



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/11
9 de marzo de 2000

Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56º período de sesiones
Tema 3 del programa provisional

ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para
los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN | 1 - 4 | 4 |
| I. ACTIVIDADES DE LA OFICINA..... | 5 - 11 | 4 |
| II. VISITAS DE REPRESENTANTES ESPECIALES DEL SECRETARIO GENERAL A COLOMBIA | 12 - 15 | 6 |
| III. CONTEXTO NACIONAL | 16 - 22 | 7 |
| IV. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO | 23 - 125 | 8 |
| A. Derechos civiles y políticos..... | 27 - 55 | 9 |
| B. Derechos económicos, sociales y culturales..... | 56 - 67 | 15 |
| C. Grupos especialmente vulnerables | 68 - 77 | 18 |

ÍNDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| IV. (<u>continuación</u>) | | |
| D. Principales infracciones al derecho internacional humanitario.. | 78 - 98 | 20 |
| E. Situaciones de especial preocupación | 99 - 125 | 23 |
| V. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES | 126 - 154 | 28 |
| A. Recomendaciones relacionadas con la adopción de medidas, programas y políticas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario | 129 - 134 | 29 |
| B. Recomendaciones atinentes a la legislación..... | 135 - 145 | 30 |
| C. Recomendaciones relativas al funcionamiento de la justicia..... | 146 - 150 | 32 |
| D. Recomendaciones relativas a la protección de grupos vulnerables..... | 151 - 154 | 34 |
| VI. ACTIVIDADES DE ASESORAMIENTO Y ASISTENCIA TÉCNICA DE LA OFICINA | 155 - 164 | 35 |
| A. Vicepresidencia de la República | 158 | 35 |
| B. Fiscalía General de la Nación..... | 159 | 36 |
| C. Consejo Superior de la Judicatura | 160 | 36 |
| D. Procuraduría General de la Nación..... | 161 | 36 |
| E. Defensoría del Pueblo..... | 162 | 36 |
| F. Universidad Nacional | 163 | 36 |
| G. Organizaciones no gubernamentales | 164 | 37 |
| VII. CONCLUSIONES | 165 - 182 | 37 |
| VIII. RECOMENDACIONES..... | 183 - 203 | 39 |

Lista de abreviaciones

| | |
|--------|---|
| ACCU | Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| AUC | Autodefensas Unidas de Colombia |
| CICR | Comité Internacional de la Cruz Roja |
| CINEP | Centro de Investigación y Educación Popular |
| CODHES | Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento |
| CONPES | Consejo de Política Económica y Social |
| CSSP | Comité de Solidaridad con los Presos Políticos |
| CTI | Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General |
| CUT | Central Unitaria de Trabajadores |
| DAS | Departamento Administrativo de Seguridad |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| ELN | Ejército de Liberación Nacional |
| EPL | Ejército Popular de Liberación |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia |
| FECODE | Federación Colombiana de Educadores |
| ICBF | Instituto Colombiano del Bienestar Familiar |
| IDHC | Informe de Desarrollo Humano para Colombia |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental |
| PIB | Producto interior bruto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UC-ELN | Unión Camilista - Ejército de Liberación Nacional |
| UPAC | Unidad de Poder Adquisitivo Constante |

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Derechos Humanos viene siguiendo con preocupación la situación de los derechos humanos en Colombia desde hace ya algunos años. Así, desde 1996 se han sucedido declaraciones por parte de su Presidente señalando su preocupación por la situación de los derechos humanos en Colombia y reconociendo los esfuerzos que el Gobierno ha estado realizando al respecto. La Comisión de Derechos Humanos solicitó en 1996 a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establecer una oficina en Colombia teniendo en cuenta la invitación de dicho Gobierno.

2. El 26 de noviembre de 1996, fue establecida la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia mediante acuerdo firmado por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia y el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En el marco de este acuerdo, la Oficina debe observar la situación de los derechos humanos con el objeto 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, en el contexto de violencia y conflicto armado interno que vive el país, a fin de permitir a la Alta Comisionada presentar informes analíticos a la Comisión de Derechos Humanos. De una vigencia de 12 meses, el acuerdo fue prorrogado, por segunda vez, mediante intercambio de comunicaciones hasta abril de 2000.

3. En el 55° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (1999), la Declaración de la Presidencia consideró que la Oficina en Bogotá "sigue desempeñando una función vital en la lucha contra las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se vienen perpetrando en Colombia". Asimismo, en la Declaración "La Comisión pide a la Alta Comisionada que en su próximo período de sesiones le presente un informe detallado sobre las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que contenga un análisis de la Oficina de Bogotá sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, de conformidad con las disposiciones del acuerdo concertado entre el Gobierno de Colombia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la operación de la Oficina permanente en Bogotá". (E/1999/23-E/CN.4/1999/167, párr. 32).

4. El presente informe corresponde al período comprendido entre enero y diciembre de 1999 y se basa en la información recogida por la Oficina en Bogotá, directamente o a través de sus interlocutores (tales como las autoridades nacionales, las organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales e internacionales), y analizada por la misma.

I. ACTIVIDADES DE LA OFICINA

5. En 1999, la Oficina se reorganizó con el fin de fortalecer la coordinación de sus actividades. Así, estableció tres áreas (de observación, jurídica y de cooperación técnica) y desarrolló su trabajo consecuentemente. Las actividades buscaron fortalecer su capacidad de observación, mejorar y profundizar el diálogo y la cooperación con las instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de derechos humanos, y enriquecer su capacidad propositiva, su imagen y su presencia en la sociedad.

6. Las quejas presentadas ante la Oficina continuaron siendo una importante fuente de acceso y comprensión de la realidad del país. En 1999, se recibieron 1.376 quejas, se enviaron 211 comunicaciones a las autoridades y se realizaron numerosas gestiones directas.

7. Los oficiales de la Oficina realizaron viajes a distintas regiones del país, completando un total de 56 visitas al terreno y de 121 días de actividades fuera de Bogotá. Estos viajes se han focalizado esencialmente sobre regiones de especial preocupación por la gravedad de las violaciones de derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario, zonas donde se identificaron posibilidades de prevención de tales violaciones e infracciones, y localidades donde el acompañamiento a las víctimas se hizo indispensable.

8. La Oficina incrementó sus actividades relacionadas con el asesoramiento jurídico, y asistió a numerosas reuniones de trabajo en el seno de comités y otras instancias para impulsar investigaciones acerca de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, elaborar programas e identificar acciones para la protección y garantía de estos derechos y el seguimiento de las recomendaciones. Asimismo, se elaboraron diversos documentos jurídicos y de promoción de las normas internacionales. En este sentido, la Oficina inició una serie de publicaciones, mediante la elaboración de 6 Hojas Informativas con el objeto de precisar conceptos, en el marco de la normativa internacional, que contribuyan al análisis de temas de actualidad nacional.

9. En cuanto a la tarea de asesoramiento y asistencia técnica, la Oficina intensificó su diálogo con las instituciones colombianas encargadas de la protección y promoción de los derechos humanos, así como con las organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas (véase el capítulo VI, párrs. 155 a 164).

10. La Oficina, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), la Comisión Colombiana de Juristas, la Fundación Social, y el Programa por la Paz de la Compañía de Jesús, realizaron en septiembre un seminario internacional sobre "Verdad y justicia en procesos de paz o transición a la democracia". Se contó con expositores internacionales que abordaron ese tema desde las experiencias de El Salvador, Guatemala, Argentina, Chile, la antigua Yugoslavia y Sudáfrica. La Oficina publicó en diciembre el informe del seminario.

11. Como parte de su política de promoción y difusión, la Oficina participó en numerosas actividades como seminarios, foros, talleres y conferencias. Asimismo, en el marco del trabajo con los medios de comunicación, la Oficina realizó cuatro talleres con periodistas y su Director concedió varias entrevistas, convocó dos conferencias de prensa y mantuvo numerosas reuniones de trabajo con los directores de los más importantes medios del país. La Oficina elaboró también 35 comunicados de prensa. Preparó igualmente un folleto explicativo de su mandato y de sus funciones en el país, destinado a la sociedad en general.

II. VISITAS DE REPRESENTANTES ESPECIALES DEL SECRETARIO GENERAL A COLOMBIA

Visita del Representante del Secretario General para los desplazados internos

12. El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los desplazados internos, Sr. Francis Deng, visitó Colombia entre el 21 y el 27 de mayo de 1999. Los objetivos centrales eran evaluar la evolución del fenómeno desde su visita en 1994 y, en particular, el grado de aplicación de sus recomendaciones, estudiar la situación actual del desplazamiento y formular nuevas observaciones y recomendaciones. Para ello, el Sr. Deng se entrevistó con autoridades del Gobierno, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y comunidades desplazadas; visitó también los departamentos de Sucre, Bolívar y Santander.

13. El Sr. Deng reconoció algunos avances desde 1994, especialmente la adopción de un marco normativo y de mecanismos institucionales para atender las situaciones de desplazamiento interno. Sin embargo, constató el incremento dramático de personas desplazadas y la persistencia de amenazas graves contra varias de ellas, y resaltó la necesidad de garantizarles la protección tanto en los lugares de retorno como de reubicación. Subrayó también la necesidad de llevar a cabo una prevención y asistencia adecuadas, en especial hacia mujeres y niños, de clarificar las políticas y responsabilidades institucionales y de intensificar los esfuerzos para su aplicación (véase E/CN.4/2000/83 y 83/Add. 1 y 2).

Visita del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados

14. El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Sr. Olara A. Otunnu, visitó el país entre el 30 mayo y el 6 junio. El objetivo era conocer el impacto del conflicto armado sobre la niñez colombiana, identificar medidas concretas para asegurar una mejor protección de la niñez afectada, instar a los actores armados al respeto de las normas y principios humanitarios y, finalmente, impulsar esta problemática como tema prioritario en la agenda de paz. El Sr. Otunnu se entrevistó con autoridades del Gobierno y organizaciones no gubernamentales, y sostuvo un encuentro con Raúl Reyes, vocero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la "zona de distensión" (véase el capítulo III, párrs. 17 y 18, y el capítulo IV.E.1, párrs. 106 y 107). Visitó Apartadó, Turbo, la "Comunidad de Paz" de San José de Apartadó, Quibdó (Chocó), Medellín (Antioquia) y San Vicente del Caguán (Caquetá), así como a las comunidades de desplazados en el barrio de Soacha, al sur de la capital.

15. El Sr. Otunnu se mostró preocupado por los graves efectos del conflicto armado sobre la niñez colombiana e instó a los actores armados al respeto de los niños en el marco de las hostilidades; condenó enérgicamente la práctica del secuestro, reclamó la existencia de mecanismos de protección y asistencia a la población desplazada y, finalmente, propuso unir esfuerzos para prestar asistencia humanitaria en la "zona de distensión" (véase el informe E/CN.4/2000/7, párrs. 60 a 71 y anexo II).

III. CONTEXTO NACIONAL

16. Los principales acontecimientos políticos del año 1999 en Colombia estuvieron articulados en tres grandes procesos: las iniciativas y acciones para emprender diálogos de paz entre el Gobierno y las guerrillas, principalmente las FARC; la crisis de la economía nacional, que alcanzó este año un nivel de deterioro no experimentado en los últimos 50 años; y la apertura de la agenda política, social y económica del país a una amplia convocatoria de ayuda dirigida a la comunidad internacional. Sin embargo, ninguno de estos procesos produjo un cambio notorio en el carácter crecientemente violento del conflicto armado.

17. La decisión del Presidente Pastrana de impulsar los diálogos de paz con las FARC, y de crear para dicho efecto una "zona de distensión", fue sostenida a lo largo del año. Dicha zona fue establecida el 7 de noviembre de 1998, fecha en la cual el Gobierno ordenó el retiro de los efectivos de la fuerza pública de cinco municipios de los departamentos del Meta y Caquetá, quedando bajo el control de la guerrilla. El 7 de enero de 1999, el Presidente Pastrana dio inicio oficialmente al trabajo preliminar de definición de una agenda de diálogo y negociación.

18. El proceso así iniciado ha sufrido diversos contratiempos, en particular relacionados con la prórroga de la "zona de distensión", originalmente establecida por tres meses. Esto generó una fuerte crisis institucional que llevó a la renuncia del Ministro de Defensa y al anuncio de dimisión de varios altos oficiales militares. Conjurada la crisis, la "zona de distensión" pudo sostenerse el resto de año. Controversias de diversa índole han surgido en este proceso de diálogo, varias de ellas no totalmente allanadas hasta la fecha. Hay preocupación acerca de la real vigencia de las libertades públicas y las garantías fundamentales de la población en la "zona de distensión" y el comportamiento de las FARC (véase el capítulo IV.E.1, párrs. 106 y 107). La búsqueda de un mecanismo neutral de verificación de comportamientos en la zona no produjo resultado alguno.

19. El 20 de diciembre de 1999, las FARC anunciaron una tregua unilateral hasta el 10 de enero de 2000. Precedida de una escalada violenta durante las dos semanas anteriores en 9 de los 32 departamentos del país, y a pesar del escepticismo de algunos sectores militares de la dirigencia política, la tregua parece haber sido respetada por el grupo armado.

20. Por otra parte, los acercamientos entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) han sido mucho más irregulares y discontinuos, desde que en febrero de 1999 quedara aplazada indefinidamente la realización de una "convención nacional", propuesta por dicho grupo como mecanismo para adelantar diálogos de paz. Lo avanzado el año anterior entró en franca regresión al iniciar el ELN una serie de secuestros masivos de civiles. Estas condiciones adversas derivaron en que este proceso de diálogo no fuera retomado por el Gobierno sino hasta el mes de noviembre de 1999.

21. Visto el comportamiento de la economía del país durante este año, es correcto señalar que Colombia atraviesa una seria crisis económica, con fuertes protestas sociales y sindicales. Es necesario mencionar que, el 25 de enero de 1999, un devastador sismo azotó cuatro departamentos de la zona cafetera del país, golpeando seriamente la economía nacional; se reportaron más de un millar de muertes y unos 250.000 damnificados. A pesar de las medidas de emergencia dispuestas por el Gobierno y la ayuda recibida para la reconstrucción del área, la recuperación social y económica de las poblaciones afectadas requerirá de ingentes esfuerzos y

recursos por varios años. Este hecho por sí solo no alcanza sin embargo a explicar la magnitud de esta crisis económica. Por otra parte, el narcotráfico siguió afectando al país, y hacia finales de año, luego de la captura de varias personas, se iniciaron procesos de extradición hacia Estados Unidos.

22. Atento a las nuevas dinámicas que enmarcan las relaciones de cooperación internacional y dispuesto a retomar un perfil protagónico en el ámbito de la diplomacia externa -superadas ya las dificultades que afectaron a la administración anterior en este terreno-, el Gobierno de Colombia ha desplegado una fuerte iniciativa para convocar la ayuda internacional. Asimismo, en diciembre de 1999, llegó al país el Sr. Jan Egeland, quien fue nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas como Coordinador especial para la asistencia internacional a Colombia.

IV. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

23. El presente informe, de conformidad con el mandato de la Oficina en Colombia, se refiere tanto a violaciones de derechos humanos como a infracciones al derecho internacional humanitario. Las acciones y omisiones contra derechos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos constituyen violaciones de éstos cuando tienen por autores a servidores públicos del Estado o a particulares que obran por instigación, con el consentimiento o con la aquiescencia de las autoridades.

24. Las infracciones al derecho internacional humanitario, en el marco del conflicto armado interno colombiano, son acciones u omisiones contrarias al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, al Protocolo II adicional de 1977 a éstos y al derecho consuetudinario, cuya autoría sólo corresponde a quienes participan directamente en las hostilidades. En Colombia, el derecho internacional humanitario se aplica al Estado, a las guerrillas y a los grupos paramilitares.

25. Los hechos imputables a los grupos paramilitares constituyen igualmente, a los efectos del presente informe, violaciones de derechos humanos que comprometen por lo tanto, por acción o por omisión, la responsabilidad internacional del Estado. Esta consideración se basa en el hecho de que estos grupos cuentan con el apoyo, aquiescencia o tolerancia de agentes del Estado y se benefician de la falta de respuesta efectiva del mismo (véase el capítulo IV.E.2, párrs. 108 a 111).

26. En Colombia, los principales grupos armados insurgentes (guerrillas) que se oponen al Estado son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la Unión Camilista-Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). También existen grupos paramilitares que se llaman a sí mismos "autodefensas" y reclaman ser fuerzas de carácter netamente contrainsurgente. La mayoría de ellos se identifica pública y colectivamente como "Autodefensas Unidas de Colombia" (AUC), siendo su núcleo más fuerte y conocido el de las "Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá" (ACCU).

A. Derechos civiles y políticos

1. Derecho a la vida

27. El derecho a la vida ha sido uno de los más afectados en 1999. La violación de este derecho, en particular mediante la ejecución extrajudicial, se dio tanto en forma de ejecución de una sola víctima, como en forma de masacre (ejecución de tres o más personas en un mismo evento, o en eventos relacionados por la autoría, el lugar y el tiempo). Unas tuvieron claros móviles políticos y otras obedecieron a motivaciones de "limpieza social", pero muchas de ellas se perpetraron con el solo propósito de intimidar a terceros o de provocar el desplazamiento forzado. Entre las víctimas de ejecuciones extrajudiciales figuraron, junto a personalidades políticas nacionales, profesores y estudiantes universitarios, dirigentes sindicales, defensores de los derechos humanos, dignatarios indígenas, religiosos, líderes de comunidades desplazadas, funcionarios municipales, periodistas y numerosos campesinos y obreros. En muchos casos la autoría de las muertes no fue reivindicada, y en la mayor parte de las investigaciones judiciales y disciplinarias no se ha logrado establecer hasta hoy las responsabilidades intelectuales y materiales de los hechos.

28. En el período del presente informe, aumentó el número y la frecuencia de las masacres, caracterizadas por su carácter repetitivo, su persistencia en el tiempo y la crueldad extrema empleada contra las víctimas. La Defensoría del Pueblo ha registrado un aumento de casi el 50% de masacres (402) y del 36% del total de víctimas en éstas (1.836) entre enero y el 21 de diciembre de 1999, comparativamente respecto al año anterior. Muchas de las ejecuciones colectivas estuvieron precedidas por el anuncio paramilitar de la creación de nuevos "frentes de guerra", la distribución de amenazas generalizadas y la fijación de plazos perentorios para el abandono de las localidades. Hubo regiones particularmente castigadas en donde se repitieron las matanzas, llegando a contarse nueve ejecuciones colectivas en un período de dos meses. El nuevo patrón de multiplicidad, repetitividad y sevicia se impuso especialmente en el Catatumbo y en el norte del Valle del Cauca, pero también fueron afectadas por esto zonas como las del Magdalena Medio, el Urabá chocoano y antioqueño, los Montes de María y el Nudo de Paramillo.

29. La mayor parte de las masacres fueron obra de miembros de los grupos paramilitares, y en repetidas ocasiones se autodeclararon públicamente como responsables de su ocurrencia. Según la Defensoría del Pueblo, entre enero y el 21 de diciembre de 1999 se registraron 152 masacres atribuidas a grupos paramilitares y/o autodefensas. Éstas estuvieron frecuentemente asociadas con otros hechos de violencia, como desapariciones forzadas, torturas, mutilaciones y desplazamientos masivos.

30. Según esa misma fuente, en ese período se registraron también seis masacres atribuidas directamente a miembros de la fuerza pública, con un saldo de 20 víctimas. La Oficina ha recibido testimonios que indican la participación directa de miembros de las fuerzas militares en la organización de los nuevos bloques paramilitares y en la distribución de amenazas. En algunos casos, los pobladores afectados, reconocieron a miembros de las fuerzas militares formando parte de los contingentes paramilitares que llevaron adelante las masacres. Asimismo, la fuerza pública adoptó comportamientos omisivos que, sin lugar a dudas, permitieron a los paramilitares cumplir su propósito exterminador. Esto se pone en evidencia en varias de las

investigaciones judiciales y disciplinarias que se siguen contra miembros de esta fuerza, por diversas formas de omisión y por acción directa, sea por conformación de grupos paramilitares, homicidio, concierto para delinquir, u otras (véase el capítulo IV.E.2, párrs 108 a 111).

31. En 1999 también se registraron numerosas amenazas de muerte contra los mismos sectores afectados por las ejecuciones extrajudiciales. En algunos casos tales amenazas tuvieron origen paramilitar, pero en otros su autoría sigue sin esclarecerse. Muchos de los amenazados debieron abandonar sus domicilios y lugares de trabajo, mientras que otros optaron por salir del país, en algunas ocasiones con ayuda de las autoridades (véase el capítulo IV.E.4, párrs 119 a 125).

32. Junto a las amenazas directas deben señalarse, como elemento que contribuye a la polarización de la sociedad, las intervenciones públicas de algunos oficiales de las fuerzas armadas que han lanzado acusaciones y señalamientos contra entidades humanitarias, organizaciones populares, instituciones judiciales y de control, y grupos defensores de los derechos humanos, endilgándoles supuesta parcialidad o simpatía con respecto a los insurgentes. Así fue el caso del general Alberto Bravo Silva contra la organización no gubernamental Minga y de las declaraciones del general Ramírez, en relación con la Fiscalía, Procuraduría y organizaciones internacionales y nacionales, por ejemplo. Tales intervenciones crean un clima que propicia la formulación de advertencias amenazantes.

33. Los esfuerzos del Estado para garantizarlo y brindarle protección a las personas han sido extremadamente insuficientes. Por otra parte, en el marco de la prevención, en algunas ocasiones la Oficina, además de otras entidades, destacó su preocupación y señaló los riesgos sobre algunas poblaciones frente a amenazas y masacres anunciadas y la urgencia de adoptar medidas inmediatas. No obstante, las acciones de prevención por parte de las autoridades han sido escasas o en algunos casos, inexistentes. Ejemplo de esto es el caso de la Gabarra (Norte de Santander), donde a pesar de múltiples advertencias, la inacción del Estado para prevenir nuevas masacres se puso especialmente en evidencia.

2. Derecho a la integridad personal

34. La tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes siguieron siendo insuficientemente reportados, en particular porque han estado a menudo vinculados a otras violaciones como las que afectan el derecho a la vida y a la libertad personal. La tortura es aplicada frecuentemente por los miembros de los grupos paramilitares, y en casi todos los casos precedió a la ejecución extrajudicial. Las personas privadas de la libertad por los paramilitares son, por lo general, torturadas sin finalidades inquisitivas, con propósitos de castigo, coacción o intimidación. Por ello la tortura se ha convertido en una práctica sistemática y recurrente de terror.

35. Mientras en los últimos años han disminuido las denuncias de tortura aplicada por miembros de la fuerza pública, sigue siendo preocupante el hecho de que en las instalaciones militares y policiacas se inflijan malos tratos. Estos han afectado no sólo a personas privadas de la libertad en esas instalaciones, sino aún a los propios integrantes de la fuerza pública sujetos a medidas disciplinarias. En Ponedera (Atlántico), dos reclutas murieron después de permanecer dos días en el contenedor donde los había encerrado su capitán.

36. También los tratos crueles, inhumanos o degradantes continuaron presentándose en los establecimientos carcelarios. Las personas detenidas o condenadas que se hallan en

penitenciarias y cárceles no sólo deben afrontar el hacinamiento y las más deplorables condiciones sanitarias, sino repetidos abusos y actos de fuerza innecesaria por parte de los servidores públicos a cargo de su custodia. En este año, la situación carcelaria dio origen a continuos motines y protestas, apoyados por los familiares de los internos, que incluso ocasionaron tomas y retenciones así como crisis institucionales. Asimismo, según la Defensoría del Pueblo, de enero al 10 de diciembre, 169 detenidos murieron de manera violenta en los centros penitenciarios del país (76 de ellos, en la cárcel modelo de Bogotá). Estos hechos ponen en evidencia la impotencia o falta de medidas adecuadas adoptadas por las autoridades responsables de prevenirlos.

37. Otra violación reiterada del derecho a la integridad personal fue el uso excesivo de la fuerza por los agentes del Estado, especialmente cuando actuaban para aprehender a delincuentes en flagrancia, reprimir desórdenes o enfrentarse a la protesta popular. En este campo cada día resulta más desproporcionado y peligroso el empleo, sin control ni medida, de armas letales para afrontar motines carcelarios, o para dispersar a los ciudadanos que intervienen en paros, huelgas y manifestaciones callejeras (véase capítulo IV.B.2, párrs 62 a 65).

3. Derecho a la libertad individual y derecho a la seguridad personal

38. Una de las más graves violaciones consistió en la desaparición forzada que, en la mayoría de los casos, se presentó dentro de un marco de escasa información de base y con fronteras poco claras respecto al secuestro y a otros hechos criminales. En varios casos, estuvo asociada con situaciones de ejecuciones extrajudiciales o masacres, en las cuales se reportaron personas desaparecidas sin que nadie asumiera su detención. Además, como estas situaciones generan desplazamientos de población y se dificulta la posibilidad de regresar al lugar para intentar averiguar y obtener más información al respecto, la desaparición de estas personas se basa en hechos que constituyen indicios razonables, con grandes limitaciones para establecer claramente la calificación jurídica de esas violaciones.

39. En algunos casos, el hallazgo de los cadáveres de las víctimas se produjo poco tiempo después de que éstas fueran privadas de libertad, con lo cual se comprobaba su ejecución extrajudicial. Otra modalidad se relacionó con el establecimiento de retenes organizados por grupos paramilitares que, a veces con lista en mano, aprehendieron y se llevaron consigo a personas localmente destacadas, o a simples ciudadanos a quienes acusaban de ser milicianos, guerrilleros o simpatizantes de la subversión. En este último caso no siempre fue posible establecer la suerte corrida por los desaparecidos. En otras ocasiones, resultó difícil comprobar que hubo desaparición forzada por la total falta de datos sobre la autoría del hecho. En estos casos, los temores sobre desaparición surgieron de la identidad de la persona y de su pertenencia a un grupo vulnerable, o de la existencia de amenazas contra ella.

40. Las detenciones ilegales o arbitrarias se produjeron, generalmente, por actuaciones de integrantes de las fuerzas militares que adelantaban operaciones de registro y control en zonas donde se habían desatado ataques guerrilleros. En el curso de dichas operaciones fue reiterada la práctica de privar de la libertad a vecinos del lugar y a transeúntes ocasionales. Esas personas, aprehendidas sin mandamiento judicial, permanecieron recluidas al margen de los requisitos y términos señalados por la ley. En algunas instalaciones castrenses también se ha vuelto común

la retención clandestina e indefinida de los guerrilleros capturados y de los desertores del bando insurgente, con el fin de obtener de ellos informes o cooperación. Tal retención, de hecho ilegítima, pone a las personas afectadas por ella en el riesgo de sufrir tortura o malos tratos.

41. Hubo igualmente aprehensiones ilegales o arbitrarias cuando los miembros de la policía ejecutaron las llamadas en Colombia "capturas momentáneas". Aunque la Constitución prohíbe, salvo en el caso de flagrancia, privar de libertad sin mandamiento escrito de autoridad judicial competente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha facultado a las autoridades administrativas para detener preventivamente, con finalidades de verificación y hasta por 12 horas, a personas que ni están in fraganti ni tienen en su contra una orden judicial de captura (sentencia C-24 de 1994). Con tales facultades, el organismo policial goza, en la práctica, de poderes discrecionales y omnímodos para afectar la libertad de quienes se hallan en sitios públicos o abiertos al público. La mayoría de los afectados por esa medida, conocida como batida o redada, son ciudadanos de los sectores más pobres y marginados de la población (véase E/CN.4/1999/8, párr. 54).

42. El derecho a la libertad individual fue también violado en todos aquellos casos en los cuales se impuso a los procesados, sin justificación para ello, medida de aseguramiento consistente en detención preventiva. Las normas penales colombianas desconocen el carácter excepcional de la detención preventiva, pues permiten imponerla sin consideración a la gravedad del delito ni a la existencia de un motivo serio para temer que el sindicado pueda sustraerse a la acción de la justicia o entorpecer la investigación. Es de notar que la detención preventiva procede para todos los delitos de competencia de los jueces penales de circuito especializados (véase el capítulo V.B, párrs. 135 a 145).

43. Finalmente, se vio afectada la libertad personal mediante la restricción del derecho de hábeas corpus. Como lo señaló la Alta Comisionada en su primer informe sobre Colombia (E/CN.4/1998/16, párr. 133), tal restricción se produce por aplicación de la norma penal que dispone la formulación dentro del proceso de "las peticiones sobre libertad de quien se encuentra legalmente privado de ella". Se torna improcedente así la acción de hábeas corpus en el caso de personas sometidas a detención preventiva, impidiéndoles ejercer su derecho a impugnar la legalidad de esa detención ante una autoridad judicial diferente a aquella que la dispuso, y que en un plazo perentorio pueda decretar su puesta en libertad de ser procedente. Los recursos utilizados en estos casos son los ordinarios y no están sometidos a los términos propios de la acción de hábeas corpus.

4. Derecho a la circulación y residencia

44. Las principales violaciones del derecho a la libertad de circulación y residencia estuvieron constituidas, durante el período de este informe, por los desplazamientos forzados y los impedimentos al libre tránsito interno. El desplazamiento forzado interno ha continuado siendo una de las más graves violaciones a estos derechos; su situación se desarrolla en la sección E.3 del capítulo IV (párrs. 112 a 118).

45. Los impedimentos al libre tránsito interno fueron el resultado de los retenes ilegales impuestos por los miembros de los grupos paramilitares en las zonas bajo su control. En ciertos casos, tales retenes se levantaron para someter a la población civil a medidas de identificación y registro. En otros, tenían por finalidad exclusiva facilitar la aprehensión de lugareños que luego

fueron víctimas de desaparición forzada y ejecución extrajudicial. También se afectó el libre tránsito con aquellas acciones de los paramilitares durante las cuales se forzó a la población civil a concentrarse en ciertos lugares con el fin de asegurar su presencia en actos propagandísticos o intimidatorios.

46. Igualmente deben incluirse entre las violaciones del derecho a la libertad de circulación las medidas ilegales o arbitrarias que en algunas vecindades rurales adoptaron miembros de las fuerzas armadas, sin haber para ello legítimas exigencias de orden público o de seguridad nacional, con el fin de impedir que transitaran dentro de ciertas zonas personas y vehículos, o de suspender el transporte de víveres y material combustible. Esto sucedió en los departamentos del Chocó y de Córdoba, afectando principalmente a las comunidades indígenas.

5. Derecho al debido proceso

47. La problemática del debido proceso no puede desvincularse de los altos índices de impunidad que se constatan en Colombia, aun más alarmantes en los casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. La problemática de la impunidad está vinculada a factores estructurales de la administración de justicia, pero también a la dimensión del conflicto armado interno.

48. La degradación del conflicto ha traído como consecuencia un mayor índice de casos para investigar, una agudización del problema de seguridad y dificultades de acceso a la justicia, en particular, en las regiones o zonas controladas por algunos de los actores armados. El acceso a la justicia se ve limitado en muchas regiones del país por diversos factores, varios vinculados al conflicto armado, entre éstas están:

- a) Las regiones donde, si bien hay una presencia de autoridades judiciales y del ministerio público, éstas están impedidas o extremadamente limitadas en su actuación por el control que ejercen los grupos armados en la zona.
- b) Las regiones donde no existe presencia del Estado a causa del conflicto armado y por lo tanto no es posible acudir a ninguna autoridad judicial competente.
- c) La "zona de distensión", donde las autoridades judiciales han debido abandonar el lugar y por lo tanto, la población debe acudir a autoridades de las zonas aledañas o, en la práctica, someterse a la autoridad impuesta por las FARC (véase el capítulo IV.E.1, párrs. 99 a 107).

49. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía tiene a su cargo la investigación de las más graves violaciones a los derechos humanos, con un plantel de tan sólo 25 fiscales y un equipo técnico de investigadores, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). Las amenazas e intimidaciones efectuadas contra los fiscales que tienen a su cargo estas investigaciones han motivado su renuncia, o traslado a otras unidades. Esta situación ha traído como consecuencia el debilitamiento del nivel de experiencia acumulada desde la creación de la Unidad, además de una recarga procesal en quienes tienen mayor experiencia.

50. A esta situación se suma la falta de protección adecuada al desempeño de la función de los servidores judiciales, quienes además se ven en la imposibilidad de hacer efectivas las órdenes de captura o de obtener pruebas y realizar operativos en la búsqueda de ellas. Esto se debe tanto a problemas de seguridad como a la carencia de recursos. La seguridad está relacionada con los tres aspectos siguientes:

- a) Las dificultades para acceder a zonas de alto riesgo, por la presencia de los actores armados al margen de la ley.
- b) Las amenazas o intimidaciones que sufren los funcionarios y autoridades locales para responder a los requerimientos de las actuaciones que se desarrollan en el lugar.
- c) Las amenazas a testigos y víctimas. Esto último, condicionado igualmente por la falta de confianza que manifiestan muchos ciudadanos respecto de sus instituciones. Así, muchas víctimas o testigos optan por no denunciar o no colaborar en la investigación, agravando así la dimensión de la impunidad.

Debe agregarse además las circunstancias vinculadas a la falta de cooperación de la fuerza pública.

51. La Oficina ha registrado varios casos de fiscales e investigadores del CTI víctimas de amenazas de muerte, toma de rehenes y ejecuciones extrajudiciales, en particular, en el departamento de Antioquia, en la zona de despeje, y a nivel nacional, como lo muestra el atentado contra varios de los investigadores del CTI, producido en Bogotá, en el mes de noviembre. El Gobierno y las instituciones del Estado no parecen haber asumido como prioridad este problema. Esto se traduce en el hecho de no haberse destinado suficientes recursos para una actuación judicial eficaz y en un marco adecuado de protección.

52. La problemática de la impunidad también se vincula al alto índice de corrupción que afecta al Estado colombiano, reconocido por las propias autoridades como uno de los más graves problemas del país. Esto se manifiesta, por ejemplo, en el desconocimiento de las reglas que en materia de carrera judicial regulan el ingreso y el ascenso de funcionarios con fundamento exclusivamente en el criterio del mérito.

53. La administración de justicia sigue estando minada por una crónica morosidad que, en el campo penal, ha contribuido a acentuar el hacinamiento carcelario. La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo el servicio de defensoría pública. Sin embargo, el número de defensores públicos resulta por completo insuficiente para la magnitud de las necesidades del servicio y se presta en condiciones que no siempre aseguran su eficacia. Según la Defensoría del Pueblo, más del 50% de la población carcelaria depende de ese servicio. Esto pone en entredicho la efectividad y calidad de la defensa.

54. Las reformas introducidas al sistema de "justicia regional", actualmente "justicia especializada", siguen dando origen a serias restricciones a las garantías judiciales (véase el capítulo V.B, párrs. 135 a 145). La Oficina ha recibido múltiples solicitudes de procesados y condenados que señalan irregularidades en sus procesos bajo ese sistema y reclaman un nuevo examen de su caso. No obstante, a la Oficina no le ha sido posible hacer un amplio seguimiento a estas situaciones.

55. Este año la Oficina debe reiterar su preocupación por el funcionamiento de la jurisdicción penal militar, por cuanto a través de ella se quebrantan varios principios internacionales, tales como los de independencia, imparcialidad, igualdad y doble instancia. Durante este año, continuó inaplicándose la sentencia de la Corte Constitucional sobre el alcance restringido del fuero de los miembros de la fuerza pública (véase el capítulo V.C, párrs. 146 a 150).

B. Derechos económicos, sociales y culturales

56. La Oficina dio prioridad este año al seguimiento de los derechos a la educación y al trabajo. El primero, por ser uno de los derechos que más impacto puede tener en la construcción de una cultura de paz y de derechos humanos, y el segundo por la especial gravedad de la situación del movimiento sindical, conectada con las violaciones en el campo de los derechos civiles y políticos. La observación de los otros derechos se realizó mediante la coordinación con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas especializados en ellos.

57. El Gobierno implementó este año una política económica de ajuste estructural. Colombia atraviesa la peor recesión económica desde hace más de 60 años. Para 1999 está previsto un decrecimiento económico del -3,5% del PIB y la tasa de desempleo urbano es hoy la más alta de su historia. El peso ha sufrido una fuerte devaluación aunque la inflación ha disminuido. Por otro lado, persisten las dificultades en la lucha contra el narcotráfico y la corrupción. En este año ha sido significativo el caso de corrupción en Foncolpuertos, Instituto de los Seguros Sociales, entre otros. Las estrategias para combatir la corrupción no han dado resultados efectivos.

58. Según el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 (IDHC), elaborado por el PNUD y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Colombia ocupa el lugar 57 entre 174 naciones, lo que la ubica dentro de los países con desarrollo humano medio, con un retroceso frente al año anterior de 4 puntos. Los problemas que impiden alcanzar un mayor desarrollo son: la violencia que, en particular, afecta a la población masculina, y la desigualdad en la distribución de los ingresos. Las respuestas del Estado para reducir el fenómeno de la violencia o superar la brecha de inequidad no han sido suficientes para obtener mejoras substanciales en el índice de desarrollo humano. También subsisten grandes brechas sociales, demográficas y económicas por departamentos.

1. Derecho a la educación

59. Respecto a la situación general de la educación, según el informe IDHC del PNUD, el país dejó la lucha contra el analfabetismo antes de tiempo, especialmente en el sector rural. Como ejemplo, mientras en Bogotá el 2% de la población es analfabeta, en Córdoba lo es el 20%, en el Chocó el 18% y, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el analfabetismo alcanza al 10% entre la población desplazada.

60. La educación superior y la educación preescolar son un privilegio de los hogares con mayores ingresos. Si bien se han dado avances en la educación primaria, en la cual se destaca la implementación del modelo de Escuela Nueva en la zona rural, ese nivel educativo no cubre a toda la población infantil. La mayor inequidad y exclusión persiste en la educación secundaria. El notable aumento del gasto público y privado en educación no se ha visto reflejado en una eficiente distribución de los recursos, en la cual hay evidentes diferencias entre regiones.

Un estudio de la Universidad de los Andes señala que en el acceso a la educación se ha tendido a favorecer más a las familias de ingresos medios y altos que a las familias más pobres. Un efecto directo de la crisis económica reflejado este año en la educación, ha sido, en las escuelas del Estado, el desplazamiento de los cupos que antes se destinaban a las familias más desfavorecidas hacia sectores poblacionales de ingresos medios. Todo ello muestra que la educación pública no ha proveído mayores oportunidades a los más pobres, lo cual es un requisito para incrementar el desarrollo económico, construir una sociedad más equitativa y disminuir la pobreza¹.

61. En el marco del Decenio de las Naciones Unidas en la esfera de la educación en derechos humanos (1995-2004), la Oficina impulsó la elaboración de un plan nacional de educación en derechos humanos sin obtener resultados satisfactorios como seguimiento de la interlocución y asesoramiento ofrecido por la Oficina a las instituciones involucradas en el tema y en particular, al Ministerio de Educación. Tampoco se incorporó a los planes de estudio, como materia obligatoria, la enseñanza de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, adaptada a cada nivel educativo. Debe señalarse también que aún no tiene carácter sistemático la formación de miembros de la fuerza pública en esta materia. Por otro lado, los esfuerzos para divulgar los derechos humanos a través de los medios de comunicación oficiales han sido insuficientes.

2. Derecho al trabajo y libertades sindicales

62. Al alto desempleo que se registra en el país, hay que añadir el aumento de la ocupación laboral por cuenta propia, tanto en la ciudad como en el campo. Esto muestra el deterioro en la calidad del empleo y la informalización del mismo. Tanto el desempleo urbano como el rural afectan de manera especial a jóvenes y mujeres con escasa educación. Preocupa a la Oficina esta situación, que lleva cada vez más a los jóvenes a engrosar las filas de los grupos actores armados ilegales, a dedicarse al sicariato o a trabajar en cultivos ilícitos.

63. En el transcurso del año se han producido diversas manifestaciones de descontento sindical y social por parte, principalmente, de trabajadores de la salud, la educación, las organizaciones campesinas y los transportadores. En muchos casos, esas manifestaciones han sido recibidas de manera hostil por parte de las autoridades, quienes han coartado el ejercicio de la protesta, como lo ocurrido en la jornada del paro convocado por las centrales sindicales para el 31 de agosto. En ella se reportaron más de 300 personas privadas de libertad, incluyendo numerosos menores de edad, el uso excesivo de la fuerza y malos tratos en instalaciones policiales, además de las denuncias recibida por la Oficina de seis desaparecidos en Bogotá y tres muertos en el barrio La Divisa de Medellín, en circunstancias no esclarecidas.

64. El ejercicio de la libertad sindical se ha visto afectado por la violencia ejercida contra los trabajadores (véase el capítulo IV.E.4, párr. 123). Según la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Trabajo, en 1999, 19 sindicalistas han resultado muertos, 2 desaparecidos y un gran número recibió amenazas contra la vida. La Oficina lamenta que la Comisión

¹ Estudio de Jairo Núñez y Fabio Sánchez, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, 1999.

Interinstitucional de los Derechos de los Trabajadores, creada en 1997, se haya reunido en 1999 en una sola ocasión y no haya sido aprovechada suficientemente para abordar los diversos aspectos y estrategias de acción relativos a los derechos de los trabajadores.

65. Respecto al trabajo infantil, la Oficina saluda la ratificación este año, por parte del Estado colombiano, del Convenio N° 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. También, ve muy favorablemente los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la sentencia T-568 de 10 de agosto de 1999, por la que se llama la atención al Gobierno sobre el deber de cumplir en el orden interno los compromisos que libremente adquirió en el plano internacional, sobre todo los relacionados con la OIT. En este sentido, la Oficina insiste en la falta de armonización de la legislación interna con los Convenios N° 87 (libertad sindical y protección del derecho de sindicación) y N° 98 (aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva) de la OIT, particularmente en lo que tiene que ver con la regulación del derecho a la huelga en los servicios públicos.

3. Otros derechos: salud y vivienda

66. En cuanto al derecho a la salud, si bien se ha observado un incremento en el gasto público (cercano al 8% del PIB) y una mayor cobertura, aún no es universal. El sistema de salud presenta problemas de eficiencia en la asignación de recursos, y de evasión, corrupción o retraso en los pagos y sumas adeudadas por parte de municipios y entidades de salud. Ello ha obligado a que importantes hospitales hayan sido conducidos al cierre o se encuentren a las puertas del mismo. Según la Fiscalía², por los menos 10 millones de dólares que debían ser destinados a la atención en salud de los más pobres fueron dilapidados por funcionarios del más alto nivel central y local y por directores de entidades administradoras de salud. La atención en salud a la población desplazada y especialmente la referida a la salud mental es insuficiente. Según la CODHES, solo el 34% de los hogares en situación de desplazamiento tienen acceso a los servicios de salud.

67. Con respecto al derecho a la vivienda, uno de los problemas más importantes ha sido el generado por el terremoto del eje cafetero, zona en la cual miles de personas perdieron sus viviendas y continúan hoy sometidas a una situación habitacional extremadamente precaria. A lo anterior se suma el drama de más de 60.000 deudores del sistema de crédito hipotecario (Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC) que, por obra de un sistema de capitalización de intereses, no han podido pagar sus cuotas y se han visto obligados a entregar sus viviendas. La injusticia de esta situación ha sido reconocida por la Corte Constitucional, obligando al Estado a modificarla. Subsiste un grave problema en el derecho a la vivienda de la población desplazada. Según la CODHES, el 46% de los desplazados se hacían en cuartos o en viviendas precarias en zonas de invasión y de alto riesgo.

² Periódico El Tiempo (17 de febrero de 1999). El estimativo lo hace la comisión investigadora de la Fiscalía, conformada por cinco fiscales de la Unidad Anticorrupción.

C. Grupos especialmente vulnerables

1. Mujeres

68. En Colombia existe un marco jurídico amplio para la protección de los derechos de la mujer. Pese a ello, la situación de la mujer continúa siendo difícil en Colombia, especialmente por los efectos de la violencia y del conflicto armado. A esto se suma el gran deterioro en la situación económica, que afecta especialmente a la población femenina. En este sentido, conviene recordar que el Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole para reducir el impacto que esta realidad tiene sobre la situación de la mujer.

69. Una de las áreas de mayor avance en la igualdad entre mujeres y hombres en Colombia ha sido la educativa. La tasa de analfabetismo femenino disminuyó de manera importante respecto a los hombres y se mantuvo la tendencia hacia una mayor participación femenina en la matrícula de los distintos niveles educativos.

70. La situación de la mujer en el mercado laboral ha empeorado al ser afectada por la crisis económica, y continúa existiendo una discriminación en la remuneración salarial de un 28% en relación con los ingresos de los hombres. Las trabajadoras rurales son las más afectadas por la discriminación salarial y el desempleo. Además, la situación de la mujer rural continúa agravándose, a raíz de que ella es una de las principales víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado. Según la CODHES, el 53% de los desplazados son mujeres y niñas, y los hogares con una mujer a la cabeza representan el 32% de las familias desplazadas. En cuanto a la participación política, las cifras indican que las mujeres continúan a la zaga de los hombres en cargos de poder y decisión (véase el párrafo 134).

71. El problema de la violencia doméstica y sexual contra la mujer ha continuado manteniendo niveles alarmantes, a pesar de que un gran número de hechos no son denunciados. Los esfuerzos del Estado en este sentido se han limitado a aumentar las sanciones para los delitos que atentan contra la libertad sexual y la dignidad humana pero éste no ha desarrollado iniciativas para superar la impunidad en la administración de justicia.

2. Niños y niñas

72. Los niños y niñas en Colombia representan el 41,5% de la población total. Según los datos de la Defensoría del Pueblo relativos al estado de los derechos de la infancia colombiana en 1998, 6,5 millones de niños viven en situación de pobreza, 1.137.500 en la miseria y 30.000 en la calle. El maltrato es soportado por el 47% de la infancia colombiana. Al año mueren 4.380 niños de manera violenta. Más de 2,5 millones trabajan en condiciones de alto riesgo, el 80% en el sector informal y sólo el 3% de los menores trabajadores acuden a la escuela.

73. Según la CODHES, el 70% del total de la población desplazada son menores de edad y la Defensoría del Pueblo indica que sólo el 15% de ellos logran acceder a la educación, sumado a una gran deserción escolar y discriminación. También son preocupantes los datos de la CODHES que arrojan que el 77% de niños y niñas que estaban vinculados a la educación

formal en las zonas de expulsión, abandonaron el ciclo después del desplazamiento. Asimismo es preocupante la inexistencia de programas especiales para atender a los niños desmovilizados de las filas de los actores armados.

74. El abuso sexual prevalece en Colombia con especial incidencia en las personas de edades comprendidas entre 5 y 14 años. En un 70 u 80% de los casos, los autores son personas conocidas por los menores. Persisten irregularidades en la atención de menores infractores o bajo custodia del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), tales como la conducción de niños a estaciones de policía o abusos sexuales en su contra en centros de protección.

3. Minorías étnicas

75. A pesar del reconocimiento constitucional de los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas, y de los múltiples llamados a los actores armados para que respeten su autonomía y los excluyan del conflicto, la situación de estas comunidades no es satisfactoria. En el Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1999 (IDHC) se estima que el 80% de la población afrocolombiana e indígena vive en condiciones de extrema pobreza, que el 74% recibe salarios inferiores al mínimo legal y que sus municipios tienen los mayores índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. En esas localidades, los promedios de calidad de vida y desarrollo humano están por debajo de los estándares nacionales, y la esperanza de vida es inferior en un 20% a la del promedio nacional. La implementación de políticas y programas específicos dirigidos a estas comunidades para garantizar el ejercicio de su derecho a la autonomía e identidad cultural ha sido deficiente.

76. Numerosos líderes indígenas y afrocolombianos han resultado muertos o desaparecidos, y gran número de personas de esas comunidades han debido desplazarse forzosamente. La presión de los actores armados es alarmante sobre los emberá-katío, en las regiones de Alto Sinú (Córdoba) y en Jurado (Chocó), sobre los uwa en el norte de Boyacá, y sobre las comunidades afrocolombianas en el Urabá chocoano, el bajo y medio Atrato (Chocó), los montes de María y el sur de Bolívar. A su vez, los defensores de los derechos de los indígenas han sufrido persecución, y a veces la muerte, como en los casos de Lucindo Domicó, víctima de los paramilitares, o los indigenistas norteamericanos, víctimas de las FARC. El Estado colombiano, en muchos de los casos, y a pesar de haberlo solicitado la Oficina, ha sido incapaz de garantizar la seguridad y protección de líderes, pobladores y defensores de dichas comunidades. También la Oficina ha recibido denuncias de las organizaciones indígenas en el sentido de que las FARC estarían reclutando forzosamente a indígenas en lugares como la Sierra Nevada de Santa Marta, Chocó, Putumayo, Caquetá, Guainía y el Vaupés, en un claro irrespeto a la autonomía, la cultura y los valores ancestrales de los pueblos indígenas.

77. En cuanto a los derechos sobre el territorio, las comunidades indígenas de las etnias emberá-katío y uwa han rechazado la concesión de licencias ambientales a la empresa Urrá y a la empresa Oxy de Colombia, respectivamente; en el primer caso, para llenar la represa de Urrá, ubicada en Tierralta (Córdoba) y en el segundo, para explorar el Pozo Gibraltar, en Cubará (Boyacá). Los indígenas alegan la violación de su derecho a la consulta previa en los proyectos que los afectan, tal y como lo establece el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su

preocupación sobre esta materia, así como sobre los vacíos legislativos contra la discriminación hacia estas comunidades (véase el informe del Comité sobre sus dos períodos ordinarios de sesiones de 1999, A/54/18, párrs. 454 a 481).

D. Principales infracciones al derecho internacional humanitario

1. Homicidios y amenazas

78. Los grupos de guerrilla y los grupos paramilitares se caracterizaron por atacar a personas acusadas de ser colaboradoras, simpatizantes o informantes del bando adverso, mediante atentados o mediante ejecuciones cometidas después de haberles privados de su libertad.

79. Las FARC, en particular, justificaron públicamente el haber dado muerte a personas que se encontraban en su poder, alegando que tenían vínculos con grupos paramilitares o con la inteligencia militar. En la "zona de distensión", las FARC reconocieron haber dado muerte a por lo menos 19 personas que habían previamente privado de su libertad. Mucha consternación causó el homicidio por parte de las FARC de tres defensores estadounidenses de los derechos de los pueblos indígenas, en el resguardo de los uwa. Además, se han presentado en 1999, según la Federación de Municipios, los homicidios de cuatro alcaldes por parte de la guerrilla, tres por las FARC y uno por el ELN.

80. En otros casos, la guerrilla, especialmente las FARC, dio muerte a miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional después de su rendición o captura en el marco de enfrentamientos armados. En el caso de los combates en Gutiérrez (Cundinamarca), las necropsias de los cadáveres de los soldados muertos indican que varios de ellos fueron objeto de disparos ejecutados a quemarropa.

81. A partir de la llamada masacre de El Diamante (Córdoba) a fines de 1998, las guerrillas, especialmente las FARC, incrementaron su recurso a la práctica de homicidios colectivos, contribuyendo así al deterioro del conflicto armado. Según la Defensoría del Pueblo, de enero al 21 de diciembre de 1999, 67 homicidios de más de 3 personas fueron cometidos por los diferentes grupos de guerrilla. Esto representa el 16,6% del total de este tipo de homicidios.

82. Los grupos paramilitares son los que han dado muerte a más personas civiles y han cometido el más alto número de esos homicidios. La Defensoría del Pueblo registra que, en el mismo período de enero a septiembre de 1999, el 49,4% de las víctimas, o sea 700 víctimas, fue responsabilidad de estos grupos. La práctica de los homicidios colectivos de civiles indefensos constituye su principal modalidad de acción y estrategia de guerra. Estos grupos recurrieron también al homicidio individual en los cascos urbanos de los municipios en los cuales ejercen su predominio. En los pocos enfrentamientos directos entre paramilitares y guerrilleros, se han producido homicidios contra personas heridas o puestas fuera de combate.

83. Como se señalara en el párrafo 30, también se registraron, según la Defensoría, seis homicidios de más de tres personas atribuidos a miembros de la fuerza pública. En 1999 se registraron igualmente numerosas amenazas de muerte contra civiles por parte de los actores armados, como las referidas en el presente capítulo, en las secciones A.1 (párrs. 27 a 33) y E.4 (párrs. 119 a 125).

2. Tortura y malos tratos

84. El homicidio de personas en poder de paramilitares o guerrilleros fue precedido a menudo de malos tratos, torturas o mutilaciones. La fuerza pública denunció ante la Oficina numerosos casos de soldados o agentes de policía privados de la libertad por la guerrilla que fueron víctimas de torturas antes de ser muertos. La Oficina ha tenido conocimiento de casos de miembros del ejército que han aplicado malos tratos a personas civiles en el transcurso de operativos militares.

3. Toma de rehenes

85. Los grupos de guerrilla han seguido practicando masivamente la toma de rehenes. En la gran mayoría de los casos se pidió rescate, y en otros, se pretendió ejercer presiones políticas. Son notorios en 1999 las tomas masivas de rehenes del ELN, como el de los pasajeros del vuelo de Avianca entre Bucaramanga y Bogotá, el 12 de abril, y el de los feligreses de la iglesia "La María" de Cali, el 30 de mayo.

86. Por su parte las FARC ocuparon el 31 de agosto la planta de energía de la Central Hidroeléctrica de Anchicayá, en el Valle del Cauca, y retuvieron alrededor de 120 civiles. Las nuevas modalidades, como los actos de piratería aérea y marítima, han contribuido a incrementar el clima de inseguridad en las vías de comunicación en todo el país, sumándose a las ya notorias tomas de rehenes realizadas en retenes instalados en las carreteras de Colombia.

87. Los rehenes pertenecen a todas las clases sociales, y el fenómeno ha afectado tanto a menores de edad como a personas ancianas, a ciudadanos extranjeros, a políticos y a ministros religiosos, entre ellos el obispo de Tibú (Norte de Santander). Tanto las FARC como el ELN han procedido a la toma de rehenes de periodistas para presionar la publicación de comunicados o pretendiendo ejercer censura sobre su actividad profesional.

88. La inhumanidad de la práctica de la toma de rehenes se ve agravada por la duración del período en el que las personas permanecen privadas de libertad, que a menudo se cuenta en meses y puede superar el año, y en algunos casos sólo concluir con la muerte de las víctimas. La Fundación País Libre reporta que entre enero y noviembre de 1999, 1.531 personas fueron objeto de esta práctica por parte de los diferentes grupos guerrilleros, lo que representa el 56% de todos los secuestros ocurridos en Colombia. Por su parte, los grupos paramilitares habrían tomado como rehenes a 85 personas durante el mismo período. Los móviles de estos últimos fueron tanto políticos como extorsivos.

89. La Oficina ha recibido testimonios y quejas de familiares sobre la utilización por las FARC de la "zona de distensión" para negociar la liberación de rehenes y mantener a los rehenes en su poder. En la zona también se han perpetrado tomas de rehenes con el pretexto de realizar "investigaciones" sobre la supuesta pertenencia a grupos paramilitares.

4. Reclutamiento de niños y participación de menores en las hostilidades

90. Los grupos de guerrilla han continuado incorporando en sus filas a menores de 15 años. Las FARC han estado reclutando, en la "zona de distensión", niños a partir de los 12 años. La misma Oficina pudo observar la presencia de niños uniformados y llevando armas en las filas de los diferentes grupos guerrilleros en distintas zonas del país. Este reclutamiento se lleva a

cabo mediante persuasión o de manera forzosa. Además de ser utilizados como combatientes, los niños son empleados como informantes, guías o mensajeros. Enfrentamientos entre la guerrilla y las fuerzas militares hicieron manifiesta la participación de menores de edad en las hostilidades, como en los combates del 10 de julio en los municipios de Puerto Lleras y Puerto Rico (Meta), donde se encontraron los cadáveres de varios guerrilleros menores.

5. Desplazamiento forzado

91. El desplazamiento forzado de la población civil provocado por los actores armados en el conflicto se ha incrementado en el transcurso del año, convirtiéndose en una de las principales estrategias de guerra adoptadas tanto por parte de los paramilitares como por parte de la guerrilla. La problemática del desplazamiento forzado está tratada por extenso en la sección E.3 (párrs. 112 a 118) del presente capítulo.

6. Ataques contra la población civil y ataques indiscriminados

92. En los enfrentamientos armados, ocurridos durante 1999, ha sido manifiesto el irrespeto de las normas humanitarias que protegen a la población civil de los ataques de los actores armados. Los grupos paramilitares han dirigido sus ataques específicamente contra esa población. Por su parte, la guerrilla ha desconocido el principio de distinción y de proporcionalidad, poniendo así en peligro a la población. Así, personas civiles han muerto en el fuego cruzado con la fuerza pública y varias viviendas han quedado destruidas luego de incursiones guerrilleras de carácter indiscriminado. La utilización de armas de fabricación artesanal difíciles de dirigir, como los cilindros de gas utilizados por la guerrilla, han tenido también este efecto en las acciones bélicas realizadas por estos grupos. Como consecuencia, se han producido numerosas muertes de civiles, alcanzados por dichos artefactos en sus casas.

93. La Oficina recibió también testimonios sobre muertes y heridas provocadas en personas civiles por proyectiles disparados, en el curso de enfrentamientos, desde las aeronaves de las Fuerzas Militares.

7. Actos de terrorismo

94. Las guerrillas de las FARC y del ELN han recurrido en algunas ocasiones en actos terroristas mediante la activación de cargas explosivas en centros urbanos con alta densidad poblacional. El 21 de mayo, tres cargas explosivas fueron dejadas y activadas por las FARC en el casco urbano de Florencia (Caquetá). Como consecuencia, quedaron heridas 17 personas, entre las cuales había 4 menores. Algunos actos terroristas fueron reivindicados por la guerrilla y otros le fueron atribuidos. Por otra parte, desde noviembre se han registrado graves atentados con explosivos en las principales ciudades del país, que podrían tener un origen distinto del conflicto armado.

8. Atentados contra la protección debida a la misión médica y ataques a unidades y medios de transporte sanitario

95. Los atentados contra la vida y contra la integridad del personal de salud constituyen graves y frecuentes infracciones que privan a poblaciones enteras del acceso a los servicios de salud. Los grupos armados no han respetado la protección de las unidades y medios de transporte

sanitario, matando a personas heridas mientras estaban siendo atendidas en puestos de salud, o atacando ambulancias. Ejemplo de esto fue el ataque de las FARC, el 21 de septiembre de 1999, en San Carlos (Antioquia), a una ambulancia que transportaba heridos. La guerrilla también ha saqueado farmacias, hospitales y puestos de salud, registrándose, además, secuestros de personal médico, como el de Soatá (Boyacá), perpetrado por las FARC en febrero.

96. Los paramilitares se hicieron responsables de amenazas e incluso de homicidios a personal médico acusado de haber auxiliado a guerrilleros. En septiembre, en El Líbano (Tolima), fue difundido un panfleto firmado por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el que se declaraba "objetivo militar" a varios trabajadores de salud de la región. En otras ocasiones, los paramilitares atacaron ambulancias y se llevaron a personas heridas que estaban siendo transportadas hacia el hospital.

97. Se han presentado también casos en los cuales miembros de la fuerza pública desconocieron las normas que protegen la misión médica, al irrumpir en hospitales para buscar a guerrilleros heridos o acusando a organismos de socorro de haber auxiliado a combatientes heridos.

9. Ataques a bienes civiles

98. Se han registrado durante el año atentados realizados por la guerrilla y por paramilitares que desconocen el principio de distinción entre bienes civiles y objetivos militares, así como el de proporcionalidad, afectando seriamente viviendas, iglesias y otros bienes de carácter civil. Se registraron igualmente pillajes por parte de los diferentes grupos.

E. Situaciones de especial preocupación

1. Evolución del conflicto armado

99. El análisis de la situación de derechos humanos en Colombia no puede estar ajeno a la evolución del conflicto armado y sus consecuencias sobre los derechos fundamentales de las personas y, así lo recoge el mandato de la Oficina. Por otra parte, la agenda de los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC no incluye de manera prioritaria el tema de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a pesar de los reclamos de la sociedad civil a que se discutan en primer lugar. El actual ciclo de agudización del conflicto armado abarca los últimos tres años, y se caracteriza por el despliegue y crecimiento de la capacidad operativa de las FARC en acciones de gran escala contra el ejército, por el detrimento de la capacidad operativa del ELN, contra el cual se dirige el mayor esfuerzo bélico de los grupos paramilitares, y por el sostenimiento a escala nacional de una actividad de constante retaliación paramilitar, focalizada casi exclusivamente contra la población civil.

100. Además de las infracciones al derecho internacional humanitario ya descritas, la degradación del conflicto se ha evidenciado en modalidades de acción que generaron profunda preocupación por las consecuencias humanitarias sufridas por la población civil y por los daños causados al medio ambiente.

101. Así, los grupos paramilitares han recurrido a la restricción del paso de alimentos y otros bienes hacia zonas con presencia de la guerrilla, procediendo mediante la instalación de retenes o a través de amenazas. Las AUC decretaron a partir de abril el bloqueo al transporte de víveres y materiales hacia la "zona de distensión". Los transportadores que llevaban remesas a esa zona, fueron así víctimas de amenazas, extorsión y homicidios, notándose una disminución del ingreso de alimentos. La Oficina pudo constatar cómo las fuerzas militares, en el municipio de Juradó (Chocó), adoptaron la medida de controlar la cantidad de mercados y víveres transportados por los habitantes de la región hacia sus comunidades. Las comunidades indígenas y afrocolombianas resultaron siendo las principales afectadas.

102. La guerrilla, por su parte, ha seguido atentando contra los oleoductos, causando importantes derrames de crudo que afectaron cultivos, fuentes de agua y el medio ambiente en general. El ELN, hacia finales de año, inició además una serie de atentados contra las torres de energía eléctrica en varias regiones del país, resultando afectada en primer lugar la población civil más pobre, privándole de acceso a la energía eléctrica y provocando alzas importantes en las tarifas de servicios.

103. Durante el período de análisis del presente informe, las FARC han sufrido algunos golpes muy serios en su contra por parte de las fuerzas militares, aunque ello no ha logrado reducir el poderío ofensivo de este grupo insurgente.

104. El riesgo sustancial de prolongar la confrontación en un contexto de escalamiento de los combates directos y de desenfrenada degradación humanitaria como la que se ha acentuado este año, es tremendamente alto en términos de vidas y merece un inequívoco repudio moral. Es por ello que las iniciativas del Presidente Pastrana para impulsar diálogos para llegar a acuerdos de paz, tanto con las FARC como con el ELN, podría, en caso de prosperar, traducirse en una mejora parcial de la situación que aqueja el país, aun cuando esto no signifique dar solución a todos los problemas de derechos humanos.

105. El desarrollo de las acciones paramilitares ha confirmado su característica, claramente intencionada, de degradación e inobservancia del derecho internacional humanitario. Aunque en su discurso la actividad paramilitar pretende justificarse como una acción contrainsurgente, en los hechos, su accionar se dirige frontalmente contra la población civil no combatiente.

La "zona de distensión"

106. La "zona de distensión" ha sido el instrumento adoptado por el Gobierno y por las FARC para dar continuidad a los diálogos de paz. Sin embargo, con el retiro de la fuerza pública y la salida de los fiscales que operaban en la zona, resultó manifiesta la falta de garantías y la ausencia de mecanismos eficientes para que la población pudiera ejercer sus derechos. Ante la ausencia de varias entidades del Estado, las FARC se convirtieron de facto en la principal autoridad. Los hechos típicos más graves de esta situación están desarrollados en otros acápites del informe, e incluyen los homicidios de personas civiles, las tomas de rehenes y el reclutamiento de menores de edad. Igualmente abarcan la restricción del goce de derechos como la libertad de circulación, la libertad religiosa y la libertad de expresión.

107. Las FARC aunque reconocieron la autoridad de los alcaldes no la respetaron y pidieron la renuncia de los mandatarios de La Macarena y de Vistahermosa, este último muerto en

circunstancias aún no esclarecidas. En San Vicente del Caguán obligaron a la fiscal a renunciar. En cada municipio encargaron a uno de sus comandantes la seguridad del casco urbano. Guerrilleros armados, uniformados y de civil, patrullan las calles, realizan allanamientos, aprehenden a personas, controlan las vías de acceso terrestres y fluviales a la zona, así como los aeropuertos. Las FARC decretaron reglas llamadas de "convivencia" para la conducta de los pobladores, e impusieron sanciones a los infractores. En "oficinas de quejas" atienden desde delitos hasta conflictos domésticos y dirimen de manera expedita, decidiendo el tipo de sanción a aplicar. Éstas abarcan desde multas o trabajos forzosos hasta la pena de muerte. Impusieron además contribuciones para financiar la construcción de carreteras y se arrogaron el derecho de vigilar la utilización de los recursos municipales. El aprovechamiento militar de la "zona de distensión" por parte de las FARC le ha otorgado ventajas que le permiten concentrar y reclutar allí efectivos, entrenarlos y formarlos ideológicamente.

2. Evolución del paramilitarismo

108. Como ya ha señalado la Alta Comisionada en informes anteriores, el Estado colombiano tiene una responsabilidad histórica innegable en el origen y desarrollo del paramilitarismo, que contó con amparo legal desde 1965 hasta 1989. Desde entonces, a pesar de que las llamadas "autodefensas" fueron declaradas inconstitucionales, han transcurrido ya diez años sin que se haya logrado su desmantelamiento efectivo. En este mismo plano histórico, particular responsabilidad le toca a las fuerzas militares, puesto que durante el extenso período de amparo legal de las "autodefensas", les correspondió promover, seleccionar, organizar, entrenar, dotar de armamento y proveer de apoyo logístico a estos grupos, dentro de un esquema general de apoyo a la fuerza pública en su lucha contrainsurgente.

109. Esta misma orientación volvió a manifestarse cuando el Decreto Extraordinario N° 356 de 1994 estableció los "Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada", más conocidos como asociaciones "Convivir". Entre 1997 y 1998, la Oficina pudo constatar cómo se alentó y organizó la proliferación de estas organizaciones en varias regiones del país, sin un adecuado mecanismo de control y supervisión. Reconocidos paramilitares encontraron el espacio para liderar algunas de estas asociaciones. Por ello se subrayó ante el Estado colombiano la inconveniencia de su mantenimiento.

110. El hecho de que la mayoría de las violaciones graves de los derechos humanos sea de la autoría de grupos paramilitares debe llevar al Gobierno a combatirlos, de manera privilegiada y eficaz. Resulta sumamente preocupante que investigaciones disciplinarias y judiciales revelen la persistencia de vínculos directos entre algunos miembros de la fuerza pública y grupos paramilitares. Ejemplo de esto, durante este año, son los casos relacionados con las actividades de la disuelta Brigada XX de Inteligencia del Ejército, y los hechos relativos a la masacre del 29 de mayo en Tibú (Norte de Santander). Esos vínculos se fortalecieron en algunas regiones del país sin que las autoridades responsables de sancionarlos ejercieran acciones contundentes para enfrentarlos. Estos grupos paramilitares siguen también manteniendo vínculos y contando con el apoyo de algunos sectores de las élites económicas y políticas locales y regionales. Las organizaciones paramilitares han expandido su reclutamiento a guerrilleros desertores, que no sólo actúan como combatientes, sino también como informantes cuyas acusaciones sirven de base para ataques contra la población civil.

111. En este contexto, la ausencia o el débil alcance de las medidas frecuentemente anunciadas por las autoridades colombianas, como el nunca materializado "bloqueo de búsqueda" reafirma la ambivalencia que aún subsiste en la asunción de responsabilidad por parte del Estado en el combate de los grupos que se denominan "autodefensas". De hecho, la Oficina ha sido testigo de declaraciones de altos oficiales del ejército señalando que los paramilitares no atentan contra el orden constitucional y, por ende, no es función del ejército combatirlos. Situaciones como éstas ponen al descubierto los límites de los deslindes del Estado con el paramilitarismo, limitándolos al campo de las declaraciones públicas o de los diseños de políticas nunca implementadas.

3. Evolución del desplazamiento interno

112. El desplazamiento interno se ha convertido en una estrategia de guerra para obtener control territorial, ya sea por amenazas o por ataques directos a la población civil. CODHES registró 225.000 desplazados en los primeros nueve meses del año y un notable aumento a partir de julio. También señaló que los principales responsables del desplazamiento siguen siendo los paramilitares, con el 47% de los casos. Sin embargo, este año los casos atribuibles a la guerrilla aumentaron del 29% en 1998 al 35%.

113. El desplazamiento forzado tiene hoy dimensión de una verdadera emergencia humanitaria. Tradicionalmente los departamentos más afectados eran Antioquia, Chocó, Santander, Sucre, César, Magdalena, Bolívar, Córdoba y Putumayo. Este año se han lanzado ofensivas paramilitares que abrieron nuevos frentes de guerra y extendieron el fenómeno a otras zonas, entre ellas los departamentos de Norte de Santander y Valle del Cauca. El desplazamiento ha desbordado las fronteras y las comunidades limítrofes se han visto compelidas a buscar refugio en países vecinos. La Oficina ha recibido testimonios en el sentido de que algunas personas han sido forzadas a retornar a Colombia.

114. En reiteradas ocasiones la Oficina ha comunicado al Gobierno su preocupación por las comunidades en riesgo de desplazamiento, sin que de dicha advertencia hayan resultado medidas y acciones oportunas de las autoridades. La respuesta ha sido siempre tardía y carente de eficacia para impedir los hechos que desencadenan los desplazamientos. Tal fue el caso del Norte de Santander a mitad de año.

115. La Oficina ha recibido numerosos testimonios sobre amenazas y atentados contra comunidades desplazadas y, particularmente, contra sus líderes. También ha registrado un aumento en las amenazas contra personas y organizaciones que trabajan con los desplazados, especialmente en las regiones del Magdalena Medio y de Urabá.

116. El acceso a la atención humanitaria y el apoyo socioeconómico para desplazados han sido insuficientes o ineficaces. Los programas para esta atención carecen de fondos suficientes, del personal regional capacitado y de la coordinación necesaria para enfrentar la actual emergencia.

117. En la reubicación y el retorno de la población desplazada en áreas rurales no ha habido una evaluación adecuada de las situaciones de seguridad, ni garantías para las personas. En numerosos casos, esto ha generado muerte y nuevos desplazamientos. Este fue el caso del Sr. Gersain Mora, desplazado consecutivamente cinco veces y ultimado a pesar de las numerosas advertencias de la Oficina sobre su inseguridad. Tampoco ha habido reparación adecuada por los bienes perdidos por los desplazados y éstos siguen sin tener acceso a la tierra en condiciones

que faciliten una solución duradera al desplazamiento. Por ello, en algunos casos, las personas desplazadas han buscado acuerdos específicos de retorno o reubicación con el Gobierno, pero ninguno de ellos ha tenido cabal cumplimiento.

118. La mayoría de los desplazados se concentran en áreas urbanas y no hay políticas ni soluciones adecuadas para estas personas. Esta falta de atención y protección eficaz e integral ha forzado a muchos a la mendicidad y provocado la radicalización de las protestas de los desplazados, que acuden a medidas extremas como la toma de oficinas públicas, locales de organizaciones humanitarias, como el ACNUR o el CICR, o infringirse públicamente lesiones físicas. Los desplazados pasan a engrosar los cinturones de pobreza de las grandes ciudades y ello hace prever el crecimiento de problemas sociales de consecuencias imprevisibles.

4. Situación de los grupos particularmente vinculados al ejercicio de las libertades fundamentales: defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, religiosos, etc.

119. La degradación del conflicto armado y la intolerancia de diversos sectores han producido un clima de intimidación que afecta de manera notoria las libertades de opinión, expresión, información, conciencia y religión, de periodistas, defensores de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales, académicos y estudiantes, religiosos, así como de servidores públicos vinculados a estos temas.

120. A principios del año, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) acusaron a las organizaciones no gubernamentales de constituir la "paraguerrilla", y anunciaron que, como represalia a los secuestros de los grupos guerrilleros, secuestrarían a integrantes de aquéllas, sindicalistas, investigadores sociales y otras personas en quienes vean agentes de la subversión. Ejemplo de esto fueron los secuestros de cuatro miembros del Instituto Popular de Capacitación de Medellín, y el de la Sra. Piedad Córdoba, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado. Las amenazas, hostigamientos y atentados contra defensores de derechos humanos obligaron al cierre de oficinas de varias organizaciones, como el caso del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSSP).

121. Durante este año la Oficina ha recibido quejas por la muerte violenta de siete periodistas por razón de su trabajo. El periodista y humorista Jaime Garzón, quien había desarrollado contactos con las guerrillas para la liberación de rehenes, fue ultimado por sicarios cuando se dirigía a su lugar de trabajo. Asimismo, un gran número de periodistas han recibido amenazas y nueve de ellos han tenido que abandonar el país. En su mayoría, las amenazas se atribuyen a grupos paramilitares. La Oficina está también preocupada por la práctica recurrente de la toma como rehenes de no menos de 18 periodistas por parte de los grupos guerrilleros (véase la sección D.3, párrs. 85 a 89).

122. La muerte del profesor Jesús Bejarano Ávila, muy activo en temas vinculados a la paz, evidencia la irrupción del conflicto armado en las universidades del país. Desde enero se sucedieron amenazas y comunicados de las AUC contra estudiantes, profesores, trabajadores y miembros de sindicatos de varios centros universitarios del país. Este fenómeno afectó principalmente a las Universidades de Antioquia, de Córdoba, y a la Nacional. Sin embargo, fueron también blanco de hostigamientos las universidades del Atlántico y del Huila. Estas amenazas se materializaron como en el caso del estudiante de la Universidad de Antioquia, Gustavo Alonso Marulanda García.

123. También fueron afectados por amenazas y atentados los trabajadores y líderes sindicales. Tal fue el caso del Sr. Tarsicio Mora de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y de miembros de los sindicatos de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de Sintramunicipio Cartago. Lo mismo ocurrió con alcaldes y personeros municipales, quienes se vieron obligados a desplazarse, exiliarse, y algunos de ellos perdieron la vida.

124. Las guerrillas han provocado atentados contra la vida de ministros religiosos en acciones aparentemente motivadas por el oficio de las víctimas. Así ocurrió con los pastores protestantes Honorio Triviño y Miguel Antonio Ospina, en el departamento del Meta, y Diego Molina, en el departamento del Huila. La guerrilla también ha forzado al cierre de lugares de culto, impedido el culto público y desterrado a varios ministros. Estas infracciones fueron cometidas por el ELN en Arauca, y por las FARC, en la zona de distensión y en el Guaviare.

125. Los grupos paramilitares formularon reiteradas amenazas contra miembros de la Iglesia católica y otros religiosos por apoyar a las comunidades de paz, especialmente en el departamento de Antioquia. Además, estos grupos han dado muerte a miembros de congregaciones religiosas y han obligado a otros a desplazarse.

V. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

126. La Oficina en Colombia, en el marco de su mandato, ha continuado con su labor de seguimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. En el presente capítulo, se analizan las medidas y acciones emprendidas por el Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones, en relación con Colombia, de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluidas en sus anteriores informes, de los procedimientos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos y de los órganos de supervisión de tratados.

127. Las recomendaciones emitidas por esos órganos se refieren particularmente a la necesidad de la adopción de una política de derechos humanos y de un plan nacional de acción; así como de medidas eficaces contra la impunidad, ya sea a través de acciones normativas (tipificación de la desaparición forzada, reforma del Código Penal Militar, abolición de la llamada justicia regional, etc.), de la sanción de los funcionarios públicos responsables de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y de las medidas de protección para los funcionarios judiciales e intervinientes en los procesos penales, entre otras. Asimismo, se ha exhortado a la adopción de medidas y acciones eficaces para combatir el paramilitarismo, así como para responder adecuadamente a la problemática del desplazamiento. Igualmente, se instó a emprender una acción decidida para la protección de los defensores de derechos humanos y de otra población amenazada y víctima de violaciones; al refuerzo de los programas y medidas destinadas a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población; y a la adopción de políticas respetuosas de la perspectiva de género y a la protección adecuada de los derechos del niño.

128. Es de destacar que la Corte Constitucional ha sostenido, en la sentencia T-568 de 1999, que las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales, generan una triple obligación con respecto a Colombia: esas recomendaciones deben acogerse y aplicarse por las autoridades administrativas, servir como base en la elaboración de proyectos legislativos y orientar el sentido y el alcance de las órdenes que han de impartir los jueces de tutela.

A. Recomendaciones relacionadas con la adopción de medidas, programas y políticas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario

129. El 12 de agosto de 1999, el Presidente de la República presentó su documento de "Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario"; este documento establece los objetivos y las áreas prioritarias de trabajo planteados para el período del actual Gobierno 1998-2002. Representa un significativo compromiso de su parte en la materia e implica un desafío de implementación para las autoridades e instituciones involucradas, mediante acciones concretas y compatibles con los objetivos incluidos en él. Estos lineamientos son una base muy útil en la perspectiva de la construcción de un plan nacional, según los designios de la Declaración y del Plan de Acción de Viena.

130. Los esfuerzos del Estado para responder al fenómeno del desplazamiento han sido insuficientes frente a la magnitud del problema. De ello son muestra la ausencia de recursos suficientes destinados al renglón de los desplazados, y la falta de reglamentación e implementación de la Ley N° 387 de parte de instituciones del Estado, las cuales supeditaron su acción a la aprobación de la política de gobierno para la atención de los desplazados por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES). Particularmente, cabe destacar la falta de acción para establecer un sistema de alerta temprana. Además, la reorganización administrativa que otorgó las funciones de coordinación de la atención de los desplazados a la Red de Solidaridad Social trajo consigo retrasos y problemas. La Oficina reconoce que este cambio puede fortalecer la atención a los desplazados, siempre y cuando se dote a esta institución del apoyo político, técnico y financiero.

131. Repetidamente se ha exhortado al Gobierno a separar del servicio a los funcionarios contra los cuales obren serios indicios de haber incurrido en violaciones graves de derechos humanos. Por lo general, el retiro de altos oficiales cuestionados por su relación con hechos violatorios de los derechos humanos se realiza mediante la figura del "llamamiento a calificar servicios", la cual carece de toda significación sancionatoria, no genera inhabilidad para el ejercicio de empleos públicos y tampoco puede ser invocada como antecedente.

132. La Procuraduría General de la Nación presentó un proyecto de ley para reformar el Código Disciplinario vigente, en el cual se tipifican como faltas disciplinarias gravísimas, sancionables con destitución e inhabilidad absoluta, conductas constitutivas de graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, a fines del año la propuesta del ministerio público aún no había sido examinada por las cámaras legislativas.

133. La Alta Comisionada ha recomendado la adopción de una política eficaz dirigida al desmantelamiento del paramilitarismo, mediante la captura, el juzgamiento y la sanción de quienes lo inspiran, organizan, comandan, integran, apoyan y financian. La respuesta estatal ha demostrado repetidamente sus limitaciones y falencias (véase el capítulo IV.E.2, párrs. 108 a 111).)

134. La Oficina saluda la aprobación de la ley, pendiente de sanción presidencial, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, destinando a desempeño femenino el 30 % de esos empleos. Colombia suscribió el 10 de diciembre de 1999 el recientemente aprobado Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. A finales de año, se presentó una propuesta de plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, las políticas de promoción de la mujer y de perspectiva de género no han sido suficientemente desarrolladas.

B. Recomendaciones atinentes a la legislación

135. La abolición de la justicia regional ha sido una de las recomendaciones reiteradamente formuladas por la Alta Comisionada y otros órganos internacionales de derechos humanos. Este año (1999), impulsada por el Gobierno, se adoptó la Ley N° 504 que reforma la justicia regional reemplazándola por la denominada "justicia especializada". Si bien la Oficina ha reconocido la necesidad de proveer de protección y seguridad a los funcionarios judiciales, testigos, víctimas y otros intervinientes en los procesos penales, los esfuerzos del Gobierno y del Estado se concentraron en la continuidad de medidas restrictivas de las garantías judiciales, sin fortalecer las que apunten a la protección efectiva y eficaz de las personas.

136. La nueva ley prevé la posibilidad excepcional de reserva de identidad de los fiscales y testigos, y establece la detención preventiva como única medida de aseguramiento para los delitos conocidos por la justicia especializada, lo cual continúa violando principios fundamentales en materia de debido proceso y garantías judiciales. Como aspectos positivos cabe señalar la abolición de los "jueces sin rostro", el restablecimiento de la audiencia pública en la etapa de juzgamiento, la prohibición de que informantes de los organismos de policía judicial puedan declarar con reserva de identidad y la prohibición de dictar sentencias condenatorias que tengan como fundamento único testimonios de personas con identidad reservada.

137. En junio de 1999 se adoptó el nuevo Código Penal Militar, el cual deberá entrar en vigencia al año de su promulgación, pero supeditado a la adopción de una ley estatutaria que establezca la estructura de la administración de la justicia militar. En él se incorporan, aunque insuficientemente, algunas de las recomendaciones internacionales. En lo que concierne al concepto de "delito en relación con el servicio", la nueva disposición no recoge todos los elementos de la sentencia C-358/98 de la Corte Constitucional y por su ambigüedad continúa abriendo el camino a interpretaciones encontradas. Asimismo, sólo excluye expresamente del fuero militar los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada, sin referirse a las otras graves violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Tampoco incorpora de manera explícita la exclusión de la obediencia debida como eximente de responsabilidad. Establece además el juzgamiento en única instancia de generales y almirantes, contraviniendo las garantías de la doble instancia.

138. Avances importantes de la reforma son la consagración del principio de separación de las funciones de comando y las judiciales, la creación de fiscales penales militares y la introducción de la parte civil. Sin embargo, las nuevas disposiciones mantienen a los altos mandos como integrantes de los tribunales, las fiscalías creadas no pertenecen a la rama judicial, y la parte civil queda excluida del conocimiento de los documentos reservados de la fuerza pública.

139. Respecto a la adopción de una ley sobre desaparición forzada en concordancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el 30 de noviembre de 1999 se aprobó la Ley N° 142/98 por la cual se tipifica la desaparición forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado y la tortura. Sin embargo, la misma no pudo entrar en vigor pues fue objetada por el Presidente de la República el 30 de diciembre por inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo que tipifica el genocidio en contra de "un grupo político o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos". La argumentación se basó en que dicha expresión "podría impedir en la práctica el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de la fuerza pública".

140. El texto de la ley recogía varias de las recomendaciones relativas a la desaparición forzada y constituía un hito histórico luego de más de una década de intentos infructuosos y reiteradas recomendaciones internacionales. Era también positivo la tipificación de los otros crímenes que constituyen graves violaciones de derechos humanos, como el genocidio, la tortura y el desplazamiento. El texto aprobado había sido objeto, sin embargo, de unos cambios en relación con la versión adoptada semanas antes por la Comisión Primera de la Cámara, en particular en relación con lo relativo a la jurisdicción y a la obediencia debida. En ambos temas no se incluía al desplazamiento y en el primero, se abandonaban los elementos específicos de la sentencia de la Corte Constitucional, relativos a la interpretación restrictiva del fuero. La objeción fue ampliamente criticada por las organizaciones no gubernamentales, analistas y políticos, pues significa una nueva postergación en la adopción de una ley fundamental buscada desde hace varios años. La Oficina en Colombia señaló la necesidad de la pronta reconsideración de la misma para su adopción definitiva y su entrada en vigencia.

141. El 19 de diciembre se remitió para sanción presidencial el proyecto de ley de reforma al Código Penal en el cual se incorporaban las disposiciones de la ley recién mencionada sobre la tipificación de los delitos de desaparición forzada, genocidio, desplazamiento forzado y tortura; el proyecto de ley de reforma también tipifica 27 infracciones al derecho internacional humanitario. Sin embargo, el Gobierno objetó, invocando razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, 85 artículos de dicho proyecto, incluyendo los que acaban de mencionarse.

142. El Estado suscribió el Estatuto de la Corte Penal Internacional pero hasta el momento el Gobierno no lo ha presentado al Congreso para su ratificación. Por otra parte, la Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, no ha sido aún ratificada, aunque el proyecto de su ley aprobatoria ya se presentó a consideración del Congreso. El uso de minas antipersonales por parte de la guerrilla, especialmente de fabricación artesanal, continúa. Las fuerzas militares siguen haciendo uso de las minas para proteger sus instalaciones, y hasta el momento no ha sido diseñada una estrategia para proceder a su destrucción. No se dispone aún de un estudio completo sobre las áreas del territorio afectadas por la presencia de estas minas y sobre el número de víctimas causado por ellas. Asimismo, el Congreso aprobó la Convención de París sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas

químicas y sobre su prohibición y está sujeto ahora a la revisión de la Corte Constitucional, paso indispensable para su ratificación.

143. La reforma del Código del Menor, para armonizarlo con la Convención sobre los Derechos del Niño, no fue aún presentada al Congreso. Continúan aplicándose disposiciones nacionales cuyo contenido es incompatible con la normativa internacional, en temas como el del trabajo infantil y el de la adopción de medidas sin carácter judicial para tratar a los menores infractores. Por otra parte, es importante señalar como una acción muy positiva que, en aplicación de la Ley N° 548 de 1999, por la cual se prorroga la vigencia de la Ley de orden público, el Estado prohibió en forma absoluta la participación de menores de 18 años en las filas del ejército nacional y dio de baja a 1.003 menores que se encontraban prestando servicio militar.

144. Cabe mencionar la promulgación de la Ley N° 497 de 1999, por la cual se crearon los jueces de paz y se reglamentó su organización y funciones, así como la entrada en vigencia de la Ley N° 472 de 1988, referida al desarrollo de las acciones populares y las acciones de grupo, recursos que protegen derechos colectivos, aunque pendientes de implementación.

145. En cuanto a la legislación sobre los "Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada", conocidos como asociaciones "Convivir", ésta no ha sido derogada, de manera que tales servicios pueden hoy seguir estando a cargo de personas de condición particular. Sin embargo, luego de que se restringieran jurisprudencial y normativamente las funciones de estos grupos, su número decreció progresivamente. La Oficina tiene razones serias para creer que no pocos de sus integrantes están hoy vinculados al accionar del paramilitarismo.

C. Recomendaciones relativas al funcionamiento de la justicia

146. Entre los obstáculos y dificultades identificados en el funcionamiento de la justicia están los relacionados con la falta de seguridad de los funcionarios judiciales y los sujetos procesales, la ineficacia en el cumplimiento de las órdenes de captura, el traslado de los casos a la justicia penal militar, la insuficiente celeridad en los procesos una vez que pasan a juicio y la ausencia de condenas, en particular, cuando hay funcionarios involucrados en violaciones de derechos humanos.

147. Existen en Colombia varios comités para dar impulso a las investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario³. La Oficina ha prestado asesoramiento y participado como observadora en varios de ellos. La mayoría de éstos se ha reunido en escasas oportunidades y, a pesar de que sus objetivos eran operativos, se han limitado a analizar las dificultades sin que esta evaluación haya sido traducida en acciones concretas y contundentes para superarlas. El Comité especial de impulso a las investigaciones de

³ Estos son, particularmente, el Comité Especial de impulso a las investigaciones de violación de derechos humanos, creado por el Decreto N° 2429 de 1998, la Comisión Interinstitucional de seguimiento a las investigaciones que se adelantan por la violación de los derechos humanos en el Departamento de Arauca, creada por el Decreto N° 2321 de 1998, la Comisión de Derechos Humanos de los pueblos indígenas, creada por el Decreto N° 1396 de 1996, y la Comisión de Derechos Humanos de los trabajadores, creada por el Decreto N° 1828 de 1998.

violaciones de derechos humanos, presidido por el Vicepresidente de la República, se ha reunido solo dos veces, apoyado por otras reuniones de un grupo de trabajo. Registró formulaciones de acusación pero ninguna condena penal en los casos examinados. Además, en muchos de ellos, por deficiencias normativas, las sanciones disciplinarias se limitaron a "reprensiones severas", que ni siquiera incluyen la destitución, como en el caso del homicidio del senador de la Unión Patriótica Manuel Cepeda⁴.

148. Las recomendaciones en relación con la justicia penal militar no se ven reflejadas en la práctica. El Consejo Superior de la Judicatura continuó trasladando casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario a la jurisdicción castrense. En la jurisdicción penal militar continúan abundando los fallos condenatorios para delitos estrictamente militares (como el de desertión), mientras que es notorio el ínfimo número de sentencias de condena por conductas constitutivas de violaciones de derechos humanos. Para efectos de asumir el conocimiento de estas violaciones se ha alegado en varias ocasiones el carácter omisivo de la conducta. Esto ha llevado a la incongruencia de considerar en un mismo hecho, que los oficiales de rango superior deben ser procesados por los tribunales militares, mientras que la conducta de sus subalternos debe ser conocida por jueces ordinarios. Ejemplo de lo anterior es la sentencia proferida en el caso de la masacre de Mapiripán: en este caso, la Procuraduría General de la Nación solicitó a los órganos judiciales la provocación del conflicto de competencia que puso en manos de los tribunales militares el procesamiento de algunos de los oficiales sindicados.

149. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía siguió cumpliendo una labor importante en materia de investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, pero no logró superar los inconvenientes registrados en materia de seguridad, de recursos, de fortalecimiento de su experiencia y de efectividad de sus órdenes de captura. Este año (1999), por el contrario, se ha reflejado particularmente en esa Unidad, el debilitamiento institucional que afecta a varios sectores del Estado.

150. El Programa de protección a testigos, víctimas, funcionarios e intervinientes en el proceso penal, ha sido incapaz para proveer de medios y recursos adecuados a quienes se ven amenazados, especialmente en los procesos donde se encuentran implicados grupos paramilitares o grupos insurgentes. Si bien el Programa contempla la protección de los funcionarios judiciales, su aplicación se ha limitado a los sujetos procesales, pues los reducidos recursos asignados no han permitido cubrir la protección de aquellos. Además, el Programa plantea en la práctica serias limitaciones en cuanto a los alcances, tiempo y formas de protección, así como a los recursos. La Oficina ha recibido varias quejas de parte de testigos y víctimas que sometidos al programa de protección, al cabo de un breve plazo se encuentran fuera de él y bajo reiteradas amenazas contra su vida e integridad y la de sus familias. Varios de los quejosos se han visto obligados a recurrir, por sus propios medios, a la ayuda internacional para abandonar el país, y en otros casos, pasan a formar parte del gran número de desplazados.

⁴ Cabe señalar que en este caso fueron condenados penalmente en el mes de diciembre de 1999 a 43 años de prisión los sargentos J. Gil Zúñiga y H. Median Camacho, ex miembros de la desaparecida Brigada XX del Ejército, y absuelto el jefe de las AUC, Carlos Castaño.

D. Recomendaciones relativas a la protección de grupos vulnerables

151. El Programa de Protección Especial, a cargo del Ministerio del Interior, es el mecanismo oficial de protección para personas amenazadas más empleado. Éste pretendió atender en 1999, mediante la provisión de medidas de protección, 93 casos de protección para individuos y para organizaciones. Problemas de orden administrativo y retrasos en la ejecución del presupuesto han afectado seriamente su efectividad. Con una tasa de ejecución de aproximadamente el 50%, al cierre del año existe la real posibilidad de que en el 2000 el presupuesto de este programa se reduzca drásticamente. Cabe señalar que a pesar de repetidas peticiones, hasta la fecha se desconoce el balance de los fondos destinados para la provisión de medidas de protección "dura" (escortas, chalecos antibala, etc.) a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

152. La Oficina dio seguimiento al compromiso asumido por el Estado para que el Procurador General de la Nación procediera a la revisión de los archivos de inteligencia militar donde se consignen informaciones sobre miembros de las organizaciones no gubernamentales. Aunque en septiembre la Oficina tuvo noticias de que tal revisión se había terminado, hasta la fecha se desconoce el resultado de la misma.

153. A pesar de la voluntad expresada por el Gobierno de Colombia de proteger los derechos de los trabajadores, preocupa a la Oficina la posición adoptada por altos funcionarios públicos en el sentido de que "los actos de violencia contra miembros de los sindicatos y dirigentes son sólo una expresión del conflicto armado y manifestación fluctuante de las diferentes formas de criminalidad que afectan al país"⁵. La Oficina considera que la violencia ejercida contra el movimiento sindical no puede verse reducida a esta circunstancia, y recuerda la ineludible obligación del Estado de proteger y garantizar la vida, la integridad y las garantías sindicales de los trabajadores. La Oficina manifestó su preocupación por el proyecto de ley N° 135 de 1999, presentado al Congreso, en lo que modifica el Programa de Protección del Ministerio del Interior para personas amenazadas comprendido en la Ley N° 418 de 1997. El proyecto aludido incorporaba a los periodistas y comunicadores sociales como sujetos protegidos, pero no incluyó a los sindicalistas y otros representantes o grupos comunitarios, sociales, étnicos, etc. Finalmente, el 23 de diciembre se prorrogó la Ley N° 418, sin modificaciones en este punto, con lo cual, los sindicalistas quedan como antes comprendidos en dicha protección. La propuesta de incorporar a los periodistas no fue acogida en el texto adoptado. Cabe recordar que éste es prácticamente el único, a parte del de la Fiscalía, que prevé dicha protección.

154. La Oficina está preocupada por la ausencia de una estrategia y la falta de mecanismos institucionales de protección a las comunidades en riesgo de desplazamientos y a los desplazados.

⁵ Comunicación del Embajador de Colombia ante el Reino Unido, Sr. Humberto de la Calle, al Vicepresidente del Consejo de Administración de la OIT. 12 de octubre de 1999.

VI. ACTIVIDADES DE ASESORAMIENTO Y ASISTENCIA TÉCNICA DE LA OFICINA

155. El trabajo de asesoría y asistencia técnica está íntimamente ligado a la tarea de observación que realiza en Colombia la Oficina. Dicha observación, con el acumulado de los últimos dos años, permitió realizar un diagnóstico de la situación de las instituciones colombianas y priorizar los ámbitos de actuación y apoyo. La cooperación busca contribuir a avanzar en la construcción del Estado de derecho, la implementación de las recomendaciones formuladas por los diversos organismos de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de derechos humanos.

156. En el marco de su mandato y conforme a la metodología señalada, en el período correspondiente al presente informe, la Oficina incrementó su diálogo con los más altos representantes de las instituciones nacionales encargadas de la protección y promoción de los derechos humanos. La Oficina ha concertado con las distintas autoridades nacionales los objetivos y resultados que deben ser alcanzados en el trabajo conjunto, que en esta primera etapa son puntuales, modestos, y de impacto visible y medible. Cabe destacar la receptividad y disposición de las autoridades gubernamentales y no gubernamentales al programa de actividades propuesto. La Oficina ha suscrito diversos acuerdos de cooperación con instituciones de la rama ejecutiva, de la rama judicial, con los órganos de control, y con entidades académicas.

157. En desarrollo de dicha cooperación se llevaron a cabo varias reuniones y actividades destinadas al asesoramiento para determinar las necesidades y prioridades de la asistencia y para responder a diversas problemáticas vinculadas a las funciones específicas de la institución respectiva. Ejemplo de esto fue el asesoramiento prestado por la Oficina al equipo de la Vicepresidencia en la elaboración de la política gubernamental en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Asimismo se realizaron diversas gestiones y acciones concretas para definir el plan de actividades y comenzar la implementación de los acuerdos de cooperación.

A. Vicepresidencia de la República

158. La Oficina suscribió el 21 de mayo de 1999 con el Vicepresidente, en su calidad de responsable de la coordinación de la política gubernamental en materia de derechos humanos, un convenio marco de cooperación técnica. Los objetivos específicos de la asistencia son: a) la formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; b) la implementación de políticas, programas y medidas para el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos y mecanismos internacionales y nacionales de derechos humanos; c) la puesta en marcha del programa de promoción y difusión en derechos humanos. A raíz de la presentación del documento ya referido de política de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la Oficina brindará un intenso apoyo a la importante tarea de priorizar acciones y actividades para la puesta en marcha de la misma.

B. Fiscalía General de la Nación

159. La Oficina y la Fiscalía General de la Nación han suscrito una carta de intención que tiene como objetivos brindar asesoramiento para: a) diseñar un sistema de protección para testigos, víctimas y funcionarios de la fiscalía, que permita buscar una mejor respuesta a la insuficiencia mostrada por los mecanismos existentes, y que aborde de manera eficaz el tema de la protección a fin de garantizar una adecuada administración de justicia; b) diseñar un programa de capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario para el personal de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía y para el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) adscrito a esta Unidad.

C. Consejo Superior de la Judicatura

160. La Oficina y el Consejo Superior de la Judicatura han firmado un convenio de cooperación que tiene como objetivos el diseño de un curso de derechos humanos y derecho internacional humanitario dentro de la currícula de formación de los funcionarios, a fin de mejorar la aplicación e interpretación de esas normas. Igualmente, se estimulará el desarrollo de estudios e investigaciones en esta materia para fortalecer la capacidad investigativa de los funcionarios y docentes de la Escuela Judicial

D. Procuraduría General de la Nación

161. La Oficina ha suscrito con esta institución, cabeza del Ministerio Público, un acta de entendimiento con el objetivo de brindar asesoramiento y asistencia técnica para: a) fortalecer la capacidad preventiva y disciplinaria en la investigación por violaciones a los derechos humanos; b) dinamizar las relaciones de los distintos sectores de la sociedad civil con el Ministerio Público y su acceso a mecanismos preventivos, de control y disciplinarios en la materia; c) adelantar programas de capacitación a nivel nacional para los funcionarios de la Procuraduría.

E. Defensoría del Pueblo

162. La Oficina y la Defensoría del Pueblo han suscrito un convenio marco de cooperación que tiene como objetivos: a) el mejoramiento del sistema de recepción y trámite de quejas; b) la definición de un sistema de alerta temprana para prevenir masacres y el desplazamiento forzado; c) la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la Defensa Pública y la efectividad del derecho a una defensa adecuada proporcionada por el Estado. La asistencia estará dirigida en una primera etapa a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y a la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Inicialmente se desarrollará un diagnóstico que permita relevar la situación en la que se encuentran ambas direcciones, a fin de iniciar las acciones que contribuyan a dar una respuesta oportuna y eficaz a los ciudadanos.

F. Universidad Nacional

163. A la Universidad Nacional, como institución académica del Estado, le corresponde la formación de los futuros profesionales, entre ellos los del derecho; por ello, la Oficina en Colombia y la Universidad han suscrito un convenio marco de asistencia y cooperación técnica que tiene como objetivos: a) el diseño y formulación de programas de educación en derechos humanos y derecho internacional humanitario; b) las actividades y programas tendentes a la

difusión de las normas y recomendaciones internacionales en esta materia; c) actividades y programas destinados a la incorporación de la enseñanza de estos derechos en el pensum académico regular de la formación universitaria.

G. Organizaciones no gubernamentales

164. En el período correspondiente al presente informe, la Oficina comenzó a definir lineamientos temáticos de asesoría para fortalecer la capacidad propositiva de las ONG, las cuales se están plasmando en actividades de capacitación, promoción y difusión en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

VII. CONCLUSIONES

165. Durante 1999 continuaron presentándose en todo el territorio nacional graves violaciones a los derechos civiles y políticos. Entre ellas se destacan las que afectaron el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a la libertad de circulación y residencia, y al debido proceso. Preocuparon principalmente a la Oficina en Colombia la gravedad del desplazamiento interno, la problemática de la impunidad, y el debilitamiento de las instituciones del Estado.

166. Con esto se puso de manifiesto la fragilidad e ineficacia del Estado para prevenir atentados y proteger a un crítico número de personas y poblaciones amenazadas en todo el país. El deterioro de la situación de derechos humanos abarcó tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales. Estos últimos fueron afectados por las circunstancias que se acaban de señalar, y en particular por la crisis económica nacional y la vulnerabilidad de los líderes sindicales y sociales.

167. Este año se produjo una seria degradación del conflicto armado, con gravísimas consecuencias sobre la población civil: los paramilitares intensificaron sus acciones mediante el homicidio de civiles; las guerrillas incrementaron particularmente la toma de rehenes, incluyendo tomas masivas.

168. Los derechos humanos no han sido objeto de un tratamiento suficientemente prioritario por parte del Gobierno; asimismo, tampoco lo han sido las recomendaciones internacionales. Los diálogos de paz no siempre estuvieron estrechamente vinculados a los derechos humanos ni paralelamente acompañados de la atención a otros retos inmediatos de la problemática de estos derechos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. El documento de política de derechos humanos y derecho internacional humanitario, presentado por el Gobierno, constituye una valiosa iniciativa. Sin embargo, esos objetivos deben traducirse en acciones y decisiones coherentes y armoniosas, respetadas y aplicadas por todas las autoridades gubernamentales.

169. Paralelamente, frente a la constante degradación del conflicto armado, ninguna de las partes que intervienen en las hostilidades ha hecho esfuerzo alguno evidente para respetar los estándares mínimos humanitarios que alivien el padecimiento de la población civil y, en general, del conjunto de personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario.

170. El Estado tiene una responsabilidad en relación con la actual magnitud y complejidad del fenómeno paramilitar. A la continua persistencia de actitudes omisivas, permisivas, de complicidad o acción directa con respecto al paramilitarismo, se suma la ausencia de una política activa de combate al mismo.

171. La acción del Estado en materia de desplazamiento ha sido insuficiente, tanto en la prevención como en la protección y la asistencia. Además, cuando ha pretendido dar respuesta ante la situación de las personas y comunidades desplazadas ella ha estado orientada primordialmente, y de manera insuficiente, a la mera asistencia de necesidades básicas y no a la seguridad ni a soluciones duraderas.

172. El deber del Estado de proteger la vida e integridad de la población amenazada, en particular la de defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, desplazados, académicos, indígenas, religiosos e intervinientes en procesos penales no ha sido asumido eficazmente. No se ha advertido por parte del Estado, ni de las instituciones responsables, claros esfuerzos para dotar con recursos suficientes a los programas de protección de personas amenazadas, tanto de la Fiscalía como del Ministerio del Interior. Sin embargo, la Oficina en Colombia toma nota de la directiva presidencial relativa al respeto de la labor de defensa y promoción de derechos humanos y espera que ésta sea escrupulosamente cumplida y que los que atentan contra ella, sean efectivamente sancionados.

173. Al grave deterioro de los derechos fundamentales sigue sumándose el problema de la impunidad, al amparo de la cual se sustraen a la acción de la justicia los responsables de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. A esta impunidad no sólo contribuyen factores de tipo funcional, sino también elementos de carácter político. De ella se genera grave desprestigio para las instituciones, desestímulo para los denunciantes y robustecimiento de la acción criminal.

174. Algunas modificaciones legales importantes se produjeron en 1999. Aunque la Oficina logró que sus observaciones y las recomendaciones internacionales estuvieran presentes en los debates, ha percibido una cierta ambigüedad por parte del Gobierno en relación con el apoyo decisivo a algunas de ellas. Por ejemplo, en las reformas a la justicia regional, el Ministerio de Justicia había intentado recoger gran parte de las normas y recomendaciones internacionales, pero el alto Gobierno terminó apoyando el proyecto impulsado por el Ministerio del Interior, que incorporaba más restricciones a las garantías procesales de la defensa y se alejaba más de esas recomendaciones.

175. El funcionamiento de la justicia militar siguió siendo el mismo que, en pasados informes, suscitó las observaciones de la Oficina. El nuevo Código Penal Militar no constituye una respuesta plena a las recomendaciones internacionales formuladas a Colombia en esta materia (véase el párrafo 137). Preocupa que su entrada en vigencia haya sido condicionada a la promulgación de una ley cuya elaboración exige procedimientos complejos y dilatados.

176. La objeción del Presidente al proyecto de ley, aprobado por el Congreso, que tipifica la desaparición forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado y la tortura representa una gran decepción ante los esfuerzos de dar una respuesta significativa a las recomendaciones internacionales y a un vacío legislativo importante. Asimismo, la objeción del Gobierno a varios artículos del proyecto de reforma al Código Penal que incorpora la tipificación de la desaparición

forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado y la tortura así como otras conductas constitutivas de infracciones al derecho internacional humanitario, representa un retroceso en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales y deja un vacío legislativo importante.

177. La Oficina seguirá con detenimiento la interpretación y efectiva aplicación por parte de los órganos competentes de aquellas modificaciones normativas cuya compatibilidad con las normas y principios internacionales ha sido materia de las observaciones antes señaladas.

178. El incrementado del presupuesto destinado al sistema carcelario no se ha reflejado en la solución de los problemas que lo vienen afectando. El hacinamiento, la inseguridad y las malas condiciones que rodean la detención, no han sido enfrentados por el Estado con una política penitenciaria consecuente.

179. En el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, tampoco se constataron cambios y medidas fundamentales para impulsar decisivamente el disfrute equitativo de estos derechos. Por otra parte, la política de ajuste estructural y la crisis económica que aflige al país han tenido como consecuencia un elevado costo social.

180. Aunque reconocida constitucionalmente, la libertad sindical ha carecido de un desarrollo legal que asegure su pleno y efectivo ejercicio en los términos de los instrumentos internacionales.

181. Se desarrolló legislativamente el deber estatal de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. A pesar de ello, no se ha avanzado en la implementación de políticas, proyectos y programas para incorporar el enfoque de género y la difusión de la normativa específica sobre la mujer, así como la problemática de la violencia contra la mujer, en los programas de formación y capacitación en todos los niveles.

182. El Estado no ha desarrollado adecuadamente su obligación constitucional y convencional de adoptar medidas afirmativas en favor de los grupos discriminados o marginados. La conducta discriminatoria aún no ha sido tipificada como hecho punible en la legislación penal.

VIII. RECOMENDACIONES

183. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cumplimiento del Acuerdo que dio origen a la Oficina en Colombia, y en concordancia con los pronunciamientos, observaciones y recomendaciones hechas al Estado colombiano por los diversos organismos y procedimientos de las Naciones Unidas que se ocupan de la situación de los derechos humanos en el país, formula las siguientes recomendaciones:

Recomendación N° 1

184. La Alta Comisionada reitera al Estado colombiano la importancia de dar prioridad a una política efectiva, coherente e integral de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

Recomendación N° 2

185. La Alta Comisionada insta nuevamente a todas las partes en el conflicto armado a adecuar sus comportamientos al respeto irrestricto de las normas del derecho internacional humanitario y a la efectiva protección de la población civil.

Recomendación N° 3

186. La Alta Comisionada alienta al Gobierno de Colombia, a los otros actores en el conflicto y a la sociedad colombiana a continuar los esfuerzos para la obtención de una solución negociada del conflicto armado.

Recomendación N° 4

187. La Alta Comisionada insta nuevamente al Estado colombiano a combatir efectivamente el paramilitarismo y a lograr su desmantelamiento definitivo, mediante la captura, el juzgamiento y la sanción de quienes lo inspiran, organizan, comandan, integran, apoyan y financian, incluyendo a los servidores públicos vinculados al mismo.

Recomendación N° 5

188. La Alta Comisionada reafirma la obligación del Estado colombiano de responder adecuadamente de manera integral y prioritaria al grave problema del desplazamiento, mediante la adopción de medidas efectivas para prevenirlo y brindar protección y atención a los desplazados. Recomienda el establecimiento de un sistema de alerta temprana, la urgente reglamentación de la Ley N° 387, la puesta en marcha de la Red Nacional de Información prevista en ella, y la implementación de la política del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), en concordancia con los Principios Rectores. Asimismo, insta al desarrollo de un mecanismo legal idóneo y específico para la reubicación o el retorno de los desplazados que facilite el acceso a la propiedad de la tierra. Alienta al cumplimiento de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General para los Desplazados Internos (E/CN.4/2000/83/Add.1) y a la implementación de los objetivos de los Principios Rectores sobre la materia.

Recomendación N° 6

189. La Alta Comisionada exhorta al Estado colombiano a asumir la responsabilidad de proteger la vida e integridad de los fiscales, jueces, funcionarios de policía judicial, víctimas y testigos, sin vulnerar con ello los derechos fundamentales de los procesados. También lo insta a hacer denodados esfuerzos para dotar con recursos suficientes los programas de protección.

Recomendación N° 7

190. La Alta Comisionada insta a adoptar medidas efectivas para garantizar la vida e integridad de los defensores de derechos humanos así como de sindicalistas, indígenas, periodistas, académicos, religiosos y servidores públicos amenazados como consecuencia de actividades vinculadas al ejercicio de derechos y libertades fundamentales. Igualmente, a fortalecer con suficientes recursos los programas de protección para esta población. Recuerda al respecto las

recomendaciones contenidas en el informe conjunto del Relator Especial sobre la tortura y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre su visita a Colombia (E/CN.4/1995/111, párrs. 115 a 132).

Recomendación N° 8

191. La Alta Comisionada enfatiza la necesidad de que el Estado colombiano adopte todas las medidas necesarias para hacer efectivo en todo el territorio nacional, incluyendo la llamada "zona de distensión", el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

Recomendación N° 9

192. La Alta Comisionada reafirma la obligación del Estado colombiano de luchar contra la impunidad mediante una adecuada administración de justicia, la correcta aplicación de las normas nacionales e internacionales, el fortalecimiento del trabajo de la Fiscalía y en particular de su Unidad de Derechos Humanos, el respeto de los principios de independencia e imparcialidad y la sanción efectiva de los responsables de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Recuerda al respecto las observaciones formuladas por el Relator sobre la independencia de los jueces y abogados en su informe de la misión a Colombia (E/CN.4/1998/39/Add.2). Asimismo, insta a la aprobación del nuevo Código Único Disciplinario.

Recomendación N° 10

193. La Alta Comisionada insta al Gobierno de Colombia y al Congreso a adoptar la normativa requerida para la entrada en vigencia del nuevo Código Penal Militar. Dicha norma debe tomar en cuenta los principios y recomendaciones internacionales sobre independencia e imparcialidad de los funcionarios encargados de administrar justicia, la formación jurídica de éstos y el carácter restringido del fuero. Asimismo, exhorta a las autoridades competentes a la adecuada aplicación e interpretación de estos principios.

Recomendación N° 11

194. La Alta Comisionada pone de presente ante las autoridades colombianas la necesidad de restablecer la plena vigencia del derecho de hábeas corpus, mediante la adopción de las reformas legislativas necesarias para garantizar a toda persona el derecho a impugnar, bajo términos perentorios, la legalidad de su detención ante una autoridad independiente de aquella que la dictó.

Recomendación N° 12

195. La Alta Comisionada recomienda al Gobierno de Colombia que la aprehensión de personas por la policía con finalidades preventivas, llamadas "capturas momentáneas", se ajuste a las normas internacionales que prohíben las privaciones ilegales o arbitrarias de la libertad. Para ello le exhorta a introducir en las leyes de policía las reformas pertinentes.

Recomendación N° 13

196. La Alta Comisionada reitera al Estado colombiano la necesidad de atender adecuadamente el problema carcelario, mediante la adopción de una política penitenciaria acorde con principios internacionales en la materia, el uso restrictivo de la prisión preventiva, medidas que permitan superar los problemas estructurales y el mejoramiento de las condiciones de detención.

Recomendación N° 14

197. La Alta Comisionada exhorta al Gobierno de Colombia a presentar un proyecto de ley para la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Recomendación N° 15

198. La Alta Comisionada recomienda al Estado colombiano que no siga postergando la tipificación de la desaparición forzada y otras violaciones graves de derechos humanos, así como la ratificación de la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas.

Recomendación N° 16

199. La Alta Comisionada exhorta al Estado colombiano a incorporar en todos sus programas y políticas la perspectiva de género, a destinar los recursos necesarios para la ejecución de los mismos, y a prestar atención de manera prioritaria a las mujeres víctimas de todo tipo de violencia y del desplazamiento, y dar cumplimiento a las observaciones y recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su informe sobre su 20° período de sesiones (1999) (véase A/54/38/Rev.1, primera parte, párrs. 348 a 401).

Recomendación N° 17

200. La Alta Comisionada reitera la necesidad de armonizar la normativa interna con la Convención sobre los Derechos del Niño, tal como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño en su informe sobre su quinto período de sesiones (1994) (véase CRC/C/24, párrs. 67 a 82). Asimismo, exhorta a las autoridades colombianas a adoptar medidas y programas eficaces de atención de la niñez desvinculada del conflicto armado, de prevención y protección de las víctimas de abuso sexual y de explotación laboral, así como para un tratamiento adecuado de los menores infractores y niños de la calle.

Recomendación N° 18

201. La Alta Comisionada reitera al Estado colombiano la obligación de adoptar todas las medidas adecuada para garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, focalizar las inversiones y políticas públicas hacia la población más desfavorecida, reducir progresivamente la inequidad para hacer accesible a toda la población los derechos básicos esenciales, evaluar periódicamente las consecuencias de las políticas de ajuste estructural, y mejorar el sistema de indicadores para la medición de los logros en este campo. Insta igualmente al seguimiento de las recomendaciones formuladas a Colombia por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/1995/12, párrs. 21 a 30).

Recomendación N° 19

202. La Alta Comisionada recomienda la adopción de las reformas legales necesarias para ajustar la legislación interna a los Convenios 87 y 98 de la OIT, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación y sobre aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, así como el seguimiento de las recomendaciones de la OIT.

Recomendación N° 20

203. La Alta Comisionada exhorta a la adopción en la normativa interna de disposiciones sobre discriminación racial, con prohibiciones y sanciones específicas, de conformidad con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y los requerimientos manifestados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en el informe sobre sus dos períodos ordinarios de sesiones de 1999 (A/54/18, párrs. 474 a 481).
