



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1989/18/Add.1
6 de febrero de 1989

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
45° período de sesiones
Tema 10 c) del programa

CUESTION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS SOMETIDAS
A CUALQUIER FORMA DE DETENCION O PRISION

CUESTION DE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS

Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias

Adición

Informe de la visita realizada a Colombia por dos miembros del
Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias
(24 de octubre a 2 de noviembre de 1988)

I. INTRODUCCION

1. Por carta de fecha 25 de marzo de 1988, el Gobierno de Colombia invitó al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias a visitar el país en relación con informes sobre desapariciones que le había transmitido el Grupo. En su 24° período de sesiones, en mayo de 1988, el Grupo de Trabajo decidió aceptar la invitación y, en su 25° período de sesiones, delegó en el Sr. Toine van Dongen y el Sr. Diego García Sayán la realización de la visita en nombre del Grupo. La visita a Colombia tuvo lugar del 24 de octubre al 2 de noviembre de 1988.

2. Durante la visita, los dos miembros de la misión fueron recibidos por el Presidente de la República, los Ministros de Defensa, Relaciones Exteriores, Gobierno y Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, así como los procuradores delegados para la defensa de los derechos humanos, para las fuerzas militares y para la policía nacional, el Vicepresidente y otros magistrados de la Corte Suprema, los consejeros presidenciales para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, para el Desarrollo Social y para la Reconciliación, Rehabilitación y Normalización, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Director Nacional de Instrucción Criminal, los Gobernadores de Antioquia y Valle, así como otros altos funcionarios del ejecutivo, las fuerzas armadas y el poder judicial, tanto en la capital como en las ciudades de Medellín y Cali. Los miembros de la misión tuvieron también la ocasión de celebrar audiencias con un gran número de testigos, familiares de personas desaparecidas, representantes de organizaciones pro derechos humanos y asociaciones de familiares. Además, se reunieron con dignatarios de la Iglesia Católica Romana y el Comité de Laicos de la Comisión de Derechos Humanos de la Conferencia Episcopal, representantes de los partidos políticos, universidades e instituciones docentes, el colegio de abogados y los medios de comunicación. Al igual que en anteriores visitas similares, se esforzaron por escuchar, con sujeción al limitado tiempo disponible, una amplia variedad de opiniones sobre la compleja situación de las desapariciones en Colombia expuesta por distintos sectores representativos de la vida política, jurídica, religiosa e intelectual de Colombia. Los miembros de la misión visitaron también las ciudades de Cali, Medellín y Girardot, esta última ciudad en relación con un foro de personeros (funcionarios municipales mencionados en los párrafos 33 y 34) organizado por el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, y se entrevistaron con una testigo en la prisión de mujeres de Medellín.

3. El presente informe sobre la visita refleja las conversaciones que los miembros de la misión tuvieron en Colombia respecto de la situación de las desapariciones y aspectos conexos. En el capítulo II se describe brevemente el contexto de violencia en que ha de considerarse el problema de las desapariciones en Colombia. El capítulo III contiene una descripción del marco jurídico e institucional del país en lo relativo a las desapariciones, tanto en sus aspectos teóricos como respecto de la aplicación práctica de los procedimientos jurídicos expuestos en las conversaciones celebradas con las autoridades competentes y miembros de la profesión jurídica; el capítulo IV describe las principales características de los casos de desapariciones que los miembros de la misión pudieron estudiar con detalle durante la visita y hace una evaluación de la información obtenida. Contiene además datos estadísticos y un gráfico que muestra la evolución del fenómeno según las

fechas en que se produjeron los casos transmitidos hasta ahora por el Grupo de Trabajo. La posición de las autoridades, tal como fue expuesta a los miembros durante la visita, se encuentra en el capítulo V. Las observaciones y recomendaciones finales figuran en el capítulo VI.

4. El Grupo de Trabajo desea recalcar que recibió una cooperación sumamente valiosa, tanto en los preparativos para la visita como en su realización, sobre todo de la oficina del Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, que actuó de coordinador de la visita. La oficina aceptó todas las peticiones de celebrar reuniones con funcionarios y las preparó en la forma más eficaz; los miembros de la misión no tropezaron con ninguna clase de obstáculos para recibir a representantes de organizaciones no gubernamentales, testigos y familiares de las personas desaparecidas. Los miembros de la misión lamentan, sin embargo, que los senadores de los partidos conservadores y liberales con que se pusieron en contacto no pudieran aceptar su invitación de celebrar un intercambio de puntos de vista.

5. Debe tenerse en cuenta que, como cuestión de principio, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias desempeña su mandato con ánimo humanitario, y no actúa en forma acusatoria. La misión a Colombia se debe considerar desde ese mismo punto de vista.

II. CONTEXTO DE VIOLENCIA

6. En la presente parte del informe se describe brevemente el contexto de violencia en que deben ser consideradas las desapariciones denunciadas en Colombia, ya que, tanto en términos doctrinales como prácticos, no es posible separar por completo la cuestión de las desapariciones de la de las violaciones globales de los derechos humanos o del proceso sociopolítico que ha engendrado unas y otras. En el caso de Colombia sobre todo, la complejidad de la situación es de tal magnitud que el Grupo de Trabajo no informaría adecuadamente a la Comisión de Derechos Humanos si no tratara de hacer un breve resumen de la misma, limitándola a los aspectos que considera indispensables para llegar a una comprensión general del contexto. Es evidente que existe un contexto más amplio de derechos y circunstancias que tienen cierta influencia sobre la situación, ahora bien, describirlo llevaría al Grupo mucho más allá de los límites de su mandato.

7. Bosquejar un cuadro global de los diversos factores que contribuyen a la espiral de violencia en Colombia es sumamente difícil dada la situación que prevalece en el país. Para empezar, toda generalización acerca de los factores que influyen en la situación pasa por alto forzosamente las importantes variantes de cada uno de ellos. Segundo, existen profundas diferencias regionales. Tercero, las alianzas entre las diversas partes están en constante cambio y evolución. Por consiguiente, en el caso de Colombia, optar por la simplificación sería un enfoque equivocado 1/.

8. En la mayor parte de su historia reciente, Colombia ha estado inmersa en la violencia. Abundan los ejemplos de acciones despiadadas a cargo de guerrilleros, escuadrones de la muerte, traficantes de estupefacientes, criminales de derecho común, así como de las fuerzas de orden público, que han causado gran número de víctimas. Lo cierto es que los hechos son

sobrecogedores. Desde hace varios años, el homicidio ha sido la principal causa de muerte de los varones adultos 2/. En 1987 hubo más de 11.000 asesinatos. Al parecer, la frecuencia de las muertes violentas en Medellín, una ciudad especialmente turbulenta, es de una cada tres horas. Por lo que respecta al país en conjunto, entre enero y octubre de 1988, el número de muertes violentas con connotación política ascendió a 3.413. Además, unas 150 muertes se produjeron en operaciones de "limpieza" contra prostitutas, mendigos y niños vagabundos. Circulan libremente las llamadas "listas de la muerte". En un país en que hay legalmente más de un millón de armas de fuego en poder de particulares, se dice que es fácil encontrar asesinos a sueldo (sicarios).

9. Durante 40 años como mínimo, Colombia ha estado inmersa en luchas enconadas y derramamientos de sangre. En 1948, fue asesinado un dirigente político popular, Jorge Eliecer Gaitán, lo que marcó el comienzo de un prolongado período de disturbios, conocido como "La Violencia", en que los principales partidos políticos del país, liberal y conservador, se enzarzaron en una pugna vehemente. Se calcula que como consecuencia de esa situación murieron como mínimo 200.000 personas. Por fin, en 1958, se halló un terreno de entendimiento político entre ambas partes. Sin embargo, otros sectores de la vida política quedaron excluidos de ese entendimiento, lo que condujo a un enfrentamiento de naturaleza diferente.

10. En el decenio de 1960, sobre todo, aparecieron en Colombia amplios movimientos guerrilleros, al mismo tiempo que en otros países de América Latina. Aparte los incentivos ideológicos, fueron muchos los que sintieron que no encajaban en la cultura política, que se había convertido en un rasgo característico de la sociedad colombiana, y optaron por vivir entre los "subversivos". Con el tiempo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) acabaron aglutinando la gran mayoría de los grupos guerrilleros del país. La acusación de fraude durante las elecciones presidenciales de 1970 llevaron a la aparición de otro grupo más, el llamado Movimiento 19 de Abril (M-19). Se calcula que, en conjunto, los ocho movimientos guerrilleros que actúan en Colombia en la actualidad tienen unos 8.000 hombres en armas.

11. Es indudable que los guerrilleros han sido una importante fuente de violencia en Colombia, pues cometen varias clases de delitos -desde los asesinatos hasta los secuestros para obtener rescate y el sabotaje económico- que han afectado a todas las capas del país. Aunque han caído gran número de civiles, el principal blanco de la acción subversiva han sido los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Las cifras publicadas por una importante organización no gubernamental del país señalan 262 muertos y 269 heridos entre las fuerzas armadas y la policía en los ocho primeros meses de 1988.

12. A mediados del decenio de 1970, los estupefacientes empezaron a juzgar un importante papel en Colombia*. En los últimos años, los barones de la droga han empezado a comprar tierras en masa mediante inversiones, con frecuencia en zonas controladas por los guerrilleros. Al mismo tiempo, adoptan cada vez más métodos propios de la mafia, que producen todavía más violencia. Los despiadados asesinatos de un Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984, y del Procurador General, Carlos Mauro Hoyos, hace un año, figuran como ejemplos de los extremos a que pueden llegar los traficantes de

estupefacientes para eliminar a cualquiera que pueda suponer para ellos una amenaza. De los asesinatos de personas pasaron pronto a las matanzas colectivas.

13. Cuando los raptos y las extorsiones de los grupos guerrilleros empezaron a dejarse sentir entre los ricos traficantes de la droga, una fuente distinta de violencia cobró importancia rápidamente. Cuando miembros del M-19 le raptaron una hija en 1981, uno de los principales barones de la droga respondió creando la primera organización paramilitar de importancia, denominada "Muerte a Secuestradores" (MAS). Ya antes de eso, los terratenientes alquilaban guardias personales y formaban grupos de autodefensa para hacer frente a la inseguridad causada por las operaciones de los grupos guerrilleros o el crimen organizado. Progresivamente, esos grupos iban más allá de las acciones defensivas y se dedicaban, por ejemplo, a matar campesinos y dirigentes laborales. Más adelante, algunos de esos grupos se convirtieron en entidades bien equipadas y sólidamente estructuradas, que en ocasiones alcanzaban la envergadura de pequeños ejércitos que actuaban por todo el país y tenían evidentes objetivos políticos, en cumplimiento de los cuales amenazaban o eliminaban a los que consideraban adversarios. Hasta ahora se han identificado más de 100 grupos paramilitares o de "justicia privada", que van de organizaciones como MAS hasta a grupos especiales de asesinos a sueldo. En el curso de los años, el número de sus víctimas, por asesinato y desaparición se ha hecho incalculable. Un aspecto especialmente perjudicial ha sido la aparición de verdaderas escuelas de "sicarios", que parecen haber sido creadas en algunos lugares del país, tales como el Magdalena Medio (Departamentos de Antioquia y Boyacá).

14. Como siempre, la violencia de la extrema derecha apunta sobre todo a los que considera adversarios de las fuerzas de seguridad y de los grandes intereses económicos rurales (algunos de los cuales se dice que cada vez están más conectados con el tráfico de estupefacientes). En ocasiones se ha demostrado la existencia de estrechos vínculos entre grupos paramilitares y elementos de las fuerzas públicas, sobre todo en algunas regiones del país. En uno de los varios informes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), examinado recientemente en el Parlamento, un procurador regional, el comandante y el subcomandante de una base militar, un jefe de la policía y un alcalde aparecían implicados en las actividades de grupos paramilitares y asesinos a sueldo, entre las que figuraba la gestión de una escuela de

* Inicialmente a través del cultivo de marihuana, más tarde como resultado del comercio de cocaína que buscaba la satisfacción de una creciente demanda en el extranjero, el comercio de la droga tomó rápidamente proporciones gigantescas y llegó a constituir una importante fuente de fortuna y poder. Según las estimaciones de expertos el flujo de moneda extranjera que entra en el país como resultado del comercio de la droga se eleva a aproximadamente un billón de dólares por año. Los llamados carteles de la droga recurrieron a nuevas formas de criminalidad organizada que causaron un elevado número de víctimas como consecuencia de una situación de violencia a gran escala. El enfrentamiento entre estos carteles, localizado principalmente en Medellín, ha hecho aumentar dramáticamente el número de víctimas.

"sicarios". (Aunque parece ser que ese caso está siendo investigado, sólo el alcalde ha sido depuesto de su cargo y no se han efectuado detenciones hasta la fecha.) Se tienen informes de que las acciones paramilitares son más frecuentes en las zonas sometidas a estricto control militar, y de que no se han producido enfrentamientos entre grupos paramilitares y unidades militares. Por el contrario, el Gobierno señala que 17 de esos grupos han sido desmantelados en los últimos meses (véanse asimismo los párrs. 49 y 50).

15. Análogamente, las investigaciones que el DAS efectúa respecto de otros incidentes han puesto de manifiesto vínculos entre unidades paramilitares y elementos de las fuerzas armadas. Puede verse un ejemplo de cuanto se afirma en un informe presentado al Presidente de la República en la primavera de 1988 relativo a las matanzas perpetradas en 1988 en las plantaciones de "La Honduras" y "La Negra", en Urabá, y de "Mejor Esquina", en Córdoba. El informe señala también la participación de traficantes de droga en esos acontecimientos. En general, las matanzas colectivas se han convertido últimamente en un gran problema. De enero a mediados de noviembre de 1988 tuvieron lugar más de 32 de esas matanzas que causaron 337 muertos, en su mayoría campesinos y obreros de plantaciones.

16. Con frecuencia, la respuesta del Gobierno a la inestabilidad social y a la insurgencia de los guerrilleros ha sido recurrir a las facultades que le concede el estado de sitio, previsto en la Constitución. El estado de sitio ha estado en vigor virtualmente sin interrupción durante los últimos 40 años. Los gobiernos sucesivos han establecido un cuerpo de derecho, sobre todo mediante la promulgación de decretos, que asignan un papel cada vez mayor a las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público. Una de las primeras medidas en ese sentido fue colocar a la policía a las órdenes del Ministro de Defensa -tradicionalmente un general superior de las fuerzas armadas- y esa decisión no se ha revocado nunca. Entretanto, la protección contra los abusos de las fuerzas del Gobierno se ha ido haciendo cada vez más débil, como se verá en los capítulos que siguen. La contrainsurgencia y la acción para combatir el tráfico de estupefacientes -sobre todo en tiempos del Presidente Turbay Ayala (1978-1982), que declaró la guerra a los estupefacientes- aumentaron la intervención militar en la administración de los asuntos del Estado. Los poderes conferidos a las fuerzas armadas en virtud del denominado "estatuto de seguridad" y la aplicación de la justicia militar a los civiles por "consejos de guerra verbales" acentuaron una tendencia que condujo pronto a numerosas denuncias de violaciones manifiestas de los derechos humanos, concretamente desapariciones en gran escala, torturas y ejecuciones sumarias.

17. El Presidente Belisario Bentancur (1982-1986) concedió una generosa amnistía política e introdujo un plan de paz ambicioso, que incluía acuerdos de cesación del fuego con los principales grupos guerrilleros. En 1985, el proceso se interrumpió bruscamente con respecto a un grupo guerrillero como resultado de un brote de violencia sin precedentes hasta la fecha. En noviembre de ese año, miembros del M-19 asaltaron el Palacio de Justicia de la capital y mantuvieron a numerosos miembros de la Corte Suprema y del Consejo de Estado como rehenes. Al final, el edificio fue asaltado y tomado por las fuerzas armadas. Ese suceso causó casi 100 muertos, entre ellos 12 de los 25 magistrados de la Corte Suprema. Algunos supervivientes presuntos o posibles figuran ahora como desaparecidos.

18. Hace unos tres años se aceleró todavía más la espiral de violencia prevaleciente en Colombia. Se creó la Unión Patriótica (UP), partido político que incluye a antiguos miembros de las FARC y a otros elementos de la izquierda. Hacia la misma época, se fusionaron varios sindicatos en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). En ambos casos, fueron muchos los que cayeron víctimas de la violencia de la extrema derecha. La UP afirma que casi un millar de sus miembros han sido asesinados. Entre ellos figura Jaime Pardo Leal, antiguo candidato presidencial y Presidente de la UP, que fue asesinado en octubre de 1987. El número de sindicalistas asesinados se calcula en unos 200 durante los dos últimos años. Aunque la izquierda política ha sufrido la mayor parte de la violencia, los partidos liberal y conservador no han permanecido inmunes. Como ejemplo se puede citar el asesinato de Héctor Abad Gómez, político respetado y activista de derechos humanos. Cada vez es mayor el número de activistas de derechos humanos atacados, y algunos grupos locales de derechos humanos como el de Medellín, quedaron prácticamente eliminados.

19. El poder judicial en Colombia se ha visto gravemente afectado por la racha de violencia. Han sido amenazados muchos jueces y más de 50 han sido asesinados, en tanto que otros han huido del país. Sus miembros están sujetos a lo que se ha denominado "la teoría de los dos metales: plata o plomo", cohecho o balas. La práctica resultante ha puesto al sistema al borde de la incapacidad para hacer frente a la ola de crímenes y a las denuncias de violaciones de derechos humanos, con lo que la protección de los ciudadanos colombianos ha disminuido en la misma proporción. Como temen por su vida, los testigos no suelen comparecer en los procesos de los tribunales, y muchos son eliminados antes de que puedan declarar. Se ha instituido una red de jueces de orden público para ocuparse exclusivamente de delitos de terrorismo y tráfico de estupefacientes, como consecuencia, todavía corren mayor riesgo.

20. Algunos dicen que Colombia es un país de "abogados y trámites". Existe una superabundancia de normas jurídicas. Es corriente decir que muchas matanzas, desapariciones y otras manifestaciones de violencia están "siendo investigadas". Sin embargo, el sistema muestra todos los signos de librar un combate desigual. En septiembre de 1988 se anunció que había 1,6 millones de causas criminales pendientes. Tanto la oficina del Procurador General, como la judicatura, se quejan de falta de recursos. Al mismo tiempo, la mayoría de los observadores consideran que el enjuiciamiento de presuntos violadores de los derechos humanos en tribunales militares es una práctica poco seria.

21. La impunidad resultante engendra más violencia. Las víctimas o sus familiares recurren a la autodefensa, ya que la confianza en la administración de justicia continúa disminuyendo. Sabedores de que no es probable que los castiguen, los autores de delitos y de violaciones de los derechos humanos se vuelven cada vez más osados. Especialmente reveladora es una reciente encuesta nacional que demostró que 68% de los entrevistados estimaban que se podía comprar a los jueces, mientras que 81% opinaban que la justicia no se administraba equitativamente 3/. El Sr. Alvaro Tirado Mejía, Consejero Presidencial de Derechos Humanos, comentó: "En la raíz de la crisis del consenso está la indiferencia social derivada de la pérdida de credibilidad en la eficacia de los instrumentos institucionales". Añadió que el Estado "se está extinguiendo como potencia reguladora del conflicto social y como dispensador de justicia e igualdad de oportunidades. La gigantesca mancha de

impunidad ha calado casi todas muestras actividades públicas, frente al Estado y entre los particulares. En la cuestión de los derechos humanos este fenómeno tiene lamentables efectos de deterioro" 4/.

III. MARCO INSTITUCIONAL Y JURIDICO

22. La Constitución de Colombia, que data de 1886, es una de las más antiguas del continente y está vigente aún, con varias modificaciones. En mayo de 1988, el Presidente Virgilio Barco Vargas presentó una propuesta de reforma constitucional, que entrañaba modificaciones en la estructura del Estado, en la consagración como normas constitucionales de los derechos humanos, en el estado de sitio y en cuestiones relativas a los mecanismos de participación popular.

23. Colombia ha ratificado los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que ahora forman parte de su derecho interno. La Ley N° 74 de 1968 ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (y su Protocolo Facultativo) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 1972 se ratificó, mediante la Ley N° 16, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en 1986, en virtud de la Ley N° 70, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Según la Constitución, Colombia es una "República Unitaria" (art. 1). El país se encuentra dividido administrativamente en 22 departamentos, 3 intendencias, 5 comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. En cada departamento hay un Gobernador, nombrado por el Presidente, que depende del Ministro de Gobierno. En el Departamento de Caquetá hay un gobernador militar y en la zona de Urabá del Departamento de Antioquia el orden público está a cargo de un general del ejército. Por primera vez en la historia política de Colombia, en 1988, se celebraron elecciones populares para elegir alcaldes municipales.

La estructura del Estado

24. De conformidad con las normas constitucionales, el poder público se divide en tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional. El Congreso lo forman el Senado y la Cámara de Representantes. El Presidente es elegido por el sufragio directo de los ciudadanos para un período de cuatro años y no es reelegible en el período inmediato siguiente. La rama jurisdiccional está compuesta por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de distrito y demás tribunales y juzgados establecidos por leyes o por decretos de estado de sitio, el Consejo de Estado y los tribunales administrativos. Existen tribunales militares que, de conformidad con la Constitución, sólo conocen "de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio" (art. 170). No obstante, durante largos períodos, los tribunales militares han juzgado, en virtud de los decretos de estado de sitio, a civiles acusados de determinados delitos, lo que siempre ha motivado encendidas polémicas entre juristas y políticos.

25. Por el Decreto N° 1631 de agosto de 1987 se crearon los "jueces de orden público", con competencia para investigar y fallar sobre los delitos contemplados en el Código Penal cuando parezcan encaminados a "... perseguir o intimidar a cualquier habitante del territorio nacional por sus creencias y opiniones políticas, partidistas o no...". En virtud de ese Decreto se

crearon puestos para 90 jueces de orden público, pero en la fecha de la visita a Colombia sólo habían sido ocupados 52. El Tribunal de Orden Público, jurisdicción nacional de segunda instancia, está integrado por 12 miembros, que asumieron el cargo el 1° de junio de 1988. En el momento de la visita del Grupo de Trabajo, los magistrados del Tribunal no disponían de medios de transporte o protección personal adecuados. Los ocho agentes de seguridad asignados al Tribunal tenían como única obligación proteger el edificio (véase el párr. 108).

El ministerio público

26. El ordenamiento colombiano establece un Ministerio Público bajo la dirección del Procurador General de la Nación, apoyado por procuradores delegados y procuradores regionales. Corresponde al Ministerio Público supervigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y "... perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social" (Constitución, art. 143). El Procurador General de la Nación es elegido por la Cámara de Representantes por un período de cuatro años entre una terna enviada por el Presidente de la República. El actual Procurador General ha presentado un proyecto de ley para que el Procurador General sea elegido directamente por el pueblo.

27. Ya que la Procuraduría tiene como una de sus obligaciones supervisar a los funcionarios públicos, los familiares recurren frecuentemente a ella en caso de desaparición forzada de personas y, en general, las víctimas de violaciones de los derechos humanos por obra de agentes del Estado. Parece que hay una importante y directa vinculación entre las características personales del Procurador General de la Nación y la mayor o menor eficiencia de la institución misma. A impulso del actual Procurador General de la Nación, Dr. Horacio Serpa Uribe, y de su predecesor, Dr. Carlos Mauro Hoyos, se han dado ciertos pasos bien orientados hacia un mejor procesamiento de las denuncias por desapariciones.

28. La misión ha constatado los esfuerzos realizados por el Procurador General para asegurar el buen funcionamiento de la Procuraduría. Parte de esos esfuerzos se han reflejado en el papel de los denominados procuradores delegados. La Procuraduría General tiene las siguientes procuradurías delegadas, dirigidas cada una de ellas, por un procurador delegado: en lo civil, en lo penal, para la vigilancia administrativa, para la vigilancia judicial, para el Ministerio Público, para la contratación administrativa, para la policía judicial, para asuntos agrarios, para la Policía Nacional, para las Fuerzas Militares y, desde 1986, para la protección de los derechos humanos. Dentro de este marco fue muy importante que el Procurador General, Dr. Carlos Mauro Hoyos, designara en mayo de 1987 -por primera vez en la historia colombiana- a un civil como procurador delegado para las Fuerzas Militares. Sin embargo, en la práctica, se ve obligado a depender considerablemente de los resultados de las investigaciones realizadas por los oficiales de servicio.

29. Completan esta estructura las Procuradurías Regionales, las Oficinas Seccionales, la Viceprocuraduría y la Procuraduría Auxiliar. El actual Procurador General ha otorgado amplias atribuciones a los procuradores regionales para que supervisen las guarniciones militares, lo que antes sólo era posible mediante autorizaciones específicas otorgadas por el propio Procurador General o por el Procurador Delegado para las Fuerzas Militares.

El funcionamiento de la procuraduría

30. A pesar de que la procuraduría no tiene funciones jurisdiccionales, sus atribuciones le permiten investigar los hechos en los que se encuentren implicados agentes del Estado y dictar sanciones administrativas. Puede, además, interponer una denuncia penal en caso de que se determine la existencia de un delito. En su trabajo, los miembros de la procuraduría han enfrentado limitaciones serias en algunas partes para entrar en recintos militares aunque en los últimos meses la situación en este aspecto parece haber mejorado.

31. Sin embargo, se ha constatado que la procuraduría (tanto a nivel central como los procuradores regionales) ha visto seriamente mermadas sus posibilidades de investigar desde que se la privó de la dirección de la policía judicial al dictarse en 1987 el nuevo Código de Procedimiento Penal. A diferencia del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y de la Policía Nacional -que en virtud del propio Código mantienen transitoriamente funciones de policía judicial- la Oficina de Policía Criminal ha sido desmantelada en efecto. El Procurador General de la Nación ha presentado un proyecto al Gobierno para que, haciendo uso de las facultades legislativas que tiene en virtud de la Ley N° 30 de 1987, cree el denominado "Departamento de Investigaciones Especiales de la Procuraduría" para prestar el apoyo indispensable en la investigación y en la persecución de los delitos que afecten los derechos humanos.

32. El Procurador General, asimismo, ha solicitado al Gobierno central se amplíe el personal de su despacho y, particularmente, el de la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos que, según lo ha indicado el Procurador General, cuenta sólo con cuatro abogados. Enfáticamente el Procurador manifestó al Presidente de la República en carta de 8 de octubre de 1988 que, a pesar de la gravedad de la situación, "... nada se ha hecho por robustecer la labor fiscal y antes por el contrario se ha debilitado".

Los personeros municipales

33. Así como los procuradores y los fiscales forman parte del Ministerio Público, los denominados "personeros municipales" también son parte de dicha estructura. Estos, sin embargo, son designados por el Consejo Municipal del Distrito y operan a ese nivel por lo que teóricamente están en mejores condiciones de conocer los problemas de la población y de supervisar de cerca el comportamiento de los funcionarios del Estado. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos viene impulsando un programa de capacitación en derechos humanos dirigido a los personeros.

34. Este esfuerzo importante debe hacer frente, no obstante, a la debilidad institucional del sistema en su conjunto que en temas como el de los derechos humanos y la violencia es particularmente visible y sensible. Ello puede afectar la eficacia de los personeros quienes, entre otras cosas, no cuentan con la seguridad ni con los mecanismos coercitivos necesarios.

El Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos

35. Hay que destacar la importancia de la creación en noviembre de 1987 del cargo de Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Ese funcionario asesora al Presidente de la República en materia de derechos humanos, formula políticas y sugerencias, representa al Gobierno en foros internacionales sobre los derechos humanos y promueve la coordinación de las actividades de derechos humanos en el plano nacional. El Consejero no tiene capacidad resolutoria pero cumple una función de vigilancia en lo relativo a los derechos humanos. También promueve la información y la enseñanza de los derechos humanos con miras a generar una mayor conciencia entre la administración pública y los ciudadanos en general (véase párr. 118).

El Grupo de Trabajo Interinstitucional

36. En la misma línea, es de destacar la reciente creación del Grupo de Trabajo Interinstitucional que integra y coordina la labor de distintos aparatos del Estado para establecer mecanismos de coordinación frente a las numerosas denuncias sobre violación de derechos humanos que recibe la Subsecretaría de Organismos y Conferencias Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Grupo Interinstitucional ha diagnosticado que se "... debe responder por cerca de 1.000 casos que cursan, sea en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sea en el Comité de Derechos Humanos o en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, etc.". Este Grupo entregó a los miembros de la misión un informe sobre sus actividades que, entre otras cosas, contiene datos de la evolución actual de las investigaciones relativas a los casos transmitidos por el Grupo de Trabajo.

El Consejo de Estado

37. El Consejo de Estado es el tribunal supremo de lo contencioso-administrativo. Entre otras materias conoce y resuelve las reclamaciones por responsabilidad civil extracontractual del Estado. En otras palabras, resuelve los reclamos contra el Estado por daños producidos contra ciudadanos por agentes del Estado.

38. Si bien el Grupo recogió numerosos testimonios y versiones que indican que se habrían dictado pocas sanciones penales contra agentes del Estado (miembros de la Policía o de las Fuerzas Militares) por actos violatorios de los derechos básicos de un civil, se ha apreciado que el Consejo de Estado tiene interesante jurisprudencia orientada a obligar al Estado a indemnizar a particulares por daños producidos por la acción de agentes del Estado, en particular por agentes de la Policía Nacional o del Ministerio de Defensa. Un alto porcentaje de los procesos concluye con sentencias condenatorias en casos en los que la demanda estaba dirigida contra la nación a través del Ministerio de Defensa. Uno de los principios que ha consagrado el Consejo de Estado es el de la responsabilidad de las autoridades en el caso de detención de personas aunque en ninguno de esos casos la justicia militar o la ordinaria han producido condenas penales por esos mismos hechos.

39. Las fuerzas de seguridad están integradas por las Fuerzas Militares (Ejército, Marina y Aviación) y por la Policía Nacional. Una y otras se insertan dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Defensa. El Ministro de Defensa, si bien formalmente podría ser un civil, en los hechos es siempre

el oficial quien, en función de su antigüedad, haya desempeñado hasta ese momento el cargo de Comandante General de las Fuerzas Militares. El manejo de las fuerzas de seguridad en su conjunto está orgánicamente estructurado -con excepción del DAS- en torno al aparato militar.

El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

40. Como ha quedado dicho, el Departamento Administrativo de Seguridad está fuera de la estructura del Ministerio de Defensa; depende de la Presidencia de la República y tiene rango ministerial en tanto departamento administrativo. Entre otras funciones se encarga de labores de inteligencia, extranjería, seguridad rural, policía judicial y algunos aspectos del orden público dentro de los que destaca el GRAES (Grupo Anti extorsión y Secuestro).

41. Durante el actual Gobierno el DAS ha cumplido, por encargo del Presidente de la República, importantes labores de investigación sobre algunos graves hechos de violación de los derechos humanos, como ya se ha mencionado (véanse los párrs. 14 y 15).

La justicia penal militar

42. La Constitución prevé un fuero especial para los militares por delitos cometidos en relación con el servicio mismo. En la actualidad, los civiles no pueden ser sometidos a la justicia castrense. En marzo de 1987 la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable (inconstitucional) el juzgamiento de civiles por la justicia militar; una variación importante. Esta sentencia de la Corte Suprema fue criticada abiertamente por el entonces Ministro de Defensa, General Rafael Samudio Molina en carta pública al Presidente de la República (El Espectador, 13 de junio de 1988). Señaló allí, entre otras cosas que "... el juzgamiento de particulares por la Justicia Penal Militar y las funciones de la Policía Judicial atribuidas a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional son de imperiosa necesidad, pues ante la forma de delincuencia colectiva que hoy azota al país, sólo es posible anteponer un sistema de justicia institucional capaz de contrarrestar las amenazas e intimidaciones de las asociaciones delictivas". El Ministro de Defensa, General Rafael Samudio Molina, declaró a los miembros de la misión que a las Fuerzas Militares no les interesaba ni convenía juzgar a los civiles y que ésa había sido siempre su posición.

43. En lo que respecta propiamente al juzgamiento de militares en el fuero castrense -regulado por el Código de Justicia Penal Militar- le corresponde a la Corte Suprema dirimir las colisiones de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción penal militar. La Corte ha sostenido que los delitos comunes que cometen los militares serán juzgados por la justicia ordinaria. Sin embargo, en la Corte Suprema predomina el criterio por el cual los delitos cometidos "con ocasión del servicio" deben ser sometidos a la justicia militar.

44. En su visita a Colombia el Grupo de Trabajo recogió informaciones sobre el funcionamiento del fuero castrense que abren fundadas dudas acerca de la eficacia del mismo para sancionar penalmente a los miembros de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional acusados de violar los derechos ciudadanos. Escapa al mandato del Grupo de Trabajo la individualización de responsabilidades penales. Sin embargo, las denuncias relativas a un cuadro

general de impunidad sí merecen atención del Grupo ya que ello puede contribuir a fomentar la práctica de las violaciones a los derechos humanos, incluidas las desapariciones.

45. Hay que llamar la atención sobre un aspecto específico del derecho colombiano: las víctimas del hecho delictuoso (o, para efectos del trabajo del Grupo, el familiar del desaparecido) no pueden constituirse en parte civil en el proceso penal militar. Esta situación no tiene explicación jurídica ya que en los procedimientos penales ante los tribunales ordinarios, las víctimas tienen esa facultad, lo que doctrinariamente se sustenta en la conveniencia de contar con elementos de información y de juicio que contribuyan a esclarecer la verdad y a que la autoridad judicial pueda determinar las responsabilidades penales específicas.

La Policía Judicial

46. La Policía Judicial fue en el pasado un cuerpo encargado de apoyar los procesos de investigación judicial bajo la coordinación de la Procuraduría contando con aparatos al interior de la propia Procuraduría, del DAS y de la Policía Nacional. En virtud del nuevo Código de Procedimiento Penal dictado en enero de 1987 (Decreto N° 50) el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial ejercerá sus funciones bajo la dirección y coordinación del Director Nacional de Instrucción Criminal, funcionario del Ministerio de Justicia. Este Cuerpo Técnico se encuentra en proceso de constitución, manteniéndose en la práctica una Policía Judicial tanto en el DAS como en la Policía Nacional. La Procuraduría ha sido privada de los agentes de la Policía Judicial que antes se encontraban bajo su competencia con lo cual las facultades investigativas de la Procuraduría se han visto seriamente afectadas. Como ha sido señalado, el Procurador General de la Nación ha presentado al Gobierno un anteproyecto de ley orientado a modificar esta situación.

47. Sin embargo, la Policía Judicial conserva un papel importante -como lo ha destacado también la Procuraduría- en la investigación de los casos de desaparecidos. En particular, los jueces de instrucción recurren a la Policía Judicial cuando investigan casos penales. A este respecto, se llamó la atención sobre el artículo 347 del Código de Procedimiento Penal, según el cual:

"Si vencido el término de sesenta (60) días no se hubiere logrado la individualización o identidad física del presunto infractor, el juez de instrucción mediante auto de sustanciación que notificará al Ministerio Público y contra el cual sólo procede recurso de reposición, ordenará suspender las diligencias y las remitirá al Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

El Cuerpo Técnico de Policía Judicial reanudará las diligencias con el objeto de hallar pruebas de la identidad del presunto infractor."

48. A propósito de esta disposición, el Grupo de Trabajo Interinstitucional señala en el informe mencionado en el párrafo 36:

"Por esta disposición, la mayoría de los procesos en trámite están siendo remitidos al Cuerpo Técnico de la Policía Judicial y con esta decisión ellos quedan archivados temporalmente porque el Cuerpo Técnico de Policía Judicial está en vía de organización y los que están en funcionamiento son insuficientes para atender el gran número de casos que diariamente son remitidos por los juzgados de instrucción criminal del país.

Esta etapa de transición del procedimiento anterior al nuevo Código no ha contado con la infraestructura que el cuerpo auxiliar de la justicia debe brindarle. Esta circunstancia está conduciendo a una acumulación de procesos dirigidos al Cuerpo Técnico de Policía Judicial que, según las estimaciones de los mismos jueces, será imposible evacuar en un tiempo que impida que la prueba se desvirtúe y en consecuencia, conduzca al fracaso de la investigación."

Los grupos de autodefensa

49. En la historia colombiana de las últimas décadas aparecen repetidamente los grupos de autodefensa de la población para hacer frente a la violencia política y social. Algunos de esos grupos han derivado en lo que comúnmente se conoce como "grupos paramilitares" y muchos nuevos han continuado surgiendo. Desde el punto de vista estrictamente legal existe un marco que permite que las autoridades puedan asignar a particulares misiones y funciones necesarias para la ejecución de los planes de defensa nacional (Estatuto Orgánico de la Defensa Nacional, Decreto N° 3398 de 1965, art. 10) y, más específicamente, autorizar a particulares a ser propietarios de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas (Ley N° 48 de 1968). La organización de la población civil en grupos de autodefensa civil se encuentra también regulada (Disposición N° 005 del Comando General de las Fuerzas Militares, dictada en el año 1969) como parte de la estructura que puede operar en acciones antiguerrilla "bajo la dependencia directa del alto mando militar". Esto se complementa con el Reglamento de Combate de Contra Guerrillas (Reglamento EJC 3-10).

50. Las propias autoridades colombianas reconocen la existencia de decenas de los denominados "grupos paramilitares" que, a tenor de múltiples denuncias, aparecen como responsables de violaciones a los derechos ciudadanos, dentro de las cuales se cuentan las desapariciones forzadas de personas. El Ministro de Defensa y el Comandante General de las Fuerzas Militares declararon ante los miembros de la misión que las normas antes mencionadas sobre grupos de autodefensa no se están aplicando y que los grupos "paramilitares" están operando, en consecuencia, al margen de la ley y no al amparo de las disposiciones mencionadas.

El estatuto antiterrorista

51. Como ya ha sido mencionado, el estado de sitio se ha convertido en toda una institución en la realidad política y jurídica del país. Dentro de dicho marco el Presidente puede dictar decretos con fuerza de ley dentro de los límites de dicho estado excepcional. Dichos decretos deben merecer pronunciamiento posterior de la Corte Suprema quien resolverá sobre su constitucionalidad. Al amparo del estado de sitio decretado en mayo de 1984

luego del asesinato del Ministro de Justicia, Dr. Rodrigo Lara Bonilla, el Gobierno actual dictó el denominado "Estatuto antiterrorista" mediante los Decretos N^{OS} 180, 181 y 182.

52. Por medio del Decreto N^o 180 se crean nuevas figuras delictivas y penas relativas a atentados contra la seguridad y la tranquilidad públicas, la libertad individual y el patrimonio económico y contra los funcionarios públicos. Regula, también, importantes atribuciones para las fuerzas de seguridad y establece modificaciones en los procedimientos penales. Dos normas de este Decreto fueron declaradas inexecutable (inconstitucionales) por la Corte Suprema de Justicia, ambas relativas a las atribuciones de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el DAS. La primera (art. 40, inciso a)) les otorgaba la facultad de detener sin orden judicial a personas sindicadas de participar en actividades terroristas. La segunda (art. 40, inciso b)) las facultaba a practicar registros o allanamientos en lugares "... donde se presume se encuentren terroristas o que se hayan cometido actos encaminados a consumir un delito que implique el uso o posesión de explosivos, armas de fuego o cualquier otro elemento similar" 5/.

Las facultades de detención y retención

53. De acuerdo a la interpretación de sectores de las Fuerzas Militares, la declaratoria de inexecutable de las normas mencionadas no niega la plena vigencia de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución, que autoriza a cualquiera a detener a otra persona en caso de flagrancia. Se admite, no obstante, que de no existir flagrancia, el Decreto N^o 180 no permite a las Fuerzas Militares o a la Policía Nacional proceder a una detención sin orden judicial. Si bien se ha usado muy poco, no deja de constituir un riesgo para la libertad individual la disposición del artículo 28 de la Constitución, mediante la cual el poder ejecutivo, en tiempo de paz y previo concepto de los Ministros, puede ordenar la aprehensión y retención de las personas contra quienes haya graves indicios que atenten contra la paz pública 6/.

54. De mayor nivel de controversia es la facultad de retener a una persona en guarniciones o instalaciones militares luego que ésta hubiera sido detenida (sea por flagrancia o con orden judicial). Este asunto reviste la mayor importancia dada la reiteración de denuncias en las que la persona víctima de la desaparición forzada habría sido conducida a un recinto militar. De acuerdo a una interpretación extensiva del Decreto N^o 180 -formulada por ciertos oficiales de las Fuerzas Militares- la persona o personas pueden ser retenidas hasta por un plazo de cinco días en un recinto militar. Las interpretaciones restrictivas sostienen que el plazo de cinco días a que se refiere el Decreto limita esa atribución a la Policía Judicial y los equipos de orden público que actúen como coadyuvantes de ésta.

55. En otras palabras, a las Fuerzas Militares no les estaría permitido proceder autónomamente o incluso con una orden judicial de detención, a retener a una persona en un recinto militar o proceder a interrogarla. Tal es el punto de vista del Procurador General de la Nación, quien ha expresado que en caso de detención la persona aprehendida "... será puesta inmediata y directamente a disposición del funcionario" que la ordenó, en caso de flagrancia debe ser recluida en la cárcel del lugar (o en el establecimiento oficial destinado al efecto) debiendo ponerla a disposición del Juez dentro de

la primera hora hábil del día siguiente (art. 394 del Código de Procedimiento Penal). Expresamente ha afirmado el Procurador General que "las unidades militares no han sido señaladas como lugares o sitios de reclusión para particulares...".

56. En cualquier caso, de acuerdo a ciertas interpretaciones, el Decreto N° 180 permitiría extender el tiempo de detención administrativa de una persona bastante más allá de lo que hasta ese momento se había admitido. Una interpretación de los artículos 41 y 42 del Decreto afirma que en dichos artículos se prevé "... la posibilidad de que el detenido permanezca hasta por un término de 20 días en poder de la policía judicial" 7/. Sólo a partir del vencimiento de dicho plazo podría plantearse la acción de habeas corpus.

El habeas corpus

57. El Decreto N° 182 es de la mayor importancia en lo que respecta a las características y límites del habeas corpus. Hasta la dación de dicho Decreto, el habeas corpus venía siendo regulado por el Código de Procedimiento Penal, de acuerdo al cual se podía accionar "... ante cualquier juez penal del lugar donde se encuentre el aprehendido, o ante el juez penal del municipio más próximo cuando la captura ha sido ordenada por el único juez penal que labora en el municipio" (art. 456). La petición debe cumplir una serie de formalidades, como indicar las razones por las cuales se considera que se está violando la Constitución o la ley, la fecha de reclusión y el lugar donde se encuentre el capturado. De acuerdo a las disposiciones del Código, en ningún caso el trámite y la decisión podrá exceder las 48 horas.

58. A juicio de muchos abogados y activistas de derechos humanos consultados, el formalismo de esta norma y la falta de diligencia por parte de los jueces para actuar en estos casos, habrían jugado como factores inhibitorios de una mayor utilización del habeas corpus en casos de desaparición forzada de personas. Un hecho indiscutible es el de la escasa recurrencia ciudadana a los tribunales haciendo uso del habeas corpus.

59. El Decreto N° 182 ha introducido modificaciones sustanciales en la normativa sobre habeas corpus que, a juicio de algunos abogados, crean serios obstáculos legales para su funcionamiento. Así, se establece que cuando se invoque el habeas corpus en beneficio de alguna persona vinculada por algunos de los delitos previstos en el Decreto N° 180 o en la Ley N° 30 de 1986 (sobre narcotráfico), será competente ya no cualquier juez sino el juez superior del lugar en donde la persona se encuentre detenida. Siendo reducido el número de jueces de dicho rango y más difícil el acceso a ellos, existe allí un factor limitativo evidente que es de mayor gravedad en las zonas rurales. Otro factor limitativo de significación es el de las vacaciones judiciales de las que gozan todos los jueces superiores en forma simultánea, con lo cual, durante ese lapso, quedaría desguarnecida la ciudadanía.

60. Además, el juez puede decidir sólo luego de informar al respectivo agente del Ministerio Público dentro de 12 horas quien, por su lado, dispondrá también de 12 horas para emitir su concepto. Esta formalidad antes no existía. De acuerdo a la interpretación de juristas como John Jaime Posada, "... el Decreto no señala un término máximo dentro del que se deba resolver

la acción de habeas corpus", otros sostienen que sigue en vigencia para este efecto el límite máximo de 48 horas previsto en el Código de Procedimiento Penal. En cualquier caso se podría decir que existe, al menos, una peligrosa ambigüedad.

61. Ahora bien cuando la privación de libertad no derive de un delito de terrorismo o de tráfico de drogas (los previstos en el Decreto N° 180), se sigue otro procedimiento. Esto resulta especialmente importante ya que en caso de una desaparición forzada los familiares no tienen por qué suponer -ya que, por definición, no hay acusación formal- que la persona en cuestión ha sido privada de su libertad por un delito previsto en el Decreto N° 180 o en la Ley N° 30. En estos casos sí se puede recurrir ante cualquier juez (siguiendo el criterio del Código de Procedimiento Penal) pero éste, antes de proceder, deberá solicitar dentro de las seis horas siguientes "... a los organismos de seguridad del Estado le informen si contra el detenido existe orden de detención o sentencia condenatoria" por los delitos previstos en el Decreto N° 180 o en la Ley N° 30. Si la respuesta fuere positiva, el juez remitirá la petición al juez superior. Esta modificación es crucial por cuanto deja un evidente vacío: si bien el juez tiene un plazo para enviar su consulta a los organismos de seguridad (seis horas), a éstos no se les fija un plazo. Esto les otorga un peso singular ya que se puede interpretar que sin recibir la respuesta de ellos el juez no podría resolver.

62. El hecho es que si a esas limitaciones o vacíos en las normas agregamos una falta de costumbre en la utilización del habeas corpus para actuar contra el origen mismo de una detención que se presume arbitraria, parecería que en Colombia esta garantía, indispensable para la libertad individual, es de muy débil vigencia. A ello debe agregarse un elemento que la misión del Grupo de Trabajo recogió de entrevistas con familiares y con activistas de derechos humanos: el temor a las represalias. En efecto, al utilizar el habeas corpus se deben señalar lugares posibles de detención los que, obviamente, están bajo responsabilidad de una autoridad. Existe en el ambiente el temor tanto a las represalias de hecho como judiciales (una denuncia por calumnia, por ejemplo).

63. En cualquier caso, la debilidad de la institución afecta seriamente la puesta en marcha del aparato institucional y jurídico cuando se presenta la desaparición forzada de una persona. En este terreno se hacen aconsejables tanto modificaciones normativas como el impulso de prácticas que se orienten a una mayor utilización de este importante instrumento de protección.

Los aspectos legislativos de las desapariciones

64. La desaparición no se incluye en el Código Penal colombiano como un delito tipificado, razón por la cual se suele englobar en la figura de "secuestro". Los familiares y organizaciones de derechos humanos mostraron a los miembros del Grupo su descontento por esta situación legal ya que, según ellos, no es posible establecer un paralelo ni moral ni legal entre el delito de secuestro y la desaparición. El Grupo de Trabajo Interinstitucional señala en su informe de labores a propósito de esta cuestión:

"La falta de tipificación legal de la desaparición conlleva en ocasiones la imposibilidad de continuar las investigaciones sobre desapariciones forzadas cuando éstas recaen en despachos judiciales cuyos jueces no asimilan este hecho al secuestro. Actualmente se está procediendo utilizando esta figura de secuestro simple. Así se califica el delito y el proceso sigue su curso. Pero esta interpretación no cuenta con el consenso del poder judicial y por esta razón se encontraron casos en que el juez ordena el cierre de la investigación, tomando como fundamento la falta de tipificación de la desaparición forzada como delito. En los casos en que se ha abierto investigación por secuestro, se encontraron, además, casos archivados por prescripción de la acción penal, aun cuando la persona sigue desaparecida."

65. Los miembros del Grupo recibieron del Procurador General de la Nación copia de un proyecto de ley dirigido al Ministro de Gobierno con el objeto de que sea presentado a la consideración del Congreso, destinado a tipificar el delito de desaparición.

IV. CONTENIDO DE LAS DENUNCIAS RECIBIDAS PRINCIPALMENTE DE FUENTES NO GUBERNAMENTALES Y MEDIDAS ADOPTADAS ANTE LAS AUTORIDADES POR LOS FAMILIARES DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

Características de las denuncias

66. En el curso de la visita los miembros del Grupo recibieron de familiares, asociaciones de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de derechos humanos y abogados, informes y testimonios orales y escritos, tanto sobre casos sobre los que el Grupo no había tenido conocimiento con anterioridad, como sobre otros ya conocidos en los que se aportaba información complementaria. Como resultado, el número de casos pendientes transmitidos al Gobierno de Colombia por el Grupo de Trabajo al cierre de este informe es de 561 de un total de 672 transmitidos.

67. Las organizaciones de derechos humanos con las que los miembros del Grupo tuvieron oportunidad de entrevistarse mencionaron con frecuencia cifras más elevadas. Así, algunas organizaciones dieron la cifra de 934 casos identificados hasta diciembre de 1986. El Procurador Delegado para los Derechos Humanos señaló a los miembros del Grupo que su oficina había recibido 962 denuncias en los últimos cinco años, de las cuales en 20 casos las personas habrían aparecido muertas y en 66 vivas. Sólo 876 de esos casos aparecerían como políticamente motivados. Varios interlocutores señalaron también que la situación parecía haberse agravado durante el año en curso. Se dijo que habían ocurrido 130 casos desde el 1° de enero hasta el 31 de agosto y el Procurador Delegado para los Derechos Humanos señaló que, desde el 2 de septiembre de 1988 hasta la fecha de la visita, su oficina había recibido 38 denuncias. Por su parte, el Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos comentó a los miembros del Grupo que efectivamente el número de desapariciones podía haber aumentado como consecuencia del aumento de la violencia en general.

68. Las diferencias entre las cifras de que dispone el Grupo de Trabajo y las suministradas por los interlocutores señalados se deben en parte al hecho de que con bastante frecuencia las organizaciones o los familiares no disponen de todos los datos exigidos por el Grupo para poder transmitir los casos al Gobierno. Precisamente las organizaciones de derechos humanos comentaron a los miembros del Grupo las dificultades que a veces encontraban para reunir datos y hacer el seguimiento de todos los casos que llegaban a su conocimiento.

69. En cualquier caso, parece claro que el fenómeno de las desapariciones en Colombia se produce sobre todo a partir de 1981, como muestra el siguiente análisis estadístico elaborado por el Grupo de Trabajo sobre la base de los casos transmitidos por él: casos ocurridos en 1972, 1; en 1973, 1; en 1974, 1; en 1975, 3; en 1976, 3; en 1977, 9; en 1978, 6; en 1979, 23; en 1980, 4; en 1981, 80; en 1982, 74; en 1983, 73; en 1984, 89; en 1985, 76; en 1986, 94; en 1987, 65 y en 1988, 70 (véase el gráfico reproducido al final del capítulo).

70. Según la información recibida por el Grupo de Trabajo y, en particular, la que se desprende del análisis de los casos individuales, parecería que la desaparición no se localiza de manera exclusiva en una parte del territorio del país, aunque hay Departamentos particularmente afectados. Así, se pudo constatar que 94 casos denunciados habrían ocurrido en Antioquia, 89 en Santander, 76 en Cundinamarca, 75 en Valle, 66 en Caquetá, 52 en Boyacá, 29 en Cauca, 24 en Huila, 22 en Meta, 22 en Tolima y 18 en Córdoba. Los demás departamentos registran cifras inferiores. Aquellos que aparecen como los más afectados coinciden con los indicados por las organizaciones no gubernamentales (Antioquia, Santander, Cundinamarca y Valle).

71. Las desapariciones parecen tener lugar tanto en zonas urbanas como rurales, aunque las ocurridas en aquéllas suelen ser más conocidas. Varias organizaciones se refirieron a la ocurrencia del fenómeno en zonas campesinas de conflicto entre fuerzas armadas y guerrilla y mencionaron que estos casos llegaban difícilmente a conocimiento de las organizaciones de derechos humanos y eran con poca frecuencia denunciados ante los juzgados o la Procuraduría.

72. En cuanto a la identidad y actividades de las personas desaparecidas, el Grupo de Trabajo pudo establecer que en 619 casos los desaparecidos eran hombres y en 53 mujeres. En cuanto a las profesiones, se supo que los desaparecidos eran campesinos o trabajadores agrícolas en 197 casos, en 52 estudiantes, en 52 trabajadores manuales, en 24 casos comerciantes, en 16 mineros y en 14 profesores. El Grupo no pudo establecer con exactitud datos relativos a la pertenencia a organizaciones políticas, sindicales u otras. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales señalaron que la mayoría de las personas desaparecidas eran activistas de partidos de izquierda o de organizaciones populares o estudiantiles pero que muy frecuentemente las familias, cuando denunciaban los casos, ocultaban estos datos por temor.

73. En cuanto a las fuerzas consideradas responsables de la desaparición, el Grupo de Trabajo ha constatado las siguientes características de los casos denunciados: en 385 casos se menciona al ejército, de los que 29 corresponderían al Servicio de Inteligencia (B-2), 104 a la policía, de los que 51 corresponderían al Servicio de Inteligencia (F-2), 35 a organismos de

seguridad en general, 16 al DAS, 125 a grupos paramilitares, de los que 44 corresponderían al MAS, y 26 a individuos de civil actuando con impunidad. En algunos casos dos o más fuerzas aparecen involucradas.

74. Los miembros del Grupo preguntaron repetidamente a los representantes de organizaciones de derechos humanos, familiares y testigos sobre los autores de las detenciones y, en particular, sobre los indicios de que disponían para atribuir la responsabilidad a miembros de las fuerzas de seguridad del Estado o a grupos vinculados a ellas. La respuesta fue que se basaban en los relatos de testigos, que muchas veces eran los propios familiares o vecinos, o de personas que habían estado detenidas junto con el desaparecido y habían sido puestas en libertad, o habían logrado escapar. Los párrafos siguientes contienen denuncias típicas recibidas por el Grupo.

- a) Dos campesinos del Corregimiento de San Martín, Departamento del Cesar, (se indican los nombres y apellidos) fueron detenidos el 23 de junio de 1988 acusados de colaborar con la guerrilla, por miembros del ejército al mando de un capitán (se indica el apellido), cuando se encontraban en el domicilio de un vecino. La madre informó a los miembros del Grupo que el día anterior a la detención se presentaron en su finca unidades del ejército, hicieron disparos que perforaron el techo de la casa, causando destrozos en el interior, y robaron varios objetos. La familia no obstante había podido huir del lugar previamente. El capitán arriba mencionado había sido visto más tarde por personas del lugar en posesión de algunos de los objetos robados. Con posterioridad a la detención los dos hermanos fueron vistos por un conocido de la familia en manos del ejército en la vereda "El Cobre" (San Martín), lugar donde el ejército estuvo acantonado durante varios días. Las gestiones efectuadas ante autoridades militares, Procuraduría y Juzgado resultaron infructuosas.

- b) El 9 de julio de 1987 un grupo de unos 15 policías, miembros del F-2 (se proporcionan los nombres y apellidos de algunos) allanaron sin orden judicial el domicilio de un líder comunitario del distrito de Aguablanca de la ciudad de Cali (se indica el nombre y el apellido), maltrataron a sus hijos y esposa y obligaron a ésta a acompañarles al lugar de trabajo del citado líder con la intención de arrestarle. Al no encontrarle le esperaron en la parada del autobús próxima a su domicilio, donde le capturaron obligándole a entrar en el vehículo donde también se encontraban la esposa, un testigo también capturado cuando intentaba avisarle de que los policías le esperaban y otro más a quien éstos habían obligado a señalar la casa de la familia. La esposa y los otros dos testigos fueron puestos en libertad por orden judicial cinco días después e informaron que, en el momento de la detención del dirigente comunitario los policías le habían disparado y herido y que posteriormente le habían trasladado a otro vehículo que partió con destino desconocido. También proporcionaron el número de placas de este último, con respecto al cual un abogado de la Procuraduría pudo constatar con posterioridad que se encontraba estacionado en las dependencias del F-2 de la policía metropolitana de Cali. A pesar de las múltiples gestiones efectuadas la detención nunca fue reconocida.

75. El Grupo también ha tenido conocimiento de muchos casos en los que las personas desaparecen en circunstancias desconocidas, no hay testigos, o éstos no se manifiestan y, en consecuencia, los familiares ignoran el lugar exacto de la detención, la hora, los autores materiales, etc. Ante esta modalidad de desaparición, al parecer bastante frecuente, los familiares y las organizaciones de derechos humanos se basan en otros indicios. Comentan que, con frecuencia, la desaparición es el resultado final de hostigamientos continuos, persecuciones, allanamientos de domicilio, anteriores detenciones, desapariciones previas de amigos, compañeros o familiares o acusaciones por vínculos con grupos guerrilleros. La mayoría de estos casos no han sido procesados por el Grupo de Trabajo. Sin embargo, hay excepciones como el caso que se describe a continuación.

76. Tres campesinos, un padre y sus dos hijos (se indican nombres y apellidos), pertenecientes a la Unión Patriótica, desaparecieron el 15 de octubre de 1986 en el trayecto entre su lugar de residencia (Vereda La Chapa) y Cali adonde se habían dirigido para vender sus mercancías. Aunque las circunstancias que rodearon a la desaparición no se conocen con exactitud por no haber existido testigos presenciales, los familiares sospechan que el ejército es responsable porque tanto los desaparecidos como otros miembros de la familia habían sido detenidos, sometidos a tortura, amenazados y su domicilio allanado en varias ocasiones anteriores. El ejército les había acusado, en particular, de ser cómplices de la organización guerrillera FARC, y de haber robado armas en una hacienda. Por otra parte, la familia logró averiguar que en la zona donde fue encontrada la camioneta en que viajaban (cuyas puertas habían sido forzadas) había habido en aquellos días operaciones del ejército. A pesar de las gestiones efectuadas en el batallón del lugar, Juzgado y Procuraduría, nada se volvió a saber de su paradero. -

77. Algunas autoridades comentaron a los miembros del Grupo que frecuentemente los autores de las desapariciones eran los movimientos guerrilleros. Por su parte, las organizaciones de derechos humanos manifestaron que, efectivamente, el fenómeno de la retención de personas por parte de grupos guerrilleros era conocido pero que, a diferencia de la desaparición propiamente dicha, esos grupos la daban a conocer, pues su finalidad era bien de tipo económico (obtener un rescate) o político (ejercer presión para lograr un objetivo determinado). En este sentido, el Grupo recibió el testimonio de los familiares de una persona desaparecida según el cual varios días después del secuestro habían recibido una llamada telefónica de los secuestradores afirmando que pertenecían al M-19 y que solicitaban el canje por uno de sus comandantes detenido en aquellos mismos días.

78. Los miembros del Grupo escucharon igualmente comentarios de algunas autoridades en el sentido de que, en ciertas zonas, la guerrilla reclutaba a personas de manera forzosa; además había casos en que las personas se iban a colaborar voluntariamente con la guerrilla y que, sin embargo, se denunciaban como desapariciones para desprestigiar a las fuerzas armadas. Las organizaciones no gubernamentales comentaron que aunque conocían la existencia de estas versiones su impresión era que la incorporación forzosa no era una característica habitual en el modo de actuar de las organizaciones guerrilleras. Señalaron también que sólo sometían casos al Grupo de Trabajo cuando disponían de pruebas circunstanciales convincentes relativas a la vinculación directa o indirecta de las fuerzas de seguridad. Ello es

particularmente el caso en desapariciones de las que son responsables grupos paramilitares. En estos casos los denunciantes indican que estos grupos, aunque no directamente vinculados con las fuerzas de seguridad, actúan frecuentemente en áreas fuertemente controladas por éstas.

79. El uso de la tortura y malos tratos sobre las personas que han sido detenidas y han desaparecido parece también frecuente, como demuestran los testimonios de las propias víctimas (cuando han reaparecido) o de testigos o las señales en los cadáveres (cuando las personas han aparecido muertas). En la mayoría de los casos esas prácticas parecen tener como objetivo la obtención de información, y se han recibido testimonios según los cuales se instaba a la víctima a colaborar con el ejército en el curso de sesiones de tortura.

Situación de los testigos y familiares de las personas desaparecidas

80. Los miembros del Grupo recibieron gran cantidad de testimonios relativos a las reservas que los familiares y testigos de las detenciones tenían a la hora de denunciar los casos, por miedo a las represalias y a las amenazas de que con frecuencia eran objeto. Las organizaciones encontraban, en efecto, un obstáculo importante en el hecho de que la gente no quería denunciar y el mismo Procurador Delegado para los Derechos Humanos señaló que las personas que acudían a su oficina para denunciar casos solían mostrarse muy temerosas y que, a veces, eran llamadas con el objeto de que suministraran datos complementarios y no acudían. A ese respecto se recibieron también comentarios relativos a que una de las finalidades de la desaparición sería la venganza y el amedrentamiento de la población.

81. En relación con un caso, el Personero Municipal, que había puesto la denuncia ante el Juez de Instrucción Criminal, informó a los miembros del Grupo que la madre del desaparecido había recibido numerosas llamadas telefónicas conminándola a que no siguiera investigando y que varios testigos de la detención habían sido amenazados y habían tenido que salir del país; también señaló que él mismo había sido objeto de seguimientos.

82. Se señaló igualmente como significativo el caso de una señora de 67 años, detenida el 11 de junio de 1987 en presencia de testigos, en jurisdicción de Puerto Boyacá, por individuos pertenecientes a un grupo paramilitar (MAS) y desde entonces desaparecida. Los familiares no dudaban en establecer un vínculo entre la desaparición de esta señora y el proceso que había promovido por el asesinato, al parecer a manos de un miembro de un grupo paramilitar, en 1982, de su hijo, concejal de la Unión Patriótica. Los miembros del Grupo de Trabajo visitaron en la cárcel de mujeres de Medellín a una señora cuyo hijo había desaparecido hacía algunos años y que había impulsado la investigación sobre el caso de manera muy activa, llegando incluso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta señora había sido repetidamente objeto de intimidación y coincidiendo con las fechas de la visita había sido detenida bajo acusación de posesión ilegal de narcóticos, acusación que ella mantenía estar fundada en pruebas falsas.

83. Se recibieron igualmente testimonios relativos a familiares de personas desaparecidas que habían tenido que abandonar el país debido a las amenazas y hostigamientos de que habían sido objeto.

Localización de las víctimas

84. Los miembros del Grupo de Trabajo escucharon repetidamente de sus interlocutores que, a diferencia de lo que ocurría en otros países del continente, en Colombia la mayoría de las desapariciones parecían terminar, en un plazo bastante corto, con la eliminación de la persona; que no era frecuente que se mantuviera a las personas en centros de detención durante períodos largos y que el intervalo entre la desaparición y el asesinato era muy corto. Comentaron también algunos que si en los días que seguían a la detención no se lograba ubicar a la persona había que darla por muerta; de ahí la necesidad de una movilización inmediata por parte de los familiares. A este respecto, los miembros del Grupo recibieron numerosos testimonios relativos a personas que habrían sido detenidas, desaparecidas durante algunas horas o días y finalmente se había localizado su cadáver.

85. Varios interlocutores comentaron también que algunos desaparecidos podrían encontrarse entre los numerosos cadáveres N. N., que aparecían en el país y que no llegaban nunca a ser identificados. Se señaló que, a la excepción quizá de Bogotá, el Estado no era diligente en la identificación de estos cadáveres que, por consiguiente, iban a parar a fosas comunes y que era necesario modificar las normas sobre Medicina Legal, con el objeto de que los cadáveres fueran debidamente examinados antes de enterrarlos. Aunque no se recibieron testimonios relativos a personas que hubieran sido mantenidas en determinados centros de detención clandestinos, algunos abogados mencionaron en particular tres lugares que podrían servir a estos fines: determinadas instalaciones subterráneas del Batallón de Comunicaciones en Facatativá y de la Escuela de Caballería en Usaquén y el Batallón de Inteligencia y Contrainteligencia Charry Solano.

Gestiones realizadas ante las autoridades por los familiares de personas desaparecidas y resultados de las mismas

86. En un gran número de casos de los que el Grupo ha tenido conocimiento, los familiares, además de acudir a la policía y otros cuerpos de seguridad para denunciar la desaparición, recurren a los mecanismos judiciales. El organismo al que acuden con más asiduidad es la Procuraduría (general, delegadas o regionales), pero acuden también con bastante frecuencia a los juzgados de instrucción criminal, donde interponen denuncia penal por secuestro, al no estar tipificado en la legislación colombiana el delito de desaparición (véase el párr. 64). Los familiares también pueden acudir al Alcalde o al Personero, los cuales informarán a la Procuraduría o interpondrán la correspondiente denuncia ante el juez. Los personeros, al menos en teoría, tienen facultades para efectuar las diligencias preliminares.

87. Una vez que el caso ha sido puesto en conocimiento, por escrito u oralmente, de la Procuraduría, ésta comisiona a un funcionario para que efectúe las investigaciones, consistentes fundamentalmente en visitas a establecimientos militares o policiales, cárceles, hospitales, morgues, etc. Ahora bien, según los propios Procuradores y funcionarios de la Procuraduría, inmediatamente surgen dificultades cuando las denuncias son muy genéricas y los familiares ignoran quiénes son los responsables (pese a lo cual los casos son investigados) o cuando las denuncias se presentan mucho después de haber ocurrido los hechos. Si la denuncia se recibe de un tercero, la Procuraduría cita a la familia o personas más allegadas para poder obtener detalles complementarios y contar así con una base más sólida para buscar a la persona.

88. Pese a la realización de investigaciones, la opinión generalizada en el ámbito de la Procuraduría parece ser la de que, en los casos de desapariciones, los resultados son, en general, negativos, y en muy pocas ocasiones se logra localizar a la persona, quedando la mayoría de los casos sin esclarecer. La inexistencia de un cuerpo de policía judicial al servicio de la Procuraduría contribuye en gran medida a esta situación. En aquellos casos en que encuentra indicios sobre la posible responsabilidad de miembros del Ejército o la Policía, la Procuraduría inicia el proceso disciplinario; a la vista de las pruebas practicadas se emite fallo ante el cual sólo cabe recurso de reposición. El fallo es comunicado seguidamente a las entidades correspondientes para que se ejecute. La sanción máxima que se puede imponer es la destitución. Además, si en el curso del proceso se presentan indicios sobre la existencia de un delito, el Procurador promueve las acciones legales correspondientes ante el juez.

89. La asiduidad en la recurrencia a estos mecanismos aparece puesta en evidencia en las respuestas que el Gobierno ha proporcionado en relación con los casos transmitidos por el Grupo de Trabajo. Así, de un total de 236 respuestas proporcionadas durante el año en curso, el Gobierno responde en 193 que el caso está siendo investigado en determinado juzgado o en la Procuraduría o que las diligencias penales o disciplinarias fueron archivadas o que la acción prescribió o que, en aplicación del artículo 347 del Código de Procedimiento Penal, el caso pasó a la Policía Judicial (véase el párr. 47). El resto se refieren a casos considerados aclarados por el Grupo de Trabajo. Sólo en un escaso número de casos llegados a conocimiento del Grupo la investigación por parte de los juzgados o la Procuraduría culminó en la inculpación y condena de los responsables, independientemente de que la persona haya aparecido (viva o muerta) o no.

90. En materia de sentencias judiciales, el Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de un solo caso en que ha habido encarcelamiento de un miembro del DAS en relación con acusaciones de la desaparición de personas. En otros casos sólo se han adoptado medidas disciplinarias contra miembros de la Policía Nacional. En uno de ellos, que tenía que ver con la detención y ulterior desaparición de 12 personas en 1982, las familias respectivas insistieron ante los miembros del Grupo en que la pena que se había impuesto a los responsables (suspensión de empleo de 20 a 30 días) no correspondía a la gravedad del delito, que no se había condenado a todas las personas contra las que se había entablado la acción judicial y que sólo se habían realizado investigaciones respecto de 3 del total de 12 personas desaparecidas. Sin embargo, se supo que, como resultado de una apelación, el Procurador Delegado para la vigilancia judicial decidió, en fallo de 29 de julio de 1989, que se prosiguiese la investigación de los restantes casos de desaparición, confirmando al mismo tiempo las tres sentencias disciplinarias.

91. El propio Grupo Interinstitucional señala en el documento mencionado en el párrafo 36: "los casos resueltos son muy pocos y las investigaciones se encuentran en curso después de tres y cuatro años de iniciadas o están archivadas, o aún se encuentran en preliminares a la espera de la organización del cuerpo técnico de policía judicial. Por consiguiente, sólo en muy pocos casos podemos afirmar que el Estado ha sido eficaz en su tarea de defensa y protección de los derechos humanos".

El caso de los desaparecidos del Palacio de Justicia

92. Aunque forma parte de los múltiples casos aún en vías de investigación, las características peculiares que éste reviste merece una breve referencia a los hechos en que se originó y al estado en que se encontraban las investigaciones en el momento de la visita.

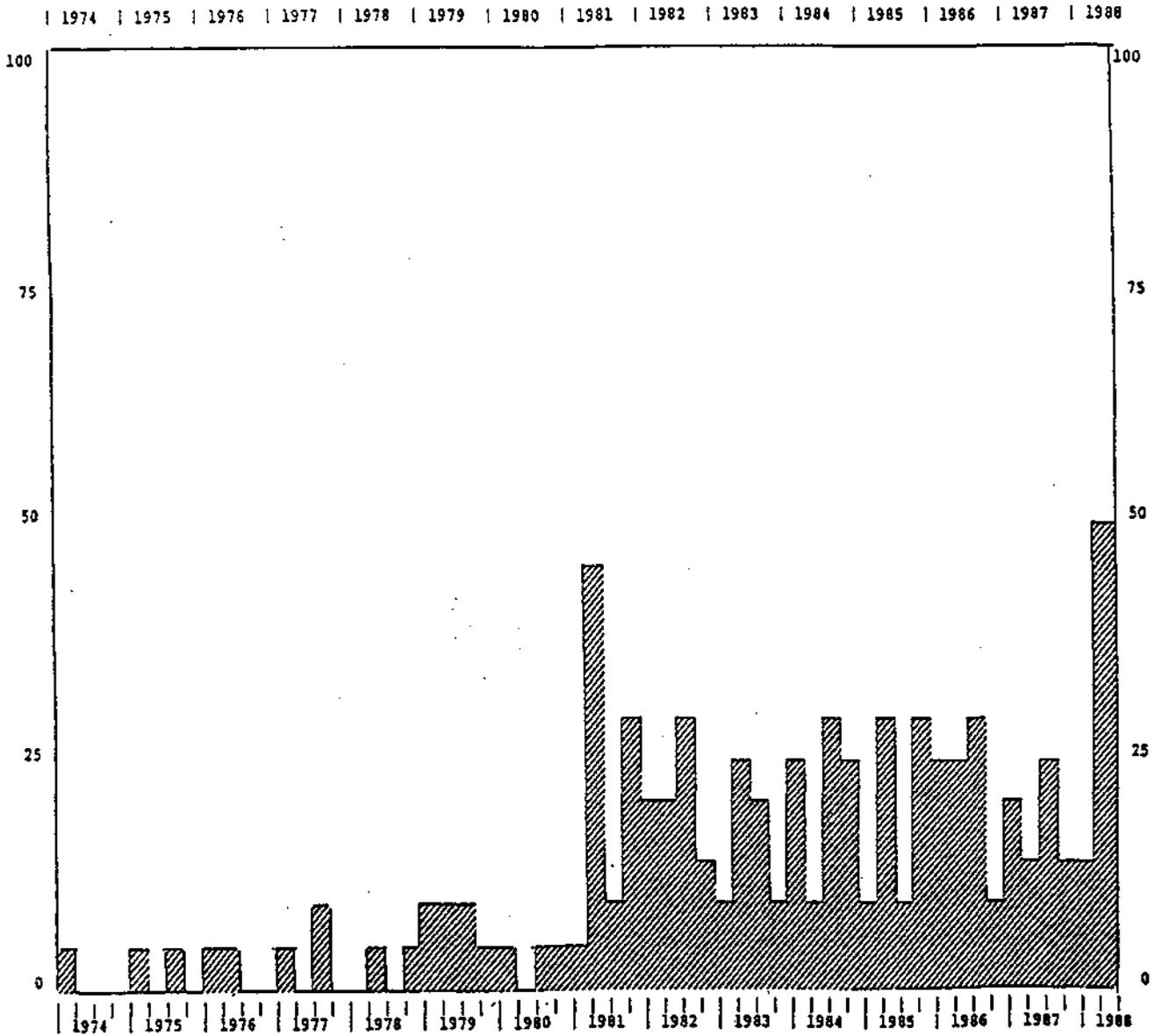
93. El 6 de noviembre de 1985 un comando guerrillero del Movimiento M-19 ocupó el Palacio de Justicia en Bogotá, sede de la Corte Suprema y del Consejo de Estado. Fueron tomados como rehenes la casi totalidad de los magistrados de la Corte y de los Consejeros de Estado, y un gran número de empleados y funcionarios del Palacio. Varios civiles y visitantes ocasionales fueron atrapados en la toma. El edificio fue inmediatamente cercado por unidades militares y de policía, y empezó un intenso tiroteo que se prolongó hasta el día 7 de noviembre en las horas de la tarde. El incidente se saldó con un centenar de muertes. Además, ocho empleados de la cafetería, tres visitantes ocasionales y tres miembros del comando guerrillero desaparecieron durante las operaciones, ignorándose su suerte desde entonces.

94. El 13 de noviembre de 1985, el Gobierno creó, al amparo del régimen de estado de sitio, un Tribunal Especial de Instrucción para investigar los hechos del Palacio de Justicia. En su informe, el Tribunal clasificó a los desaparecidos en dos grupos: en el primero se incluía a los empleados de la cafetería y los civiles visitantes ocasionales; en el segundo, a los miembros del comando guerrillero. Respecto al primer grupo, el Tribunal consideró que los desaparecidos estaban muertos pero no explicó por qué ninguno de los cadáveres apareció, ni fue identificado entre los N. N. llevados a Medicina Legal.

95. Terminada la actuación del Tribunal Especial, el caso fue remitido al Juzgado 14 Superior de Bogotá en lo que se refiere al primer grupo, mientras que el segundo pasó a la Jurisdicción Penal Militar. Posteriormente, el Juzgado 14 comisionó al Juzgado 30 de Instrucción Criminal Ambulante de Bogotá para adelantar la investigación por los hechos del Palacio dentro de los cuales estaba el caso de los desaparecidos. El 11 de octubre de 1988, el Juzgado 30 declaró cerrada la investigación quedando el caso listo para calificación.

96. En cuanto a la Procuraduría, la investigación por los hechos del Palacio de Justicia se inició en noviembre de 1985. Desde entonces se recibieron testimonios y se realizaron visitas a guarniciones militares y de la Policía Nacional, pero no se llegó a ningún resultado positivo. El 8 de julio de 1988, el Procurador General creó una nueva comisión especial para investigar el caso de los desaparecidos, compuesta por cinco funcionarios y presidida por el Viceprocurador. Este manifestó a los miembros del Grupo que había testimonios bastante contundentes sobre algunas de las personas desaparecidas en el sentido de que habían sido vistas después de haber sido sacadas del Palacio. El Viceprocurador también manifestó que el informe de esta Comisión sería presentado, en cuanto estuviera preparado, al Procurador General y, si hubiera responsables identificados, se elaboraría un pliego de cargos y se iniciaría el proceso.

Cifra trimestral de desapariciones ocurridas en Colombia durante
el período 1974-1988



V. POSICION DEL GOBIERNO E INFORMACION FACILITADA
POR FUENTES OFICIALES

97. Durante su visita a Colombia, los miembros de la misión tuvieron la oportunidad de reunirse con las máximas autoridades del Estado. Les concedió una audiencia el Presidente de la República, Sr. Virgilio Barco Vargas, y fueron recibidos por los Ministros de Defensa, de Relaciones Exteriores, de Gobierno y de Justicia. También fueron recibidos por los Presidentes del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados para los Derechos Humanos, para la Policía Nacional y para las Fuerzas Militares, el Director Nacional de Instrucción Criminal, los Consejeros Presidenciales para los Derechos Humanos, el Desarrollo Social y la Reconciliación, Rehabilitación y Normalización, y por el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En Medellín y en Cali, los miembros de la misión se reunieron con los gobernadores de los departamentos de Antioquia y Valle y con altos funcionarios del poder ejecutivo, incluidos los jefes locales del ejército, la policía y el DAS, así como con procuradores regionales y miembros del poder judicial.

98. En los párrafos que siguen se resumen las observaciones más importantes transmitidas a los miembros de la misión por los máximos representantes del Estado. Las explicaciones de índole más técnica facilitadas por las autoridades figuran en otras partes del informe, y más concretamente en el capítulo III, donde su significado, situado en su propio contexto, se entenderá mejor.

99. El Presidente de la República concedió a los miembros de la misión una prolongada audiencia, por la que el Grupo desea expresar su profundo agradecimiento. Destacó que su Gobierno se había comprometido a dar soluciones democráticas al problema de la violencia en el país, cuya complejidad habían tenido amplia oportunidad de estudiar los miembros de la misión durante su visita. Los problemas del terrorismo y del tráfico de drogas, combinados con la delincuencia común, complicaban sumamente la situación, ya que existían diversas alianzas funcionales entre esos grupos, en particular entre los traficantes de drogas y la guerrilla. Ultimamente, añadió, los traficantes de drogas habían comprado grandes explotaciones agrícolas en las regiones dominadas por la guerrilla y habían organizado sus propias fuerzas privadas de seguridad, lo que había provocado choques entre la mafia de la droga y la guerrilla, con el consiguiente incremento en la espiral de la violencia. Su Gobierno no escatima esfuerzos para luchar contra la violencia en el país, a fin de defender la tradición democrática de derechos y libertades de Colombia, la más antigua de América Latina. Por desgracia, no todas las medidas adoptadas hasta la fecha habían dado los resultados apetecidos.

100. El Presidente mencionó a ese respecto la creación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la independencia frente al Ejecutivo de que disfrutaban el Procurador General y el poder judicial. Asimismo manifestó que las fuerzas armadas realizaban una labor altamente profesional y se inspiraban en todo momento en una auténtica fidelidad a la democracia. Sin embargo, era imposible excluir por completo los abusos, habida cuenta de que el ejército nutría sus filas mediante una conscripción general.

101. El Presidente mencionó asimismo la absoluta libertad de que disfrutaban los medios de difusión colombianos. Incluso en un día de huelga general (que se produjo durante la visita), la televisión pudo emitir entrevistas con miembros de la guerrilla. Los periódicos tienen pleno derecho a criticar abiertamente al Gobierno y a las fuerzas armadas, derecho que también aprovecha frecuentemente la prensa del Partido Comunista.

102. El Gobierno de su país ha adoptado también una serie de medidas para atacar de raíz las causas de la actual situación. El Presidente mencionó a este respecto los programas preparados por el Gobierno para luchar contra la pobreza absoluta y para mejorar el sistema educativo, así como la reforma agraria y urbana.

103. El Ministro de Relaciones Exteriores recalcó que en todos los países democráticos las fuerzas de seguridad tienen que desempeñar una importante función. Hay pocos Estados de América Latina donde las fuerzas de seguridad estén controladas tan rigurosamente como en Colombia, y pocos son los Estados que hayan tenido que enfrentarse simultáneamente en proporciones tan trágicas con los problemas del tráfico de drogas, el terrorismo y la delincuencia común. Esa lucha simultánea tiene lugar bajo la más absoluta vigilancia democrática y sin reacciones represivas.

104. El Ministro de Gobierno opinó que los esfuerzos de paz de la anterior administración habían fracasado por no haber tenido una respuesta adecuada de la guerrilla. Sin embargo, el Gobierno actual se había comprometido a respetar ciertos acuerdos con el mayor grupo guerrillero, las FARC, y había mantenido vías de comunicación mediante un "teléfono rojo" establecido en la Consejería Presidencial para la reconciliación, la rehabilitación y normalización. Eso, unido a la iniciativa de paz propuesta recientemente, había acreditado el claro deseo del Gobierno de encontrar una solución política para el problema de la violencia en el país. Añadió que el Gobierno era tolerante y transigente en materia de protestas civiles como huelgas, manifestaciones y marchas de campesinos, algunas de las cuales habían sido inspiradas directamente por la guerrilla. Esta última había llegado en varios casos a asesinar a las autoridades que habían tratado de responder a las exigencias populares. Sin embargo, el Gobierno había perseverado en su política de paz y de reconciliación, como lo demuestran las actividades de los tres Consejeros Presidenciales, la reestructuración de la Procuraduría General (véanse párrs. 31 y 32), la reforma del sistema de personeros y el proyecto de reforma constitucional en el que, entre otras cosas, se tendrían en cuenta las declaraciones sobre derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas.

105. El problema de la violencia era especialmente grave en zonas de colonización, como Caquetá, Meta, Guaviare y Arauca, donde surgen conflictos sobre propiedad de la tierra y los servicios administrativos son casi inexistentes. En esas zonas es donde han cometido todo tipo de abusos la guerrilla, la mafia de la droga y los grandes terratenientes. A ese respecto, el Ministro mencionó dos casos recientes de financiación de fuerzas guerrilleras por los traficantes de drogas. Una de las situaciones más graves era la del Departamento de Córdoba, causada por las actividades especialmente violentas de los guerrilleros y de los sicarios financiados por los terratenientes. En Urabá (zona sometida a la autoridad de un general del Ejército) las dificultades obedecieron a un violento enfrentamiento entre

los empresarios y los sindicatos infiltrados por elementos de la guerrilla. En los departamentos de Santander y Norte de Santander, el grupo guerrillero ELN ejerció una considerable influencia gracias a los pagos recibidos de transnacionales petroleras en recompensa por no haber atacado sus instalaciones. En el departamento de Caquetá (sometido a la autoridad de un gobernador militar) y en otros, la violencia, en particular las matanzas de campesinos, era consecuencia, en gran parte, del tráfico de drogas.

106. A continuación, el Ministro explicó las razones históricas por las que la policía estaba bajo la autoridad del Ministro de Defensa (véase el párr. 111). En consecuencia, el Ministro del Interior no disponía de medios de ejecución para garantizar el orden público. Tenía que ocuparse sobre todo de cuestiones de coordinación y orientación, pero dependía de otras autoridades para la ejecución de decisiones.

107. Acerca de los grupos paramilitares, que estimaba más adecuado denominar "grupos que ejercen justicia privada" confirmó que recientemente se había desmantelado a 17, aunque habían seguido operando muchos más. Sus actividades y vinculaciones dependían en gran medida de factores locales.

108. El Ministro de Justicia destacó asimismo la complejidad de una situación en la que la violencia creada por la subversión y la reacción que provocaba se exacerbaban con las actividades de los traficantes de droga. En ese ambiente, el papel del Ministro de Justicia venía a ser como el de un profesor de natación en un naufragio. El sistema de administración de justicia tropezaba con obstáculos abrumadores, en particular los jueces de orden público competentes en delitos de terrorismo. Añadió que esos jueces estaban expuestos continuamente a intimidaciones y amenazas de muerte, y que a pesar de la elevada remuneración que percibían, era difícil cubrir todas las vacantes.

109. Dijo que el actual Gobierno había incrementado los recursos asignados a su Ministerio, que de todos modos no representaban más que un 3 o un 4% del presupuesto nacional. Uno de los principales problemas, aunque no fuera nuevo, era la congestión de los tribunales. Para resolverlo, el Ministerio había pensado adoptar dos medios: fortalecer los recursos humanos y materiales y modificar las normas procesales para activar la administración de justicia. Mencionó, como ejemplo, los llamados "juicios voluntarios", de los que normalmente conocían los jueces civiles y que podían durar hasta seis años. Algunos de esos juicios, sin embargo, estaban siendo vistos ahora por notarios, con el resultado de que en seis meses eran resueltos.

110. En relación con el fenómeno de las desapariciones, el Ministro reconoció la gravedad del problema; según los informes recibidos, en muchos casos las víctimas habían reaparecido muertas. Apoyó el proyecto del Procurador General de introducir en el Código Penal un delito específico de desaparición (véase el párr. 65).

111. El Ministro de Defensa, acompañado del Comandante General de las Fuerzas Militares (que también preside el Tribunal Superior Militar), explicó la jurisdicción de su Ministerio sobre las fuerzas armadas y la Policía Nacional, pues esta última pasó a depender del Ministerio de Defensa, a raíz de la lucha

armada entre los dos principales partidos políticos del país en la que la Policía, que entonces dependía del Ministerio del Interior, había tomado partido. Destacó que, situada al mismo nivel que las fuerzas armadas, la Policía Nacional ya no estaba expuesta a presiones políticas y recibía el mismo trato que las fuerzas armadas, es decir el derecho a ser juzgada por tribunales militares y la exclusión del derecho de voto. El Ministro de Defensa era designado por el Presidente y podía ser también un civil (en la práctica ha venido siendo el general de mayor graduación de las fuerzas armadas) (véase el párr. 39).

112. En lo que respecta a la competencia de los tribunales militares, el Ministro destacó que sólo pueden juzgar delitos cometidos durante el servicio activo o relacionados con el servicio. Las fuerzas armadas no han creído nunca en la ventaja de juzgar a personal civil y, por consiguiente, se congratulaban de la decisión de la Corte Suprema a este respecto (véase el párr. 42). A semejanza del ordenamiento jurídico ordinario, existían en la jurisdicción militar procedimientos de recurso. También señaló que se estaba preparando un nuevo código de justicia penal militar.

113. El Ministro enumeró las siguientes causas de la actual violencia en Colombia: el conflicto entre el Estado y la guerrilla (insistió en que los insurgentes no desafían sólo a las fuerzas de seguridad sino a la totalidad del Estado), las actividades de los traficantes de droga y sus frecuentes relaciones con la guerrilla ("narco-guerrilla") y las prácticas de los asesinos a sueldo o sicarios. En cuanto a los grupos de autodefensa, el Ministro manifestó que su creación era legal en principio (véanse los párrs. 49 y 50). La vigilancia legal de los grupos de autodefensa se complicaba en la práctica debido a que había más de un millón de armas de fuego en manos de civiles. Esas armas podían adquirirse legalmente por conducto de las fuerzas armadas previa solicitud y en algunos casos podían venderse a particulares incluso armas de uso privativo de las fuerzas armadas (en la actualidad de 3.000 a 5.000).

114. En lo que se refiere a los grupos paramilitares, el Ministro señaló las dificultades de identificarlos, ya que actuaban con un sigilo total, algunos de ellos con carácter puramente transitorio, y por lo tanto resultaban aún más difíciles de combatir que la guerrilla. En lo que se refiere a las fuerzas de seguridad, tanto la guerrilla como los grupos paramilitares tenían que considerarse al margen de la ley y habían de ser enjuiciados en consecuencia. Sin embargo, los jueces no siempre desempeñaban su deber a este respecto, ya que la experiencia demuestra que algunas personas capturadas por las fuerzas de orden público, especialmente individuos vinculados al tráfico de drogas, habían sido puestos en libertad por los jueces unas horas después de su detención.

115. En cuanto a posibles irregularidades cometidas por las fuerzas armadas o de policía, el Ministro afirmó que se estaba efectuando una investigación a fondo. Sin embargo, en uno de esos casos, un tribunal ordinario absolvió al acusado, dando así sensación de impunidad. En otro caso, el oficial acusado fue condenado a 24 años de reclusión por un tribunal militar. En lo referente a la competencia de las patrullas militares para practicar detenciones, el Ministro manifestó que ello se limitaba a casos de flagrancia

o quasi-flagrancia. Sin embargo, había excepciones en virtud del Estatuto Antiterrorista (véanse los párrs. 52 y 53), mucho más restrictivas que disposiciones análogas en la legislación equivalente de países europeos.

116. El Procurador General de la Nación definió la actual situación como una "guerra sucia" caracterizada por toda clase de violaciones de los derechos humanos, en particular asesinatos, desapariciones e intimidación general de la población. Los insurgentes son cada vez más radicales y la reacción contrarrevolucionaria ha producido grupos de justicia privada que perpetra atrocidades parecidas. También la policía y las fuerzas armadas cometen violaciones. Sin embargo, en esos casos, según las investigaciones practicadas por su Procuraduría, no siempre es posible establecer una relación entre el autor y la institución como tal, y rara vez se puede probar la existencia de órdenes superiores.

117. Describió las funciones, competencia y organización de la Procuraduría General, según se expresa en los párrafos 26 a 32 y deploró profundamente que en 1987 la Procuraduría dejase de tener autoridad sobre la policía judicial (véase el párr. 31). Esta medida redujo la capacidad de investigación de la Procuraduría, en particular en casos de desapariciones, ya que muchos de los casos denunciados no pudieron ser investigados con eficacia por los pocos abogados a su disposición y sin ayuda de la policía judicial. Por consiguiente, había tenido que pedir que se devuelva a la Procuraduría un pequeño cuerpo de policía judicial.

118. Los tres Consejeros Presidenciales manifestaron que, al crear sus cargos, el Presidente Barco indicó claramente que las prioridades del Gobierno eran los derechos humanos, la reconciliación nacional y el desarrollo social. El Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos opinó que, con una mejor coordinación de todas las instituciones estatales que se ocupan de la vigilancia de los derechos humanos, se podrían superar los defectos del sistema actual. Su Consejería, aparte de ser responsable del enunciado de las propuestas de política en materia de derechos humanos y de representar al Gobierno en reuniones internacionales sobre derechos humanos, tenía la misión de prestar el necesario ímpetu a esa coordinación. A ese respecto, se habían abordado ya con las autoridades competentes las cuestiones siguientes: el problema de la impunidad de los violadores de los derechos humanos; la creación de un banco de datos sobre derechos humanos, como importante medio indirecto de vigilancia y presión que permitirá a su Consejería seguir las diversas fases de las investigaciones y de las actuaciones jurídicas en cada caso; la organización de medidas preventivas mediante una intervención oportuna ante gobernadores y autoridades locales; la difusión de información y actividades de fomento de los derechos humanos mediante la organización de seminarios y cursos de formación, en particular para profesores y militares, y programas de radio y de televisión. En casos concretos de denuncias graves, su departamento podía solicitar la cooperación del DAS, que respondía directamente ante el Presidente de la República.

119. El Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos atribuyó especial importancia a un proyecto desarrollado en su Consejería destinado a revitalizar la institución de los personeros (véanse los párrs. 33 y 34). A ese respecto, invitó a los miembros de la misión a asistir a una reunión regional de personeros en Girardot, como parte de una serie de reuniones análogas en diversas regiones del país, cuyo objeto consistía en facilitar el intercambio de opiniones sobre los diversos problemas que enfrentan los personeros en el ejercicio de sus funciones y sobre su posible solución, con la participación activa del Consejero Presidencial y del Procurador Delegado para los Derechos Humanos. Los miembros de la misión quedaron impresionados por el valor y la fidelidad a la causa de los derechos humanos de que dieron muestras los personeros participantes, y por la franqueza con que abordaron los diversos problemas. Algunos de ellos incluso entraron en contacto directo con los miembros de la misión a los que facilitaron valiosa información sobre casos concretos de desapariciones y sobre el fenómeno en general.

120. El Consejero Presidencial para la Reconciliación, la Rehabilitación y la Normalización explicó que su mandato consistía fundamentalmente en el enunciado de políticas y proyectos en esas materias. En el ámbito de la reconciliación, el Gobierno tiene por norma acercar más los organismos del Estado a la comunidad en todo el país. Por otra parte, el Gobierno se ha comprometido a mantener el diálogo con la guerrilla, en particular con las FARC. Sin embargo, a diferencia del Gobierno precedente, que encomendó esa tarea a una comisión independiente, el actual Gobierno ha establecido contactos directos con la guerrilla a través de la Consejería, con el objetivo principal de reincorporarla a la vida civil. Esta fórmula tiene la ventaja de permitir al Gobierno contraer compromisos vinculantes y la desventaja de ciertas limitaciones en esferas en que se podrían contraer esos compromisos.

121. El plan de rehabilitación preparado por su Consejería consiste preferentemente en proyectos de desarrollo para unos 300 municipios seleccionados en zonas de profunda pobreza, gran aislamiento o donde la presencia del Estado es particularmente deficiente. Según las necesidades de cada región, el plan apoya proyectos de servicios públicos, en particular en lo referente a la red de transporte y comunicaciones y abastecimiento de agua, así como el incremento de la productividad y el acceso a medios de crédito; todas las decisiones las adoptan de modo autónomo los consejos municipales y departamentales.

122. El Consejero Presidencial para el Desarrollo Social mencionó los siguientes temas prioritarios en la lucha del Gobierno contra la pobreza absoluta: servicios básicos de salud para todos, con inclusión de la descentralización del sistema y la ampliación de la seguridad social; un programa amplio y concreto para el niño que incluya viviendas, servicios sanitarios, nutrición y cuidados infantiles; mejoramiento de la enseñanza básica, incluidas las campañas contra el analfabetismo, que actualmente se cifra entre un 12 y un 14%), y mejoramiento del hábitat.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

123. El Grupo de Trabajo agradece al Gobierno de Colombia su invitación de visitar el país, durante unos tiempos que, sin duda, son de prueba. El Grupo agradece profundamente la ejemplar cooperación que han recibido los miembros de la misión. Es un hecho que el Gobierno ha abierto las puertas a numerosas misiones de derechos humanos de muy distinta procedencia 8/. La posición del Gobierno a este respecto responde al parecer a la expectativa de que el examen del comportamiento del país en materia de derechos humanos va a tener por objeto contribuir al mejoramiento de la situación. El presente informe, por lo menos, debería entenderse en ese sentido.

124. Es indudable que uno de los principales factores de desestabilización en la sociedad colombiana de hoy es el tráfico de drogas. Uno de los muchos rasgos perniciosos de la mafia del estupefaciente es que medra en un clima de inquietud cívica. Un clima social estable restaría viabilidad al tráfico. Esta puede ser una razón importante por la que los monopolios de la droga vienen fomentando sistemáticamente una situación de violencia generalizada en el país. Aun así, no son ellos la única causa. Por desgracia, mucho antes de que los barones de la droga tuvieran el poder que hoy tienen, la violencia predominaba ya en la vida cotidiana de los colombianos. Desde hace decenios las guerrillas se han lanzado a una lucha violenta. Aunque la acción subversiva ha afligido a todos los sectores de la sociedad colombiana, los miembros de la fuerza pública han sido los más gravemente afectados. Sin embargo, las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por estos últimos (tortura, ejecuciones sumarias o arbitrarias y desapariciones) han estado llegando a las Naciones Unidas en virtud de diversos procedimientos desde hace bastante tiempo. La "justicia privada", aplicada por grupos de autodefensa, escuadrones de la muerte o sicarios a sueldo, ha producido incontables víctimas de asesinato y desaparición, sobre todo en la izquierda política. Por último, hay también, como es lógico, muertes debidas a la delincuencia común, lo que no tiene nada de particular en un país donde hay tantas armas de fuego en manos de particulares.

125. Es difícil identificar las conexiones entre los diversos actores en el escenario de la violencia de un modo coherente. Esas conexiones pueden ser episódicas o constantes, localizadas o generalizadas. Por ejemplo, aunque es evidente que algunas actuaciones de los escuadrones de la muerte tienen relación con los traficantes de droga o con elementos del ejército, otras se realizan con objetivos políticos independientes o por mero afán de ganar dinero. Los ocho movimientos de guerrilla del país pueden tener entre sí una manera distinta de operar incluso en su propio seno, según las circunstancias; en algunas zonas pueden hallarse en estrecha asociación con los intereses de la droga, mientras que en otras, los traficantes y los subversivos luchan entre sí.

126. Habida cuenta del complejo carácter de la sociedad colombiana, es sumamente difícil atribuir globalmente la responsabilidad de las desapariciones. La dificultad se complica por el hecho de que, aun en las ocasiones en que hay testigos oculares de los secuestros, suelen estar demasiado atemorizados para declarar o incluso para denunciar el hecho. Frecuentemente, los secuestros se llevan a cabo con precisión quirúrgica, sin dejar rastro alguno, y en muchos casos sus autores llevan ropas civiles.

A menudo se menciona como secuestradores a los grupos paramilitares, aunque sus conexiones con elementos de las fuerzas armadas no puedan determinarse con absoluta certidumbre. El secuestro, como no sea para obtener rescate, no constituye un método atractivo de eliminar adversarios para los guerrilleros. Su forma característica de actuar suele ser el asesinato puro y simple, vaya o no seguido de la eliminación clandestina del cadáver. En general, después de sopesar el material disponible, el Grupo de Trabajo opina que en la mayoría de los casos comunicados, las pruebas indirectas permiten sospechar -y las informaciones disponibles demuestran- la participación de unidades de las fuerzas armadas o de los servicios de seguridad en las desapariciones forzadas o involuntarias.

127. Una de las características más acusadas de las desapariciones en Colombia es su corta duración. En muchos casos de detención ilegal o de secuestro, el cuerpo de la víctima aparece a las pocas horas o días después, invariablemente torturado, a veces mutilado. Técnicamente, esos casos se considerarían "aclarados" en el lenguaje del Grupo de Trabajo aun antes de ser objeto de denuncia, pero es indudable que puede tratarse de casos de ejecución sumaria o arbitraria y de tortura. También en este caso es evidente la dificultad de deslindar estos conceptos en una situación dada.

128. Sin embargo, el Grupo de Trabajo dispone de informes de casos de desaparición en los que el destino y el paradero del desaparecido sigue siendo incierto durante mucho tiempo, como se indica en el capítulo IV. El número de esas desapariciones es importante en cualquier concepto. En la actualidad, el Grupo de Trabajo tiene 561 casos pendientes, 21% de los cuales parecen haberse producido en los dos últimos años. La Procuraduría General enumera 962 casos durante los últimos cinco años. Fuentes no gubernamentales del país cifran en 500 el mínimo de desapariciones seguras y en unas 1.000 las probables. Es difícil obtener datos más concretos. El clima de terror que predomina en gran parte del país hace que los familiares de los desaparecidos se resistan a ponerse en contacto con las autoridades. Además, las malas comunicaciones en las zonas rurales hacen problemática la formulación de una denuncia oficial. Todas estas cuestiones tienen que haber influido en el total de los casos comunicados por el Grupo de Trabajo sobre Colombia (672). Sea como fuere, aun aceptando las cifras más altas, los homicidios superan las desapariciones como método de represión.

129. Dada la envergadura del problema colombiano, la apertura de auténticas perspectivas de cambio constituye una tarea hercúlea. Las medidas que ha adoptado el actual Gobierno para poner coto a la violencia son ambiciosas. A su juicio, una de las principales causas de la violencia es la pobreza. De los 30 millones de habitantes del país, 45% son indigentes, mientras que 7,4 millones se encuentran en la pobreza absoluta 9/. Según este criterio, el Gobierno ha emprendido un amplio y completo "Plan contra la Pobreza". A nivel político, el Presidente Barco anunció un "Plan de Paz" en septiembre de 1988. Ese Plan incluye tres puntos principales, a saber, distensión, transición e incorporación de la guerrilla a la vida democrática. Análogamente, se procede a una importante revisión de la Constitución, que puede modificar decisivamente la singular cultura política del país. Las primeras elecciones directas de alcaldes de Colombia, celebradas en marzo de este año, formaron parte de ese mismo proceso. A nivel institucional, los tres Consejeros Presidenciales (descritos en los capítulos III y V)

constituyen rasgos destacados del empeño del Gobierno por cambiar el destino del país. Las actividades emprendidas por el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos en materia de educación e información pública son especialmente importantes en el contexto del presente informe. La recuperación de un sistema de personeros que, a escala municipal desempeñan una función comparable a la del ombudsman, es ciertamente el proyecto más amplio y completo, aunque todavía tiene que ponerse a prueba. Estos proyectos de derechos humanos merecen el apoyo sostenido de todos los sectores de la administración, de la legislatura y del público en general. En particular, los esfuerzos del Consejero Presidencial para los Derechos Humanos por capacitar adecuadamente a los miembros de las fuerzas de orden público para que se atengan en su trabajo a lo dispuesto por la ley, se fortalecerían con el apoyo de la comunidad internacional.

130. Para muchos observadores, el Gobierno prefiere soluciones políticas a largo y a mediano plazo en lugar de soluciones a corto plazo para los problemas de la violencia. Esperan que el Gobierno adopte una actitud más afirmativa para guiar al país bajo el imperio de la ley. En particular les desilusiona que no se adopte una acción más enérgica para destituir y procesar a los funcionarios del Estado que sean considerados responsables de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, están de acuerdo en que, dadas las circunstancias y a pesar de los esfuerzos de los organismos del Gobierno, no es posible introducir cambios fundamentales en la estructura de la violencia de la noche a la mañana.

131. No sólo la violencia, sino también el grado de impunidad que, según reconoce el propio Gobierno, predomina en Colombia, parecen haber debilitado considerablemente la confianza en las instituciones públicas y contribuido de modo estimable al escepticismo en lo que se refiere a soluciones pacíficas para los conflictos sociales de Colombia. Esto no sólo es lamentable de por sí, puede incluso acelerar la espiral de la violencia aún más, ya que el pueblo puede sentir la tentación de tomarse la justicia por su mano y hacer el papel de juez y verdugo. De este modo, el problema de la impunidad puede muy bien ser una de las tareas más arduas que haya de afrontar el Gobierno colombiano. Como consecuencia, el Gobierno se ve situado ante la necesidad de garantizar el funcionamiento adecuado de las instituciones del Estado que participan en el mantenimiento del orden público y la protección del individuo. Como esas cuestiones se hallan estrechamente relacionadas con el mandato del Grupo de Trabajo, merecen un comentario más detallado.

132. En todo país en que los militares ejercen una gran influencia en la gestión de los negocios del Estado y además tengan la responsabilidad de combatir la agitación social, hay que procurar muy especialmente que prevalezca el imperio de la ley. Colombia no es una excepción. Por una serie de decretos, emitidos en virtud del estado de sitio por gobiernos consecutivos, se han ido concediendo más poderes a las fuerzas armadas y a los servicios de seguridad en el mantenimiento del orden público.

133. El actual Gobierno ha promulgado una legislación sobre seguridad destinada especialmente a la lucha contra el terrorismo, según se indica en el capítulo III. La legislación ha reforzado la tendencia señalada en el párrafo que antecede. Ha ensanchado enormemente el círculo de los afectados por las medidas de seguridad. En consecuencia, parece haber disminuido la protección

jurídica del ciudadano frente a los abusos de la fuerza pública. De este modo, se ha ido creando un conjunto de leyes cuyas ambigüedades pueden muy bien llevar al fenómeno de las desapariciones per se. Se impone la necesidad de una revisión a fondo de los poderes policiales esgrimidos por las fuerzas armadas en los servicios de seguridad, con objeto de garantizar mejor los derechos humanos del ciudadano particular. A este respecto, los miembros de la misión quedaron impresionados con el argumento, aportado por diversas fuentes, de que las fuerzas de policía se deberían separar de las fuerzas armadas y ponerlas a las órdenes del Ministerio de Gobierno.

134. Los procedimientos de habeas corpus, destinados a impugnar ante el juez la legalidad de la detención y el encarcelamiento, han estado sometidos durante mucho tiempo a unos requisitos formales rigurosos que han dificultado la interposición de este recurso por el ciudadano particular. En virtud de un decreto reciente, descrito en el capítulo III, párrafos 57 a 63, nuevas trabas de procedimiento han impedido prácticamente la interposición del recurso de habeas corpus en casos de desaparición. Hay que adoptar las oportunas medidas jurídicas e institucionales para volver a poner el habeas corpus en el lugar que le corresponde.

135. Indudablemente, la más acosada de las instituciones del Estado es el poder judicial, como se dice en el capítulo II. La creación de juzgados de orden público por el actual Gobierno puede contribuir sin duda al éxito de la lucha contra el tráfico de drogas y la subversión, aunque sólo el tiempo dirá en qué medida. Además, el nuevo sistema puede aliviar la presión sobre los demás jueces, encargados de juzgar a los delincuentes comunes. Entretanto, el Gobierno podría estudiar la posibilidad de aumentar la protección física de los miembros de los tribunales e incrementar sus recursos.

136. Aunque como cuestión de principio el Grupo de Trabajo no se ocupa nunca de la responsabilidad de las desapariciones en casos concretos, le interesa, a nivel más general, que sobre los responsables caiga todo el peso de la ley. Ese interés, dicho sea de paso, está en perfecta consonancia con la resolución 33/137 de la Asamblea General y se basa en la preocupación de evitar desapariciones. Los miembros de la misión no se marchan convencidos de que la justicia penal militar funcione de un modo proporcionado a la gravedad de las denuncias formuladas contra algunos oficiales del ejército en lo que se refiere a abusos de derechos humanos. Son pocos los que ha sido declarados culpables, y las penas, con dos o tres excepciones, han sido leves. Por supuesto, la desaparición como tal no figura como delito en el Código Penal Militar; pero, hasta la fecha, tampoco figura en el de ningún otro país. El Código no incluye delitos como el homicidio y la tortura. Es evidente que fue redactado para el campo de batalla, no para la administración de justicia en tiempos de paz. Análogo significado tiene la ausencia de civiles en las actuaciones. Se dice que se está efectuando una revisión importante del Código. Entretanto, la actitud del alto mando de las fuerzas armadas en lo referente a las desapariciones presuntamente causadas por sus subordinados se aclararía mucho si proclamase la determinación de castigar con todo el rigor necesario las violaciones de los derechos humanos. Esa decisión habría de confirmarse con instrucciones explícitas a todos los miembros de la fuerza pública. Por otra parte, una declaración de ese naturaleza no sólo expresaría

la plena adhesión de las fuerzas armadas y de la policía a la defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución colombiana, sino que rechazaría de modo inequívoco las desapariciones y demás actos ilegales llevados a cabo por grupos paramilitares.

137. En lo referente a la administración de justicia para personal civil, a los miembros de la misión les impresionó por el refinamiento del mecanismo existente para someter a juicio a los reos de violaciones de los derechos humanos. En teoría, la inclusión de la desaparición como un delito aparte en el Código Penal común -como pretende el Procurador General- ampliaría las posibilidades de un procesamiento eficaz. Sin embargo, parece evidente que, los logros de las instituciones interesadas no están a la altura de las exigencias de la situación. Por otra parte, se dispone de escasos recursos para averiguar el destino y el paradero de los propios desaparecidos. Dada la corta duración de muchas desapariciones, sólo una busca rápida y eficaz puede alumbrar alguna esperanza de evitar a la víctima un daño irreparable. Cuanto más tiempo pase después de la detención o del secuestro, menos posibilidades habrá de que el desaparecido reaparezca con vida. De hecho, la institución a la que incumbe esa tarea en primer lugar es la Procuraduría General, según se describe en el capítulo III. Sin embargo, la propia Procuraduría afirma que tiene gran penuria de recursos. La policía judicial, que dependía de ella antes, fue transferida el año pasado a otra institución. Aunque algunos funcionarios del Gobierno justifican la decisión desde el punto de vista de la eficacia, debería de haberse compensado con medidas que llenasen ese vacío. Hay que fortalecer la Procuraduría para que pueda funcionar con independencia y eficacia.

138. A los miembros de la misión les impresionó profundamente la valerosa actitud de los activistas de derechos humanos en Colombia. Al prestar asistencia jurídica y de otro tipo a las víctimas de la violencia, satisfacen una necesidad que no puede atender el Estado. A veces tienen que trabajar en condiciones sumamente arriesgadas. Muchos de ellos han perdido la vida. Merecen que el Gobierno les dispense un reconocimiento, un apoyo y una protección mayores que los que parece haberles prestado hasta la fecha.

139. La situación de Colombia no es envidiable. En los últimos 40 años, los estragos de los conflictos sociales han puesto a prueba continuamente la resistencia del país y han distraído sus energías de empresas que podrían haber contribuido al bienestar de la nación en general. Colombia merece el apoyo de la comunidad internacional para salir de su actual marasmo. En todo caso, el porvenir va a ser arduo.

Notas

1/ Para una monografía amplia y global sobre el tema se hace referencia a un informe presentado al Ministro de Gobierno por una comisión con los auspicios de la Universidad Nacional de Colombia, titulado "Colombia: violencia y democracia" (1988). Según el Presidente Barco la lectura de ese informe es obligatoria para todo aquel que quiera analizar las causas de la violencia en Colombia.

2/ "Plan de lucha contra la pobreza absoluta y para la generación de empleo", diciembre de 1986-junio de 1987, pág. 5.

3/ Instituto SER de Investigación, "Jueces y justicia en Colombia", octubre de 1987.

4/ Declaración en El Encuentro Nacional "La lucha contra la impunidad, avances y dificultades", 19 de septiembre de 1988.

5/ En diciembre de 1988 se promulgó el Decreto N° 2490 por el que se modificaba en parte el Decreto N° 180 al instituir la reclusión perpetua por delitos de homicidio cometidos por miembros de grupos armados no autorizados por la ley. Esto suscita la pregunta de qué grupos armados van a ser autorizados. También en virtud de este Decreto, los tribunales ordinarios conocerán en los delitos de rebelión y sedición.

6/ En diciembre de 1988, el Gobierno anunció que podría hacer uso de los poderes que le confiere el artículo 28.

7/ John Jaime Posada O., "La desnaturalización del habeas corpus", Tribuna Penal, N° 6, Medellín 1988.

8/ Se hace referencia al informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura en su visita a Colombia en 1987 (E/CN.4/1988/17/Add.1) y a un informe de Philippe Cahier sobre la misión de contactos directos en Colombia desempeñada por cuenta de la Organización Internacional del Trabajo en agosto-septiembre de 1988 (documento de la OIT GB.241/5/7, anexo II).

9/ En 1987, los ingresos medios por habitante se cifraban en 1.181 dólares y el producto nacional bruto en algo menos de 36 millones de dólares. La economía nacional, aunque está hipotecada con una deuda externa de unos 15.000 millones de dólares, se considera saludable, con una inflación ejemplar si se la compara con otros países de la región calculada en el 26% anual aproximadamente.
