

Panorama de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia: 1999

Informe de Avance



Comisión Colombiana de Juristas

Panorama de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia: 1999

Informe de avance



Comisión Colombiana de Juristas

Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la
Comisión Andina de Juristas (Lima)

Bogotá, septiembre de 1999

© 1999 Comisión Colombiana de Juristas

Carrera 10 No. 24-76 Of. 1101
Tels. 2811052 - 2821239 - 2832332
2832569 - 2832661 - 3428819
Fax 2832436
E-mail: ccj@colnodo.apc.org
A.A. 58533
Bogotá - Colombia

® Panorama de los derechos humanos
y del derecho humanitario en Colombia: 1999

Bogotá, septiembre 1999
Colombia

Editor: Carlos Alberto Marín Ramírez

Diseño, armada electrónica e impresión
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Calle 14 No. 52-31 piso 3
Tel. 2601643 Fax 2600162 - 033/3369670
Bogotá - Colombia

Contenido

I. Violencia sociopolítica	7
A. Agentes del Estado	9
B. Paramilitares	10
C. Guerrillas	13
D. Ataques contra defensores de derechos humanos	16
E. Atentados contra la paz	18
F. Desplazamiento forzado de personas	19
G. Conflicto armado interno y violaciones al derecho humanitario	22
II. Comunidad internacional y derechos humanos en Colombia	27
III. Política estatal en derechos humanos	33
A. Políticas frente a agentes estatales	33
B. Medidas contra grupos paramilitares	39
C. Política frente al desplazamiento forzado	41
D. Protección a defensores de derechos humanos	43
E. Proyecto de ley sobre desaparición forzada de personas	44
F. Lucha contra la impunidad	45
G. Justicia regional	48
H. Política frente al derecho internacional humanitario	49
IV. Circunstancias que afectan la situación de derechos humanos	51
A. Crisis económica y situación social	51
B. Procesos de paz	55
C. La internacionalización del conflicto	58
Conclusiones	61
Recomendaciones	69

Presentación

La grave situación de los derechos humanos y del derecho humanitario que desde hace una década vive Colombia, continuó en 1999. En el territorio nacional sigue muriendo diariamente un promedio de diez personas por causa de la violencia sociopolítica¹.

El contexto de esta situación es la más aguda crisis económica y social vivida por el país en los últimos 60 años, junto a una peligrosa internacionalización del conflicto armado que tiende a privilegiar la intervención militar extranjera, y a un proceso de conversaciones de paz entre el gobierno y las guerrillas, que pasa por un difícil estancamiento. Todo ello dentro de un clima de preocupante polarización e intolerancia, y bajo la conducción de un gobierno que a sólo un año de haberse posesionado presenta síntomas de desgaste y aislamiento.

En la primera parte del presente *Panorama* se relacionan las cifras de la violencia sociopolítica más relevantes durante el período que va de octubre de 1998 a marzo de 1999, y que se refieren a los atentados contra la vida, la libertad personal y la integridad física. Se registra además el comportamiento de los diferentes actores armados involucrados en el conflicto, respecto de las modalidades más comunes de conductas violatorias hasta septiembre de 1999. También se describe la grave situación de los defensores colombianos de derechos humanos, así como el fenómeno de desplazamiento forzado en el mismo período.

En la segunda parte se relacionan las manifestaciones más importantes hechas por los órganos pertenecientes a los sistemas internacionales de protección y por otros países, sobre la situación de derechos humanos en Colombia.

En la tercera parte se trata la política gubernamental de derechos humanos presentada el pasado mes de agosto; los resultados de las acciones

¹ Por violencia sociopolítica entendemos los hechos que configuran atentados contra la vida, la integridad física y la libertad personal producidos por abuso de autoridad de agentes del Estado, los originados en motivaciones políticas, los derivados de la discriminación hacia marginados sociales, o los causados por el conflicto armado interno. Estos orígenes específicos de los atentados a los que se hace mención, conforman junto con la violencia común, el marco en el que se presentan las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario.

•Por violación de los derechos humanos debe entenderse toda conducta positiva o negativa mediante la cual un agente directo o indirecto del Estado vulnera, en cualquier persona y en cualquier tiempo, uno de los derechos enunciados y reconocidos por los instrumentos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos, Defensoría del Pueblo, *Algunas precisiones sobre la violación de los derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Serie Textos de Divulgación N° 2, 1994, pág. 13. Ver igualmente Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario*: 1995, Bogotá, CCJ, 1996, páginas 17 a 21.

desarrolladas contra los grupos paramilitares; la nueva ley de justicia especializada que sustituyó la llamada “justicia sin rostro”; el nuevo Código Penal Militar y la situación de la justicia penal militar; el trámite del proyecto de ley sobre desaparición forzada de personas, tantas veces frustrado desde 1988, y la política gubernamental en materia de desplazamiento forzado.

En la cuarta parte se miran tres factores que afectan la situación de derechos humanos en Colombia. Se hace una descripción sucinta de la crisis económica actual y la manera como esta ha afectado el disfrute los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana. Al mismo tiempo se desarrolla el estado de las conversaciones de paz entre el gobierno y los dos más grandes grupos guerrilleros del país. Por último se observa el estado de internacionalización del conflicto armado y el peligro de una intervención militar externa.

Para finalizar se hace una serie de recomendaciones que, de cumplirse, pueden contribuir al mejoramiento de la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia.

I. Violencia sociopolítica

Entre octubre de 1998 y marzo de 1999, más de once personas en promedio diario fueron víctimas de la violencia sociopolítica: siete a causa de ejecuciones extrajudiciales y homicidios políticos; una por desaparición forzada; una persona fue muerta cada siete días por violencia contra personas consideradas marginadas sociales². Adicionalmente, más de tres personas murieron en combate cada día.

En comparación con el mismo período anterior (octubre de 1997 a septiembre de 1998), este promedio presenta un aumento preocupante de nueve a once víctimas diarias: aumentaron en dos las víctimas de homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales; se pasó de un desaparecido cada dos días, a uno diario; el homicidio de personas marginadas disminuyó levemente de uno cada cinco días a uno cada siete. Por otra parte, el promedio diario de muertes por causa del conflicto armado se mantuvo en más de tres personas.

Entre octubre de 1998 y marzo de 1999, un total de 2.054 personas perdieron la vida por la violencia sociopolítica: de ellas, 1.362 fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario por fuera de combate, mientras 692 murieron como consecuencia directa del conflicto armado interno.

De las 1.362 víctimas muertas fuera de combate (es decir, en la calle, en su casa o en su trabajo), 1.126 lo fueron por ejecuciones extrajudiciales y homicidios políticos; 211 por desapariciones forzadas³, y 25 por violencia contra personas socialmente marginadas.

Respecto de las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario en las cuales se conoce al presunto autor, el 2.39% se atribuyó a la fuerza pública, lo cual corresponde a 26 ejecuciones extrajudiciales. A los paramilitares se les atribuyó el 77.97% de las violaciones, con 846 víctimas. A las guerrillas se les atribuyó el 19.63%, con 213 víctimas.

² Las personas desaparecidas de manera forzada son víctimas de la violación de los derechos a la libertad, a la integridad física y a la vida. La mayoría de las víctimas no aparecen con vida; por esta razón el presente documento considera válido registrarlas como víctimas de la violación del derecho a la vida.

La violencia contra personas consideradas marginadas sociales se ejerce contra indigentes (mendigos, niñas y niños de la calle), trabajadoras y trabajadores sexuales, drogadictos y otras personas que por sus características sociales, son consideradas por sus victimarios como presuntos o potenciales delincuentes.

³ Entre octubre de 1997 y septiembre de 1998, fueron 195 las personas desaparecidas forzosamente. En los seis meses posteriores esta cifra fue superada en 16 víctimas más.

La participación de los diferentes actores armados en las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario observó la misma tendencia de períodos anteriores: la disminución de los casos atribuidos a la fuerza pública (de 15.68% de 1995 bajó a 3.72% en 1998); el aumento dramático de los actos ejecutados por los grupos paramilitares (del 46.03% en 1995 al 78.69 % en 1998), y la disminución del porcentaje de víctimas atribuidas a las guerrillas (del 38.29% al 17.59%). La disminución de los casos atribuidos a la fuerza pública y el aumento significativo de los atribuidos a los paramilitares, sugiere un aumento de las acciones encubiertas o toleradas para cometer violaciones, en las que no se descarta la participación de agentes estatales.

En cuanto a los secuestros, de los 608 casos ocurridos en el país entre enero y abril 25 de 1999, 27 se atribuyeron a grupos paramilitares (4.4%), y 353 a grupos guerrilleros (58.05%)⁴. En promedio, tres personas fueron secuestradas diariamente en Colombia.

Entre octubre de 1998 y septiembre de 1999, por lo menos 54 niños y niñas fueron víctimas de la violencia sociopolítica (2.63%); es decir, un menor murió cada cuatro días, disminuyendo en un día el promedio del período anterior (octubre de 1997 a septiembre de 1998). Del total de estas víctimas, 45 murieron por eje-

cuciones extrajudiciales y homicidios políticos; cuatro fueron desaparecidas de manera forzada; una murió en homicidio contra persona marginada, y cuatro murieron por causa directa del conflicto armado.

También murieron 50 jóvenes (2.43%), en promedio uno cada cuatro días: 39 por homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales, diez en homicidios contra personas marginadas, y uno en combate⁵.

Las víctimas mujeres presentan un aumento preocupante, con un total de 143 durante el período, lo que da un promedio de más de una víctima cada dos días (en el período octubre de 1997 a septiembre de 1998, el promedio fue de una víctima cada dos días). 100 mujeres murieron por homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales, nueve fueron desaparecidas forzosamente, una en asesinato contra persona marginada, y 33 por causa directa del conflicto armado, 26 de las cuales eran civiles.

Del total de personas asesinadas, 86 fueron encontradas con señales de tortura; 65 de estos casos fueron atribuidos a paramilitares, cuatro a las guerrillas, y en 17 casos se desconoce al autor.

Por otra parte, entre octubre de 1998 y marzo de 1999, 501 (36%) víctimas de homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales, y de homicidios contra personas marginadas

⁴ Programa presidencial para la libertad personal.

⁵ Las cifras sobre edad no reflejan la realidad de la situación. Las fuentes hacen referencia a la edad exacta o rango de edad de las víctimas en muy pocas ocasiones. Este único caso de un joven muerto en combate refleja esa situación.

socialmente, murieron en 69 hechos de masacres⁶, para un promedio de siete muertos por episodio. El 1.8% de estos hechos fue atribuido a la fuerza pública; 80.24% a los paramilitares; el 5.39% a las guerrillas, mientras en el 12.57% de los casos se desconoce el presunto autor. Frente al período anterior, aumentó en uno el promedio de víctimas por masacre. Nuevamente es probable que en 1999 se superen los 100 casos por año, como viene sucediendo desde 1997.

Por departamentos, Antioquia presenta, como siempre, el mayor número de víctimas de atentados contra la vida, con 484 (35.54%), y 23 episodios de masacres. Le sigue el departamento de Bolívar con 138 (10.13%) víctimas y 10 masacres. Con un promedio superior al cinco por ciento del total de víctimas siguen los departamentos de: Santander, con 81 personas y cinco masacres; Magdalena, con 80 personas y tres masacres; y Córdoba, con 69 víctimas y dos masacres. En todo caso, otros departamentos tales como Cesar, Guajira, Putumayo y Sucre presentan cifras alarmantes.

A. Agentes del Estado

A agentes del Estado se atribuyen 26 ejecuciones extrajudiciales entre octubre de 1998 y marzo de 1999. Al Ejército Nacional se le considera presunto autor en 17 homicidios; a

la Policía Nacional en ocho, y a la guardia de prisiones (INPEC) en un caso.

Las acciones de los agentes del Estado que atentan contra los derechos humanos y el derecho humanitario se producen por el uso desmedido de la fuerza, generalmente durante operaciones militares. En lo que va corrido de 1999 se han presentado casos en los que algunos miembros del Ejército resultan involucrados en actividades propias de la delincuencia común.

Comunidad Indígena Puinave. El 12 de febrero de 1999, en el departamento de Guainía, 196 personas (46 familias) de la comunidad Puinave se hallaban construyendo comunitariamente una canoa en una playa de la laguna Cacao. Al inicio de la tarde se aproximó un avión de la Fuerza Aérea Colombiana que disparó indiscriminadamente contra las personas y los ranchos, mientras era escoltado por otro avión. El ataque se repitió nueve veces y culminó alrededor de las siete de la noche. Cuando trataban de esconderse murió el anciano y médico tradicional Samuel Bautista y fueron heridos Lorenzo Pérez, Carlos julio Bautista, Miguel Bautista y Fabiola Bautista⁷.

Caso Lopera Díaz. El 20 de marzo de 1999, en el municipio de Sonsón (Antioquia), fueron encontrados asesinados Alex Lopera Díaz, ex asesor

⁶ Se entiende por masacre el asesinato de cuatro o más personas en las mismas circunstancias.

⁷ Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, Bogotá 18 de febrero de 1999; Defensoría del Pueblo, seccional Guainía, Oficio N° 6006-0083, 18 de febrero de 1999.

de paz de la Gobernación de Antioquia, y sus acompañantes Manuel José Jaramillo y Luis Fernando Londoño. Habían desaparecido diez días antes, después de haber sido requisados en un retén militar cuando realizaban una gestión para la liberación de una joven secuestrada. Por el triple homicidio la Fiscalía detuvo al mayor del Ejército David Hernández Rojas, al capitán del Ejército Diego Fernando Fino Rodríguez, comandantes militares donde ocurrió la desaparición, y al soldado voluntario Ferney Alberto Cardona. A finales de junio, el mayor Hernández huyó de las instalaciones de la IV Brigada del Ejército en Medellín, en donde se encontraba detenido⁸.

Caso Khoudari. El 30 de octubre de 1998 en Bogotá fue secuestrado el industrial Benjamín Khoudari. Después del pago de su rescate, fue asesinado; su cadáver apareció en una fosa común de una hacienda de Pacho (Cundinamarca). Por el hecho fueron vinculados al proceso penal varios miembros del Ejército que se dedicaban a actividades delictivas en el departamento. Por el asesinato y secuestro se encuentra detenido el coronel Jorge Plazas Acevedo, quien para la fecha de los hechos era director de inteligencia de la XIII Brigada del Ejército con sede en Bogotá. También fueron implicados un teniente y un sargento que estaban bajo las órdenes del

Coronel. Tres militares más están siendo investigados⁹.

B. Paramilitares

A los grupos paramilitares se atribuyen 846 víctimas, entre octubre de 1998 y marzo de 1999: 626 homicidios políticos, 198 desapariciones y 22 homicidios de personas marginadas. El 22.81% de las víctimas fue atribuido a las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, de las cuales 136 corresponden a homicidios políticos y 57 a desapariciones. A las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá -ACCU- se les atribuyó el 22.70%: 138 homicidios políticos y 54 desapariciones. En el 42.67%, es decir, 275 personas asesinadas por razones políticas y 86 desapariciones, no se conoce la identidad del grupo paramilitar. El 11.82% restante se atribuye a otros grupos paramilitares identificados.

En 65 casos de homicidio se presentaron huellas de tortura; en 42 casos no se identificó el grupo paramilitar; 16 se atribuyeron a las ACCU, y los 6 restantes fueron atribuidos a otros grupos.

Se deben señalar las acciones de barbarie de los paramilitares concertadas en todo el territorio nacional para demostrar su fuerza, así como la repetición de hechos en zonas en disputa y la conquista de nuevos

⁸ "Encuentran muerto a ex asesor de paz", *El Tiempo*, 21 de marzo de 1999, pág. 6 D; "Muchos vacíos alrededor de muerte de ex asesor de paz", *El Colombiano*, 22 de marzo de 1999, pág. 6 A; "Aseguran a capitán del Ejército involucrado en muerte de periodista", *El País*, 15 de abril de 1999, www.elpais.com. "Huyó militar implicado en muerte de Alex Lopera", *El Tiempo*, 29 de junio de 1999, pág. 7 A.

⁹ "Revolcón en Brigada XIII", *El Espectador*, 21 de julio de 1999, www.elespectador.com. "Nuevas decisiones por el caso Khoudari", *El Tiempo*, 31 de agosto de 1999, pág. 8 A.

territorios al norte del país. En todos estos casos, en especial en el último, se presentaron graves omisiones de protección a la población inerme por parte de la Fuerza Pública.

Las masacres de enero de 1999 por paramilitares. El ocho de enero, tras un período de cese al fuego unilateral declarado por los paramilitares, las AUC iniciaron una serie de masacres en todo el territorio nacional. Estos hechos fueron ejecutados al día siguiente del inicio de conversaciones de paz entre el gobierno nacional y las FARC. Ese día se produjo una incursión al corregimiento de Santa Isabel, municipio de Curumani, departamento del Cesar, en donde fueron asesinadas 11 personas, entre ellas dos ancianos. Los paramilitares realizaron acciones similares en 1999: el ocho de enero, en los municipios de Apartadó, Chigorodó, Turbo, Carepa, Dabeiba, Toledo, San Carlos, Santa Fe de Antioquia, Betania, Liborina, y Salgar (Antioquia) donde fueron asesinadas 41 personas. 14 más fueron masacradas en el municipio de San Pablo en el sur de Bolívar. El nueve de enero, en momentos en que se realizaba un bautizo colectivo en el Playón de Orozco, municipio de El Piñón, Magdalena, 27 personas fueron asesinadas por los paramilitares y 21 viviendas fueron incendiadas. También en Toluviéjo, Sucre, ocho personas fueron asesinadas. Nueve personas más murieron en los municipios de Peque

y Caracolí. Al día siguiente fue ejecutada la masacre de El Tigre, en el municipio de La Hormiga, departamento de Putumayo, donde fueron asesinadas 26 personas¹⁰. La Fiscalía General de la Nación reportó un total de 132 muertos en todo el país¹¹, después de los hechos.

*Otra masacre en Barrancabermeja*¹². El 28 de febrero de 1999 fueron asesinadas ocho personas en Barrancabermeja, departamento de Santander. La masacre ocurrió durante la incursión de un grupo paramilitar que recorrió las calles del nororiente de la ciudad. A las cuatro de la tarde entraron al pueblo dos camiones llenos de hombres, al mando de un sujeto que la comunidad identificó como un paramilitar apodado "El Panadero". Era la segunda vez en menos de un año que se presentaba una masacre similar. El 16 de mayo de 1998 fueron asesinadas 11 personas y más de 25 fueron desaparecidas, en la misma zona de la ciudad y por el mismo grupo paramilitar.

Un funcionario de la Fiscalía aseguró que desde Bogotá les fueron enviadas varias misivas a las altas autoridades de Santander en las que se les advertía sobre el peligro de una nueva masacre paramilitar en Barranca. Por su parte, el Defensor del Pueblo de la regional del Magdalena Medio, Julio César Ardila Torres, aseguró que su oficina había informado al gobierno sobre la posibilidad de una nueva

¹⁰ "Ayer continuó ofensiva paramilitar", *El Espectador*, 11 de enero de 1999, pág. 5 A; "La muerte a paso de Tigre", *El Espectador*, 12 de enero de 1999, pág. 11 A; "Autodefensas aterrorizaron al Tigre", *El Tiempo*, 12 de enero de 1999, pág. 8A.

¹¹ Fiscalía General de la Nación, comunicado de prensa N° 004, Bogotá, 12 de enero de 1999.

¹² "Masacradas ocho personas en Barrancabermeja", *El Tiempo*, 1 de marzo de 1999, pág. 6 A; "Vuelve el terror a Barranca", *El Espectador*, 1 de marzo de 1999, pág. 10 A; "Una masacre anunciada", *El Espectador*, 2 de marzo de 1999, pág. 8A; "Cayo conocido líder de las autodefensas", *El Colombiano*, 20 de marzo de 1999, pág. 6 D.

incursión paramilitar; de acuerdo con la Defensoría, las amenazas habían sido puestas en conocimiento del Ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, y del Ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez. La respuesta a esa carta llegó el 26 de enero y en ella el Ministerio del Interior aseguraba que durante un consejo de seguridad se habían tomado las medidas pertinentes. El 18 de abril de 1999, el Ministerio Público dispuso la apertura de investigación disciplinaria contra el comandante general de El Llanito, un sargento, quien deberá comparecer ante la Procuraduría por presunto encubrimiento.

El 19 de marzo de 1999, la policía capturó a Mario Jaimes Mejía, alias «El Panadero», junto con Pedro Mateo Huertas y otros dos hombres. Según el comandante de la Policía de Santander, el general Tobias Durán, «El Panadero» no solo está sindicado de haber dirigido y participado en la masacre del 28 de febrero, sino en la del 16 de mayo del año pasado.

Masacre de la Gabarra. Entre el 20 y el 22 agosto de 1999, en varias veredas del corregimiento de La Gabarra, municipio de Tibú (Norte de Santander), fueron asesinadas 35 personas y seis más fueron heridas, en la incursión de un grupo de aproximadamente 200 hombres de

las AUC. Tanto los pobladores como las autoridades locales aseguraron que miembros del Ejército y de la Policía Nacional con presencia en la región, entre ellos el Batallón N° 46 «Héroes de Saraguro», no realizaron ninguna acción efectiva para evitar las incursiones de estos grupos y sus ataques contra la población civil. Desde mayo de 1999 se sabía que los paramilitares habían entrado en la zona del Catatumbo, en donde asesinaron a cerca de un centenar de personas: se trataba de otra masacre anunciada¹³. La Defensoría del Pueblo, en comunicaciones del siete de julio de 1999 al Ministerio del Interior y del 13 de julio de 1999 al Ministerio de Defensa, advirtió de la situación. El 24 de agosto la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos dijo en un comunicado que a pesar de las amenazas, el gobierno «no ha tomado las medidas necesarias para proteger la vida y seguridad de los habitantes de esta región»¹⁴.

El primero de junio de 1999, la organización de derechos humanos «MINGA», en carta dirigida al comandante de la Quinta Brigada del Ejército, advertía del peligro de la incursión paramilitar en La Gabarra. El cuatro de junio, el comandante de la unidad, brigadier general Alberto Bravo Silva, respondió que la «incursión era una quimera, y en la actualidad imposible de cumplir»¹⁵. El 30

¹³ «Siguen masacres de paras», *El Tiempo*, 23 de agosto de 1999, pág. 9 A. «Emergencia en el Catatumbo», *Actualidad Colombiana*, 9 a 23 de junio de 1999; Human Rights Watch, Acción Urgente, 26 de junio de 1999; Carta abierta al Presidente Andrés Pastrana, San José de Cúcuta, 16 de junio de 1999, Comunidades desplazadas del Catatumbo. «Paras asesinaron 19 personas», *El Espectador*, 23 de agosto de 1999, pág. 5 A. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa, 25 de agosto de 1999.

¹⁴ «Gobierno no tomó medidas», *El Espectador*, 25 de agosto de 1999, pág. 6 A.

¹⁵ «La Gabarra: masacre fue anunciada», *El Espectador*, 24 de agosto de 1999, págs. 1A y 4A.

agosto de 1999, el gobierno removió de sus cargos al comandante de la Policía en Norte de Santander, lo mismo que al director del DAS y al comandante de la Quinta Brigada a causa de las graves omisiones de la fuerza pública antes y durante la masacre. El tres de septiembre fue llamado a calificar servicios el general Bravo Silva, después de que en sus declaraciones descalificó la orden presidencial¹⁶.

C. Guerrillas

En el período de octubre de 1998 a septiembre de 1999 a las guerrillas se les atribuyen 212 víctimas de homicidios políticos, y uno contra persona marginada. De éstos, 104 homicidios políticos y uno contra persona marginada (49.30%) fueron atribuidos al Ejército de Liberación Nacional -ELN-. En 93 (43.66%) casos de homicidios políticos se dan como presuntas autoras a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-. Las 15 (7.05%) víctimas restantes de homicidios políticos se atribuyen a otros grupos guerrilleros. En tres de los casos de homicidios políticos atribuidos a las FARC, y en uno atribuido al ELN, se presentaron señales de tortura.

Como ya se dijo, las guerrillas secuestraron a 353 personas entre el mes de enero y el 25 de abril de 1999. De éstos, 176 (49.85%) fueron cometidos por las FARC; 151

(42.77%) por el ELN; 17 (4.81%) por el Ejército Popular de Liberación -EPL-; los nueve restantes (2.54%) fueron cometidos por otros grupos¹⁷.

La guerrilla sigue imponiendo sanciones sumarias en sus zonas de influencia. Ha cometido graves actos con altos costos en vidas para la población civil, y ha convertido el secuestro en una práctica sistemática con fines políticos y de extorsión económica.

El caso Machuca. El 18 de octubre de 1998, en el poblado de Machuca, municipio de Segovia, departamento de Antioquia, murieron calcinadas 74 personas, la mitad de ellas niños, mientras otras 40 quedaron con graves quemaduras, al incendiarse 35 casas de este caserío¹⁸. El hecho fue causado por el ELN al volar el oleoducto central Fraguas, un tramo del cual se encuentra muy cerca de la población. El petróleo derramado por la explosión llegó hasta las aguas del río Pocuné, que pasa frente al caserío. La acumulación de gases altamente volátiles, agravada por la lluvia, y agentes externos diversos como una chispa o la presencia de fósforos, pudieron ocasionar la conflagración. La imprevisión criminal por parte de quienes ejecutaron la acción fue evidente. Quienes realizaron el atentado no tuvieron en cuenta las características del crudo, ni la cercanía del oleoducto a una zona habitada¹⁹. Después de una gran presión nacional

¹⁶ «Los militares descabezados», *El Tiempo*, 5 de septiembre de 1999, pág. 3A.

¹⁷ Programa para la Defensa de la Libertad Personal.

¹⁸ «Machuca: No es fácil renacer de las cenizas», *El Colombiano*, 15 de marzo de 1999, pág. 1C.

¹⁹ Defensoría del Pueblo, «Voladura del oleoducto central Fraguas, Segovia», mimeo, Bogotá, 28 de octubre de 1998.

para que el ELN reconociera su autoría, y luego de reiteradas negativas, su comandante general, Nicolás Bautista, asumió la responsabilidad por el hecho²⁰.

Asesinato de tres defensores de los derechos indígenas. El cinco de marzo de 1999, en el sitio Guasualito, en Venezuela, en la zona de la frontera que colinda con el departamento de Arauca, fueron encontrados los cadáveres de tres ciudadanos norteamericanos, defensores de los derechos humanos: las indígenas Ingrid Inawatuk y Larry Gay Laheenge, y el biólogo Terence Freitas. El hecho fue cometido por integrantes del frente 10 de las FARC, tal como lo reconoció el Secretariado General de las FARC, a través del comandante Raúl Reyes, el pasado 10 de marzo de 1999.

Las tres víctimas habían sido secuestradas el 25 de febrero en la vía que conduce de Cubará, Boyacá, al municipio de Saravena, Arauca. Venían apoyando la lucha del pueblo U'wa por la defensa de su territorio frente a la amenaza de explotaciones petroleras por parte de la multinacional Occidental de Colombia. Las dos indígenas eran representantes de una organización no gubernamental de los Estados Unidos que estaba visitando el territorio, y el joven era un reconocido defensor de los derechos del pueblo U'wa.

El 26 de marzo de 1999, la Unidad de Derechos Humanos de la Fisca-

lía dictó orden de captura contra Germán Briceño Suárez, alias Grannobles, como presunto autor intelectual del crimen de los tres indigenistas, y también contra el "comandante Gonzalo, o Gildardo", del frente 45 de las FARC, como coautor del plagio.

La gravedad del hecho: secuestro y posterior asesinato de tres personas; la nacionalidad de las víctimas; su actividad en defensa de los derechos de los pueblos indígenas y su participación activa en la lucha del pueblo U'wa, son un síntoma alarmante de la degradación del conflicto por parte de la guerrilla. El hecho además significó un duro golpe al proceso de paz que se adelanta actualmente entre el gobierno nacional y las FARC.

Denuncias en zona de despeje. En los cinco municipios del Meta y Caquetá que fueron despejados con el objetivo de desarrollar los diálogos de paz, se han presentado diferentes denuncias como las de monseñor Héctor López, quien asegura que en esta zona las FARC han reclutado forzosamente a menores, y ejecutado entrenamientos militares generalizados. El grupo guerrillero ha practicado dos tipos de reclutamiento forzado: el primero consiste en que, por una ley de la guerrilla, todo niño de 13 años en adelante debe entrar a pagar una especie de servicio con ellos. Cuando la guerrilla pasa por las casas de los campesinos se apropian de algunas

²⁰ En marzo de 1999, la Fiscalía General de la Nación dictó orden de captura contra dos miembros del frente José Antonio Galán del ELN: Luis Guillermo Roldán Pasada, comandante, y Antonio Sánchez.

reses como una forma de impuesto. El otro tipo de reclutamiento consiste en reunir a toda la población entre 13 y 60 años para adiestrarla durante dos o tres días en el uso de armas pesadas.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo asegura que desde el 7 de noviembre de 1998 ha recibido denuncias sobre el secuestro de 45 personas en la zona de distensión. Las FARC han reconocido haber ejecutado a 11 de los secuestrados y sobre los casos restantes afirman desconocerlos o estar investigándolos. Hace tres meses las FARC obligaron a la fiscal de San Vicente del Caguán a abandonar el municipio. La oficina de la Fiscalía en el municipio de Mesetas debió ser cerrada, luego de sufrir un saqueo. El director del CTI, Pablo González, pidió garantías de seguridad para que la Fiscalía pudiera realizar las labores de investigación²¹.

Los secuestros del ELN. Con el fin de presionar el avance de las conversaciones de paz con el gobierno, el ELN ha realizado tres secuestros colectivos que tenían inicialmente un fin político pero que degeneraron en un secuestro de carácter económico.

El 12 de abril de 1999 cinco guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional secuestraron a 42 pasajeros de un avión Fokker de Avianca. El piloto fue obligado a aterrizar en una pista clandestina en el corregimiento de Los Sábalos en el sur de Bolívar. Una semana después fueron libera-

das 11 personas: un bebé de tres meses, una mujer embarazada y nueve ancianos que fueron entregados al Comité Internacional de la Cruz Roja²². El 11 de mayo fueron liberadas siete personas más, el 18 de junio realizó la entrega de 18 personas más quedando en poder del grupo insurgente 16 civiles que aún no han sido liberados. El nueve de junio murió uno de los secuestrados en cautiverio, el ingeniero Carlos González²³.

El 30 de mayo de 1999 un grupo de hombres armados pertenecientes al ELN, ingresaron a la iglesia de La María, en Cali, departamento del Valle del Cauca, y secuestraron a 59 feligreses. El 15 de junio el ELN liberó a 33 de los secuestrados, para facilitar lo cual el Ejército despejó los corregimientos de Villacolombia y San Vicente. La Defensoría del Pueblo y la fundación País Libre aseguraron que algunas de las víctimas han recibido pedidos de dinero como requisito para la liberación de los aún cautivos. Entre finales de agosto y principios de septiembre fueron liberadas 17 personas más.

En un acto sin precedentes los familiares de los secuestrados de la iglesia La María en Cali, firmaron un compromiso de no pagar dinero alguno por la liberación de sus familiares. Además del valor que significa esta determinación ha permitido darle un cause diferente al proceso de negociación de las personas secuestradas.

²¹ Grupo de Apoyo a Desplazados, GAD, Boletín Informativo N 47, 1 al 15 de julio de 1999.

²² "El ELN pide pista", *Semana*, 19 de abril de 1999, No. 885, pág. 39.

²³ "Murió rehén del avión", *El Espectador*, 10 de junio de 1999, pág. 5A.

El 6 de junio de 1999, en desarrollo de una "pesca milagrosa", el ELN secuestró a 14 personas que se encontraban pescando en el río Magdalena. Entre los secuestrados estaban el concejal Orlando Rodríguez y su esposa, Doris Rodríguez, Gregorio Balaguera, Francisco Osorio, Claudia Borrero. Horas después fueron devueltos la esposa del concejal, la diputada Julia Rodríguez, un tío del mismo concejal, una cuñada y otras dos personas más. El grupo guerrillero aún mantiene retenidas a nueve personas. El plagio se realizó a la altura de El Torno. Después de 15 días, Antonio García, jefe militar del Ejército de Liberación Nacional –ELN– reconoció que esa organización había ejecutado el hecho y anunció que las personas secuestradas debían pagar una alta suma de dinero por su liberación²⁴.

D. Ataques contra defensores de derechos humanos.

Desde octubre de 1998 han sido asesinados en Colombia ocho defensores de derechos humanos, y secuestrados otros cinco. A esto se suman las nuevas modalidades de intimidación por parte de los paramilitares y las acciones de las guerrillas contra los defensores de derechos humanos.

El 17 de octubre de 1998, en Curumani (Cesar), fue asesinado el secretario del Comité de Derechos

Humanos de ese municipio, Donaldo Quiroz, por miembros de las Autodefensas del Cesar que irrumpieron en su residencia y lo ejecutaron de varios disparos en la cabeza.

El 20 de octubre de 1998 en Bogotá, fue asesinado Jorge Ortega, vicepresidente de la Central Unitaria de Trabajadores –CUT–, representante de los trabajadores en el comité de riesgo, creado a instancias del ministerio del interior para la protección de defensores de derechos humanos. Ortega venía siendo amenazado desde hacía varios meses. Un sicario le disparó en repetidas ocasiones cuando ingresaba a su residencia. Un testigo clave del homicidio fue asesinado en la cárcel Modelo de Bogotá, días después de ser detenido por la Fiscalía, bajo la acusación de ser cómplice del crimen.

Otro hecho ocurrió el 28 de enero de 1999, en la ciudad de Medellín, cuando fueron secuestrados Claudia Tamayo, Olga Rodas, Jairo Bedoya y Jorge Salazar, funcionarios del Instituto Popular de Capacitación –IPC–, organización de derechos humanos del departamento de Antioquia. El secuestro fue perpetrado por las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–, ordenado directamente por su jefe Carlos Castaño Gil, con el fin de sancionar a las víctimas por sus supuestos vínculos con las guerrillas. Ante la falsedad de las acusaciones, y gracias a la fuerte presión ejercida por la comunidad internacional y el rechazo de la comunidad de dere-

²⁴ "Malas Noticias", *Semana*, 21 de junio de 1999, No. 894, pág. 32; "Comoción total en Barranquilla", *El Espectador*, 8 de junio de 1999, pág. 8A,

chos humanos de Colombia, las dos mujeres fueron liberadas el 8 de febrero y los dos hombres el 16 del mismo mes.

El 31 de enero del 99, en el municipio de San Luis, departamento de Antioquia, fueron asesinados Everardo de Jesús Puerta y julio Ernesto González, miembros del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP-. Los dos se dirigían a una reunión nacional de esta organización de derechos humanos, siendo interceptados cuando se desplazaban en un vehículo de transporte público. Aparentemente iban a ser secuestrados, pero al negarse a acompañar a sus captores fueron asesinados. Este hecho provocó el cierre de las oficinas del Comité en todo el país, por falta de garantías para la vida de sus miembros.

El cinco de marzo fueron encontrados en la frontera venezolana los cuerpos de los tres indigenistas defensores del pueblo U'wa, ejecutados por un frente de las FARC. Caso al que ya se hizo referencia más arriba.

El cuatro de mayo en Medellín, fue asesinado el profesor universitario Hernán Henao Delgado, investigador del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, por desconocidos que entraron a su oficina y lo balearon. El profesor Henao se dedicaba a temas de investigación sobre violencia, tales como el desplazamiento, además de dedicar buena parte de su actividad al tema de la paz.

El 21 de mayo de 1999 en la ciudad de Medellín, Piedad Córdoba de Cas-

tro, senadora de la República y Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, fue secuestrada por las Autodefensas Unidas de Colombia. El secuestro de la senadora produjo una fuerte reacción de la comunidad internacional por medio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia. De igual forma, la embajada de Estados Unidos en Colombia condenó el secuestro de la parlamentaria. La Senadora Córdoba fue entregada el 4 de junio de 1999, en el municipio de Necoclí, departamento de Antioquia, a una comisión de dirigentes del Partido Conservador.

El 30 de agosto de 1999, la sede del Instituto Popular de Capacitación –IPC- en Medellín fue objeto de un atentado dinamitero. No hubo víctimas que lamentar, pero la sede de la institución sufrió graves daños.

Desde el momento en que se produjo el secuestro de los miembros del IPC, el jefe de las AUC y de las ACCU, ha hecho públicos varios escritos contra las ONGs de derechos humanos en los cuales llama «a que se depuren de guerrilleros dichas organizaciones», lo cual aumenta la incertidumbre sobre el futuro de estas organizaciones en el país.

La suma de nuevas modalidades de violencia contra los defensores de derechos humanos, como el secuestro, y la entrada en escena de actores como la guerrilla en esta ofensiva, hacen que la actividad de las organizaciones de derechos humanos sea cada día más peligrosa y que sus

márgenes de acción se vean más reducidos.

E. Atentados contra la paz

Los ataques contra las comunidades de paz de Urabá y el asesinato del periodista y humorista Jaime Garzón revelan el gran clima de intolerancia en que se desenvuelve el proceso de paz.

El asesinato de Jaime Garzón. El 13 de agosto de 1999 en Bogotá, fue asesinado el periodista Jaime Garzón cuando se dirigía a su lugar de trabajo. El periodista se caracterizaba por su humor crítico ante la situación del país; además había estado desempeñando labores de mediación para la liberación de diferentes personas secuestradas en los últimos meses. Garzón había realizado contactos con el ELN y las FARC para avanzar en los diálogos de paz. El repudio nacional que produjo este nuevo crimen hizo que millares de personas salieran el 14 de agosto a una gran concentración en la Plaza de Bolívar de Bogotá. Otras concentraciones se realizaron en las plazas principales de distintas ciudades del país.

Hasta el momento no se conoce quién fue el autor de su muerte, pero las autoridades manejan tres hipótesis. La primera apunta a los paramilitares, quienes habían amenazado a Garzón en los últimos días. La segunda señala que fue un sector de la Fuerza Pública inconforme

con sus acercamientos hacia las FARC y el ELN. La última señala a un grupo de guerrilleros de las FARC que intenta entorpecer el proceso de paz.

En cuanto a la primera hipótesis, el jefe paramilitar Carlos Castaño negó la autoría del crimen el mismo día de la muerte y reveló que él y el periodista estaban concertando una cita próxima²⁵. La segunda hipótesis generó gran controversia, luego que el columnista Francisco Santos del diario *El Tiempo* denunciara que algunos militares habían calificado a Garzón como colaborador de la guerrilla. Posteriormente Rafael Pardo Rueda, ex ministro de Defensa, ratificó las afirmaciones de Santos respecto de las declaraciones hechas en el mismo sentido por parte del general Mora, comandante del Ejército; estas declaraciones causaron la reacción inmediata de la cúpula militar.

El mensaje simbólico de la muerte de Jaime Garzón, así como el debate público que se presentó después del hecho, deben ser mirados con detenimiento. Hay en el país quienes ven la búsqueda de la paz y las acciones humanitarias como actividades de guerra, así como grupos armados para los que no existen posiciones ajenas al conflicto, y ven en el exterminio del enemigo la única salida: quien trata de dialogar con él, debe correr la misma suerte.

Comunidades de paz. El día 4 de abril de 1999 entraron por el Río La Balsa entre 300 y 600 miembros de

²⁵ "Asesinan a Jaime Garzón", *El Tiempo*, 15 de agosto de 1999, pág. 2 B.

las Autodefensas Unidas de Colombia. Luego de pasar por la vereda de Caño Seco, donde ejecutaron a tres personas, avanzaron a Arenal y Villahermosa. Incursionaron en la comunidad de paz de San José de Apartado y asesinaron a tres líderes comunitarios. En uno y otro lado robaron comida y pertenencias, retuvieron algunos documentos de identidad, filmaron la población y preguntaron quiénes les habían llevado a Pavarandó. Una vez en Arenal, las AUC amedrentaron la población y ejecutaron a tres personas.

El 5 de abril de 1999 un grupo de paramilitares llegó al occidente del Chocó, sembró el terror en dos asentamientos de la comunidad de paz de San Francisco de Asís. Según la información que los habitantes dieron a las autoridades que llegaron hasta la zona, los paramilitares sacaron de sus ranchos a siete de los líderes de las comunidades de paz.

El 7 de abril un grupo de 80 miembros de las AUC llegaron a Villahermosa, amedrentaron a la población y secuestraron diez personas, de las cuales fueron ejecutadas seis, entre las víctimas se encuentran líderes e integrantes de la Comunidad de paz de San Francisco de Asís, que vienen en proceso de retorno luego del desplazamiento que sufrieron en 1997.

Los líderes de esta comunidad secuestrados por las AUC fueron entregados el 21 de abril a una comisión de la Cruz Roja y la iglesia. Los miembros de ésta última, entre los cuales estaba el presidente de la

Conferencia Episcopal de Colombia se comprometieron a rescatar la neutralidad de las comunidades y a dialogar con los grupos al margen de la ley para que la respete.

El padre Leonidas Moreno, de la Comisión de Vida, Justicia y Paz en Urabá, declaró que en los últimos días alrededor de estas comunidades aparecieron milicianos, que aunque no estaban en forma permanente con los campesinos, sí incidieron en la comunidad y generaron desconfianza y tensión. Sin embargo, aseguró que las autoridades a través de la Fiscalía y la Oficina de Reinserción, conocieron el hecho. Afirmó que aunque al momento del retorno las Fuerzas Militares habían asumido el compromiso de brindar seguridad en el área, la presencia de los actores armados demuestra su incumplimiento.

Es necesario que el gobierno cumpla los acuerdos contraídos con estas comunidades, para que las Fuerzas Armadas garanticen las condiciones de seguridad necesarias para el retorno definitivo de las comunidades desplazadas o parcialmente retornadas a sus lugares de origen.

F. Desplazamiento forzado de personas

En el primer trimestre de 1999, y de acuerdo con la información de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), han sido desplazadas 48.000 personas en todo el territorio nacional. El desplazamiento forzado cobra más víctimas cada día y

se extiende a nuevas zonas, siendo utilizado por parte de los actores armados con el fin de dominar regiones estratégicas para el desarrollo de la guerra. Casos que dan cuenta de lo anterior son los desplazamientos del Nudo de Paramillo en el sur de Bolívar, de la Región del Catatumbo en el Oriente, y del sur del país en departamentos como el Putumayo.

El Nudo de Paramillo. Hace más de 20 años las FARC tenían el control de esta región conocida como el Nudo de Paramillo. Desde finales de 1998 se presentaron fuertes combates entre las FARC y grupos de las ACCU que atacaron los campamentos de aquéllas con el fin de ganar el control de la zona. En respuesta, las FARC incursionaron de nuevo en la zona en enero del presente año, causando el desplazamiento de cerca de 250 personas por temor a las represalias de este grupo armado o a la ocurrencia de nuevas masacres en la región. Algunos de los municipios especialmente afectados por este hecho de recuperación de territorio son Tierralta y El Diamante; sus habitantes afirman que no es la primera vez que hechos de este tipo ocurren en la región y que muchos se han visto obligados a desplazarse desde hace más de año y medio²⁶. Esto denota la inexistencia de una estrategia real de prevención de los desplazamientos por parte del gobierno, así como de mecanismos de protección efectivos para la población que se encuentra en zonas de riesgo.

El sur de Bolívar. Después de firmados los acuerdos entre los representantes de los desplazados del sur de Bolívar y el gobierno nacional en octubre de 1998, han continuado ocurriendo incursiones de grupos paramilitares y combates entre éstos y las guerrillas en toda la región. Entre el 25 de octubre de 1998 y el 8 de enero de 1999 han sido asesinadas en la región 45 personas, tres de ellas líderes de los desplazamientos de 1998. Estos asesinatos estuvieron acompañados de la destrucción de viviendas, como en la incursión a San Martín de Loba a mediados de noviembre de 1998, y de la actitud negligente de la fuerza pública para enfrentarlos, como en el caso de la masacre de San Pablo, ocurrida el ocho de enero de 1999, cuando fueron asesinadas 14 personas. A lo anterior se suma la presencia en la zona de los secuestrados del avión de Avianca, que ha generado fuertes combates entre el Ejército y las guerrillas que habitan allí.

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja, como consecuencia de estos enfrentamientos y de los homicidios cometidos por los grupos paramilitares, así como por las recurrentes amenazas y el temor a ser víctimas de los combates entre los paramilitares y las FARC, se han desplazado cerca de 3.800 personas, de las cuales 2.000 son niños.

La frecuencia de desplazamientos en esta zona se enmarca en la lucha entre los distintos actores armados

²⁶ GAD. Desplazamiento Interno en Colombia, Boletín No. 35. enero 1-15 de 1999.

por el dominio de la Serranía de San Lucas. Además, el incumplimiento de los acuerdos hechos por el gobierno en relación con la seguridad de los habitantes de la zona contribuye a nuevos desplazamientos.

La región del Catatumbo. La región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander, que comprende municipios como Tibú, El Tarra, Convención, El Carmen y Teorama, hasta hace muy poco no formaba parte del mapa de los desplazamientos internos en el país. Es una región caracterizada por los cultivos de coca y por la presencia de flujos migratorios de personas que se dedican a la recolección de la hoja de estos cultivos, a lo cual se suma la presencia tradicional de grupos guerrilleros. Recientemente, los grupos paramilitares han ingresado al Catatumbo para ampliar su proyecto militar. Como se dijo atrás, desde mayo hasta agosto de 1999 los paramilitares han asesinado a por lo menos un centenar de personas, lo que ha generado episodios de desplazamiento masivo.

El primer desplazamiento se presentó en junio cuando cerca de 3.000 personas de los corregimientos de Tres Bocas y La Gabarra, en el municipio de Tibú, cruzaron la frontera con Venezuela, en un intento por llegar a Cúcuta sin tener que pasar por el pueblo que estaba cercado por los paramilitares. Los desplazados estuvieron varios días en municipios fronterizos como Casigua, luego de lo cual retornaron al país y fueron albergados en el coliseo de la ciudad de Cúcuta. 200 personas en total se en-

cuentran en este lugar, mientras otras buscaron refugio en casas de amigos y familiares.

Este desplazamiento requirió la atención de las autoridades venezolanas, quienes tramitaron la repatriación de los colombianos desplazados. En especial la Gobernación del Estado de Zulia dispuso la «Operación Refugio» para atender a esta población, no sin antes insistir en la desatención del fenómeno del desplazamiento por parte del gobierno Pastrana.

La respuesta del gobierno colombiano a través de la Red de Solidaridad Social ha sido deficiente, y a las personas desplazadas no se les han dado garantías reales de protección a sus vidas, a lo cual se le suma la utilización de métodos de trabajo que van en contra de lo establecido por la Ley 387/97 (especialmente en lo que se refiere al manejo de la confidencialidad de la información y a la identidad de las personas), de los «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos» y de las medidas que se deben adoptar para la prevención efectiva de los mismos.

A pesar de haberse alcanzado una relativa normalidad en las dos últimas semanas de agosto, después de una nueva masacre por parte de paramilitares el desplazamiento de un número aún no determinado de personas volvió a presentarse.

Putumayo. En 1999 el desplazamiento causado por acciones de grupos paramilitares vuelve a repetirse como en febrero de 1998.

La masacre del 9 de enero del presente año en el Corregimiento El Tigre del municipio de La Hormiga, donde fueron asesinadas 26 personas por miembros de un grupo paramilitar e incendiadas varias viviendas, establecimientos comerciales y automotores²⁷, generó un nuevo desplazamiento en la región.

Como consecuencia del accionar paramilitar, y de acuerdo con el gobernador del Putumayo, Jorge Devia, se han desplazado más de 6.000 campesinos hacia departamentos como Cauca, Huila y Nariño. La mayoría de las personas desplazadas pertenecen al corregimiento de El Tigre, que contaba con una población de 2.500 personas de las cuales se han desplazado 2.100. El resto de población desplazada, unas 3.000 personas, corresponde a municipios como La Hormiga, San Miguel, Puerto Orito y Puerto Guzmán. La mayor parte de ellas se han desplazado hasta la capital del departamento, Mocoa, pero muchas otras personas se han dirigido a distintos departamentos del país o hacia la frontera con el Ecuador²⁸. No se conocen las medidas gubernamentales aplicadas para prestar ayuda humanitaria a estas personas, ni para proteger su seguridad personal.

Estos casos evidencian la inconsistencia de la política gubernamental en materia de prevención de los desplazamientos, lo cual se ha demostrado al no funcionar en situaciones anunciadas con anterioridad, como

en las amenazas cumplidas por los grupos guerrilleros o paramilitares. De igual forma, las personas desplazadas carecen de atención efectiva durante el desplazamiento y no existen medidas concretas y seguras para garantizar su protección.

G. Conflicto armado interno y violaciones al derecho internacional humanitario

La magnitud del enfrentamiento armado en Colombia ha aumentado de manera significativa en los últimos años. 1999 no ha sido la excepción. Durante el año se presentaron frecuentes combates en varias regiones del país, con la intervención de gran número de combatientes y creciente poder de fuego. En estos combates se producen sensibles pérdidas humanas, se destruyen importantes bienes civiles y cada día son más comunes los abusos contra la población civil. Los más fuertes enfrentamientos se han presentado en los departamentos de Arauca, Antioquia, Bolívar, Córdoba y Meta.

Como ya se dijo atrás, entre octubre de 1998 y marzo de 1999, 692 personas murieron por causa directa del conflicto armado: 77 de ellas eran civiles (11%), de las cuales 32 murieron en ataques indiscriminados y 45 en situaciones de fuego cruzado.

De las muertes por causa directa del conflicto armado el mayor número se presentó en Vaupés, con 122

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

muertos (17.63%), siguiéndole Antioquia con 97 (14.02%) y Bolívar con 90 (13.01%). Los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Putumayo y Tolima presentan entre 40 y 46 muertes, 6% del total en promedio.

A continuación se dan algunos ejemplos de la situación del conflicto armado interno.

Nudo de Paramillo. Esta zona, que abarca varios departamentos del país, es considerada de gran importancia estratégica por los actores armados. Durante el año se han presentado fuertes enfrentamientos, principalmente en Antioquia y Córdoba (desde hacía varios años no se presentaban combates tan intensos al sur de este último departamento).

El 28 de diciembre de 1998 se produjo una incursión de frentes de las FARC en la zona del Nudo de Paramillo, al sur del departamento de Córdoba, conocida como el área de seguridad habitada por el jefe de las AUC, Carlos Castaño. Los grupos guerrilleros atacaron simultáneamente en los departamentos de Córdoba y Urabá, en El Diamante, y llevaron a cabo un intento de toma al municipio de Tierralta. En los combates murieron 30 campesinos, dos guerrilleros y dos soldados, y se generó el desplazamiento de varias familias hacia la cabecera municipal de Tierralta, procedentes de las veredas El Diamante, Batata, La Florida, Igundó, Quebrada de Flecha,

Quebrada Piscina y Macedonia. En este intento de la guerrilla por apoderarse nuevamente del Nudo de Paramillo, hubo enfrentamientos con tropas de la Brigada XI del Ejército, que dejaron dos militares y dos guerrilleros muertos. Además, se asegura que murió también el "comandante Esteban" del Comando Central del ELN, quien se encontraba retenido en el campamento de las AUC²⁹.

Meses más tarde, el 17 de junio de 1999, los frentes 5, 18 y 58 de las FARC iniciaron una ofensiva en Puerto Libertador, Tierralta y Montelíbano. Cuando se detectó la presencia de los guerrilleros, los paramilitares enviaron a cerca de 100 hombres para enfrentarlos. Los dos bandos chocaron en las zonas rurales de los corregimientos de Juan José, La Rica y Puerto Anchica. Mientras se desarrollaban los combates, algunos caseríos fueron ocupados por columnas de guerrilleros que asesinaron a cuatro campesinos e incendiaron cuatro viviendas y dos vehículos. El enfrentamiento dejó un saldo de 14 miembros de las AUC y cinco guerrilleros muertos.

Mientras esto ocurría, cerca de los caseríos en las riberas del río San Jorge se había instalado un grupo de 62 soldados del Batallón de Infantería No. 31, "Rifles". Con el objetivo de perseguir a los subversivos, las tropas del Ejército cruzaron el río en un helicóptero. En un segundo viaje sobre el río se

²⁹ "Guerra en el Paramillo", *El Espectador*, 30 de diciembre de 1998, Pág. 4, 5, 6 y 7A; "Paramillo, 24 horas bajo fuego", *El Espectador*, 31 de diciembre de 1998, pág. 5A; "Denuncian barbarie de las FARC en Tierralta", *El Tiempo*, 31 de diciembre de 1998, pág. 3A.

produjo un ataque de la guerrilla, que duró cerca de cuatro horas. 36 soldados fueron muertos, y cuatro quedaron heridos³⁰.

Montes de María. En esta región, ubicada entre los departamentos de Bolívar y Sucre, y con una antigua presencia guerrillera, se ha registrado una fuerte arremetida paramilitar en los últimos años.

El 8 de marzo de 1999, un grupo de 70 paramilitares incursionó en los corregimientos de San Isidro y Caracolí, del municipio de Carmen de Bolívar: mataron a 10 personas y quemaron tres establecimientos de billares. El 12 de marzo se presentaron fuertes combates entre paramilitares y guerrilleros de los frentes 35 y 37 de las FARC en la zona rural del municipio. Los enfrentamientos se prolongaron por más de una semana. Según informes de la Defensoría del Pueblo, se produjo la muerte de 31 hombres de las autodefensas, 26 guerrilleros y 16 civiles, además del desplazamiento de 4.742 personas, incluidos 2.021 niños, hacia la cabecera de la población de Carmen de Bolívar³¹.

Sur de Bolívar. En esta región, una de las más conflictivas del país, el ELN posee varias de sus bases, en donde mantiene a las personas secuestradas en el avión de Avianca. Además, operan allí varios frentes de las FARC y algunos grupos del Ejér-

cito Revolucionario del Pueblo (ERP); a esta situación debe añadirse el control de varias zonas por los paramilitares. En el mes de abril de 1999 se produjeron diferentes combates cuando el Batallón Contra guerrilla número 45, "Héroes de Majagual", se enfrentó con miembros de la compañía "Héroes y Mártires de Santa Rosa" del ELN. En los combates murieron aproximadamente 60 guerrilleros y gran cantidad de civiles³².

Arauca. Este departamento ha sido escenario constante de enfrentamientos entre las fuerzas militares y las guerrillas. En el mes de mayo de 1999 se presentaron combates entre tropas del batallón contra guerrilla N° 30 adscritas a la XVIII Brigada del Ejército, con las FARC, en la denominada "Operación Eclipse Negro" del Ejército, que tuvo como objetivo un campamento guerrillero ubicado en el sitio El Oasis, jurisdicción del municipio de Arauquita. Como saldo de los enfrentamientos se reportaron 30 guerrilleros y 12 militares muertos³³. Diferentes organizaciones no gubernamentales y algunos testigos manifestaron que la población civil fue afectada por los combates.

Meta. El 10 y 11 de julio de 1999 las FARC atacaron el municipio de Puerto Lleras. Cuando se retiraban, fueron interceptados por el Ejército, el cual mostró después los cadáveres de 48 guerrilleros, muchos de los cuales eran menores de edad. El 14

³⁰ "Muerte en el Paramillo", *Semana*, 28 de junio de 1999, No. 895, pág. 30: "La batalla de Córdoba", *Cambio*, 28 de junio de 1999, No 315, pág. 32.

³¹ "Cruz Roja objetivo paramilitar", *El Espectador*, 15 de marzo de 1999, pág. 8 A: "Paras matan a 8 personas", *El Tiempo*, 15 de marzo de 1999, pág. 13 A: "Qué pasa en los Montes de María", *El Colombiano*, 17 de marzo de 1999, pág. 8 A.

³² "En el sur de Bolívar van 63 muertos", *El Espectador*, 20 de abril de 1999, pág. 5A.

³³ "Que las luces suenen", *El Espectador*, 16 de junio de 1999, pág. 10 A: "Guerra en el norte de Arauca", *El Espectador*, 19 de febrero de 1999, pág. 8A.

de agosto de 1999, un grupo de las AUC arribó a Puerto Lleras y obligó a todos los residentes a reunirse en el parque central. Uno de los voceros del grupo armado informó que su presencia tenía como objetivo asumir el control de la región y evitar que las FARC ampliaran su radio de acción desde la zona del despeje³⁴.

Antioquia. Varios municipios de la zona del oriente antioqueño, que comprende municipios como San Carlos, San Francisco y Nariño, han sido escenario de cruentas tomas guerrilleras que dejaron a las poblaciones prácticamente destruidas.

El viernes 30 de julio de 1999 a las 4 p.m., el frente 47 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) inició el ataque al municipio de Nariño en el departamento de Antioquia, que se prolongó por espacio de 36 horas, es decir, hasta las 4 a.m. del domingo 1° de septiembre. La acción fue ejecutada por alrededor de 150 combatientes de las Farc, cuyo principal objetivo lo constituía la toma del Comando de Policía del municipio, en el que se encontraban 36 agentes.

Las FARC iniciaron el ataque con un carro-bomba, al parecer un jeep de la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC) que había sido hurtado con anterioridad, el cual fue camuflado con racimos de plátanos y ubicado en las cercanías del comando de policía. La explosión de la carga no hizo impacto en el comando sino en una vivienda particular, cuya des-

trucción ocasionó la muerte de doña María Eva Toro Marín de 59 años, de su hija María Cristina Viana Toro y de sus nietos Freddy Santiago Márquez Toro de 2 años y Estefanía Cortes Viana de 2 años de edad. Uno de los primeros disparos le ocasionó la muerte a la señora Ana Celia Ramos López.

La fuerza pública en apoyo de los agentes de policía hizo presencia con el avión fantasma y con helicópteros que sobrevolaron y dispararon. Esta acción aérea se ejecutó tanto sobre la zona del enfrentamiento como en diversos lugares del municipio, algunos de ellos distantes de allí, como fueron los casos de diversos impactos que sufrieron el hospital y la casa cural, además de viviendas civiles. El caso más dramático fue el de la muerte de la niña Leidy Patricia Granada Franco de 13 años de edad, quien fue alcanzada por un disparo realizado desde el helicóptero cuando se encontraba durmiendo en su cama; su casa estaba aproximadamente 2 kilómetros del sitio de los combates.

El hecho de que el ataque con el carro bomba no hiciera blanco en el comando de policía, posibilitó que los agentes pudiesen ofrecer una gran resistencia y dio lugar a la prolongación excesiva del combate; la guerrilla acudió al uso de tanques de gas como arma, pero por la forma como fueron usados se pueden considerar "armas de uso indiscriminado" que ocasionaron inmensos daños a la población. Para desarrollar

³⁴ «Puerto Lleras en manos de las AUC», *El Colombiano*, 16 de agosto de 1999, pág. 6A.

sus acciones la guerrilla invadió viviendas civiles ubicadas en los alrededores del cuartel, y aun con sus habitantes adentro, incluidas mujeres y niños, efectuaron desde allí sus ataques, armaron tanques de gas y los accionaron. Durante la mayor parte de la confrontación algunas personas permanecieron en los mismos sitios desde los que la guerrilla atacaba a la policía.

Del accionar de la guerrilla tanto como de la respuesta de la fuerza pública, resultaron destruidas 67 viviendas y 54 establecimientos de comercio. La guerrilla saqueó y consumió bienes tanto de establecimientos públicos como de viviendas civiles; la población denunció también el hurto de numerosos bienes por parte de la guerrilla.

Así mismo, la guerrilla hurtó la ambulancia del corregimiento de Puerto Venus y la utilizó para transpor-

tar combatientes y armas. En un carro de gaseosa también hurtado transportó las pipetas de gas.

De los 36 agentes que tenía el comando de policía, 6 fueron muertos en combate, 11 fueron heridos, 5 quedaron ilesos y el resto fueron retenidos; otros 3 fueron muertos extrajudicialmente: el escolta del alcalde, el comandante del puesto de policía y un agente más. Los cadáveres de los agentes fueron encontrados sin sus pertenencias personales. El hecho ocasionó el desplazamiento forzado de aproximadamente 50 personas³⁵.

Además del escalamiento del conflicto, los casos anteriores muestran de manera dramática la forma como los actores armados violan las normas de derecho humanitario, y la urgente necesidad de exigirles el respeto a esta normatividad haciendo que se comprometan con acuerdos humanitarios.

³⁵ Fuente: Visita de campo de la Comisión Colombiana de Juristas a Nariño, 11 a 13 de agosto de 1999.

II. Comunidad internacional y derechos humanos en Colombia

La grave situación descrita ha sido objeto de examen por parte de la comunidad internacional, a través de los informes y declaraciones de los diferentes sistemas de protección internacional de los derechos humanos.

Durante el primer semestre de 1999 se destacan la Declaración de la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el 55° período de sesiones, el Segundo Informe presentado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ante la misma Comisión, y el Tercer Informe de la Comisión Intera-mericana de Derechos Humanos -CIDH- sobre Derechos Humanos en Colombia.

De estos dos informes y de la declaración deben señalarse varios aspectos fundamentales. En primer lugar, la preocupación de estas instancias por dar una visión completa de la grave situación colombiana. En segundo lugar, la existencia de una agenda común de recomendaciones para mejorar y superar la situación frente a los problemas más agudos de derechos humanos en Colombia. Por último, el reclamo vehemente al Estado colombiano y en especial al Gobierno, de mayor eficacia en la aplicación de las recomendaciones

internacionales, más allá de las facilidades que se brindan a los diversos organismos para observar la situación colombiana.

Sobre el primer aspecto, sin duda el Tercer Informe de la CIDH es el mejor ejemplo de una visión profunda y refinada de la situación de derechos humanos en Colombia. En sus catorce capítulos se tratan los asuntos más preocupantes: violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, administración de justicia, desplazamiento forzado interno, defensores de los derechos humanos, libertad de pensamiento y expresión, derechos de los indígenas, derechos de las comunidades negras, derechos de la mujer, derechos de los niños y derechos de las personas privadas de la libertad. En cada uno de estos temas se hacen las recomendaciones pertinentes. El Informe supera la injusta crítica de generalidad que se ha hecho a otros informes internacionales en el pasado.

Pero, más allá del importante espectro de derechos considerados en el Informe de la CIDH, tanto éste como los demás informes mencionados entienden la importancia de la situación de conflicto armado que vive el país y la necesidad de encontrar solución a los diversos problemas que

esta circunstancia implica. Por una parte, desean el éxito de las conversaciones de paz, recordando que ésta debe descansar «sobre la verdad, la justicia y la reparación», como lo dice en sus consideraciones finales el Informe de la CIDH. Por otra parte, complementan la visión de los derechos humanos con la del derecho internacional humanitario, en el entendimiento de que los actores armados violan normas humanitarias y que es de vital importancia referirse a esas violaciones, tal como lo hace el capítulo cuarto del informe de la CIDH. Por esta misma razón el Segundo Informe de la Alta Comisionada recomienda «que las partes en conflicto respeten de manera cabal e irrevocable las normas del derecho internacional humanitario»³⁶, y la Declaración de la Presidenta condena los actos de terrorismo y las violaciones al derecho internacional humanitario cometidas por grupos guerrilleros. Esto niega las acusaciones que se hacen a estos informes de tener una visión sesgada de la situación colombiana.

Sobre el segundo aspecto señalado, puede afirmarse con certeza que existe una agenda común de recomendaciones de la comunidad internacional para la superación de la crisis de derechos humanos en Colombia. Es por eso que el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos recomienda al Gobierno colombiano adoptar un plan de acción para los derechos humanos, que sienta las bases para una

real y efectiva promoción y protección de estos derechos. La coherencia de las recomendaciones puede verse en los siguientes asuntos fundamentales:

Frente a las violaciones cometidas por agentes del Estado: La Declaración de la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos acogió con beneplácito la reducción del número de violaciones por parte de este grupo, pero se muestra preocupada porque las fuerzas armadas no han hecho realidad su intención de suspender del servicio activo a todos los miembros de sus filas que estén sometidos a investigaciones judiciales o disciplinarias, o de dar la baja a los que sean declarados culpables. Por este motivo instó al Gobierno de Colombia a adoptar medidas para garantizar un ordenamiento judicial auténticamente independiente, y garantizar el traslado de todos los procedimientos judiciales relativos a violaciones graves de los derechos humanos sometidos actualmente a la justicia penal militar, a la jurisdicción del derecho común y separar las funciones de los poderes ejecutivo y judicial.

En el mismo sentido la CIDH recomienda: «Que el Ejecutivo retire del servicio a los miembros de la fuerza de seguridad que resulten comprometidos en violaciones a los derechos humanos, mientras se espera la decisión final en los procesos disciplinarios o penales que pudieran estar tramitándose»³⁷.

³⁶ E/CN.4/1999/8, pág. 37.

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos en Colombia - Tercer informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 1999, pág. 174.

Respecto de la justicia penal militar manifestaron la Alta Comisionada de Derechos Humanos y la CIDH que el Estado debe ser congruente con sus obligaciones internacionales en esta materia; esta última dice «que la jurisdicción del sistema judicial militar se limite a los delitos verdaderamente relacionados con delitos de función del servicio militar. A este respecto, el Estado debería garantizar que los casos que involucran graves violaciones de los derechos humanos no sean procesados por el sistema de justicia militar»³⁸. Al mismo tiempo llama a todos los organismos del Estado que cumplen funciones judiciales a que den cabal cumplimiento a la sentencia C-358/97 de la Corte Constitucional, que establece límites a la justicia penal militar.

Frente a los grupos paramilitares: Los tres documentos hacen un llamado a tomar medidas enérgicas para combatir, dismantelar y desarmar a todos los grupos paramilitares, así como a procesar a sus integrantes, dirigentes y a quienes los apoyan. La Alta Comisionada instó al Gobierno «a dotar a la Fiscalía de todos los medios necesarios para proceder eficazmente en todo el territorio nacional contra estos grupos»³⁹.

La anterior recomendación incluye a los agentes del Estado involucrados con grupos paramilitares. Por eso la Declaración de la Presidenta instó al Gobierno a intensificar las medidas políticas, administrativas y judiciales en relación con

los órganos oficiales sospechosos de apoyar estos grupos, iniciando actuaciones judiciales contra cualquier agente del Estado que coopere con los paramilitares.

Así mismo, el Informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos invita al Gobierno a revocar la legislación que establece la existencia de los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privadas (CONVIVIR), para asegurar el debido control de la aplicación de la fuerza y el uso de las armas por parte del Estado; en el mismo sentido se expresa la CIDH. Además, la Alta Comisionada exhorta al Gobierno a informar de manera transparente sobre el número existente, las actividades desarrolladas y los mecanismos de control implementados por el Gobierno sobre estos “Servicios”.

Frente al desplazamiento forzado: Se invita a adoptar una política integral que tenga concordancia con los principios rectores de los desplazamientos internos. Esto implica, según la Declaración de la Presidenta, coordinación con los órganos internacionales. Por eso se felicita el acuerdo de intención firmado por el Gobierno con la ACNUR.

Además, se recomienda la búsqueda de medios eficaces para erradicar las causas del desplazamiento, así por ejemplo la acción judicial contra grupos paramilitares, y la elaboración por parte del Gobierno de una estrategia pública y bien financiada para solucionar el problema.

³⁸ Ibid. pág. 211.

³⁹ E/CN.4/1999/8, pág. 38.

La Declaración instó al Gobierno a adoptar medidas preventivas en aquellas regiones cuya población ha sido amenazada de desplazamiento.

La CIDH hace énfasis en la necesidad de asistencia humanitaria a los desplazados, de documentar el problema y garantizar el respeto por parte de todas las autoridades, de los principios de igualdad y no discriminación frente a las víctimas de este flagelo. Asimismo manifiesta que: «El Estado debe asegurar el reasentamiento o regreso a los lugares habituales de residencia. La Comisión subraya que los procesos de retorno deben efectuarse de manera voluntaria, y en condiciones de seguridad y dignidad para los retornados»⁴⁰.

Durante el primer semestre de 1999, la comunidad internacional ha tenido una participación importante en el tema del desplazamiento forzado de personas en Colombia. Lo anterior se refleja en el trabajo desarrollado hasta el momento por la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la visita del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos, Sr. Francis Deng,

Con respecto a la labor desarrollada por ACNUR en Colombia, se puede decir que a pesar de las dificultades ha sido exitosa en la medida en que ha comenzado a participar como un organismo de consulta y asesoría para las instituciones del Estado encargadas de atender a la población

desplazada por la violencia. Así participó en diferentes espacios, como el creado por el Departamento de Planeación Nacional para la elaboración del documento CONPES, o los espacios de discusión de temas relacionados con el desplazamiento forzado con organizaciones no gubernamentales y con instituciones del Estado.

Por otro lado, es importante destacar la visita a Colombia realizada por el Sr. Francis Deng, Representante del Secretario de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos, durante el mes de mayo. La primera visita del Sr. Deng a Colombia había tenido lugar en 1994, cuando no existían desarrollos importantes en la política con respecto al tema.

En términos generales, la misión del Sr. Deng le permitió tener un acercamiento concreto a la dinámica del desplazamiento forzado en el país, tanto por las visitas sobre el terreno que realizó a lugares importantes de recepción de personas desplazadas –por ejemplo el barrio Nelson Mandela de la ciudad de Cartagena, y ciudades como Barrancabermeja y Sincelejo–, como por las diferentes reuniones con organizaciones sociales, no gubernamentales y gubernamentales que desde diferentes perspectivas trabajan el fenómeno del desplazamiento forzado en el país.

Frente a los defensores de derecho humanos: La preocupación por las agresiones contra defensores de de-

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit., pág. 241.

rechos humanos es común a todos los informes. La Alta Comisionada «insiste en que se reconozcan, respeten, protejan y respalden las actividades propias de los defensores de derechos humanos, y sobre todo se les provea de condiciones especiales de seguridad para su vida, integridad y libertad, así como se les brinde público respaldo»⁴¹.

La CIDH concreta aspectos puntuales de esta política de protección en la propuesta de desarrollar programas educativos sobre la importancia y validez de la labor de defensa de los derechos humanos; en proveer garantías de seguridad y realizar investigaciones serias e imparciales para prevenir nuevos ataques; en la revisión de archivos de inteligencia y en el examen de los procedimientos para recolectar información por parte de organismos de seguridad; en la continuación del programa de protección desarrollado por el ministerio del interior; y en evitar declaraciones de funcionarios que sugieran que los miembros de organizaciones no gubernamentales actúan indebidamente cuando realizan actividades de protección y fomento de los derechos humanos.

Frente a la desaparición forzada: La Alta Comisionada reitera al Estado colombiano la importancia de adoptar una ley que tipifique el delito de desaparición forzada, en concordancia con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra la desaparición forzada,

recomendación reiterada en todos los informes de organizaciones intergubernamentales de derechos humanos.

Frente a la impunidad: La Declaración de la Presidenta, al igual que los informes de los dos organismos citados, deploró los altos índices de impunidad judicial en delitos graves, y en especial la incapacidad en algunos casos de que los procesos penales lleguen a una conclusión oportuna y efectiva. La Presidenta se mostró preocupada por la implicación en delitos de algunos agentes estatales, tal y como ha demostrado la Fiscalía General de la Nación, y pidió al Gobierno seguir adoptando medidas urgentes para corregir este problema y contra las personas responsables.

La CIDH manifestó que estas medidas para combatir el elevado grado de impunidad deben ser inmediatas y concretas. Además debe apoyarse a la Fiscalía General de la Nación para ampliar la capacidad de su Unidad Derechos Humanos.

Frente a la justicia regional: La Alta Comisionada, al igual que la CIDH, reitera la importancia de restablecer las condiciones de imparcialidad y publicidad de la justicia, las garantías del debido proceso, el derecho a la defensa y la presunción de inocencia, que no son preservados en el sistema de justicia regional, y urge al Gobierno a que no se siga postergando su abolición.

⁴¹ E/CN.4/1999/8, pág. 39.

Por último, cada día es mayor la preocupación de la comunidad internacional por la ineficacia de las políticas estatales en derechos humanos. Así lo dice la CIDH: «El diagnóstico realizado por la Comisión revela, sin embargo, que los esfuerzos realizados por el Estado en este contexto no han tenido éxito en enfrentar con justicia y eficacia la situación de crisis de violencia que afecta gravemente y en forma continua y prolongada los derechos fundamentales de la población»⁴².

La misma preocupación revela la Declaración de la Presidenta cuando deplora que no se hayan aplicado plenamente las recomendaciones internacionales. La Alta Comisionada le

insiste al Gobierno en que se apliquen las recomendaciones de los órganos de los tratados, los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y las recomendaciones del precedente y presente informe. El Gobierno debe asumir la responsabilidad de definir estrategias y medidas concretas que implementen, ejecuten o complementen dichas recomendaciones.

Vista la grave situación de derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia, y ante las claras recomendaciones de la comunidad internacional para mejorarla, se puede mirar a continuación el desarrollo que ha tenido la política gubernamental en la materia.

⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit., pág. 383.

III. Política estatal en derechos humanos

A un año de posesionado el Gobierno del presidente Pastrana los resultados en materia de derechos humanos tienden a ser deficientes. Un programa de derechos humanos integral que puede dar indicadores confiables de la gestión gubernamental hacia el futuro; algunas medidas audaces como la salida de varios generales cuestionados por su historial en derechos humanos; el resultado decepcionante en materia de restricción al fuero militar en el nuevo Código Penal Militar; la demora en la determinación de un programa de lucha contra los grupos paramilitares, y promesas no cumplidas como la aprobación del proyecto de ley sobre desaparición forzada. Todas estas medidas y otras más serán consideradas a continuación.

El programa gubernamental fue dado a conocer el 12 de agosto de 1999 con el nombre de "Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario 1998-2002". El Vicepresidente de la República manifestó que este plan era el resultado de un largo proceso de concertación entre diversas instancias de la administración encargadas de ejecutar la política en esta materia. El plan expone de manera integral las políticas que se desarrollarán en derechos humanos y

derecho humanitario, en lo que resta del actual Gobierno. Se definen seis áreas prioritarias de trabajo: la lucha contra grupos al margen de la ley, como paramilitares y guerrillas; la seguridad de los defensores de derechos humanos y de personas amenazadas; la atención a la población desplazada por la violencia; las medidas de impulso al derecho internacional humanitario; el impulso a la administración de justicia, que comprende la lucha contra la impunidad y la agenda de proyectos de ley en la materia; y por último, el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Humanitario, cuya ejecución está a cargo del mismo Vicepresidente.

Miraremos esta política a la luz de los aspectos fundamentales definidos por los sistemas de protección a los derechos humanos, así como las diversas acciones desarrolladas durante el año por el Gobierno al respecto.

A. Políticas frente a agentes estatales

Se analiza la desvinculación de miembros de la fuerza pública del servicio activo por razón de violaciones a derechos humanos, el nuevo Código Penal Militar, un nuevo fallo

del Consejo Superior de la Judicatura y la gestión de la justicia penal militar.

Desvinculación del servicio. En el programa gubernamental se contemplan cuatro tipos de medidas para fortalecer el compromiso de la fuerza pública en la confrontación contra grupos guerrilleros y paramilitares. El anuncio más importante fue que el Presidente de la República hará uso de la «facultad constitucional propia de su condición de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, de llamar a calificar servicios a determinados miembros del personal en filas»⁴³.

Además se anuncian medidas consistentes en que el Comandante de las Fuerzas Militares puede desvincular discrecionalmente del servicio a miembros de las diferentes armas por sus resultados insatisfactorios en el combate contra grupos armados ilegales; para ascensos se tomará en cuenta el historial en derechos humanos y los resultados en las acciones contra esos grupos; se continúan los programas pedagógicos en derechos humanos y derecho humanitario para militares.

El anuncio de estas medidas es sin duda importante, pero insuficiente. Se puede afirmar que el Gobierno ha tomado la medida de llamar a calificar servicios en los casos de tres generales del Ejército. En abril de 1999, el Gobierno tomó la decisión de llamar a calificar servicios a los

generales Fernando Millán y Rito Alejo del Río⁴⁴. El primero está siendo investigado penalmente por conformación de grupos paramilitares en el municipio de Lebrija (Santander), y el segundo fue llamado a rendir versión libre a la Fiscalía sobre la acción de grupos paramilitares en Urabá. El tercer caso es el ya mencionado del general Alberto Bravo Silva, respecto de las fallas operativas del Ejército que coadyuvaron a la ejecución de la masacre en La Gabarra.

Estos anuncios son importantes pues evidencian que se intenta dar atención a las recomendaciones internacionales; pero, más allá de esta consideración las medidas muestran la asunción por parte del ejecutivo de una responsabilidad directa sobre los abusos en los que puedan incurrir sus mandos. Por primera vez el Gobierno se ha mostrado dispuesto a tomar medidas administrativas en relación con los violadores, sin delegar la toma de decisiones en otras instancias del Estado, como había venido sucediendo hasta ahora. Esto por supuesto sin perjuicio de la acción judicial que corresponda.

Sin embargo, es necesario agregar dos comentarios. Tal como están planteadas, las medidas pueden ser miradas desde dos perspectivas: la del conflicto armado como exigencia de eficacia en la guerra, o la de los derechos humanos como exigencia de respeto a la población civil, pues la medida se da en el contexto

⁴³ Presidencia de la República, «Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho humanitario, 1998 - 2002», Bogotá, 1999, pág. 20.

⁴⁴ «Revolución de Coronales», *Cambio*, 26 de abril a 3 de mayo de 1999, No 306, pág. 18.

de la lucha contra grupos armados ilegales. La primera perspectiva se ha venido aplicando con frecuencia en los últimos años frente a graves derrotas militares y puede llegar a eclipsar la segunda. Por otro lado, el llamado a calificar servicios de los tres generales no fue leído de manera inequívoca como llamado a los miembros de la fuerza pública a respetar los derechos humanos. En el caso de Millán y Del Río se evidenciaron fuertes presiones externas. En el caso de Bravo Silva, su salida del servicio activo correspondió a sus declaraciones contra el Gobierno, más que a una medida enérgica por lo sucedido en La Gabarra.

Código Penal Militar. De manera sorpresiva, entre el 15 y 17 de junio de 1999 fue aprobado por las plenarios de Cámara y Senado el proyecto de Código Penal Militar, con una serie de modificaciones desconocidas para quienes habían intervenido de alguna manera en su redacción. El nuevo texto fue aprobado sin mayor discusión y sancionado por el Presidente de la República el pasado 12 de agosto.

Con esta sanción terminó de manera abrupta un largo proceso de discusión de propuestas de reforma a la justicia penal militar, llevado a cabo durante varios gobiernos con organismos de control del Estado, organizaciones de derechos humanos y órganos del sistema internacional de protección a los derechos humanos. El Código aprobado desobedece también lo mandado por la Corte Constitucional en materia de jurisdicción castrense en la sentencia C-358/97.

Sin duda, el Código hace reformas interesantes a la justicia penal militar: la creación de jueces y fiscales militares por fuera de la línea de mando es un paso significativo pero insuficiente en la independencia de estos funcionarios; la presencia permanente de la Procuraduría General de la Nación en los procesos penales militares puede brindar garantías a todas las partes involucradas; la institucionalización de la parte civil y sus amplias posibilidades de acción puede permitir ejercer ciertos derechos a las víctimas; y la eliminación de la figura de los vocales en los consejos verbales de guerra, puede suprimir uno de los tantos factores de impunidad en la justicia penal militar.

Sin embargo, el nuevo Código deja intactas dos de las instituciones básicas de la anterior justicia castrense: la aplicación extensiva del fuero penal militar y la obediencia debida.

Respecto del fuero militar, el artículo segundo del Código cambia la redacción pero no determina el alcance del artículo 221 de la Constitución, relativo al fuero militar, pues habla de delitos propios de la función militar y no de delitos relacionados con el servicio. Así se deja de lado la regla establecida por la Corte Constitucional según la cual para que el delito sea de conocimiento de los militares, la acción debe estar relacionada de manera directa y próxima con el servicio, es decir, una acción regular de la fuerza pública que deviene en irregular.

El artículo tercero, el más comentado de la reforma, dice que «en ningún

caso podrán considerarse como relacionados con el servicio los delitos de tortura, el genocidio y la desaparición forzada...». A simple vista es impresionante e importante, pero es engañoso. La desaparición forzada es un delito inexistente en la legislación penal interna, y el Estado colombiano no ha aprobado ninguno de los tratados internacionales que la reconocen. La tipificación de la tortura no se adapta a la definición internacional, y el genocidio es un delito de muy difícil determinación. Por otra parte, a petición de los altos mandos militares se excluyen del artículo los delitos sexuales. Según el ministro de defensa encargado en el momento, general Fernando Tapias, «dejar esa frase era asumir que los miembros de la Fuerza Pública somos violadores sexuales»⁴⁵, una forma bastante equivocada de razonar desde el *espíritu de cuerpo*. La inclusión de otros delitos en el artículo permitía cumplir con lo mandado por la Corte Constitucional, en el sentido de excluir del conocimiento de la justicia penal militar graves violaciones a los derechos humanos como las ejecuciones extrajudiciales de las que frecuentemente se acusa a miembros de la fuerza pública. Estos delitos estaban explícitamente indicados en el proyecto original y fueron sorpresivamente eliminados del mismo.

Los artículos 16 y 195 del nuevo Código desconocen la sentencia de la Corte Constitucional que establece el carácter excepcional de la jurisdicción castrense, y la regla se-

gún la cual, en caso de duda, prevalece la justicia penal ordinaria. El artículo 16 establece que el juez natural para delitos cometidos por miembros de la fuerza pública son los jueces castrenses, y el artículo 195, que los delitos comunes cometidos por militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio serán investigados y juzgados de acuerdo a las disposiciones del nuevo Código Penal Militar.

Respecto de la obediencia debida, la Convención contra la Tortura dice que «no podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura». Los redactores del Código conservan la causal segunda del artículo 34: el hecho se justifica «cuando se obre en cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales». El interrogante es por qué no se estableció de manera expresa la regla establecida en la Convención.

Por último, el artículo 608 establece que el nuevo Código sólo entrará a regir un año después de su expedición, siempre y cuando se halle en vigencia la ley estatutaria de la justicia penal militar. Es una forma bastante extraña de dar vigencia a una norma, poniendo en peligro las pocas innovaciones del ordenamiento.

Se frustra así un largo proceso de reforma a la justicia penal militar con el Gobierno, y se torna urgente abrir otro proceso que haga honor a

⁴⁵ «Si a los límites al fuero militar», *El Espectador*, 17 de junio de 1999, pág. 9 A.

las recomendaciones internacionales y a la Corte Constitucional de Colombia.

Obstáculos en la aplicación del fuero militar en el Consejo Superior de la Judicatura: Como es ya tradicional, esta Corporación nuevamente ha emitido fallos sobre conflictos de competencia entre la jurisdicción penal militar y la justicia penal ordinaria, los cuales favorecen una aplicación extensiva del fuero militar y crean cuestionables doctrinas respecto de la interpretación del artículo 221 de la Constitución Política, en contravía de la jurisprudencia constitucional reciente.

El 20 de mayo de 1999, el general Jaime Humberto Uscátegui, comandante de la segunda División del Ejército fue detenido por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía bajo la acusación de homicidio, secuestro agravado y falsedad en documento público por la muerte de un varias personas, cerca de 50, a manos de grupos paramilitares en la masacre de Mapiripán (Meta) en julio de 1997. Por el mismo caso fueron sindicados el coronel Lino Hernando Sánchez Prado, comandante para la época de los hechos de la Brigada Móvil No. 2 del Ejército y el teniente coronel Hernán Orozco Castro, comandante para la misma fecha del Batallón del Ejército «Joaquín París». Dentro de la investigación la Fiscalía llamó a juicio a los sargentos del Ejército Juan Carlos Gamarra Polo y José Miller Urueña Díaz, integrantes del Bata-

llón Joaquín París⁴⁶. A los cuatro militares se les sindicó de homicidio agravado, concierto para delinquir y terrorismo.

El 2 de junio de 1999 el Comandante del Ejército Nacional formuló conflicto positivo de competencia con el Fiscal Delegado de la Unidad Nacional de Derechos Humanos ante los Jueces Regionales, por considerar que el caso correspondía a la justicia penal militar. El argumento del primero fue que se trataba de un delito de omisión de los deberes propios del cargo de las autoridades militares y que por lo tanto su conocimiento correspondía a la jurisdicción castrense. Por el contrario, la Unidad de Derechos Humanos afirmó que no se trataba de omisiones sino de un plan concertado con anterioridad en el que tuvieron participación activa varios de los sindicatos, porque si así no fuera se les hubiera acusado de delitos diferentes.

En providencia del 18 de agosto, se dividió el conocimiento de la investigación entre la jurisdicción castrense y la Unidad de Derechos Humanos. Respecto del general Uscátegui la providencia manifestó que su conducta en el caso configuraba una omisión propia de los deberes de su cargo; tanto es así que «no se entiende cómo es que se comunican las circunstancias de agravación de los delitos de homicidio y secuestro». La misma consideración se realizó de forma sucinta respecto del teniente coronel Hernán Orozco (cabe reseñar que este oficial fue quien aportó

⁴⁶ "Soldado avisado", *Semana*, 24 de mayo de 1999, No 890, pág. 30; "Desde la celda", *Semana*, 5 de julio de 1999 N° 896, pág. 22.

las pruebas decisivas para que el general fuera vinculado al proceso). Respecto del coronel Lino Hernando Sánchez Prado y de los sargentos Juan Carlos Gamarra Polo y José Miller Urueña Díaz «omitieron el cumplimiento de sus deberes funcionales, presuntamente con la finalidad de consentir las conductas punibles que se dieron con su colaboración»⁴⁷, lo cual constituiría una omisión impropia y el caso debía corresponder por tanto a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía.

Podría darse una larga discusión sobre la naturaleza omisiva de las conductas de los cinco sindicatos, pues la interpretación que hace la providencia de ellas no establece una frontera clara entre las conductas que serían propias y las impropias. Sin embargo, el fondo del asunto es diferente: lo que se debería haber discutido era la naturaleza de los delitos respecto de los cuales estaban sindicados los miembros del Ejército (graves violaciones a los derechos humanos), y si había dudas, se debía haber establecido cuál jurisdicción prevalecía según las reglas constitucionales.

En el salvamento de voto del magistrado Alvaro Echeverri Uruburu, se exponen las razones por las cuales el caso debía ser de conocimiento de la justicia penal ordinaria. Manifestó el magistrado Echeverri que por tratarse de un crimen de lesa hu-

manidad la Corte Constitucional ha definido que el conocimiento de estos delitos corresponde a la justicia ordinaria, sin excepción alguna. El aviso temprano a las autoridades militares de la presencia y la permanencia de los paramilitares en la zona durante varios días, sin reacción alguna del Ejército, hizo que éste omitiera en su totalidad el cumplimiento del deber legal y constitucional de «proteger la vida, honra, bienes y demás libertades de las personas residentes en el territorio nacional»⁴⁸. Aun si existieran dudas sobre si esta conducta guardó relación con el servicio institucional que les correspondía a las autoridades militares, según la Corte Constitucional el caso correspondería a la jurisdicción ordinaria.

El problema de la justicia penal militar no sólo se encuentra en las instancias castrenses sino también en la administración de justicia civil. La reiterada jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura que decide a favor de la justicia penal militar buena parte de los conflictos de competencia, es un obstáculo significativo para superar la inmunidad que para la fuerza pública significa una interpretación amplia del fuero penal militar.

Gestión del Tribunal Superior Militar. Según un informe dado a conocer en abril de 1999, durante 1998 el Tribunal superior tramitó 6.221 pro-

⁴⁷ Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Conflicto de jurisdicciones entre el Comandante del Ejército Nacional y el Fiscal Delegado de la Unidad de Derechos Humanos ante los Jueces Regionales. M.P. Rómulo González Trujillo. Rad. 19990539A. Bogotá, 31 de agosto de 1999.

⁴⁸ Salvamento de voto del Magistrado Alvaro Echeverri Uruburu, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Conflicto de jurisdicciones entre el Comandante del Ejército Nacional y el Fiscal Delegado de la Unidad de Derechos Humanos ante los Jueces Regionales. M.P. Rómulo González Trujillo. Rad. 19990539A. Bogotá, 31 de agosto de 1999.

cesos y profirió 4.917 decisiones. De éstas, 127 corresponden a sentencias condenatorias por violaciones a los derechos humanos. 46 expedientes fueron trasladados a la justicia ordinaria en cumplimiento de la sentencia C-358/97⁴⁹.

Solicitudes de reforma militar. En agosto de 1999 el comandante general de las fuerzas militares y el ministro de defensa anunciaron que presentarían ante el Congreso tres propuestas de reforma. La primera, en el sentido de que toda tutela contra militares sea conocida por la justicia penal militar. La segunda pretende dar facultades de policía judicial a la miembros de la fuerza pública para allanar y detener sin orden judicial, y la tercera es la solicitud de crear un servicio de defensoría pública para militares.

La propuesta sobre la tutela desnaturaliza por completo esta acción, pues su conocimiento pasaría de un juez a un funcionario ejecutivo. La solicitud de nuevos poderes por parte de la fuerza pública no es nueva, y Colombia tiene amplia experiencia en materia de estados de excepción, en los cuales este tipo de poderes generalmente termina en abusos.

Las políticas relacionadas con agentes estatales cuentan con un anuncio esperanzador respecto del uso del poder ejecutivo para remover funcionarios seriamente comprometidos en violaciones a los derechos humanos; sin embargo, en materia de justicia penal militar los resultados siguen

siendo bastante pobres: un Código Penal Militar con las mismas deficiencias del anterior; una judicatura que se niega a restringir el fuero penal militar, y una pobre gestión de la justicia militar en cuanto a violaciones de los derechos humanos, así como la insistencia en propuestas autoritarias de reforma militar.

B. Medidas contra grupos paramilitares

Hasta el momento no se tienen cifras consolidadas sobre los resultados operativos de la fuerza pública contra grupos paramilitares, a pesar de que el Gobierno dio a conocer en su plan de derechos humanos la estrategia de combate contra estos grupos. Respecto de los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada, el Gobierno sigue manteniendo una política muy débil.

Medidas contra paramilitares. El mecanismo central del intento de estrategia gubernamental es el centro de coordinación de lucha contra grupos paramilitares. Éste ubicará la presencia de estos grupos en el territorio nacional y colaborará en el diseño de planes operativos correspondientes. La ejecución de estos planes estará a cargo de las unidades tácticas y operativas de la región. El centro de coordinación tiene una junta central conformada por los siguientes funcionarios o sus delegados: Ministro de Defensa, Comandante General de las Fuerzas Militares, Director de la Policía Nacional,

⁴⁹ Fuerzas Militares de Colombia. "Gestión del Honorable Tribunal Superior", abril de 1999.

Director del DAS, Fiscal General de la Nación y Procurador General de la Nación.

Desde diciembre de 1998 el Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI) elaboró un plan para identificar a todas las cabezas de las organizaciones paramilitares y se acordó crear una base única de información que sería alimentada de manera conjunta y evaluada periódicamente. Se creó otro frente que agrupa a la Fiscalía, la Superintendencia Bancaria y el Ministerio de Hacienda, con la misión de rastrear la fuentes de financiación de estos organismos⁵⁰.

Se anuncia también la creación un grupo de apoyo operativo a la Fiscalía para la ejecución de las órdenes de captura, integrado por personal de las fuerzas militares, la policía y el DAS. El plan dice que se compromete a dar apoyo a la Fiscalía y especialmente a la Unidad Nacional de Derechos Humanos.

Como medidas regionales para luchar contra estos grupos el Gobierno propone fortalecer la presencia de la Fuerza Pública en las regiones donde han actuado los grupos de paramilitares y asegurar en dichas regiones la prestación de servicios básicos por parte de las instituciones estatales. Además se discutirá en los consejos departamentales y municipales sobre el tema y se quiere impulsar una política de control de armas.

Es muy poco lo que se puede decir por ahora del plan. En cuanto al grupo de apoyo operativo para la Fiscalía, puede sugerir el cumplimiento de recomendaciones que se venían haciendo por varios organismos internacionales para hacer efectivas las órdenes de captura. Sin embargo, la estructura de la lucha contra el paramilitarismo deja serias dudas sobre su eficacia. El Centro de Coordinación solo tiene funciones de asesoramiento frente a los órganos que ejecutan la política; sin una dirección y un apoyo claros del Gobierno central a las entidades encargadas de la ejecución, lo propuesto por el Centro de Coordinación puede quedarse en una simple labor de documentación de casos.

Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada. El plan gubernamental dice que estos grupos estarán bajo la estricta supervisión de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En marzo de 1999, esta entidad reportó que de los 416 servicios especiales existentes a principios de 1998, sólo subsistían 23; los demás habían desaparecido por voluntad expresa de sus miembros, porque su licencia había sido suspendida o no cumplían con los requisitos legales. El presidente Pastrana anunció el mismo mes la eliminación de este tipo de servicios, como uno de los puntos de un acuerdo político entre el Gobierno y los partidos políticos sobre una política nacional de paz⁵¹.

⁵⁰ "Reencauche a medidas contra paras", *El Tiempo*, 13 de enero de 1999, pág. 3 A; "Ofensiva estatal contra los paras", *El Espectador*, 3 de enero de 1999, pág. 7 A.

⁵¹ "De 416, quedan 23 antiguas Convivir", *El Colombiano*, 4 de marzo de 1999, pág. 5B.

Posterior a este anuncio, el presidente de las Convivir, Carlos Alberto Díaz, declaró que estas asociaciones no desaparecerían y se constituirían en "Comités de Defensa de la Vida y la Democracia, Convivir", que seguirían actuando basados en el deber que tienen los ciudadanos de colaborar con la fuerza pública⁵².

Estos anuncios hacen prever la desaparición de este tipo de servicios de seguridad. Pero no se puede afirmar con certeza que estas organizaciones paramilitares dejarán de operar porque no poseen licencia de funcionamiento. No puede descartarse que el armamento y los equipos de comunicación que poseen sean utilizados en actividades criminales de diferente índole, ante el poco control que ha ejercido sobre ellos el Gobierno a través de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y de la Fuerza Pública. El programa gubernamental no aporta nada nuevo en ese sentido.

C. Política frente al desplazamiento forzado

La política estatal en materia de desplazamiento forzado ha sido ineficaz a pesar de la existencia de marcos de referencia jurídicos concretos como la Ley 387 de 1997.

La aplicación de esta ley ha sido difícil en la medida en que no se han

podido coordinar efectivamente las entidades del Estado comprometidas en la Atención a la Población Desplazada por la Violencia. De la misma forma, no se han puesto en marcha propuestas como el Observatorio del Desplazamiento y la Red Nacional de Información, los cuales ayudarían en buena medida a prevenir los desplazamientos forzados al contar con Sistemas de Alerta Temprana efectivos y con capacidad de respuesta por parte del Estado.

Documento DNP. Durante el primer semestre de 1999 fue elaborado un documento, aún no aprobado, por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) para delinear lo que debe ser la política estatal para el manejo del tema del desplazamiento forzado de personas en el país.

Este documento, aunque conserva en gran parte la estructura de la política actual en materia de desplazamiento, tiene modificaciones importantes en tanto cambia la entidad central que maneja el tema. Es así como -y debido también a la existencia del Decreto 489 de 1999- se pasan las funciones del Ministerio del Interior en esta materia a la Red de Solidaridad Social (RSS)⁵³. Los nuevos lineamientos de la política están diseñados para que sea la Red de Solidaridad Social la encargada de la atención a la población desplazada por la violencia.

⁵² "Convivir: no necesitamos permisos", *El Espectador*, 5 de marzo de 1999, pág. 5A.

⁵³ Las funciones que estaba cumpliendo el Ministerio del Interior mediante la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos, las cumple teniendo en cuenta que el Decreto 387/97 suprimió la Consejería para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia. El Decreto 489/99 tiene efectos desde el 11 de marzo de 1999, fecha a partir de la cual la Red de Solidaridad Social queda encargada de cumplir las actuaciones y funciones de tal Consejería.

Uno de los aspectos innovadores de este documento DNP es la creación de la Unidad Técnica Conjunta (UTC) como un organismo especializado en el tema y que prestaría ayuda y asesoría técnica a la RSS con el fin de mejorar la atención a la población desplazada.

En la elaboración del documento DNP se contó con la participación de diferentes tipos de organizaciones, tanto nacionales como internacionales. Éstas trataron de aportar instrumentos para que la política en términos generales estuviera regida por principios humanitarios más acordes con la dinámica del desplazamiento forzado de personas en el país. A pesar de la importancia de este documento para delinear la política pública en este tema, aún no ha sido aprobado por el Presidente de la República.

Atención al desplazado. Durante el primer semestre del año se puede afirmar que la atención a la población desplazada por la violencia por parte de las entidades o instituciones estatales encargadas del tema, no ha variado mucho con respecto al año anterior. Se mantienen las inconsistencias en materia de prevención de los desplazamientos. En varios casos las amenazas de presencia paramilitar o guerrillera, y la amenaza de posibles masacres como en el caso de La Gabarra, no han recibido respuesta alguna por parte del Gobierno.

Tampoco se observan cambios significativos en las políticas de protección a las personas desplazadas,

tanto en el momento del desplazamiento como en los lugares a los que llegan. Con frecuencia se ha visto, como en el caso del Sur de Bolívar, que a pesar de existir acuerdos concretos para dar la protección necesaria a las personas desplazadas, que permitan garantizar su retorno a los lugares de origen, la falta de condiciones de seguridad ha generado nuevos desplazamientos.

En el caso de La Gabarra, a pesar de la presencia de fuerza pública en el lugar de asentamiento temporal (el coliseo), las amenazas contra la vida de las personas que allí se encuentran y en especial en contra de los líderes de las personas desplazadas, demuestran la inoperancia de las políticas en este sentido. A lo anterior se suma la desconfianza de las personas desplazadas hacia los miembros de la fuerza pública, razón por la que en algunos casos, y al observar que se han extremado las medidas de seguridad, estas personas resuelven acudir a la figura del refugio, sin encontrar una respuesta positiva.

En materia de retorno y reubicación no hay un aumento significativo en estos procesos. Se destaca la existencia de diferentes comisiones encargadas de realizar la verificación de las condiciones de calidad de vida de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento y que se han asentado en lugares como el municipio de Turbo y el barrio Nelson Mandela en Cartagena. La Comisión Sexta del Senado de la República, liderada por la senadora Piedad Córdoba encargada del tema

de derechos humanos, en tres oportunidades durante este semestre hizo visitas de verificación por medio de audiencias públicas en Quibdó (Chocó), Saravena (Arauca), y San Pablo (Bolívar)⁵⁴. La importancia de la realización de estas audiencias radica en que con ellas se les da seguimiento a los procesos iniciados por las comunidades de desplazados, se verifican las condiciones de vida de estas personas y el tipo de atención humanitaria que han recibido por parte de las entidades estatales en los lugares de recepción de población desplazada.

Con respecto a la estabilización y consolidación socioeconómica de los desplazados, no existen grandes avances en la política del Gobierno; prevalecen las políticas de retorno de las personas desplazadas hacia sus lugares de origen sin el componente de protección para garantizar la seguridad de la comunidad. Por otra parte, no existen programas para la integración de estas personas a la vida social y comunitaria de sus comunidades por medio de proyectos productivos eficaces y rentables.

La asistencia humanitaria sigue los mismos lineamientos políticos que la brindada durante el año anterior. Sin embargo, en ciudades como Villavicencio y Bogotá operan centros de atención humanitaria que, independientemente de sus resultados, tratan de brindar la orientación necesaria a las personas desplazadas para que puedan acceder a los

beneficios consagrados en la ley y tengan un más alto grado de disfrute de derechos como la salud y la educación de los niños.

Hay que destacar el cambio de las instituciones comprometidas directamente con la ejecución de esta política. La Red de Solidaridad Social ha empezado a jugar un papel central en el diseño y ejecución de la política, y en la atención directa a la población desplazada. La Red tiene la ventaja de tener presencia en todas las regiones del país, lo que garantiza en alguna medida la cobertura de las regiones afectadas por el fenómeno, esto a pesar de constituirse en un sistema de atención centralizado, que debe atender otro tipo de problemáticas diferentes al desplazamiento forzado. Es de esperar que se supere pronto la transición entre el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad para continuar atendiendo la población desplazada.

En todo caso, la atención por parte del Estado a la población desplazada por la violencia no ha variado, en términos generales, con respecto a la desarrollada en años anteriores.

D. Protección a defensores de derechos humanos

Respecto de los defensores de derechos humanos, y en razón del secuestro de cuatro funcionarios del Instituto Popular de Capacitación y del asesinato de dos miembros del

⁵⁴ En estas audiencias participan miembros de instituciones del Estado comprometidas en el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, ONG nacionales e internacionales y representantes de las autoridades regionales.

Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, el Presidente de la República recibió a un grupo de organizaciones de derechos humanos del país, el pasado 16 de febrero. En la reunión el Presidente se comprometió a fortalecer el programa de protección a defensores y a tener en cuenta una propuesta para su adecuada ejecución, así como a desarrollar una campaña de difusión y divulgación sobre el trabajo que desempeñan las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Para llevar a buen término estas propuestas se conformó una comisión de seguimiento en la que participan la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior.

Para la protección de defensores de derechos humanos, líderes comunitarios y sindicales y de las sedes de sus organizaciones se ha destinado un presupuesto de \$8.000 millones de pesos, administrado por el Ministerio del Interior y el DAS. Estos recursos están destinados a la protección de 88 sedes de organizaciones y a la adquisición de equipos de comunicación, armamento y vehículos. Hasta ahora, sólo 10 sedes han sido protegidas. Los miembros del comité de evaluación de riesgo han manifestado que aunque existen estos recursos asignados, su ejecución ha sido bastante difícil.

Por ahora, las medidas se han limitado a la ayuda material de protección. La revisión de archivos de inteligencia se encuentra congelada, aunque figura en el plan gubernamental de derechos humanos. En el mismo estado se encuentra el compromiso de

expedir una nueva directiva presidencial que reconozca la legitimidad de la actividad sindical y de los defensores de derechos humanos. Las reuniones entre las organizaciones de derechos humanos y el Comando General de la Fuerzas Militares no se han vuelto a realizar. Con el transcurso de los meses la comunicación entre las organizaciones de derechos humanos y el Gobierno ha ido perdiendo fuerza respecto al cumplimiento de la agenda de protección a defensores.

Podría volver a tomar fuerza la relación con la expedición de la directiva presidencial, número 07 de nueve de septiembre de 1999 sobre «Respaldo, interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones de derechos humanos». En ella se reconoce la legitimidad e importancia del trabajo de defensa a los derechos humanos en Colombia, se ordena a los funcionarios públicos abstenerse de emitir cualquier declaración que descalifique o estigmatice a las organizaciones de derechos humanos y ordena atender con prontitud y eficacia las solicitudes presentadas por estas organizaciones.

E. Proyecto de ley sobre desaparición forzada de personas

Desde 1988 se han presentado varios proyectos de ley para sancionar la desaparición forzada de personas, frustrados en diferentes etapas de su aprobación legislativa. La aprobación de esta ley ha sido un com-

promiso adquirido por sucesivos gobiernos ante la comunidad internacional.

Al finalizar la legislatura de diciembre 1998, fue aprobado el proyecto presentado por el Gobierno anterior en la comisión primera del Senado, faltando gran parte del proceso legislativo restante. A principios de 1999 este proyecto iba a formar parte de la agenda obligatoria de discusión presentada por el Gobierno en las sesiones extraordinarias del Congreso desarrolladas entre el 5 de febrero y el 15 de marzo. Sin embargo, después del terremoto ocurrido en la zona cafetera del país en enero de 1999, sólo se dejó en la agenda la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

El proyecto siguió su trámite en el Congreso cuando fue radicado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 8 de abril de 1999. A pesar del aval que inicialmente el Gobierno había asegurado al proyecto, éste no fue discutido; sólo se realizó un debate en la Comisión Primera de la Cámara en razón del llamado de urgencia del Gobierno para el estudio del desmonte de la justicia regional y la discusión de la reforma política.

Al proyecto se han incorporado nuevos delitos como la masacre, el desplazamiento forzado de personas y el genocidio.

En el proyecto presentado se debilita significativamente el mecanismo de búsqueda urgente propuesto en la ley, previsto para determinar el

paradero de personas desaparecidas. En primer lugar, se vuelve condicional la aceptación del trámite por el juez, si éste no es competente para conocer del hábeas corpus. En segundo lugar, agotado el trámite, debe seguirse a iniciativa del solicitante mediante denuncia; se eliminó el traslado del expediente a una autoridad judicial para que continuara la investigación después de cinco días de búsqueda. En tercer lugar, la modificación no incluye el deber del servidor público de colocar en libertad de inmediato a la persona, una vez conste que ha sido privada de su libertad arbitrariamente. Por último, el nuevo texto elimina el deber del funcionario judicial de informarle al solicitante el derecho de ejercer el hábeas corpus.

Después de tantos intentos frustrados se espera que el proyecto sea aprobado en el presente año, no sin cierto escepticismo, por los varios archivos de proyectos sobre el mismo tema en el pasado.

F. Lucha contra la impunidad

En el transcurso del año la Fiscalía ha venido mostrando resultados en la investigación de violaciones a los derechos humanos, al mismo tiempo sus funcionarios han sido objeto de graves amenazas.

El programa gubernamental ha presentado como eje fundamental de esta política la creación del Comité Especial de Impulso a las Investigaciones de Violación de Derechos Humanos. Este órgano hará seguimiento a las

más relevantes violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario; está presidido por el Vicepresidente de la República, y en él participan el Ministro del Interior, el Fiscal General de la Nación y el Procurador General de la Nación.

Atentados contra funcionarios de la Fiscalía. Los grupos paramilitares son el factor de mayor riesgo para los funcionarios de la Fiscalía.

- El 15 de febrero de 1999, en el municipio de La Ceja (Antioquia) un grupo de paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia, secuestró a ocho funcionarios del CTI de la Fiscalía, luego de ser emboscados en la zona rural de los municipios de La Unión y Abejorral. La comisión de investigación contaba con aproximadamente 100 investigadores judiciales. Durante la emboscada se produjo un intercambio de disparos en el cual resultó herido el investigador Henry Restrepo Quiceno. Las víctimas se encontraban desarrollando una investigación sobre tres fosas comunes que se encontraban en la zona. Los funcionarios judiciales fueron liberados en mayo, pero posteriormente fueron declarados objetivo militar por las Autodefensas Campesinas de la vertiente de la Sierra Nevada de Santa Marta, al ser considerados colaboradores del ELN.
- En el mes de julio de 1999, Virgilio Hernández, director de la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía, debió aban-

donar el cargo por las amenazas contra su vida. Hernández fue trasladado a otro cargo dentro del organismo, para preservar su integridad.

Hernández ha estado al frente de casos contra oficiales de la República como el del general Uscátegui, la justicia privada y la subversión; su despacho también llamó a juicio al mayor del Ejército Oscar Echandía por el entrenamiento de grupos de justicia privada en el Magdalena Medio, junto con Yair Klein. Carlos Castaño fue acusado del asesinato del dirigente Bernardo Jaramillo y de la muerte de los investigadores del CINEP Mario Calderón, Elsa Alvarado y su padre Carlos.

Carlos Castaño declaró que Hernández era objetivo militar de las ACCU ante la comisión de personalidades que se reunió con los paramilitares previamente a la liberación de la senadora Piedad Córdoba.

Resultados en investigaciones de derechos humanos:

- Asesinato de Eduardo Umaña Mendoza. El Gobierno de Colombia pidió la extradición de Lubin de Jesús Morales Orozco, presunto asesino del defensor de derechos humanos Eduardo Umaña Mendoza, y quien fuera capturado en las afueras de Madrid (España) el 11 de agosto de 1999.
- Masacre de Mapiripán. En el caso de la masacre de Mapiripán,

Meta, cometida en julio de 1997, la Fiscalía General de la Nación adoptó las siguientes decisiones: imponer medidas de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación contra el coronel activo del Ejército, Lino Sánchez Prada como presunto autor de los delitos de concierto para delinquir, omisión en secuestro agravado, homicidio agravado y falsedad ideológica en documento público. Se dictó resolución en contra de Carlos Castaño Gil como autor intelectual de lo hechos. La misma medida se tomó contra cinco particulares, entre ellos dos pilotos, y contra dos suboficiales del Ejército, como presuntos autores del delito de conformación de grupos paramilitares. Hay nueve detenidos. La Procuraduría General de la Nación mediante decisión del 7 de abril de 1999 profirió cargos disciplinarios en contra de tres oficiales del Ejército, el Secretario del Gobierno del Guaviare, el Alcalde, el registrador municipal, el Inspector de Policía y el Personero del municipio de Mapiripán.

- Masacre de Puerto Alvira. El proceso penal sobre el caso de la masacre de Puerto Alvira realizada el 4 de mayo de 1999, realizada en el municipio de Mapiripán (Meta), se encuentra en etapa de instrucción en la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación. Se han vinculado al proceso siete personas, declaradas reos ausentes, como presuntos autores de los delitos de concierto para delinquir, ho-

micidio agravado, y conformación de grupo paramilitares, entre otros. A su turno, el Procurador General de la Nación ordenó la apertura de investigación disciplinaria contra cuatro generales de la República por posible negligencia para evitar la masacre cometida por las AUC.

- Masacre de Trujillo. La Fiscalía General llamó a indagatoria a Iván Urdinola Grajales por los delitos de homicidio y paramilitarismo, en relación con la masacre de Trujillo, Valle, en la que murieron 60 personas durante 1991. La medida también cobija al mayor de la policía Gustavo Bernal, quien se desempeñaba como comandante local en esa época.
- El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía capturó en Pereira al coronel retirado del Ejército Nacional, José Ancizar Hincapié, acusado de haber participado en la muerte de más de 10 personas. Dentro del mismo proceso ya están detenidos y acusados por la Fiscalía el capitán Enrique Bernardo Camacho, los sargentos Justo Gil Zuñiga Labrador y Hernando Medina Camacho. Estas personas también fueron acusadas del homicidio del senador de la Unión Patriótica Manuel Cepeda.
- El 28 de marzo fue detenido por CTI de la Fiscalía el coronel en retiro José Vicente Pérez Berrocal. El ex coronel es investigado por los delitos de concierto para

delinquir, homicidio y conformación de grupos paramilitares en el Magdalena Medio, y estaría vinculado con el proceso contra el general retirado Farouk Yanine Díaz, quien fuera acusado de la muerte de 19 comerciantes en Cimitarra, Santander.

- Hechos en Titiribí. La Fiscalía General de la Nación profirió resolución de acusación contra el sargento de la Policía Otoniel Castro Guzmán y el agente Frank William Murcia Rincón, como presuntos responsables de conformación de grupos paramilitares, secuestro simple, y homicidio agravado. La acusación se basa en los hechos ocurridos en Titiribí, Antioquia, el 17 de noviembre de 1995.

G. Justicia regional

La justicia regional fue remplazada por la justicia especializada, con la presentación de dos proyectos de ley: una ley ordinaria (504 de 1999) y una estatutaria, aprobadas en plenaria de la Cámara de Representantes el 9 de junio de 1999, luego de que el texto fuese acordado en una comisión de conciliación.

La nueva justicia especializada comenzó a regir a partir del primero de julio de 1999. En ésta, los jueces regionales fueron sustituidos por jueces del circuito especializados, quienes conocen de los mismos delitos de los anteriores, a excepción de la rebelión. En ella se conserva la posibilidad de Fiscales sin rostro

para casos excepcionales y solo para determinados delitos; por aprobación del Fiscal General de la Nación, previo concepto del ministerio público, los jueces no tienen la posibilidad de esta reserva. También se conserva la posibilidad de los testigos con reserva de identidad para casos de grave riesgo para la vida e integridad del declarante, por aprobación del Fiscal General de la Nación y previo concepto del ministerio público. A los informantes de la policía no se les puede reservar la identidad y los informes de policía judicial así como las versiones de los informantes no tendrán valor probatorio alguno. La regla general en cuanto a medidas de aseguramiento en esta jurisdicción seguirá siendo la detención preventiva. Se sigue conservando la duplicidad de términos para determinadas etapas procesales. El Tribunal Nacional, segunda instancia de la justicia regional, por ahora es una sala especializada del Tribunal Superior de Bogotá, mientras por ley estatutaria se crea uno nuevo.

La justicia especializada conserva las figuras legales que caracterizaron a la justicia regional: la misma competencia, la reserva de identidad de fiscales y testigos, la duplicidad de términos y la detención preventiva como regla general para los sindicados. Lo que podría llevar a concluir que se trata de la continuación de la misma justicia sin rostro. Sin embargo, estos institutos han sido restringidos en la nueva ley, lo que reduce la posibilidad de eventuales abusos. Esto no quiere decir que la nueva ley se adapte a los parámetros

exigidos en los tratados internacionales, pues la reserva sigue estando en contra de los principios del debido proceso y del derechos de defensa, y la detención preventiva no debe ser la única forma de asegurar la comparecencia del sindicado al proceso.

H. Política frente al derecho internacional humanitario

El plan gubernamental tiene tres ejes principales: combate al secuestro, impulso a los acuerdos humanitarios y ratificación de tratados internacionales sobre prohibición de cierto tipo de armamento.

Frente al secuestro, se traslada el Programa para la Defensa de la Libertad Personal de la Presidencia de la República al Ministerio de Justicia y del Derecho. Además se hace referencia a una política integral contra el secuestro, que comprende la represión al delito, la prevención del mismo y la atención a las familias de los secuestrados. Se esperarían planteamientos más ambiciosos del Gobierno, pues en el último tiempo se ha visto un aumento impresionante del secuestro, con participación creciente de las guerrillas y la nueva asunción de esta práctica por los paramilitares.

Respecto de los acuerdos humanitarios el Gobierno propone la suscripción de éstos por los grupos ar-

mados, en el marco del artículo tercero común de los Convenios de Ginebra. Además propone que los acuerdos estén dirigidos a proteger a la población más vulnerable como los niños, las mujeres embarazadas y los ancianos. Así mismo se propone la creación de zonas de protección para la población desplazada, y se hace referencia a la necesidad de poner en marcha veedurías que hagan seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

El impulso a los acuerdos humanitarios parciales, dirigidos a proteger a la población civil más afectada por el conflicto, es sin duda importante. Sin embargo, debe definirse el papel que jugarán en ellos las fuerzas militares y mirarse con seriedad los mecanismos de vigilancia de su cumplimiento, sin los cuales su eficacia puede quedar en duda.

El Gobierno seguirá impulsando la ratificación de la Convención «sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción, y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción». Es una iniciativa que recibirá todo el respaldo de la comunidad humanitaria del país en la medida en que erradica una práctica de guerra que ha producido sufrimientos innecesarios a la población civil en nuestro país. Así mismo el Gobierno propone el no reclutamiento de menores de 18 años y la prevención de prácticas de abuso sexual en el marco del conflicto armado.

IV. Circunstancias que afectan la situación de derechos humanos

La situación de derechos humanos y del derecho humanitario hasta ahora descrita se ve afectada por una grave crisis económica y social, por el desarrollo de las conversaciones de paz y por la internacionalización del conflicto. A todas ellas haremos referencia a continuación.

A. Crisis económica y situación social

Colombia sufre hoy la peor crisis económica de los últimos 60 años. La economía registró durante el primer trimestre una caída del 4.8%. La mayor caída en el valor de la producción la sufrió la industria manufacturera con 16.8%, seguida de la construcción con un 15.9% y por el comercio con un 6.3%; el sector financiero se contrajo en un 4.2%⁵⁵. Esta situación afecta gravemente los derechos económicos y sociales de los colombianos. La siguiente es la

situación en materia de trabajo, educación y salud.

Trabajo. El desempleo, consecuencia de la recesión en que está sumida la economía del país, ha alcanzado el nivel más alto de la historia desde que hay estadísticas. Durante el primer trimestre del año alcanzó un 19.52%⁵⁶. Detrás del porcentaje nacional hay unos datos regionales aún más amargos, pues las tasas de desocupación en muchas ciudades alcanzan o superan el 20%: Medellín 22.6%, Cali 21.4%⁵⁷, Buenaventura 60%⁵⁸, Armenia 40%, Cúcuta 25%, Manizales 21%, Santa Marta, Montería e Ibagué 20%⁵⁹.

El primer semestre de 1999 ha sido extremadamente duro en materia de cierre de empresas y despido de trabajadores; durante el mismo se aprobó el cierre definitivo de 41 empresas, con lo cual se perdieron 2.098 puestos de trabajo. El Ministerio de Trabajo autorizó el despido colectivo de más de 300 personas y

⁵⁵ "La economía cayó 4.8%", *El Espectador*, 22 de mayo de 1999, pág. 2 B. La fuente de la cifra es el Departamento Nacional de Planeación.

⁵⁶ Cifras del DANE, tomadas de "El empleo, paganini de la recesión", *El Espectador*, 24 de abril de 1999, págs. 1B a 3B.

⁵⁷ Los datos de Medellín y Cali son del DANE y se tomaron de "El empleo, paganini de la recesión", *El Espectador*, 24 de abril de 1999, págs. 1B a 3B.

⁵⁸ "Paro en Buenaventura", *El Espectador*, 5 de enero de 1999, pág. 11 A. La fuente es la Cámara de Comercio de Buenaventura.

⁵⁹ Los datos sobre Armenia, Cúcuta, Manizales, Montería e Ibagué tienen como fuente las Cámaras de Comercio, agremiaciones y alcaldías, pues esas ciudades no entran en la encuesta del DANE; se tomaron de: "El otro desempleo", *El Espectador*, 18 de abril de 1999, pág. 1B.

las empresas han pedido suspender temporalmente a cerca de 800 trabajadores. Hoy se estudia la posibilidad de aprobar el despido de otros 2.559 empleados⁶⁰.

Según cifras del DANE, de los cerca de seis millones de colombianos que se encuentran empleados, el 25 % recibe un salario mínimo mensual (\$237.438), el 32% entre uno y dos salarios mínimos, y solo el 6% devenga más de 6 salarios mínimos⁶¹.

Por otra parte, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶² en Colombia el costo laboral promedio-hora en la industria es de US\$2.8, por debajo de países con desarrollos similares como Argentina US\$6.3, Brasil US\$5.4 y Perú US\$3.0.

Este primer semestre se caracterizó por manifestaciones y paros de los trabajadores de la salud, la educación, las organizaciones campesinas y los transportadores. Los paros buscaron un cambio en la política económica y garantías para la protección de los derechos de los trabajadores, ya que la propuesta de flexibilización laboral, la política en materia de salarios, y la reforma al régimen pensional, implicarían un sacrificio para los trabajadores.

Educación. La crisis económica ha generado una difícil situación fiscal. En materia de derecho a la educación se ha visto afectada la cobertu-

ra del sector. En marzo de 1999, en el departamento del Caquetá, por la pobreza de 16 municipios y el recorte de 50 millones para el sector educativo, 61.686 menores se quedaron sin profesores. Las localidades con mayores problemas son: Puerto Rico y Cartagena del Chairá. En una marcha en la que participaron cerca de 2.000 estudiantes, éstos denunciaron que en el sector rural fueron suspendidas 120 escuelas, y que en la cabecera municipal 300 estudiantes están sin escuela⁶³.

Las condiciones laborales de los maestros se han deteriorado. En el Meta, el Gobierno departamental afirmó no tener recursos para pagar, en lo que resta del año, a los 867 maestros a su cargo. En Boyacá se les debía a los maestros dos meses de salario, y desde septiembre de 1998 no se hacían aportes para la salud. En Córdoba 14.000 maestros cesaron sus actividades pues se les adeudaban tres meses de salario y el subsidio familiar. En Bolívar 120 docentes se tomaron la catedral de Cartagena para presionar por el pago de cuatro meses de salario a 3.200 maestros. En el Huila los maestros se tomaron por una hora la carretera que une al Huila con el centro del país, como protesta por la falta de pago de sueldos a 777 maestros desde julio de 1998; esta situación ha afectado a más de 200.000 estudiantes en todo el departamento. En Chocó los docentes departamentales no recibían pago

⁶⁰ "Despedidos 3.239 trabajadores", *El Espectador*, 30 de agosto de 1999, pág. 1 B.

⁶¹ "Sube el empleo independiente", *El Tiempo*, 4 de enero de 1999, pág. 1B a 8B.

⁶² Tomado de "El mínimo integral, una propuesta perversa", *El Colombiano*, 7 de marzo de 1999, pág. 2B.

⁶³ "Emergencia educativa en el Caquetá", *El Tiempo*, 19 de febrero de 1999, pág. 8 A y "Declarada emergencia educativa en Caquetá", *El Espectador*, 17 de febrero de 1999, pág. 11A.

desde hacía 15 meses, al igual que el resto de empleados. En Quibdó se les adeudaban dos meses a los maestros; en Itsmina 22 meses y en Tadó 36; también les debían primas y prestaciones⁶⁴.

Salud. La crisis económica afectó también a la salud, tanto al sector público como al privado. Se estima que el Instituto de Seguros Sociales debe más de 450.000 millones de pesos, tanto a la red pública de hospitales como a las clínicas y centros de salud privados⁶⁵. La EPS del Seguro Social también atraviesa por una grave crisis económica; sus ingresos disminuyeron en un 25% durante el primer trimestre de este año; gasta más dinero del que recibe, y no tiene un sistema de información que le permita saber cuántos afiliados tiene⁶⁶.

Durante este semestre se liquidó el Hospital Infantil Lorencita Villegas de Santos, considerado como el primer centro pediátrico del país, dejando a casi mil personas cesantes, en su mayoría mujeres cabeza de familia. Dicho hospital tenía 370 camas y atendió a la población infantil durante 60 años.⁶⁷

En Antioquia, en el mes de febrero, se declaró la alerta administrativa en el sector salud. Para ese mes los hospitales presentaban un déficit de

17.000 millones de pesos, lo que se reflejó en la carencia de elementos mínimos⁶⁸. Por falta de recursos se cerraron los hospitales de Apartadó, Necoclí, Turbo, Carepa, Chigorodó, Caldas, La Estrella y Barbosa. Dichos cierres afectaron aproximadamente a 150.000 usuarios. Entre las EPS privadas, las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud (ARS) y el Seguro Social deben a los hospitales más de \$47.000 millones de pesos.⁶⁹

El atraso de tres meses de salarios llevó al sindicato del Hospital Universitario de Cartagena a declarar en el mes de enero el cese total de actividades⁷⁰. El hospital Rosario Pumaréjo López de Valledupar tiene un déficit de \$4.700 millones de pesos. La entidad completó en marzo ocho meses en paro y los pocos pacientes atendidos debieron llevar los insumos necesarios para sus curaciones, desde guantes hasta medicinas.⁷¹

Un factor importante en la crisis económica del sector de la salud fue la corrupción. Se estima que por lo menos 20.000 millones de pesos que debían ser destinados a la atención en salud de los sectores más pobres de la población, a través del SISBEN, terminaron dilapidados por funcionarios que los utilizaron como recursos personales y en muchas ocasiones para nutrir campañas políticas⁷².

64 "Panorama en el país", *El Tiempo*, 27 de marzo de 1999, pág. 6B.

65 "Hospitales en el quirófano", *El Tiempo*, 28 de febrero de 1999, pág. 22 y 23 A.

66 "Ni un peso a la EPS del Seguro", *El Espectador*, 18 de junio de 1999 pág. 1 B. Declaraciones hechas a este diario por el Contralor Carlos Ossa Escobar.

67 "El Lorencita paciente terminal", *El País*, 18 de febrero de 1999 pág. 6 A.

68 "Se paralizará la salud en Urabá", *El Tiempo*, 24 de febrero de 1999, pág. 8 A.

69 "Cierran ocho hospitales", *El Colombiano*, 24 de febrero de 1999, pág. 8 A.

70 "Amenazan con cerrar urgencias", *El Espectador*, 19 de enero de 1999, pág. 11 A.

71 "Ocho meses en paro más déficit de \$4.700 millones", *El Espectador*, 10 de marzo de 1999, pág. 11 A.

72 "Millonarios 'conejos' a la salud", *El Tiempo*, 17 de febrero de 1999, pág. 1 A a 9 A. El estimativo lo hace la Comisión Investigadora de la Fiscalía, conformada por 5 fiscales de la Unidad de Anticorrupción.

Alcaldes de 20 municipios están acusados de desviar los fondos del régimen subsidiado de salud. Según el Vicefiscal General de la Nación, Jaime Córdoba Triviño, en la defraudación están comprometidos desde funcionarios del más alto nivel de la administración central, hasta alcaldes, empleados medios y modestos de las alcaldías, lo mismo que directivos de las administradoras del régimen subsidiado de salud creados por la ley 100 de 1993.⁷³

Por lo menos cincuenta funcionarios del Instituto de Seguros Sociales están involucrados en un caso de corrupción que le costó a la entidad más de \$2.000 millones de pesos en el último año⁷⁴. En Barranquilla los recursos que se dejaron de invertir a causa de la corrupción en la población más pobre alcanzan los 8.000 millones de pesos.⁷⁵

Según la asociación de clínicas y hospitales, a causa de la corrupción del sistema, en los últimos meses se han cerrado y suprimido aproximadamente 100 camas y 422 empleos permanentes en el sector privado de la salud.⁷⁶

Vivienda. La caída en un 40% del sector de la construcción en los últimos 4 meses, y el drama de más de 60.000 deudores del sistema de crédito hipotecario que no han podido seguir pagando las cuotas de sus viviendas y han tenido que resignarse a entregarlas, son los pro-

blemas más importantes en materia de derecho a la vivienda.

La reacción del Gobierno nacional frente a esta situación ha sido muy criticada, pues se le acusa de no tener una política social y de tratar además de acabar con importantes conquistas sociales. Las críticas más fuertes se han hecho frente al plan nacional de desarrollo y las propuestas de flexibilización laboral.

Política social. Las críticas a la política social del Gobierno han cubierto los tres aspectos arriba reseñados: en educación, la falta de una política salarial para los maestros; en trabajo, la flexibilización laboral que afectaría derechos mínimos de los trabajadores, y en salud la falta de una propuesta para superar la crisis económica de la salud, así como de estrategias claras para superar el problema de la corrupción en este sector.

- Educación: La principal dificultad que presenta el plan de desarrollo frente al tema de la educación es su falta de concreción. El plan carece de metas claras y de plazos para lograrlas. Dado que las precarias condiciones laborales de los maestros son un obstáculo importante para la garantía del derecho a la educación, no resulta explicable que el plan de desarrollo guarde silencio frente a este tema y no proponga al respecto ninguna solución. Por el contrario, algunas afirmaciones po-

⁷³ "Alcaldes de 20 municipios están acusados de desviar fondos del régimen subsidiado", *El Tiempo*, 26 de enero de 1999, pág. 1B.

⁷⁴ "Escándalo en el ISS salpica a clínicas", *El Espectador*, 30 de abril de 1999, pág. 1A, 1B y 2B.

⁷⁵ "Corrupción carcome la salud", *El Espectador*, 6 de marzo de 1999, pág. 11 A. Fuente: Superintendencia de Salud.

⁷⁶ "S.O.S. de clínicas privadas", *El Tiempo*, 8 de marzo de 1999, pág. 5 B.

drían conducir a pensar que el Gobierno no considera que la remuneración de los maestros sea un elemento importante de la calidad de la educación: "La transferencia de recursos al establecimiento no está institucionalmente regulada y los recursos que fueron diseñados para apoyar la calidad, las participaciones municipales dedicadas a educación, se han desviado hacia el pago de docentes".⁷⁷

- Empleo: El Gobierno parte del reconocimiento de que existen alarmantes tasas de desempleo en el país. Sin embargo, algunas de las propuestas para enfrentar este problema, de ser llevadas a cabo atentarían gravemente contra los derechos mínimos de los trabajadores. Se propone disminuir el recargo por el trabajo dominical y festivo y por horas extras a los nuevos trabajadores contratados, pagándoles el 20% adicional al valor de la hora de trabajo normal. Se autorizaría a los empresarios para que contraten trabajadores jóvenes con educación secundaria completa e incompleta, sin experiencia laboral, con un salario inferior al mínimo. La Red de Solidaridad Social adelantaría un plan de empleo de choque, en el cual se contrataría la construcción de obras de infraestructura urbana, a personas a quienes se les pagaría el 80% del salario mínimo legal vigente mediante una modalidad de contratación exenta del pago de prestaciones sociales. Por último, se emprenderían estrategias estructurales,

dentro de las cuales se contempla la flexibilización de la normatividad laboral.

La crisis social y la falta de propuestas gubernamentales para superarlas han dado lugar a una serie de protestas, la más importante de las cuales fue el paro cívico nacional del pasado 31 de agosto de 1999. Las centrales obreras presentaron un pliego de peticiones al Gobierno que pretende la garantía de los derechos humanos, la implementación de programas de emergencia para la reivindicación de las zonas y regiones más pobres del país, el retiro por el Gobierno de los proyectos de reforma laboral y la garantía de estabilidad laboral para los trabajadores públicos, el fortalecimiento institucional de la red pública hospitalaria y el saneamiento de sus deudas, la refinanciación del sector educativo y el respeto por los derechos adquiridos de los educadores. Como resultado del paro se crearon varias mesas de concertación entre el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones sociales y los trabajadores para tratar de estos y otros temas.

B. Procesos de paz.

Del esperanzador inicio de conversaciones de paz a principios del año se ha pasado a un preocupante estado de postración debido a los graves errores cometidos por los grupos guerrilleros, a la ausencia de un plan coherente por parte del Gobierno

⁷⁷ Plan Nacional de Desarrollo, Bases 1998-2002, "Cambio para Construir la Paz", Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

Nacional y a la resistencia de ciertos sectores del establecimiento contra la política de paz.

Proceso con las FARC. La iniciativa de entablar diálogos de paz con las FARC fue del Presidente Andrés Pastrana, quien acudió desde antes de su posesión hasta sus campamentos y accedió al despeje de cinco municipios del sur del país. Las FARC proponían una negociación directa con el Gobierno, diálogos en el territorio colombiano y de largo plazo.

El 7 de enero de 1999 se iniciaron las conversaciones en San Vicente del Cagúan. La mesa fue instalada por el propio Presidente Pastrana. A partir de ahí han transcurrido varias etapas en el proceso. El 24 de enero las FARC congelaron las conversaciones hasta que el Gobierno mostrara resultados en la lucha contra el paramilitarismo⁷⁸. En marzo, miembros de las FARC asesinan a tres indigenistas norteamericanos. El 2 de mayo se realiza un nuevo encuentro entre el presidente Pastrana y Manuel Marulanda, reunión en la que se firmó el "Acuerdo de Caquetania" en el cual se expresa la voluntad de las partes de resolver el conflicto por medio de los diálogos y se acuerda conformar una comisión internacional de acompañamiento que permita servir de verificadora para superar cualquier inconveniente⁷⁹. El 6 de mayo de 1999 las partes expidieron un comunicado en el que anuncian oficialmente la expe-

dición de la "Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia" que consta de doce puntos.

Los temas principales de la agenda son: la solución política negociada, la protección a los derechos humanos, la política agraria, la explotación de los recursos naturales, la estructura económica y social, la reforma a la justicia, la reforma política, la reforma del Estado, el derecho internacional humanitario, las fuerzas militares y las relaciones internacionales. Los doce puntos de la agenda están subdivididos en otros 47 puntos que tratan de otros tantos temas. Sería difícil pensar en una agenda más amplia.

La agenda de diálogo se discutirá en una mesa integrada por máximo diez personas representantes de las partes, que será la máxima instancia del proceso. Cada parte designó a cinco negociadores; se destaca la designación de un militar retirado en la representación del Gobierno. Se permitirá la participación de la sociedad a través de audiencias públicas que serán coordinadas por un comité temático nacional integrado por 20 representantes de cada parte, que evaluará los resultados de estas audiencias. Su misión básicamente será la de hacer recomendaciones.

Aún no se ha iniciado la discusión de la agenda. Desde el último encuentro entre el Presidente y el jefe de las FARC se han presentado tres problemas que ponen en peligro el

⁷⁸ El Espectador, "La filtración del documento", 4 de febrero de 1999, pág. 2 A; El Tiempo, "El lio de la lista de militares investigados", 1 de febrero de 1999, pág. 11 A.

⁷⁹ "Comunicado del Gobierno", *El Espectador*, 3 de mayo de 1999, pág. 4 A.

proceso de negociación. En primer lugar, los desacuerdos frente a la zona de despeje, que propiciaron la renuncia del Ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda Caicedo, por enfrentamiento con el Alto Comisionado de Paz, Víctor G. Ricardo, acerca de la duración de este mecanismo. La renuncia del ministro generó una grave crisis militar cuando renunciaron gran parte de los comandantes del Ejército en el país.

En segundo lugar, se ha llegado a una sin salida en el tema del canje de soldados y policías por guerrilleros detenidos de las FARC, tema negociado por fuera de la mesa de conversaciones. Las FARC proponen una ley permanente de sobre la materia, mientras los representantes del Estado proponen una ley que decreta la libertad de los guerrilleros detenidos por una sola vez y la liberación de los civiles secuestrados.

En tercer lugar, se ha presentado un gran desacuerdo entre las partes respecto de la comisión de verificación prevista en los acuerdos de Caquetania. El Gobierno insiste en la necesidad de su creación, mientras que las FARC aseguran que no están dispuestas a que una comisión verifique sus actuaciones en la zona del despeje, y que únicamente aceptan la verificación de los puntos que sean acordados en medio de la negociación. En los últimos días el Gobierno ha propuesto como solución a esta controversia la firma de un acuerdo humanitario en el que las partes se comprometan a respetar

los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Las FARC han guardado silencio sobre esta propuesta⁸⁰. Los diálogos se encuentra en un punto muerto en este momento.

Proceso con el ELN. La Convención Nacional, mecanismo principal de negociación acordado en los acuerdos de Mainz y de Río Verde, suscritos por representantes de la sociedad civil y el ELN en 1998, tendrá que esperar buen tiempo para concretarse.

Los desencuentros entre el ELN y el Gobierno son las notas predominantes de las conversaciones entre las dos partes. A principios de 1999 se inicia con una ronda de conversaciones en Caracas, de las cuales resulta un desacuerdo fundamental respecto del lugar en donde debía celebrarse la Convención Nacional, cuya fecha de iniciación debía ser el 12 de febrero pasado. El ELN propone el despeje de varios municipios en el Sur de Bolívar, pero el Gobierno propone un mecanismo mucho más restringido o la celebración de la conversaciones en el exterior. La situación llega a tal punto que el grupo guerrillero amenaza con abandonar sus pretensiones de negociar hasta un próximo Gobierno. En abril se presentan los secuestros colectivos del avión de Avianca y de la iglesia La María en Cali. Las conversaciones quedan totalmente suspendidas. Posteriormente se da un enredado proceso para reanudar contactos entre las partes, marcado por

⁸⁰ "FARC esperan que Pastrana clarifique su propuesta", *El Tiempo*, 14 de agosto de 1999, pág. 12 A.

la desconfianza del Gobierno respecto de los mediadores alemanes solicitados por el ELN, que termina en una liberación parcial de secuestrados en el mes de mayo. Después el proceso vuelve a pasar un duro momento cuando algunos comandantes de la agrupación declaran que cobrarán rescate por las personas secuestradas.

Las conversaciones vuelven a tomar cauce en agosto cuando un grupo de personalidades, entre las que estaba Jaime Garzón, propone un procedimiento simultáneo de liberación de los secuestrados y el inicio de las negociaciones de paz⁸¹. Por ahora se han presentado liberaciones parciales de secuestrados y se ha permitido el contacto radiofónico restringido de los representantes de la organización en la Cárcel de Itagüi con el comando central del ELN .

Como se puede observar, el proceso de paz pasa por un grave momento de estancamiento. El Gobierno nacional tiene que definir una estrategia coherente frente al proceso para salir adelante superando los golpes de audacia que han caracterizado su conducta hasta el momento, y las guerrillas deben superar su arrogancia militar para dar mensajes inequívocos de su disposición al diálogo. Además es necesario involucrar de manera más profunda a la sociedad colombiana en el proceso, pues ésta ha demostrado ser fundamental para dar viabilidad a los diálogos; lo mismo debe decirse de la comunidad internacional. El proceso de paz no es

de quienes tienen las armas sino de toda la sociedad colombiana.

C. La internacionalización del conflicto.

Al principio de la actual administración se percibía que la comunidad internacional estaba dispuesta a colaborar de manera decidida en la obtención de la paz, pero hoy se ven preocupantes mensajes de intervención militar, que conducirían a Colombia por la larga senda de la guerra.

Sin duda, en la determinación del camino de la paz o de la guerra es decisiva la actitud que pueda tomar el Gobierno de los Estados Unidos frente al conflicto, pues su intervención en los asuntos internos de la política colombiana está rebasando la ya tradicional medida en materia de narcotráfico.

La política norteamericana no puede ser vista de manera unívoca. Son diferentes las visiones según la instancia que se mire. En todo caso, las autoridades norteamericanas dan prioridad en todos los casos al tema del narcotráfico y no descartan ninguna opción de intervención.

En primer lugar, la Casa Blanca y el Departamento de Estado dan énfasis al proceso de paz y al tema de los derechos humanos. De ahí los encuentros en Costa Rica entre un representante de esta instancia y algunos miembros de las FARC;

⁸¹ "Se reanudan contactos con voceros del ELN", *El Tiempo*, 21 de agosto de 1999, pág. 6 A.

acercamiento suspendido por el asesinato de los tres indigenistas norteamericanos. En el mismo sentido va el informe de derechos humanos del Departamento de Estado sobre Colombia y el discurso del subsecretario de derechos humanos del departamento, que tiene muy fuertes planteamientos en la materia, tales como la exigencia de cortar vínculos entre paramilitares y militares, el tomar medidas frente a la impunidad, la aprobación de la ley sobre desaparición forzada, la restricción al fuero penal militar y la necesidad de proteger a los defensores de derechos humanos del país.

Por otra parte se encuentra la actitud de representantes de la banca del Partido Republicano en el Congreso de los Estados Unidos, que dan prioridad exclusiva al combate militar contra el narcotráfico y exigen un apoyo sin restricciones a la policía de Colombia. Tal es el sentido de la fuerte polémica sobre la demora en la llegada de unos helicópteros para la policía antinarcóticos de Colombia

A esta corriente se agrega una más dura: la del zar antidrogas, que ha dicho que no encuentra diferencia alguna entre el narcotráfico y la guerrilla, y piensa que combatiendo a ésta se combate el tráfico de drogas.

Por último se encuentra la más radical de las posiciones, muy cercana a la anterior, por parte del Departamento de Defensa a través del Comando Sur. Esta tendencia mira el problema colombiano más allá de la drogas y lo ve como un problema

de seguridad regional para los Estados Unidos. Es así como el jefe del Comando Sur afirmó, en una audiencia ante el Congreso de los Estados Unidos, que su mayor preocupación frente a la salida del Canal de Panamá era la amenaza que significaba la situación de Colombia. Lo cierto es que se han visto los esfuerzos decididos de ciertos sectores del Gobierno norteamericano de "calentar" las fronteras con Colombia. Es el caso muy claro del presidente Fujimori en el Perú, quien no ha desaprovechado la oportunidad para declarar que su ejército está dispuesto a enfrentar militarmente a la guerrilla en la frontera colombo-peruana.

Aunque la definición de la política exterior de los Estados Unidos frente a Colombia está en plena ebullición y están por definirse caminos más claros, en los últimos tiempos predomina el giro hacia la intervención militar, como lo demuestra por una parte la cercana entrada en funcionamiento de un batallón antinarcóticos del Ejército colombiano financiado y entrenado por los norteamericanos, y la promesa de éstos de aumentar la ayuda militar en la misma vía.

El 10 de agosto de 1999 una misión de alto nivel de Estados Unidos, encabezada por el subsecretario de Estado para asuntos políticos, Thomas Pickering, visitó el país. La comisión se reunió con el Presidente de la República y con diferentes autoridades nacionales. Como resultado de su visita la misión manifestó su apoyo al proceso de paz, pero

advirtió que la ayuda norteamericana estaría condicionada a que el Gobierno colombiano no hiciera más concesiones a la guerrilla; además, pidió al Presidente el desarrollo de una estrategia gubernamental de

mediano y largo plazo frente al proceso⁸². Puede suceder hacia el futuro que el desarrollo del proceso de paz no satisfaga al Gobierno norteamericano y éste decida la opción militar como única salida.

⁸² "Cortarán ayuda si hay más concesiones a guerrilla", *El Tiempo*, 23 de agosto de 1999, pág. 6 A.

Conclusiones

El panorama de derechos humanos en Colombia no es alentador. Entre octubre de 1998 y marzo de 1999, más de once personas en promedio diario fueron víctimas de la violencia sociopolítica: siete a causa de ejecuciones extrajudiciales y homicidios políticos; una por desaparición forzada; una persona fue muerta cada siete días por violencia contra personas consideradas marginadas sociales. Adicionalmente, más de tres personas murieron en combate cada día.

Todos los actores armados han seguido cometiendo abusos. Aunque la fuerza pública muestra una tendencia a la baja en las violaciones cometidas por sus miembros, deben tenerse muy en cuenta los hechos delincuenciales sucedidos en dos de las brigadas más importantes del Ejército en el país. Además, es necesario tomar medidas drásticas frente a la manera de actuar de la fuerza pública respecto de la acción de grupos paramilitares. Los grupos paramilitares siguen cometiendo abusos en muchas regiones del país; por ahora sus prácticas de terror siguen en pleno auge. La guerrilla por su parte sigue imponiendo sanciones sumarias en sus zonas de influencia. Ha cometido graves actos con altos costos en vidas para la población civil, y

mantiene el secuestro como una práctica sistemática con fines políticos y de extorsión económica.

Desde octubre de 1998 han sido asesinados en Colombia ocho defensores de derechos humanos, y secuestrados otros cinco. A esto se suman las nuevas modalidades de intimidación por parte de los paramilitares y las acciones de las guerrillas contra los defensores de derechos humanos. Esto hace que la actividad de las organizaciones de derechos humanos sea cada día más peligrosa y que sus márgenes de acción sean más reducidos.

Por otra parte, los ataques contra las comunidades de paz de Urabá, el asesinato del periodista y humorista político Jaime Garzón y el debate generado sobre la determinación de los autores del hecho, revelan el gran clima de intolerancia que existe frente a iniciativas humanitarias de cualquier índole y el grado de polarización en que se desenvuelve el proceso de paz.

En el primer trimestre de 1999, y de acuerdo con la información de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), han sido desplazadas 48.000 personas en todo el territorio nacional⁸³. El desplazamiento forzado cobra

más víctimas cada día y se extiende a nuevas zonas, siendo utilizado por parte de los actores armados con el fin de dominar regiones estratégicas para el desarrollo de la guerra. Casos que dan cuenta de lo anterior son los desplazamientos del Nudo de Paramillo en el sur de Bolívar, de la Región del Catatumbo en el Oriente, y del sur del país en departamentos como el Putumayo. Estos casos evidencian la inconsistencia de la política gubernamental en materia de prevención de los desplazamientos, lo cual se ha demostrado al no funcionar en situaciones anunciadas con anterioridad, como en las amenazas cumplidas por los grupos guerrilleros o paramilitares. De igual forma, las personas desplazadas carecen de atención efectiva durante el desplazamiento y no existen medidas concretas y seguras para garantizar su protección.

La magnitud del enfrentamiento armado en Colombia ha aumentado de manera significativa en los últimos años. 1999 no ha sido la excepción. Durante el año se presentaron frecuentes combates en varias regiones del país, con la intervención de gran número de combatientes y creciente poder de fuego. En estos combates se producen sensibles pérdidas humanas, se destruyen importantes bienes civiles y cada día son más comunes los abusos contra la población civil. El 11 % de la víctimas directas del conflicto armado fueron civiles.

La grave situación de derechos humanos descrita hasta el momento ha

sido objeto de un examen detenido por parte de la comunidad internacional, a través de informes y declaraciones de los diferentes sistemas de protección internacional de los derechos humanos. Durante el primer semestre 1999 se destacan la Declaración de la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el 55° período de sesiones, el Segundo Informe presentado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ante la misma Comisión, y el Tercer Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- sobre Derechos Humanos en Colombia.

Estos informes muestran que frente a los problemas más agudos de derechos humanos en Colombia existe una agenda común de recomendaciones para mejorar y superar la situación. Cada día es más clara la exigencia al Estado colombiano y en especial al Gobierno de eficacia en la aplicación de las recomendaciones internacionales, más allá de las facilidades que se brinda a diversos organismos internacionales de observar la situación colombiana. Así lo dice la CIDH: «El diagnóstico realizado por la Comisión revela, sin embargo, que los esfuerzos realizados por el Estado en este contexto no han tenido éxito en enfrentar con justicia y eficacia la situación de crisis de violencia que afecta gravemente y en forma continua y prolongada los derechos fundamentales de la población»⁸⁴.

⁸⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. ,pág. 383.

Para enfrentar esta situación el Gobierno presentó el pasado 12 de agosto de 1999 la "Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario 1998-2002". El Vicepresidente de la República manifestó que este plan es el resultado de un largo proceso de concertación entre diversas instancias de la administración encargadas de ejecutar la política en esta materia.

Frente a las violaciones que puedan cometer los agentes estatales el programa anunció que el Presidente de la República hará uso de la «facultad constitucional propia de su condición de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, de llamar a calificar servicios a determinados miembros del personal en filas»⁸⁵. El anuncio de estas medidas es sin duda importante aunque insuficientes. Estas medidas son importantes pues evidencian alguna atención a las recomendaciones internacionales; pero, más allá de esta consideración las medidas muestran la asunción por parte del ejecutivo de una responsabilidad directa sobre los abusos en los que puedan incurrir sus mandos. Por primera vez el gobierno se ha mostrado dispuesto a aplicar la recomendación de tomar medidas administrativas en relación con los violadores de derechos humanos, sin delegar la toma de decisiones en otras instancias del Estado, como había venido sucediendo hasta ahora. Esto debe entender-

se sin perjuicio de la acción judicial que se genere por estos casos.

Sin embargo, son insuficientes, pues las medidas pueden ser miradas desde dos perspectivas: la del conflicto armado como exigencia de eficacia en la guerra, o la de los derechos humanos como exigencia de respeto a la población civil, ya que se plantean en el contexto de la lucha contra grupos armados ilegales. La primera perspectiva se ha venido aplicando con frecuencia en los últimos años frente a graves derrotas militares y puede llegar a eclipsar la segunda. Los llamados a calificar servicios deben ser entendidos como un mensaje inequívoco a los miembros de la fuerza pública de respetar los derechos humanos y el derecho humanitario.

Es necesario esperar a que estas medidas se concreten en la realidad, cuando se pueda comprobar que fueron aplicadas de manera integral y correctamente. El nuevo Código Penal Militar demuestra que la política gubernamental en materia de derechos puede dar giros inesperados en cualquier momento.

De manera sorpresiva, entre el 15 y 17 de junio de 1999 fue aprobado por las plenarias de Cámara y Senado el proyecto de Código Penal Militar, con una serie de modificaciones desconocidas para quienes habían intervenido de alguna manera en su redacción. El nuevo texto fue aprobado sin mayor discusión y

⁸⁵ Presidencia de la República. «Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho humanitario, 1998 - 2002», Bogotá, 1999, pág. 20.

sancionado por el Presidente de la República el pasado 12 de agosto. Sin duda, el Código hace reformas interesantes a la justicia penal militar: la creación de jueces y fiscales militares por fuera de la línea de mando es un paso significativo pero insuficiente en la independencia de estos funcionarios; la presencia permanente de la Procuraduría General de la Nación en los procesos penales militares puede brindar garantías a todas las partes involucradas; la institucionalización de la parte civil y sus amplias posibilidades de acción puede permitir ejercer ciertos derechos a las víctimas; y la eliminación de la figura de los vocales en los consejos verbales de guerra, puede suprimir uno de los tantos factores de impunidad en la justicia penal militar.

Sin embargo, el nuevo Código deja intactas dos de las instituciones básicas de la anterior justicia castrense: la aplicación extensiva del fuero penal militar y la obediencia debida. Respecto del fuero militar, el artículo segundo del Código cambia la redacción pero no determina el alcance del artículo 221 de la Constitución, relativo al fuero militar, pues habla de delitos propios de la función militar y no de delitos relacionados con el servicio. El código no excluye del conocimiento de la justicia castrense delitos tales como el abuso sexual y las ejecuciones extrajudiciales, en general los graves atentados contra la dignidad humana, delitos que estaban explícitamente indicados en el proyecto original y que sorpresivamente fueron eliminados del mismo. En los

artículos 16 y 195 desconoce la sentencia de la Corte Constitucional que establece el carácter excepcional de la jurisdicción castrense y la regla según la cual en caso de duda prevalece la justicia penal ordinaria. El Código no establece una regla expresa de exclusión de la obediencia debida como causal de justificación y conserva la fórmula de ordenamiento derogado, en el artículo 34. El nuevo Código no ha entrado en vigencia

Por lo anterior, no es posible comprender la gran propaganda desplegada por el gobierno nacional sobre las bondades del nuevo Código Penal Militar. Pues su aprobación significa un retroceso en las propuestas de reforma de los últimos años y la desobediencia a la sentencia C-358/97 de la Corte Constitucional.

Como ya es tradicional, el Consejo Superior de la Judicatura nuevamente ha emitido varios fallos sobre conflictos de competencia entre la jurisdicción penal militar y la justicia penal ordinaria, que favorecen una aplicación extensiva del fuero militar y crean cuestionables doctrinas respecto de la interpretación del artículo 221 de la Constitución Política, en contravía de la jurisprudencia constitucional reciente.

Las políticas relacionadas con agentes estatales cuenta con un anuncio esperanzador respecto del uso del poder ejecutivo para remover funcionarios seriamente comprometidos en violaciones a los derechos humanos; sin embargo, en materia de justicia penal militar los resultados siguen

siendo bastante pobres: un Código Penal Militar con las mismas deficiencias del anterior, y una judicatura que se niega a restringir el fuero penal militar.

Hasta el momento no se tienen cifras consolidadas sobre resultados operativos de la fuerza pública contra grupos paramilitares. El Gobierno dio a conocer en su plan de derechos humanos un intento de estrategia de combate contra estos grupos. Respecto de los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada el Gobierno sigue manteniendo una política muy débil.

El mecanismo central de la estrategia gubernamental es el Centro de Coordinación de lucha contra grupos paramilitares. Éste ubicará la presencia de estos grupos en el territorio nacional y colaborará en el diseño de planes operativos correspondientes; la ejecución de estos planes estará a cargo de las unidades tácticas y operativas de la región. Se anuncia la creación de un grupo de apoyo operativo a la Fiscalía para la ejecución de las órdenes de captura, integrado por personal de las fuerzas militares, la policía y el DAS. El plan dice que se compromete a dar apoyo a la Fiscalía y especialmente a la Unidad Nacional de Derechos Humanos.

Por ahora es muy poco lo que se puede decir del plan. El anuncio de creación del grupo de apoyo operativo para la Fiscalía, podría cumplir con las recomendaciones internacionales de hacer efectivas las órdenes de captura. Sin embargo, la estruc-

tura de la lucha contra el paramilitarismo deja serias dudas sobre su eficacia. El Centro de Coordinación solo tiene funciones de asesoramiento frente a los órganos que ejecutan la política. Sin la dirección y el apoyo claro del Gobierno central a las entidades encargadas de ejecución, lo propuesto por el Centro de Coordinación puede quedarse en una simple labor de documentación de casos.

La política estatal en materia de desplazamiento forzado ha sido ineficaz a pesar de la existencia de marcos de referencia jurídicos concretos como la Ley 387 de 1997. La aplicación de esta ley ha sido difícil en la medida en que no se han podido coordinar efectivamente las entidades del Estado comprometidas en la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, del mismo modo en que no se han puesto en marcha propuestas como el Observatorio del Desplazamiento y la Red Nacional de Información, los cuales ayudarían en buena medida a prevenir los desplazamientos forzados en tanto podrían constituir Sistemas de Alerta Temprana efectivos y con capacidad de respuesta por parte del Estado.

Durante este primer semestre de 1999 fue elaborado un documento, aún no aprobado, por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) para delinear lo que debe ser la política estatal para el manejo del tema del desplazamiento forzado de personas en el país. Este documento, aunque conserva en gran parte la estructura de la

política actual en materia de desplazamiento, tiene modificaciones importantes, como el cambio de la entidad central que maneja el tema. Es así como (y debido también a la existencia del Decreto 489 de 1999), se transfieren las funciones del Ministerio del Interior en esta materia a la Red de Solidaridad Social (RSS)⁸⁶. Los nuevos lineamientos de la política están diseñados para que sea la Red de Solidaridad Social la encargada de la atención a la población desplazada por la violencia.

Uno de los aspectos innovadores de este documento DNP es la creación de la Unidad Técnica Conjunta (UTC) como un organismo especializado en el tema y que prestaría ayuda y asesoría técnica a la RSS, con el fin de mejorar la atención a la población desplazada. En la elaboración del documento se contó con la participación de diferentes tipos de organizaciones tanto nacionales como internacionales, las cuales aportaron instrumentos para que la política en términos generales estuviera regida por principios humanitarios más acordes con la dinámica del desplazamiento forzado de personas en el país. A pesar de la importancia de este documento para delinear la política pública en este tema, aún no ha sido aprobado por el Presidente de la República.

En todo caso, y en términos generales, la atención a la población desplazada por la violencia no ha varia-

do por parte del Estado, con respecto a los años anteriores.

Respecto de la protección a defensores de derechos humanos, las medidas se han limitado a la ayuda material para protección. La revisión de archivos de inteligencia se encuentra congelada, aunque figura en el plan gubernamental de derechos humanos. Lo mismo ocurre con el compromiso de expedir una nueva directiva presidencial que reconozca la legitimidad de la actividad sindical y de los defensores de derechos humanos. Las reuniones entre las organizaciones de derechos humanos y el Comando General de la Fuerzas Militares no se han vuelto a realizar. Con el transcurso de los meses la comunicación entre las organizaciones de derechos humanos y el Gobierno ha ido perdiendo fuerza respecto de la agenda de protección a defensores.

Podría volver a tomar fuerza la relación con la expedición de la directiva presidencial, número 07 de nueve de septiembre de 1999 sobre «Respaldo, interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones de derechos humanos». En ella se reconoce la legitimidad e importancia del trabajo de defensa a los derechos humanos en Colombia, se ordena a los funcionarios públicos abstenerse de emitir cualquier declaración que descalifique o estigmatice a las organizaciones de derechos humanos y ordena atender con prontitud

⁸⁶ Las funciones que estaba cumpliendo el Ministerio del Interior mediante la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos, las cumple teniendo en cuenta que el decreto 387/97 suprimió la Consejería para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia. El decreto 489/99 tiene efectos desde el 11 de marzo de este año, fecha a partir de la cual la Red de Solidaridad Social queda encargada de cumplir las actuaciones y funciones de tal Consejería.

y eficacia las solicitudes presentadas por estas organizaciones.

Desde 1988 se han presentado varios proyectos de ley para sancionar la desaparición forzada de personas, frustrados en diferentes etapas de su aprobación legislativa. En el momento cursa en la Comisión Primera de la Cámara un nuevo proyecto de ley, se espera que sea aprobada y no sufra el mismo destino de archivo de los anteriores. La aprobación de esta ley ha sido un compromiso adquirido por varios Gobiernos ante la comunidad internacional.

Respecto de los acuerdos humanitarios, el Gobierno propone la suscripción de éstos por los grupos armados, en el marco del artículo tercero común a los Convenios de Ginebra. Además, propone que los acuerdos se dirijan a proteger a la población más vulnerable como los niños, las mujeres embarazadas y los ancianos. Así mismo propone la creación de zonas de protección para la población desplazada, y se hace referencia a la necesidad de poner en marcha veedurías que hagan el seguimiento a desarrollo de los acuerdos.

El impulso a los acuerdos humanitarios parciales, dirigidos a proteger a la población civil más afectada por el conflicto, es sin duda importante. Sin embargo, debe definirse el papel que jugarán en ellos las fuerzas militares y considerar con seriedad los mecanismos de vigilancia para su cumplimiento, sin los cuales su eficacia puede quedar en duda.

El contexto de toda esta situación es la más aguda crisis económica y social del país en los últimos 60 años; una peligrosa internacionalización del conflicto armado colombiano que tiende a privilegiar la intervención militar extranjera; un proceso de conversaciones de paz entre el Gobierno y las guerrillas, que en el presente pasa por un difícil estancamiento, y un clima de preocupante polarización e intolerancia. Todo ello con un Gobierno que a un año apenas de haberse posesionado presenta síntomas preocupantes de desgaste y aislamiento.

Frente a la crisis económica y social es necesaria una política social más decidida a enfrentar los efectos de la crisis. La falta de una política salarial, la flexibilización laboral que afectaría derechos mínimos de los trabajadores, la falta de una propuesta para superar la crisis económica de la salud y de estrategias claras para superar el problema de la corrupción en este sector, contribuyen a deteriorar la situación.

El proceso de paz pasa por un grave momento de estancamiento. El Gobierno nacional tiene que definir una estrategia coherente frente al proceso para salir adelante y superar los meros golpes de audacia que han caracterizado su conducta hasta el momento. Las guerrillas deben superar su arrogancia militar para enviar mensajes inequívocos de su disposición al diálogo. Además, es necesario involucrar de manera más profunda a la sociedad colombiana en el proceso, pues ésta ha demostrado ser

fundamental para la viabilidad de los diálogos, y lo mismo debe decirse de la comunidad internacional. El proceso de paz no es de quienes tienen las armas, sino de toda la sociedad colombiana.

Al principio de la actual administración se percibía a una comunidad internacional dispuesta a colaborar de manera decidida en la obtención de la paz. Hoy se observan preocupantes mensajes de intervención militar.

Sin duda, en la determinación del camino de la paz o de la guerra, es decisiva la actitud que pueda tomar

el Gobierno de los Estados Unidos frente al conflicto, cuya intervención en los asuntos internos de la política colombiana está rebasando la ya tradicional en materia de narcotráfico. Aunque la definición de la política exterior de este Gobierno frente a Colombia se encuentra en plena ebullición y están por definirse caminos más claros, en los últimos tiempos predomina un giro hacia la intervención militar. Hacia el futuro puede suceder que el desarrollo del proceso de paz no satisfaga al Gobierno norteamericano y éste se decida por la opción militar como única salida.

Recomendaciones

De acuerdo con este panorama, la Comisión Colombiana de Juristas se permite insistir en las siguientes recomendaciones que pueden contribuir al mejoramiento de la situación de derechos humanos en Colombia:

- 1- El Gobierno nacional debe separar del servicio a los miembros de la fuerza pública y de otros organismos del Estado comprometidos en graves violaciones a los derechos humanos, de la manera como ha sido sugerido reiteradamente por órganos y expertos de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y como está planteado hoy en día en el plan gubernamental de derechos humanos.
- 2- La sentencia C-358/97 de la Corte Constitucional, que fija límites claros a la aplicación del fuero militar, debe ser aplicada por todos los funcionarios judiciales de Colombia; en consecuencia, el Gobierno debería adoptar sin dilación las disposiciones necesarias para que sean remitidos a la Fiscalía General de la Nación o a la justicia ordinaria aquellos casos que se encuentran en la justicia penal militar y que no reúnan las condiciones para ser sometidos a fuero militar, conforme a la mencionada sentencia.
- 3- El Gobierno nacional debe enfrentar a los grupos paramilitares cumpliendo con el programa que anuncio para tal fin y enfrentando los vínculos existentes entre la fuerza pública y estos grupos al margen de la ley.
- 4- Se debe apoyar a la Fiscalía General de la Nación, en particular a la Unidad de Derechos Humanos, en su lucha contra el paramilitarismo. Esto quiere decir apoyar diligencias de investigación fuera de la sede del organismo y prestar ayuda en la ejecución de medidas de aseguramiento, además de la dotación de recursos materiales.
- 5- El Estado debe garantizar la vida digna de las personas desplazadas, proporcionar la asistencia humanitaria para satisfacer las necesidades básicas de estas personas e implementar medidas efectivas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos. Como consecuencia del desplazamiento, la atención del Estado se debe dirigir a reparar a estas personas. La reparación a las víctimas debe poner en marcha mecanismos de restitución,

indemnización, rehabilitación y satisfacción (o garantías de no repetición de la violación). Además de atender las necesidades de las personas desplazadas, el Estado colombiano debe adoptar medidas dirigidas a atacar las causas del desplazamiento forzado.

- 6- El Gobierno nacional y los organismos de control del Estado colombiano deben establecer un sistema eficaz de protección para los defensores de derechos humanos.
- 7- Es necesaria la revisión de archivos de inteligencia de las fuerzas armadas, la policía y los organismos de seguridad del Estado, respecto de investigaciones contra personas y organizaciones dedicadas a la legítima tarea de defensa de los derechos humanos, de la manera como ha sido sugerida por las organizaciones de derechos humanos de Colombia.
- 8- El Gobierno nacional debe crear los mecanismos necesarios para el esclarecimiento, reparación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en los últimos años en Colombia.
- 9- Las fuerza pública, los paramilitares y las guerrillas deben respetar de manera irrestricta las normas del derecho internacional humanitario.
- 10- La acción de tutela como mecanismo eficaz de defensa de los

derechos de los ciudadanos colombianos debe conservar la reglamentación establecida en la Carta Política de 1991.

- 11- Debe ser aprobada la ley sobre desaparición forzada para hacer honor a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano.

Colombia mantiene una muy grave situación de derechos humanos. Frente a ella la política gubernamental no ha superado la etapa de los anuncios esperanzadores, ha enviado mensajes negativos, como ha sido la decepcionante y sorpresiva aprobación del nuevo Código Penal Militar, que mantiene los factores de impunidad en la justicia castrense, y no ha presentado resultados en materias fundamentales, como la lucha contra el paramilitarismo y el secuestro. El telón de fondo de esta situación es la más grave crisis económica en la segunda mitad del siglo, el escalamiento de la guerra interna, y la internacionalización del conflicto, con claro énfasis en la intervención militar extranjera.

A pesar de una situación tan compleja y crítica, Colombia tiene opciones claras para superarla: cumpliendo las reiteradas recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y derecho humanitario y de manera más amplia, comprometiéndose con un proceso de negociación política del conflicto armado.

Bogotá, septiembre de 1999

