes del Estado colombiano y en las actuaciones de la comunidad de derechos humanos y la existencia de algunos avances en el cumplimiento de las recomendaciones, tanto los organismos de Naciones Unidas —la Comisión de Naciones Unidas y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos— como la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil han insistido en que las recomendaciones deben ser implementadas en su totalidad, en un proceso consistente y con las medidas adecuadas.

Tal vez sea esta la razón por la cual el resultado de comparar las recomendaciones formuladas a Colombia en el período de los tres últimos años permite evidenciar que la mayoría de éstas ya habían sido formuladas y se encuentran

---

<sup>81</sup> Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *La reglamentación de la “Ley de Justicia y Paz” no logra establecer adecuadamente el respeto por los derechos de las víctimas*, Bogotá, 4 de enero de 2006.

<sup>82</sup> Los temas comprendidos en la Recomendación 12 fueron objeto de recomendaciones anteriores del Alto Comisionado en sus informes del 2002, 2003 y 2004, en las cuales se instó al Gobierno a incorporar en la agenda de los procesos de diálogo y negociación con grupos armados al margen de la ley los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

reiteradas con algunas modificaciones, de acuerdo con el contexto sociopolítico colombiano y los resultados de la observación adelantada por la Oficina del Alto Comisionado en Colombia.

### **Una breve conclusión. El cumplimiento y eficacia de las recomendaciones, presupuesto para atender obligaciones internacionales de protección de derechos humanos**

Las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos son el resultado de la observación sistemática y analítica que desarrolla la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y se encuentran ajustadas al marco de obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos. Las recomendaciones del Alto Comisionado no se refieren solamente a un instrumento internacional, sino que recogen todos los instrumentos de derechos humanos. Por estos motivos, las recomendaciones constituyen pasos en el reconocimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

El gobierno colombiano, en aras de responder a las recomendaciones que emanan del Alto Comisionado, progresivamente ha asumido la importancia de éstas, lo cual es manifiesto en el examen del informe del 2004 sobre el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en el cual, por primera vez desde la instalación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia, se da respuesta a una por una de las recomendaciones.<sup>83</sup>

De conformidad con el texto de las recomendaciones, algunas de éstas plantean estrategias, otras presentan programas que podrían ser desarrollados, otras enuncian políticas y algunas traducen en acciones concretas las obligaciones internacionales del Estado colombiano. Por consiguiente, el impacto político es significativo y su desarrollo e implementación será viable, aunque éstas no sean reglamentadas legalmente.

La mayoría de los asuntos incorporados en las recomendaciones presentadas por el Alto Comisionado durante los tres últimos años persisten con algunas modificaciones en el alcance de sus contenidos, esencialmente porque persisten las

---

<sup>83</sup> Expresamente, así se manifestó en el informe anual sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario 2004, elaborado por el Gobierno.



situaciones que originan las recomendaciones, es decir, la situación no ha mejorado de manera significativa o en algunas ocasiones ha empeorado. Esta situación cuestiona la eficacia de las recomendaciones internacionales; no obstante, de la misma manera, permite destacar la necesidad de que éstas continúen siendo formuladas y sean consideradas como líneas de acción gubernamental y estatal en materia de cumplimiento de las obligaciones internacionales.

En algunas oportunidades, la existencia de un amplio conjunto de recomendaciones formuladas por diversos organismos de protección de derechos humanos encargados de evaluar la situación de derechos humanos<sup>84</sup> puede ser un obstáculo para su atención eficaz. No obstante, este fenómeno ha sido contrarrestado en Colombia por la función que ha desempeñado la Oficina en Colombia del Alto Comisionado y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos, quien en sus recomendaciones incluye las recomendaciones de otros organismos y tiene en cuenta las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano.

La eficacia de las recomendaciones del Alto Comisionado se verá en la medida en que los países que cooperan en Colombia y mantienen relación con Colombia contribuyan a dar cumplimiento a las recomendaciones. Por ende, es necesario que las manifestaciones de la comunidad internacional a favor del cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas se traduzcan en el apoyo a políticas y programas de cooperación internacional en el país.

Por otro lado, es necesario precisar que aunque el sistema internacional de protección de los derechos humanos es subsidiario y complementario a la jurisdicción interna, es aconsejable el máximo desarrollo de las obligaciones internacionales y de recomendaciones de los organismos internacionales en el ámbito interno mediante políticas y decisiones de las autoridades estatales. Si existe una mayor implementación de las recomendaciones internacionales en el ámbito interno, habrá una mayor posibilidad de demostrar resultados en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos y, por lo tanto, menores condenas al Estado colombiano por violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, si se aplica la recomendación de no aprobar leyes contrarias a las obligaciones, habrá menos posibilidades de que se condene al Estado colombiano por violación de su deber de respetar y garantizar en el ámbito interno los compromisos adquiridos.

---

<sup>84</sup> Las recomendaciones e informes de los distintos organismos de protección de derechos humanos, en el ámbito internacional, y que son presentados al gobierno nacional con el objeto de que sean atendidas, muchas veces son repetitivos y nada coordinados.

Las recomendaciones en materia de derechos humanos son un mecanismo para implementar las obligaciones del derecho internacional y para profundizar en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en el contexto local, lo cual permite superar la aparente división entre derecho interno y derecho internacional.

Finalmente, cada año en los informes presentados por el Alto Comisionado son patentes las ya mencionadas recomendaciones en relación con diversos temas, y son pocas las oportunidades para demostrar avances concretos en el tema. Sin embargo, aunque no existen sanciones provenientes de tribunales internacionales por su incumplimiento, sí hay sanciones morales con consecuencias políticas importantes que repercuten en el campo de las relaciones internacionales.

## **Conclusiones**

- La Constitución Política de Colombia determina que los tratados de derechos humanos tienen aplicación directa, y este concepto ha sido desarrollado por la jurisprudencia colombiana. Es decir, las obligaciones en materia de derechos humanos tienen una importancia que no puede ser desconocida de ninguna manera en el ámbito jurídico colombiano.
- Las recomendaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos son pronunciamientos con autoridad que emanan de los órganos de las Naciones Unidas y que invitan al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos tanto a Estados miembro de esta organización como aquellos que no lo son.
- Aunque las recomendaciones no son actos con fuerza jurídica vinculante en el ámbito de los tratados de derechos humanos, su incumplimiento tiene graves consecuencias políticas en el ámbito internacional.
- La observación de las recomendaciones para Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debe tener un tratamiento distinto al que se les otorga a las provenientes de otros organismos internacionales, como aquellas que emanan del Fondo Monetario Internacional, toda vez que por abordar materias de derechos humanos tienen prevalencia en el sistema constitucional y, además, refuerzan la cláusula general de protección a la dignidad humana y el respeto de los derechos humanos en el Estado social de derecho colombiano.
- La labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos Humanos en Colombia es indiscutible y, por lo tanto, se hace

necesaria la renovación, en octubre de 2006, del mandato dado por Colombia para la implementación de la Oficina permanente.

- Los derechos humanos han alcanzado plenitud como derechos positivos universales, y en el caso colombiano han sido aprobados múltiples tratados que reconocen los derechos humanos y desarrollan mecanismos para su control e implementación. Sin embargo, en el ámbito de su cumplimiento y vigencia en las personas destinatarias de tales convenciones internacionales, la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos aún es deficiente.<sup>85</sup> Por ello, ante las inquietudes de diversos analistas y activistas de derechos humanos, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones emergen como un elemento que permite el reconocimiento práctico de las obligaciones de derechos humanos y la protección de las personas.
- Los informes analíticos que elabora la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos son resultado del proceso de observación de la situación de derechos humanos. Por consiguiente, no tendría sentido si no existen propuestas acerca de la manera en que puede mejorarse la situación observada. Por esta razón, es necesario difundir las recomendaciones entre los organismos de orden nacional para garantizar su cumplimiento.
- Aun cuando es posible que el catálogo de recomendaciones aún pueda y deba ser ampliado para incluir nuevos temas que merecen atención del Estado colombiano, para cumplir con la garantía de protección de los derechos de las personas, las recomendaciones constituyen en la actualidad un espacio de encuentro entre diversos actores involucrados en la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a partir del cual han edificado un proceso de interlocución permanente y progresivo que merece ser profundizado.
- La atención a las recomendaciones del Alto Comisionado para los derechos Humanos de las Naciones Unidas debe procurarse mediante mecanismos eficientes, pues aunque se adopten por vía legislativa en el ámbito colombiano, esto no es garantía de una implementación efectiva.
- Las recomendaciones por parte del Estado colombiano constituyen un instrumento idóneo para cumplir las obligaciones internacionales contraídas en

---

<sup>85</sup> Véanse las críticas a los derechos humanos en Kennedy, Paul. “El movimiento internacional de los derechos humanos. [¿]Parte del problema?”, en Themis, Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, No. 48, 2005.

tratados y otros instrumentos internacionales que forman parte del ámbito interno. Adicionalmente, el cumplimiento de las recomendaciones es visto con buenos ojos en el concierto internacional, pues el Estado genera confianza y credibilidad, dando facilidad a la interacción en el terreno político y comercial el país, y no será visto como un Estado paria, violador de derechos humanos, sino como un país en vía de desarrollo que se esfuerza por garantizar los derechos de sus habitantes y que cumple con sus compromisos internacionales.

## Bibliografía

- Anaya, James. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta-Universidad Internacional de Andalucía, 2005.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto y Ruiz de Santiago, Jaime. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*, 2ª edición, San José, ACNUR, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1995.
- Colombia, Defensoría del Pueblo de la República de Colombia. *Contra viento y marea. Conclusiones y recomendaciones de la ONU y la OEA para garantizar la vigencia de los derechos humanos en Colombia: 1980-1997*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997.
- Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001. Tomo II: El Estado colombiano y la comunidad internacional frente a la situación en Colombia*, Bogotá, 2004.
- Comisión Colombiana de Juristas. *En contravía de las recomendaciones internacionales “seguridad democrática”, derechos humanos y derecho humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004*, Bogotá, 2004.
- Consensos de organizaciones de la sociedad civil colombiana reunidas en Cartagena de Indias, Colombia el 2 de febrero de 2005, en el marco de la reunión de cooperación internacional y de seguimiento a la Declaración de Londres.*
- Díez de Velasco, Antonio. *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1999.
- González Campos, Julio D. “La interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en materia de derechos humanos”, en *El derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, 2002.

- Guedán, Manuel y Ramírez, Rubén Darío. *Colombia. [¿]La guerra de nunca acabar?*, Madrid, Trama, 2005.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo. *Derecho internacional público*, Madrid, Trotta, 1995.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). *Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- International Service for Human Rights. *Compilation of International and Regional Instruments for the Protection of Human Rights Defenders*, Geneva, 2002.
- Isaac, Guy. *Droit communautaire general*, Paris, Armand Colin-Dalloz, 2002.
- Kennedy, David. “El movimiento internacional de los derechos humanos. ¿Parte del problema?” en *Themis*, Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, No. 48, 2005.
- La Alianza, Coordinación Colombia, Europa-Estados Unidos, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos. *Seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia*. Correspondiente al informe presentado en Marzo de 2004.
- La solución política y la democracia son el camino*, documento presentado a la reunión de Londres del 9 y 10 de julio de 2003 por organizaciones colombianas de sectores sociales populares, de iniciativas de paz y de derechos humanos.
- Linde Paniagua, Enrique. *Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Marcial, 1995.
- Mariño Menéndez, Fernando M. *El derecho internacional en los albores del siglo XXI*. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa, Madrid, Trotta, 2002.
- Naciones Unidas. *Compilación de Jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*, vol. I, Bogotá, 2001.
- . Compromisos de Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documentos Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- . “Desafíos para Colombia en la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de los derechos de la mujer Bogotá, mayo 6 de 2004”, intervención de

- Michael Frühling, director de la Oficina en Colombia del Alto OACNUDH, durante el foro Las Mujeres Opinan sobre el País, organizado en el Congreso de la República por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado, la Iniciativa de Mujeres por la Paz y la Comisión Colombiana de Juristas.
- . *Igualdad, dignidad y tolerancia. Un desafío para el siglo XXI*, Bogotá, 2001.
- . *Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos. Observaciones y recomendaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Bogotá, 2002.
- . *Intervención del señor Michael Frühling en la audiencia pública convocada por la Comisión primera del Senado. “Como presupuesto básico para alcanzar una paz sostenible y una sociedad reconciliada, los procesos de negociación con grupos armados ilegales necesitan un marco jurídico que respete los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación”* Bogotá, 1 de marzo de 2005.
- . *La reglamentación de la “Ley de Justicia y Paz” no logra establecer adecuadamente el respeto por los derechos de las víctimas*, Bogotá, 4 de enero de 2006.
- . *Presentación del señor Michael Frühling, director de la OACNUDH, sobre la implementación de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a Colombia, y la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario*, Cartagena, 18 de septiembre 2004.
- . *Publicaciones y documentos Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*.
- . *Recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos al Estado colombiano 1980 a 2000*, Bogotá, 2000.
- . *Resolución 48/141 del 7 de enero de 1994 de la Asamblea General de Naciones Unidas*.
- Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Presentación del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Colombia durante el año 2003*, rueda de prensa, Bogotá, 10 de marzo de 2004.
- Ramelli Arteaga, Alejandro. *La Constitución colombiana y el derecho Internacional humanitario*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Remiro Brotons, Antonio. *Derecho internacional*, Madrid, McGraw Hill, 2002.
- Rodríguez Carrión, Alejandro. *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2004.

- Rodríguez Pinzón, Diego; Martín, Claudia, y Ojea Quintana, Tomás. *La dimensión internacional de los derechos humanos*. Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-American University, 1999.
- Sepúlveda, César. *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Uprimny Yepes, Rodrigo. “Los derechos humanos como derecho aplicable. La fuerza jurídica interna de las normas internacionales de derechos humanos”, en *Su Defensor*. Periódico para la divulgación de los derechos humanos, Defensoría del Pueblo de la República de Colombia, No. 29, diciembre de 1995.
- Villary, Michel. *El devenir del derecho internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- . *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

### **Páginas web**

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas: <http://www.ohchr.org>.
- Oficina del delegado del Alto Comisionado de las Naciones en Colombia: <http://www.hchr.org.co>.
- Colombia, derechos humanos: <http://www.derechoshumanos.gov.co>.

### **Bibliotecas virtuales**

- Biblioteca virtual Ebrary. A través los servicios digitales de la Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá, y de la Universidad del Rosario: <http://www.ebrary.com>.