

## Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Por ahora, ni el cuero...

Por: Camilo Borrero García. Abogado, Investigador CINEP. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

[cborrero@cinep.org.co](mailto:cborrero@cinep.org.co)

**L**a construcción de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNADHDIH) es una antigua aspiración y exigencia de las Plataformas de Derechos Humanos en el país. Incluso, fue formulada con anterioridad a la Declaración de Viena de 1993, que recomienda a los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptar dicho instrumento.

Adicionalmente, dadas las características de las violaciones a derechos humanos en Colombia, en su carácter de sistemáticas y masivas, ha sido una recomendación reiterada de la Oficina de la Alta Comisionada para Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH), y el mismo Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de dicha institución formuló esta recomendación, acotándole la necesidad de concertar ampliamente el Plan con la sociedad civil.

Con la actual administración del presidente Uribe se ha intentado durante cuatro años avanzar en dicha dirección, gracias a la mediación de la comunidad internacional y la OACNUDH. Ello no obstante, y aún registrándose algunos avances procedimentales en el camino, se está lejos de cumplir el cometido. Así, aunque el Gobierno anuncia en escenarios internacionales como inminente la adopción del Plan, por ahora ni siquiera se le ve el cuero. Por lo menos, en el entendido de que éste sea un instrumento elaborado conjuntamente entre la sociedad civil y el Estado.

### **Lo avanzado hasta el momento**

El primer logro del proceso de concertación del Plan es su carácter inclusivo. Se alude con ello al hecho de ir vinculando progresivamente más y más actores, tanto del orden estatal como ciudadano. En un comienzo, las deliberaciones se hacían entre representantes de tres Plataformas de Derechos Humanos (La Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación al Desarrollo y la Plataforma Colombiana de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y Desarrollo), el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y la OACNUDH.

Hoy, además de los anteriores, hacen parte de las instancias de planeación operativa y procedimental cuatro Ministerios (Del Interior y Justicia, Protección Social, Defensa y De Relaciones Exteriores), la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones del llamado Consenso de Cartagena (Secretariado Nacional de Pastoral Social, Consejo Gremial, Confederación de ONG, Sistema de Planeación Nacional, Federación Nacional de Municipios, Fundación Restrepo Barco y la Alianza) y representantes de 11 sectores con agendas en derechos humanos (Mujeres, Afrodescendientes, Campesinos, Jóvenes, Comunales, Desplazados, Víctimas de violaciones a los derechos humanos, Ambientalistas, Niñez,

Movimientos de Paz y LGBT). Se ha ampliado el acompañamiento internacional con la presencia continua de las Embajadas de España y Suecia, el PNUD (quien ejerce la Secretaría Técnica del proceso) y las Plataformas de ONG internacionales (Dial y Poded). Otros sectores sociales están definiendo su representación (sindicalismo, cultural, educativo, cooperativo y víctimas de DIH), mientras que algunos, como el caso del movimiento indígena, han delimitado por ahora su rol al de observadores del proceso.

**Así, aunque el Gobierno anuncia en escenarios internacionales como inminente la adopción del Plan, por ahora ni siquiera se le ve el cuero. Por lo menos, en el entendido de que éste sea un instrumento elaborado conjuntamente entre la sociedad civil y el Estado.**

A mediano plazo, la intención es que del Plan participe de manera activa y propositiva la sociedad colombiana en su más amplia expresión, vinculando todo tipo de expresiones de ciudadanía y servicio público que tengan relación con la vigencia efectiva de los derechos humanos en el país.

Un segundo logro tiene que ver con la perspectiva desde la cual se acordó elaborar el Plan. A diferencia de otros países, en donde la concertación con la sociedad civil supuso más bien un proceso de consulta sobre un documento sometido a su consideración o bien por el respectivo Gobierno (Perú) o por un tercero como Naciones Unidas (México), en Colombia se ha propuesto una construcción desde lo regional, a través de Foros Departamentales, para concluir en un Foro Nacional amplio que adopte el Plan.

La idea es que para esta labor se cuente con algunos insumos básicos: un diagnóstico situacional sobre los derechos humanos y el DIH en Colombia - formulado a través de las Recomendaciones, Jurisprudencia y Relatorías Especiales de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos -, un documento del Gobierno Nacional sobre lo que deben ser los contenidos del Plan desde su perspectiva, y un documento de las Plataformas de Derechos Humanos y Sectores Sociales con el mismo carácter. Pero estos tres insumos son sólo indicativos, pues lo realmente determinante sería la deliberación amplia e incluyente de entidades del Estado y sociedad civil desde lo local hacia lo nacional. El tercer aspecto positivo tiene que ver con el ánimo que inspira toda esta actividad: la elaboración de un instrumento de Estado, no de Gobierno, que tenga una vigencia relativamente amplia en el tiempo (se habla de un Plan para unos 12 a 15 años) y de carácter vinculante. Aun cuando todavía no hay acuerdo pleno en los mecanismos jurídicos que posibiliten lo anterior, lo cierto es que en buena medida el acompañamiento de la Comunidad Internacional tiene por objeto vigilar que este ánimo se concrete, y a ello se ha comprometido la actual Administración.

### **¿Obstáculo insalvable?**

A pesar de lo anterior, en la actualidad el proceso se encuentra congelado por un obstáculo de marca mayor: las garantías que se esperan del Estado para una participación adecuada de la sociedad civil en la concertación.

Por supuesto que en un país azotado por un conflicto armado interno en que las principales víctimas han sido de la sociedad civil inerme, hablar de garantías siempre comporta algo de utopía, especialmente en lo que atañe al comportamiento de los combatientes en lo que a respeto del Derecho Internacional Humanitario les compete. Pero el énfasis de los diferentes representantes de la

sociedad civil ha tenido un derrotero preciso: la legitimidad del trabajo en derechos humanos.

Y es que, aun cuando resulte paradójico, es el mismo Gobierno, a través del más alto nivel, el Presidente Uribe y sus Ministros, el que se ha caracterizado por socavar dicha legitimidad. Y, en esas condiciones, hablar de un Plan concertado en materia de derechos humanos resulta algo más retórico que real.

No hay que olvidar que la primera *rabieta* presidencial para descalificar instituciones que no le sean afines a su política de gobierno fue, precisamente, contra las organizaciones defensoras de derechos humanos, a quien en su momento tildó de “organizaciones politiqueras que están al servicio del terrorismo y que esconden sus ideas políticas detrás del discurso de los derechos humanos”<sup>1</sup>.

Más recientemente, a raíz de una controversia con el reconocido vocero de algunas organizaciones de víctimas de crímenes de Estado, Iván, Cepeda, el Presidente solicitó: “les pido a aquellos que tanto los secundan en la comunidad internacional, a que antes de compadecerse por las lágrimas de cocodrilo de estos farsantes de los derechos humanos, vengan a ver qué es lo que está pasando en Colombia: un país que está resueltamente progresando en pluralismo, en transparencia, en seguridad, en confianza inversionista”<sup>2</sup>.

**A mediano plazo, la intención es que del Plan participe de manera activa y propositiva la sociedad colombiana en su más amplia expresión, vinculando todo tipo de expresiones de ciudadanía y servicio público que tengan relación con la vigencia efectiva de los derechos humanos en el país.**

Palabras que no pueden ser analizadas por fuera del contexto nacional del momento, polarizado por las marchas del 4 de febrero y el 6 de marzo. En ese clima proclive a las acusaciones, el Gobierno no dudó en atribuir al trabajo de las ONG de derechos humanos descalabros internacionales como los que se vivieron con el congelamiento del TLC con Estados Unidos y la preocupación por el desmesurado aumento de los falsos positivos. Incluso, en un foro en Madrid, el ministro del interior y justicia, Carlos Holguín, afirmó que estas instituciones hacían pasar a guerrilleros muertos en combate como civiles<sup>3</sup>.

Esta serie de pronunciamientos, a lo que habría que adicionar una nueva cadena de amenazas de grupos paramilitares, como los de las Águilas Negras, en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, llevó a que la Instancia de Coordinación del proceso de construcción del Plan, en su reunión de abril de 2008, decretara una suspensión del mismo hasta tanto se llevara a cabo una reunión de alto perfil durante la cual el Gobierno no sólo ratificara la condición de interlocutores válidos de los representantes de la sociedad civil, sino que se comprometiera con un conjunto de garantías para asegurar su participación, empezando por las más evidentes: las que constitucionalmente deben brindar el Presidente y sus Ministros.

<sup>1</sup> Septiembre 10 de 2003. Al respecto, por ejemplo, ver <http://indh.pnud.org.co/articulo/mprimir.plx?id=159&t=informePrensa>.

<sup>2</sup> Mayo 6 de 2008. Palabras del presidente Álvaro Uribe al inaugurar el Terminal de Transporte de Montería. Ver [http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2008/mayo/terminal\\_06052008.html](http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2008/mayo/terminal_06052008.html)

<sup>3</sup> Cfr., por ejemplo, El Espectador, <http://www.elspectador.com/noticias/politica/articulo-ongs-y-gobierno-agarrados-ley-de-justicia-y-paz>, noviembre 15 de 2007.

### Los escenarios futuros

Han transcurrido más de cuatro meses sin que se haya logrado llevar a cabo la reunión de alto perfil que condiciona la continuidad del proceso. Según palabras del Vicepresidente de la República, existe el interés del Gobierno por propiciar este espacio y ratificar sus compromisos por construir el Plan de manera concertada. Sin embargo, según el mismo Gobierno, problemas de agenda han impedido concretar el mismo.

Las Plataformas de Derechos Humanos y voceros de algunos de los sectores sociales son menos optimistas. A su juicio, no basta con hacer un encuentro, así éste cuente con personalidades de las más altas esferas estatales. Lo que se requiere es un compromiso político cierto y verificable de respaldo a la legítima labor de los defensores y defensoras de derechos humanos, especialmente a nivel regional. El que podría expresarse en una directiva presidencial o en un pronunciamiento público de una difusión mayor a la que se produce cuando han sobrevenido ataques desde el Ejecutivo en contra de su trabajo.

Incluso, algunas organizaciones de derechos humanos consideran que, con el destape de la parapolítica y sus efectos en aspectos como el trámite de reforma constitucional que posibilitó la reelección presidencial, no debe adelantarse un proceso de concertación con el actual Gobierno, pues éste ha perdido ya su legitimidad.

En estas condiciones, la continuidad de lo hasta ahora adelantado está en veremos. En buena medida, dependerá de la diligencia que ponga el Gobierno en posibilitar que se pueda avanzar efectivamente en un Plan de Estado, incluyente desde lo regional y sectorial y con perspectiva de género, rodeando al mismo tiempo de garantías políticas a los actores intervinientes. Pero, de similar manera, el movimiento de derechos humanos deberá concretar los contenidos estratégicos que, desde su perspectiva, debe contener un Plan de Acción en estas materias para Colombia, y lograr posicionarlos ante la ciudadanía de manera amplia y concertada.