



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/13
17 de febrero de 2004

ESPAÑOL
Original: ESPAÑOL/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 3 del programa provisional

ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS DEL PERÍODO DE SESIONES

**Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos
Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia***

Resumen

Este informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia cubre el año 2003, y responde a la solicitud formulada por la Comisión de Derechos Humanos durante su 59º período de sesiones.

Contexto nacional y dinámicas del conflicto armado interno

La evolución del conflicto armado interno y los problemas del endeudamiento, el déficit fiscal y la política legislativa marcaron nuevos retos para el país. Los primeros meses del año transcurrieron bajo el estado de conmoción interior en cuyo marco se adoptaron medidas de orden público y restricciones a derechos y libertades fundamentales, en particular en las "zonas de rehabilitación y consolidación". El Gobierno incrementó las operaciones orientadas a mantener o restablecer el orden público, en el marco de la "política de seguridad democrática". Se intensificaron los combates entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales, en particular las guerrillas, que frente al aumento de la presión militar se replegaron en las áreas rurales tradicionales y recurrieron a actos de terrorismo. Los grupos armados ilegales continuaron financiando sus actividades mediante la práctica del secuestro y el tráfico ilícito de drogas.

* Este informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. Los anexos al informe se distribuyen en los idiomas originales solamente.

Durante el año se observó, a la par de la alta popularidad del Presidente, reflejada en los sondeos, un mayor grado de tensiones y polarizaciones en la sociedad. El Gobierno promovió la adopción de un referendo constitucional, celebrado el 25 de octubre, para introducir cambios de carácter político y económico en la Constitución. Los datos preliminares apuntaban a que prácticamente ninguna de las propuestas tuvo el número de votantes requeridos para su aprobación (25% del total del electorado), aun cuando sigue pendiente el pronunciamiento final de las autoridades. Los resultados de las elecciones departamentales y municipales, del 26 de octubre, mostraron la pluralidad política del país. A pesar de las amenazas y atentados de los grupos armados ilegales se pudo llevar a cabo las jornadas electorales debido a las medidas adoptadas por el Gobierno. Después de las elecciones el Presidente procedió a sustituir a algunos de sus ministros más importantes y a realizar cambios en la cúpula de la Fuerza Pública. El Gobierno y una parte significativa de los grupos paramilitares ampliaron los contactos y diálogos iniciados en 2002 y, tras la declaratoria de un cese de hostilidades firmaron, en julio de 2003, un acuerdo de desmovilización gradual hasta el fin de 2005. En cuanto a los grupos guerrilleros, no se registraron avances en materia de diálogos. En la declaración de Londres de julio, 24 países expresaron su fuerte apoyo al Gobierno enmarcado en ciertos criterios, urgiendo en particular a la pronta implementación de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y a la adopción de medidas contra la impunidad y la connivencia con los grupos paramilitares.

Políticas del Estado y seguimiento de las recomendaciones internacionales

Se logró desarrollar la interlocución entre la oficina en Colombia del Alto Comisionado y el Gobierno, en particular con el Vicepresidente, y otras entidades estatales para promover la implementación de las recomendaciones. Hubo algunos avances, pero al cierre de este informe quedó pendiente la implementación de la mayor parte de ellas. En general se pudo observar que las recomendaciones no fueron integradas en forma consistente en las políticas del Gobierno. Las acciones tomadas en el marco de la seguridad democrática incidieron especialmente en la agenda legislativa y en la actuación de la Fuerza Pública y de los órganos judiciales y de control. La oficina en Colombia tomó nota del llamado Estatuto Antiterrorista, aprobado el 10 de diciembre de 2003, contrario a las recomendaciones expresas del Alto Comisionado y de otros órganos internacionales competentes. El Gobierno logró extender la presencia de la Fuerza Pública a casi todos los municipios del país. Sin embargo, algunas regiones con mayor presencia de la Fuerza Pública continuaron con serios problemas de gobernabilidad y de orden público. El refuerzo militar no fue acompañado por el fortalecimiento de las instituciones civiles. Hubo una tendencia a considerar toda violencia como terrorista, desconociendo de esta manera la existencia de un conflicto armado interno y la necesidad de aplicar consecuentemente el derecho internacional humanitario (DIH). Las acciones contra el paramilitarismo y sus vínculos con servidores públicos no mostraron resultados suficientemente significativos.

Las medidas contra la impunidad siguieron registrando pocos resultados concretos. En su política de desmovilización de miembros de organizaciones armadas ilegales, el Gobierno dictó normas que otorgan beneficios jurídicos, y propuso proyectos que plantearon interrogantes en materia de impunidad y de derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Las propuestas legislativas del Gobierno se caracterizaron, en general, por el endurecimiento de las penas y la creación de nuevos crímenes, así como por el debilitamiento de las garantías constitucionales y legales. Se observó un reducido espacio para el ejercicio de un control independiente e imparcial. En materia de prevención y de protección, se registraron acciones positivas.

Sin embargo persisten dificultades en materia de evaluación del riesgo y en la eficacia de las medidas. Se registraron acciones positivas en la destrucción de minas antipersonal. Se aumentó el gasto público en educación y salud, pero no se redujo la brecha de inequidad y no se beneficiaron proporcionalmente los sectores más desfavorecidos. Los grupos al margen de la ley no han acatado en lo más mínimo las recomendaciones del Alto Comisionado en materia de conflicto armado, de observancia del DIH y de respeto por los derechos humanos.

Derecho internacional humanitario: infracciones de los actores armados

Según cifras oficiales disminuyeron el número de homicidios, masacres, ataques a la población civil, ataques indiscriminados, tomas de rehenes, actos de terrorismo y los nuevos desplazamientos forzados. Sin embargo los niveles de estas infracciones siguieron siendo altos. La población civil siguió siendo la mayor afectada en las zonas bajo influencia de los grupos armados ilegales. Continuaron registrándose infracciones por el uso de minas antipersonal, en particular por parte de las FARC-EP y del ELN y el reclutamiento de menores por parte de todos los grupos armados ilegales. Las guerrillas, y en particular las FARC-EP, continuaron con su estrategia de aterrorizar a la población civil, cometiendo actos de terrorismo y secuestros. No sólo no accedieron a liberar sin condiciones a los rehenes sino que, en algunos casos, las FARC-EP y el ELN les dieron muerte.

Los grupos principales de los paramilitares no honraron, en la mayoría de las regiones, el compromiso asumido con el Gobierno de cese de hostilidades. Siguieron registrándose infracciones incluyendo masacres, homicidios y desplazamientos, así como la práctica de reclutamiento de menores. En las regiones donde la Fuerzas Militares intensificaron sus acciones, se denunció y atribuyó que, en ocasiones, miembros de éstas fueron responsables de infracciones por irrespeto del principio de distinción, incluyendo casos de ametrallamientos indiscriminados, y homicidios. Las acciones de cortar el abastecimiento a la guerrilla afectaron, en algunos casos, a la población civil.

Situación de los derechos humanos

La situación de los derechos humanos en Colombia siguió siendo crítica. Durante el año se registraron denuncias de violaciones del derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso y a las garantías judiciales, a la independencia e imparcialidad de la justicia, al respeto de la vida privada y de la intimidad, así como de las libertades fundamentales de circulación, residencia, opinión y expresión, y a los derechos políticos. La oficina en Colombia continuó recibiendo, en forma creciente, denuncias de violaciones con responsabilidad directa de los servidores públicos, y en particular de la Fuerza Pública, en varias ocasiones conjuntamente con la Fiscalía. Resultó preocupante el aumento de denuncias de detenciones arbitrarias o ilegales, de desapariciones forzadas, de ejecuciones extrajudiciales, de violaciones al debido proceso y a la intimidad.

Hubo un aumento de denuncias de torturas y maltrato. Se denunció igualmente, en varios casos, la responsabilidad del Estado por omisión o por connivencia de servidores públicos con grupos paramilitares. El conflicto armado y, en particular, el comportamiento de los actores armados ilegales incidieron negativamente en la situación de derechos humanos y agravaron las condiciones y los recursos con que cuenta el Estado para responder eficazmente a los problemas.

Los derechos económicos, sociales y culturales continuaron siendo afectados por la gran brecha en la distribución de la riqueza, la extrema pobreza, la exclusión y la injusticia social.

Situación de grupos particularmente vulnerables

A pesar de una disminución en los homicidios de sindicalistas, la situación de los defensores de derechos humanos y de éstos siguió siendo crítica. Los grupos étnicos continuaron padeciendo discriminación y violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. El conflicto armado interno contribuyó a agravar la situación de las comunidades indígenas y afrocolombianas, observándose un incremento de la violencia selectiva por parte de grupos armados ilegales. A pesar de algunos esfuerzos legislativos y de la firma del Acuerdo Nacional por la Equidad de Género, persistieron las formas sexistas de discriminación, exclusión y violencia contra las mujeres, en particular en el marco del conflicto armado interno. Los derechos humanos de gran parte de la niñez continuaron afectados por la inequidad económica y social, la extrema pobreza, la violencia intrafamiliar y sexual, la explotación laboral, así como por el conflicto armado interno.

La situación de los periodistas siguió siendo precaria y mostró limitaciones para ejercer plenamente la libertad de opinión, de expresión y de información, en particular por las acciones de los grupos armados ilegales. La tendencia creciente del desplazamiento forzado se invirtió en 2003, pero continuó registrando altos niveles. Se presentaron retrocesos en la política de atención y en las medidas de discriminación positiva. Los funcionarios municipales y departamentales (alcaldes, concejales y personeros), los miembros de la Unión Patriótica (UP), los funcionarios judiciales, y también los religiosos estuvieron afectados por el conflicto armado interno.

Recomendaciones

El Alto Comisionado presenta una serie de recomendaciones concretas y prioritarias para el año 2004, con la convicción de que la aplicación de ellas podría contribuir sensiblemente a mejorar la situación en Colombia. Las recomendaciones cubren materias importantes referentes a la prevención y la protección, al conflicto armado interno, al estado de derecho y a la impunidad, a las políticas económicas y sociales, a la promoción de una cultura de derechos humanos y al asesoramiento y a la cooperación técnica de la Oficina del Alto Comisionado. Los destinatarios de esas recomendaciones son las autoridades del Estado, los grupos armados ilegales, los sectores representativos de la sociedad civil, y la comunidad internacional.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	7
I. CONTEXTO NACIONAL Y DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO.....	5 - 15	8
II. POLÍTICAS DEL ESTADO Y SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES	16 - 40	10
III. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: INFRACCIONES DE LOS ACTORES ARMADOS.....	41 - 65	17
IV. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	66 - 84	22
V. SITUACIÓN DE GRUPOS PARTICULARMENTE VULNERABLES	85 - 102	26
VI. RECOMENDACIONES	103 - 131	31

Anexos

I. Estado de implementación de las recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado en su informe de 2003 sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de 2002.....		36
II. Casos representativos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario		44
III. Política legislativa		52
IV. Actividades de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.....		59

SIGLAS

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
DIH	Derecho internacional humanitario
ELN	Ejército de Liberación Nacional de Colombia
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
OACNUDH	La oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
UP	Unión Patriótica

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Derechos Humanos viene siguiendo con preocupación, desde hace varios años, la situación de los derechos humanos en Colombia. Esto se ha visto reflejado en sucesivas declaraciones por parte de su Presidente. La Comisión de Derechos Humanos solicitó en 1996 a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establecer una oficina en Colombia, teniendo en cuenta la invitación del Gobierno de este país.
2. El 26 de noviembre de 1996 fue establecida la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), mediante acuerdo firmado por el Gobierno de ese país y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En el marco de este acuerdo, la oficina en Colombia debe observar la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario con el objeto de asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y protección de los derechos humanos, en el contexto de violencia y conflicto armado interno que vive el país. Ello debe permitir al Alto Comisionado presentar informes analíticos a la Comisión de Derechos Humanos. El acuerdo fue prorrogado en septiembre de 2002 por iniciativa del Presidente Uribe por un período de cuatro años, hasta octubre de 2006.
3. En el 59º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, en 2003, la Declaración de la Presidencia, en abril de 2003, reafirmó que la oficina en Colombia del Alto Comisionado "desempeña una función vital esencial en la lucha contra las violaciones actuales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario", y solicitó al Alto Comisionado la presentación de "un informe detallado" que contenga un análisis realizado por su Oficina sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.
4. La oficina en Colombia del Alto Comisionado continuó sus funciones de observación, asesoramiento, cooperación técnica, y promoción y difusión. Se realizaron más de 160 misiones al terreno, y se recibieron más de 900 quejas admitidas. La oficina en Colombia participó en múltiples actividades relacionadas con el asesoramiento al Gobierno y a otras entidades del Estado y a la sociedad civil. La cooperación técnica tuvo como eje principal las recomendaciones del Alto Comisionado y buscó promover la participación activa de las instituciones nacionales para fortalecer el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos. La oficina en Colombia participó en numerosas actividades de promoción, hacia el público en general y los medios de comunicación. Continuó realizando una serie de publicaciones relativas a los derechos humanos, habiendo logrado la distribución de más de 100.000 ejemplares¹. Siguió desarrollando la interlocución con las representaciones diplomáticas de los países interesados. Este informe cubre el año 2003 y se basa en la información recogida por la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, directamente y a través de sus interlocutores -entre los cuales revisten particular importancia las autoridades estatales y gubernamentales- y analizada por la misma. El informe va acompañado de cuatro anexos: uno sobre el seguimiento de las recomendaciones internacionales; otro sobre las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario; otro sobre la política legislativa; y otro sobre

¹ Para más información véase el anexo IV.

las actividades de observación, asesoría, cooperación técnica y promoción de la oficina en Colombia del Alto Comisionado.

I. CONTEXTO NACIONAL Y DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

5. Durante el año 2003 la evolución del conflicto armado interno y los graves problemas del endeudamiento, el déficit fiscal, y la política legislativa marcaron nuevos retos para el país. Mientras los sondeos demostraron que el Presidente siguió gozando de un alto grado de popularidad, la sociedad se caracterizó por su nivel de polarización en varios campos. Durante el año hubo momentos en que se incrementaron las tensiones entre altos funcionarios del Gobierno y del Estado y sectores de las organizaciones de la sociedad civil.

6. El Gobierno tuvo como propósito recuperar el control territorial del país y poner la red vial a salvo de los retenes ilegales y de los atentados con explosivos, táctica frecuente de la guerrilla. Para ello se aumentó considerablemente el pie de fuerza de los cuerpos militares y policivos, incluyendo los llamados "soldados campesinos o de mi pueblo" y se multiplicaron las operaciones destinadas a mantener o restablecer el orden público, como parte de la "política de seguridad democrática". Al finalizar el año 2003 se había dotado a casi todos los municipios del país con la presencia de la Policía Nacional. También se crearon nuevas unidades y bases militares en varias partes estratégicas del país.

7. A lo largo del año 2003 se intensificaron los combates entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales, en particular las guerrillas. Esas hostilidades se dieron especialmente en departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Santander y Norte de Santander, el sur de Bolívar, Guaviare y Caquetá. Según cifras oficiales del Ministerio de Defensa, se registró un mayor número de bajas y capturas de todos los grupos armados ilegales, en particular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). El impacto de esta confrontación fue significativo para la población civil. Frente al aumento de la presión de la Fuerza Pública, los grupos guerrilleros se replegaron hacia sus áreas más tradicionales y de difícil acceso. Las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN) ampliaron su alianza estratégica y militar en varios puntos del territorio. Los grupos armados ilegales siguieron financiando sus actividades mediante la práctica del secuestro, el cobro de contribuciones impuestas sobre el tráfico ilícito de drogas, la administración de laboratorios dedicados al procesamiento de estupefacientes, la vigilancia y el mantenimiento de aeropuertos clandestinos para embarque de sustancias psicoactivas o de materia prima utilizable en su elaboración y, en algunos casos, la exportación directa de las mismas.

8. El Gobierno continuó el desarrollo de las políticas orientadas a la reestructuración del Estado, al logro de la "seguridad democrática" y a la reactivación de la economía. Esto hizo que ante el Congreso se presentaran numerosas iniciativas legislativas, algunas de éstas para reformar el texto constitucional y otras para introducir modificaciones en la legislación vigente. Muchos de esos proyectos plantearon nuevos retos para el fortalecimiento del estado de derecho, el control civil de la Fuerza Pública, el respeto efectivo de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Varias de esas propuestas gubernamentales incidieron en la polarización de la sociedad colombiana en torno a temas como el de la lucha contra el terrorismo y las medidas para superar el conflicto armado interno.

9. Durante los primeros meses del año, el país continuó bajo el "estado de conmoción interior" declarado por el Decreto N° 1837 de 11 de agosto de 2002, con fundamento en el cual se adoptaron severas medidas para el control del orden público y se establecieron "zonas de rehabilitación y consolidación" en los departamentos de Arauca, Sucre y Bolívar. La aplicación de la normativa excepcional dio lugar a restricciones a derechos y libertades fundamentales, a detenciones masivas y a allanamientos a gran escala. El 29 de abril, la Corte Constitucional puso término al estado de excepción al declarar su segunda prórroga incompatible con la Constitución.

10. Gran parte de la actividad política del año giró en torno de la convocatoria y celebración de un referendo, el 25 de octubre, mediante el cual se sometieron a la voluntad popular 15 propuestas de reforma constitucional. Éstas incluían una gran variedad de asuntos, desde la pérdida de los derechos políticos para los condenados por delitos contra el patrimonio del Estado hasta la limitación de la cuantía de pensiones y salarios pagados con cargo a dineros oficiales, la supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales, y la aplicación de medidas sobre racionalización del gasto público. Los escrutinios se complicaron y en el mes de diciembre todavía no se conocía el resultado final. Sin embargo, los datos preliminares apuntaban a que prácticamente ninguna de las propuestas tuvo el número de votantes requerido para su aprobación (25% del total del electorado).

11. El 26 de octubre se llevaron a cabo las elecciones populares para elegir gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles. Gracias a esfuerzos especiales tomados por el Estado, la mayoría de los ciudadanos pudo ejercer sin mayores dificultades sus derechos políticos. Aun así, no faltaron denuncias sobre la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática. El resultado de las elecciones mostró la pluralidad política del país, en las cuales ganaron varios candidatos independientes o de centro izquierda. De significación fue por ejemplo la victoria de los candidatos de centro izquierda para el puesto de alcalde al distrito capital de Bogotá y para el de gobernador del departamento del Valle. En las semanas que siguieron a la doble jornada electoral, el Presidente de la República sustituyó a sus Ministros del Interior y Justicia, de Defensa y del Medio Ambiente, como parte de su estrategia de mejorar las relaciones entre el Gobierno y el Congreso y entre los civiles y los militares. Con el trasfondo de problemas internos y algunos escándalos de corrupción, el Presidente realizó, igualmente, amplios cambios en la cúpula de la Fuerza Pública.

12. La comunidad internacional continuó brindando a Colombia su apoyo y cooperación en varios campos. En este sentido, fue significativa la participación de 24 países, con la presencia de varios organismos multilaterales, entre éstos las Naciones Unidas, en la reunión internacional en Londres en julio de 2003. Los países tomaron nota con satisfacción del compromiso del Gobierno de Colombia de implementar las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y urgieron al Gobierno la pronta implementación de estas recomendaciones, y la adopción de acciones efectivas en contra de la impunidad y de la connivencia de servidores públicos con grupos armados ilegales, especialmente, con los paramilitares. No pudo observarse, hasta la fecha, avances significativos en el seguimiento de los compromisos gubernamentales asumidos en Londres.

13. El Gobierno y una parte significativa de los grupos paramilitares ampliaron sus contactos y diálogos durante el año. Tras la declaratoria de un cese de hostilidades en diciembre de 2002 y el desarrollo de una fase exploratoria del proceso de acercamiento entre el Gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el 15 de julio de 2003 se firmó el Acuerdo de

Santa Fe de Ralito, en el cual las partes convinieron la desmovilización total de su fuerza hasta el 2005. Debe anotarse que, pese al compromiso de cese de hostilidades, durante todo el año siguieron registrándose acciones violentas de miembros de los grupos paramilitares contra la población civil. A fines de noviembre se dio la primera desmovilización en un acto celebrado en Medellín, donde un grupo de 870 paramilitares entregó armas y fue concentrado en un centro vacacional de La Ceja (Antioquia) para preparar, en un plazo de tres semanas, su posterior reinserción a la sociedad civil. Durante el proceso se suscitaron varios interrogantes, entre otros, sobre el tratamiento jurídico que el Gobierno se propone dar a los desmovilizados y cómo garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas.

14. En cuanto a los grupos guerrilleros, el Gobierno declaró su disponibilidad para sostener con ellos eventuales diálogos, pero condicionándolos a la cesación de hostilidades y a la liberación de todas las personas tomadas como rehenes por esos grupos. También advirtió el Ejecutivo que en caso alguno crearía para las organizaciones insurgentes "zonas de despeje". Dentro del propósito de facilitar una salida negociada del conflicto, el Gobierno reiteró su confianza en los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas, a través de su Asesor Especial sobre Colombia.

15. Las FARC-EP y el ELN, en un comunicado conjunto del mes de agosto, rechazaron cualquier "proceso de acercamiento político y de diálogo nacional" con el Gobierno. Sin embargo, las FARC-EP siguieron sus intentos de suscribir un acuerdo que permita la liberación de las personas en su poder por los guerrilleros presos en las cárceles. En un intento fallido, en mayo, por parte del Ejército, de liberar a un grupo de secuestrados las FARC-EP dieron muerte a diez personas, entre los cuales se encontraban el Gobernador de Antioquia, y un ex Ministro de Defensa y asesor del Gobernador. Ello alejó las posibilidades de avanzar en la búsqueda de acuerdos especiales, algo que varios sectores de la sociedad impulsaron durante todo el año.

II. POLÍTICAS DEL ESTADO Y SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

16. Con el objeto de que las políticas estatales incorporen adecuadamente y en forma integral las recomendaciones del Alto Comisionado, su oficina en Colombia promovió su seguimiento con el Gobierno, liderado por el Vicepresidente, y analizó y evaluó con las autoridades el avance en el cumplimiento de las recomendaciones. De manera general, puede afirmarse que el Gobierno ha considerado las recomendaciones y dedicado espacios para la discusión y programación de éstas entre sus instituciones y con la oficina en Colombia. No obstante, las recomendaciones no parecen haber ocupado un espacio realmente prioritario e integral en las políticas públicas del Gobierno, lo que puede explicar que haya contradicción entre las acciones recomendadas y algunas medidas gubernamentales. Asimismo, esto puede sugerir que el Gobierno, hasta el momento, no ha asimilado en toda su dimensión la utilidad de una herramienta que pretende contribuir positivamente y apoyar los esfuerzos nacionales para mejorar la situación humanitaria y de derechos humanos en el país².

² Véase anexo I.

17. Durante el año 2003 las políticas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario estuvieron fuertemente influenciadas por la denominada política de seguridad democrática del Gobierno. Ésta incidió especialmente en la agenda legislativa y en la actuación de la Fuerza Pública y de los órganos judiciales y de control. Paralelamente, la evolución del conflicto armado y la actuación de los grupos armados ilegales incidieron negativamente en el goce de los derechos y libertades fundamentales y en la vigencia del estado de derecho.

18. El propósito declarado de la política de "seguridad democrática" es "reforzar y garantizar el estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática" y garantizar la seguridad de todos los ciudadanos por igual. También pretende recobrar el completo control del territorio por parte del Estado, derrotar al terrorismo, así como involucrar a la población civil en el proceso de seguridad, especialmente prestando colaboración y apoyo a las autoridades y a las fuerzas militares³. En desarrollo de su política, el Gobierno logró extender la presencia de la Fuerza Pública a casi todos los municipios del país. Debe destacarse la importancia de dicha presencia para poder llevar a cabo las funciones del Estado en materia de seguridad, de prevención y de protección. Este proceso explica probablemente en parte la positiva disminución general en los índices de actos violentos y de varias infracciones al derecho internacional humanitario por parte de los grupos armados al margen de la ley. Adicionalmente, puede ser un factor positivo en la búsqueda de mayores condiciones para hacer viable la gobernabilidad y la democracia local, objetivos igualmente incluidos en la política del Gobierno.

19. No obstante, los legítimos propósitos de dicha política no han podido lograrse en la dimensión que se esperaba. Las regiones con mayor presencia de la Fuerza Pública, como el departamento de Arauca y los municipios que conformaron las llamadas zonas de rehabilitación y consolidación, continuaron con serios problemas de gobernabilidad y de orden público, incluyendo el aumento de la criminalidad en algunos de sus municipios. Asimismo, además de las irregularidades denunciadas en la actuación de la Fuerza Pública y las debilidades en materia de control judicial, persistió la presencia paramilitar, quedó pendiente la inversión social, y se registró una escasa presencia estatal, por fuera de la Fuerza Pública, en ocasiones con la Defensoría del Pueblo como única institución civil. Así lo señalaron los respectivos informes de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación⁴.

20. La gran mayoría de las medidas adoptadas se orientaron hacia el refuerzo de la presencia de la Fuerza Pública en el territorio nacional, y hacia la concesión de recursos adicionales para el Estado en materia de seguridad y de protección. No se ha percibido el mismo empeño para buscar el fortalecimiento de las instituciones civiles del Estado. En algunos casos, el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad y las políticas en esa materia se han dado en detrimento de las instituciones civiles, de las garantías constitucionales de los ciudadanos y de las funciones de los órganos judiciales y de control. La participación de los ciudadanos en actividades de seguridad vinculadas con las fuerzas militares y de policía, cuestionando el principio de distinción, cumplió, según el Gobierno, un papel fundamental en la política de

³ Véase documento "Política de Defensa y Seguridad Democrática", Ministerio de Defensa Nacional, Presidencia de la República, 2003.

⁴ Véase nota A del anexo II.

"seguridad democrática", a través de la consolidación de la red de informantes y cooperantes entre la población civil y la Fuerza Pública, y el reclutamiento de soldados campesinos.

21. No cabe duda de que los inmensos desafíos que el Gobierno enfrenta en materia de seguridad y de protección de derechos y libertades fundamentales podrían asumirse con mayor eficacia y legitimidad si las instituciones estatales de control cuentan con el espacio y los recursos necesarios para actuar eficientemente. Durante el año ha sido problemático el reducido espacio que tiende a existir para un control independiente y una actuación imparcial de los funcionarios de la justicia y del Ministerio Público. En repetidas ocasiones, los órganos que han mostrado una mayor independencia e ímpetu por cumplir con sus facultades de contralor y vigilancia han visto la amenaza del recorte de sus funciones mediante proyectos normativos propuestos por el Gobierno. Esta situación ha afectado principalmente a la Corte Constitucional y a la Procuraduría General de la Nación⁵.

22. De la misma manera, cabe advertir que la oficina no ha constatado acciones concretas por parte del Gobierno y del Congreso dirigidas al fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo, en seguimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado. No obstante, es de destacar positivamente la creación de la figura de los defensores comunitarios que, con el apoyo de la comunidad internacional, ha podido implementarse en varias regiones que concentran comunidades en riesgo. Esto recoge en parte la recomendación del Alto Comisionado de garantizar la presencia de la Defensoría del Pueblo en regiones con alto índice de población indígena, afrocolombiana y desplazada. Lo anteriormente señalado pone de manifiesto que la aplicación de las políticas del Gobierno no logró fortalecer el estado de derecho.

23. La política de lucha contra el fenómeno del paramilitarismo y los vínculos de servidores públicos con esos grupos no ha mostrado resultados suficientemente significativos que acompañen con efectividad los pronunciamientos gubernamentales. La reactivación, hacia finales del año 2003, del Centro de lucha contra los grupos de autodefensa ilegales y demás grupos armados al margen de la ley, así como las directivas y circulares del Ministerio de Defensa referentes a "la lucha irrestricta contra los grupos de autodefensa ilegal", de septiembre y octubre, representan una muestra de la persistencia de esta problemática, y explican que el Gobierno señale como uno de sus ejes de acción "el control interno y la vigilancia para prevenir que los miembros de la institución militar puedan entrar en colaboración con estos grupos"⁶.

24. La oficina en Colombia continuó conociendo denuncias sobre la persistencia o el fortalecimiento de los mencionados vínculos. Se ha reportado la realización de operativos paramilitares con conocimiento inexcusable de la Fuerza Pública, de contactos indebidos entre autoridades civiles y mandos paramilitares, de anuncios realizados por miembros de las Fuerzas Militares sobre la próxima llegada de grupos paramilitares, la inacción de la Fuerza Pública ante

⁵ El primer caso formó parte de la propuesta de reforma de la justicia, cuyo proyecto de ley finalmente no fue presentado formalmente al Congreso y quedó para la próxima legislatura. En el segundo caso, el Congreso retiró el proyecto, considerando los breves plazos restantes en la actual legislatura. Véase el anexo III de este informe.

⁶ Según información suministrada por el Gobierno a la oficina en respuesta a nuestra comunicación de la oficina.

la existencia de bases paramilitares fijas, cercanas a instalaciones militares, e incluso la alegación de entrega de información por parte de miembros de la Fuerza Pública sobre posibles objetivos a grupos paramilitares⁷. La oficina en Colombia pudo observar y siguió recibiendo denuncias sobre el posicionamiento y la consolidación de grupos paramilitares en áreas donde previamente se habían desarrollado acciones contrainsurgentes de la Fuerza Pública, como, por ejemplo, en la Comuna 13 de Medellín o en municipalidades del Oriente Antioqueño.

25. De los resultados de la observación sobre el terreno, puede afirmarse que las medidas adoptadas en el marco de la política de "seguridad democrática" se han dirigido con mayor énfasis al combate de los grupos insurgentes, comparado con los grupos paramilitares. El incremento de operativos y capturas de miembros de éstos no ha tenido la magnitud ni la trascendencia necesaria para propiciar golpes a las estructuras paramilitares ni para frenar su expansión y consolidación, y prevenir los crímenes contra la población.

26. La impunidad con que continúan actuando los grupos paramilitares es una muestra de que sigue haciendo falta una actuación más adecuada y consistente de las autoridades frente a esta forma de violencia. Es necesaria la adopción de medidas más efectivas del Gobierno y del Ministerio de Defensa para sancionar las acciones y omisiones de los servidores públicos que apoyan o toleran a los grupos paramilitares, en seguimiento de la recomendación del Alto Comisionado. Las negociaciones entre el Gobierno y las AUC no han tomado debidamente en cuenta las eventuales consecuencias jurídicas y han planteado profundos interrogantes en materia de impunidad respecto de los responsables de actos que constituyan crímenes de guerra y de lesa humanidad, y de los servidores públicos que hubiesen estado involucrados en los mismos, así como del seguimiento de la recomendación del Alto Comisionado en materia de derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación⁸.

27. Por otra parte, no se ha percibido, hasta el momento, un compromiso lo suficientemente efectivo en la política institucional de la Fiscalía en la lucha contra la impunidad, mediante el avance de las investigaciones por graves violaciones de derechos humanos o acciones vinculadas con el paramilitarismo que involucran a servidores públicos. Llama la atención la ausencia de investigaciones de varias denuncias relacionadas con esas situaciones⁹. En noviembre de 2003 el Fiscal General asumió, mediante una carta de entendimiento con la oficina en Colombia del Alto Comisionado, el compromiso de establecer un grupo especializado de la Unidad de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía para la investigación de esos posibles vínculos, en seguimiento de la recomendación del Alto Comisionado. Queda así pendiente su cumplimiento, que deberá ser objeto de evaluación en el informe del próximo año¹⁰.

⁷ Véase anexo II, párr. 3.

⁸ *Ibid.*, párrs. 9 a 11.

⁹ Como por ejemplo sobre las responsabilidades institucionales en el ataque indiscriminado de Bojayá, de mayo de 2002 (véase Informe de seguimiento de la oficina en Colombia del Alto Comisionado, junio de 2003); y en homicidios y desapariciones en la Comuna 13 de Medellín, como consecuencia de la operación Orión, desarrollada el 16 de octubre de 2002.

¹⁰ Véase anexos I y IV.

28. La política estatal de lucha contra la impunidad continuó registrando pocos resultados concretos. El Gobierno creó la Unidad de Lucha contra la Impunidad en el seno del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario dentro de la Vicepresidencia de la República. En el marco de un convenio de cooperación con los Países Bajos, se comprometió al impulso y seguimiento de las investigaciones de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, a través del trabajo de un comité especial y al diseño e implementación de una política pública de lucha contra la impunidad. A pesar de la recomendación del Alto Comisionado en la materia, su oficina en Colombia observó que el Comité especial de impulso de las investigaciones de violaciones de derechos humanos, mecanismo interinstitucional coordinado por el Vicepresidente, no ha obtenido los resultados esperados. El Comité pudo concertar la selección de los casos objeto de impulso prioritario y su plan de trabajo pero, hasta el momento, no ha arrojado todavía resultados significativos en materia de lucha contra la impunidad y de avance efectivo de las investigaciones.

29. Paralelamente a su estrategia militar y de lucha contra la violencia y el terrorismo, el Gobierno incentivó una política de desmovilización de miembros de los grupos armados al margen de la ley. En este marco, el 22 de enero de 2003 se aprobó el Decreto N° 128 que establece una serie de beneficios jurídicos (entre ellos la concesión de indultos) administrativos y asistenciales para los miembros de grupos armados que sean responsables de delitos políticos o conexos y se desmovilicen voluntariamente. Desde el 1° de enero hasta el 19 de noviembre de 2003 el Gobierno contabilizó la desmovilización de 2.136 miembros de grupos al margen de la ley, de los cuales 1.139 pertenecían a las FARC-EP, 350 al ELN y 647 a grupos paramilitares. De éstos, 329 son menores y 300 mujeres. La oficina en Colombia del Alto Comisionado recibió información sobre varias dificultades en la implementación de la asistencia a los reinsertados, ocasionando que algunos decidieran regresar a las armas, incorporándose a los grupos contrarios, en particular miembros de las FARC-EP que se habrían insertado en las filas de los paramilitares.

30. Adicionalmente a este mecanismo, en agosto de 2003, el Gobierno presentó un proyecto que busca otorgar beneficios jurídicos a aquellos miembros de los grupos armados ilegales que no podrían beneficiarse de las disposiciones del decreto citado por su responsabilidad en delitos graves, sin siquiera excluir conductas constitutivas de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. El proyecto consagra la suspensión de la pena privativa de la libertad, y propone una serie de medidas a las que denomina "penas alternativas". Más allá de las preocupaciones que estas disposiciones puedan generar en materia de impunidad, se plantean varios interrogantes en cuanto a la oportunidad y las modalidades de la propuesta, la cual no se refiere únicamente a miembros de grupos armados que hayan firmado acuerdos de paz, ya que incluye entre los beneficiarios a miembros "que abandonen individual y voluntariamente las armas". El proyecto, hasta la fecha, no está en conformidad con las normas y principios internacionales, ni con la recomendación del Alto Comisionado de tomar en cuenta en los diálogos y negociaciones con los grupos armados ilegales el tema de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

31. La política del Estado en materia de derecho internacional humanitario ha estado vinculada a los aspectos anteriormente citados, relativos a las negociaciones y al combate de la violencia y del terrorismo. A pesar de su compromiso plasmado en el documento de la política de seguridad y defensa democrática, en el cual declara que "habrá una observancia rigurosa de los derechos

humanos, y un estricto acatamiento del derecho internacional humanitario"¹¹, con frecuencia el discurso y las estrategias del Gobierno fueron, en la práctica, inconsistentes. Se tendió a desconocer la existencia de un conflicto armado interno y las especificidades jurídicas que a él se vinculan, englobando todo esto en la lucha contra el terrorismo. La oficina en Colombia del Alto Comisionado reiteró la importancia del reconocimiento de las obligaciones y normas humanitarias que se relacionan con el conflicto armado y, en particular, de los principios de distinción, limitación y proporcionalidad, como lo señaló el Alto Comisionado en sus recomendaciones.

32. En seguimiento de la recomendación del Alto Comisionado en cuanto al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de minas antipersonal, se han registrado acciones positivas en la política gubernamental, particularmente en el marco del Observatorio de Minas Antipersonal y, especialmente, en la preparación de un detallado Plan Nacional de Acción Integral contra las Minas Antipersonal; así como en el fortalecimiento del Sistema de Información de Acción contra Minas Antipersonal (MISMA). La oficina en Colombia ha tomado nota con interés que el Estado colombiano empezó el 26 de junio de 2003 la destrucción de minas almacenadas, conforme a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, firmada en Ottawa en 1997. A pesar de los esfuerzos del Observatorio, persisten dificultades en la señalización de campos minados en áreas de peligro, en la prevención y la limitación de los riesgos para la población, y en especial de los desplazados y retornados, así como en el fortalecimiento de los mecanismos de asistencia a las víctimas de minas antipersonal.

33. La política legislativa ha sido una herramienta central de la política del Gobierno con la expectativa de que a través de cambios normativos ésta podría obtener mayor impacto y resultado¹². Una de las primeras normas aprobadas fue el Plan Nacional de Desarrollo, con disposiciones en materia económica, social y ambiental. Cabe destacarse la adopción de algunas leyes por medio de las cuales se aprobaron internamente tratados internacionales. Debe mencionarse que, a excepción del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, durante el actual Gobierno no se han depositado otros instrumentos de ratificación que obliguen internacionalmente al Estado.

34. Varios proyectos normativos propusieron modificar la Constitución Política; entre ellos, tres proyectos de acto legislativo, uno conocido como el "Estatuto Antiterrorista", otro que modifica la competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer de las faltas disciplinarias de miembros de las Fuerzas Militares, y otro que busca reformas estructurales en la organización del Estado. También se han promovido los proyectos de ley para modificar los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación, la Ley estatutaria de la administración de justicia y algunas normas sobre el servicio militar obligatorio. A estos proyectos se suman los del estatuto nacional para enfrentar el terrorismo y el proyecto de ley sobre seguridad y defensa nacional. Las propuestas legislativas han estado caracterizadas, en general, por el endurecimiento de las

¹¹ Véase documento "Política de Defensa y Seguridad Democrática", citado, pág. 19, párr. 24.

¹² Véase anexo III.

penas y la creación de nuevos crímenes, así como el debilitamiento de las garantías constitucionales y legales. Al mismo tiempo, y paradójicamente, se presentaron propuestas de gran lenidad para responder judicialmente a conductas que representan crímenes de guerra y de lesa humanidad, como el proyecto de ley estatutaria sobre la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley.

35. Cabe mencionar el proyecto de acto legislativo, presentado en abril y aprobado en diciembre de 2003, conocido como el "Estatuto Antiterrorista", que propuso modificaciones constitucionales. En su articulado prevé dotar de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares, en contradicción directa con la recomendación expresa del Alto Comisionado y de la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, en su 59º período de sesiones de 2003. También prevé detenciones administrativas y registros domiciliarios y de interceptaciones de comunicaciones privadas sin previa orden judicial, y con términos excesivamente prolongados para someter al control judicial las detenciones administrativas en casos de terrorismo, poniendo en riesgo la aplicación efectiva del hábeas corpus.

36. Del análisis de la política legislativa debe plantearse, más allá de la incompatibilidad con las obligaciones internacionales, la pertinencia y utilidad de los cambios normativos buscados. Pareciera que, para el Gobierno, el logro de los resultados de sus políticas dependiera más de las normas que de la adopción e impacto de las acciones concretas. Considerando la sólida estructura y tradición jurídica colombiana, cabe reflexionar si el cabal cumplimiento de las normas ya existentes y el fortalecimiento de las instituciones públicas no constituye un camino más adecuado para alcanzar los propósitos de la política de seguridad.

37. La política en materia de prevención estuvo principalmente orientada al fortalecimiento del Sistema de Alerta Temprana (SAT), en particular a través de la creación del Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT), con el objeto de mejorar la coordinación y la respuesta estatal. Esta positiva iniciativa en seguimiento de la recomendación del Alto Comisionado ha mostrado, sin embargo, deficiencias en la evaluación del riesgo y en la eficacia de las respuestas. En varias ocasiones, éstas no lograron evitar la ocurrencia de las violaciones o infracciones, debido a diversos factores que se desarrollan en el anexo B de este informe.

38. En lo que se refiere a la política de protección de algunos grupos vulnerables -como defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, miembros de la Unión Patriótica (UP) y Partido Comunista, y funcionarios locales- el Gobierno inició la implementación de varias de las recomendaciones de la evaluación externa de los programas del Ministerio del Interior, impulsada el año pasado por el Gobierno con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo y la OACNUDH. Persistieron, no obstante, dificultades operativas y, particularmente, en materia de evaluación del riesgo. La ausencia de mecanismos más efectivos que actúen preventivamente sobre los factores de riesgo y la falta de una política consistente por parte del Estado y de todos sus servidores públicos no han permitido, hasta el momento, el grado de cumplimiento necesario de las recomendaciones del Alto Comisionado en la materia.

39. Las políticas económicas y sociales se caracterizaron por el aumento del gasto público relativo a algunos derechos esenciales, aunque en detrimento de la calidad para varios sectores vulnerables y sin verse proporcionalmente reflejado en su cobertura. La política económica dio prioridad a la reducción del déficit fiscal y a la ampliación de recursos en materia de seguridad, y la política social estuvo marcada por esas prioridades. No se redujo la brecha de inequidad, y no

se beneficiaron proporcionalmente los sectores más desfavorecidos de la población, quedando así pendiente la recomendación del Alto Comisionado en la materia.

40. Cabe subrayar que los grupos armados al margen de la ley no han acatado en lo más mínimo las recomendaciones que, en materia de conflicto armado y de respeto del derecho internacional humanitario, les dirigió el Alto Comisionado.

III. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: INFRACCIONES DE LOS ACTORES ARMADOS

41. En el marco del conflicto armado colombiano, las infracciones al derecho internacional humanitario son acciones u omisiones contrarias al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a su Protocolo adicional II, al derecho penal internacional, y al derecho consuetudinario. Todas las partes participantes en las hostilidades, ya sea el Estado, las guerrillas o los paramilitares, deben conformarse a las obligaciones impuestas por el DIH. Muchas de las infracciones señaladas en este informe, cometidas como parte de un plan o política, o como parte de la comisión en gran escala, constituyen crímenes de guerra. Varias de esas infracciones podrían constituir igualmente crímenes de lesa humanidad. Estos dos tipos de crímenes podrían ser susceptibles de ser juzgados por la Corte Penal Internacional, si ocurrieran después del 1º de noviembre de 2002, fecha de la entrada en vigor para Colombia.

42. Según cifras de la Vicepresidencia, durante los primeros ocho meses de 2003 disminuyeron, en comparación con 2002, las masacres, los ataques a la población civil, los ataques indiscriminados, las tomas de rehenes, los desplazamientos forzados, así como los actos de terrorismo. No obstante este decrecimiento, cabe subrayar que esas infracciones continúan registrando niveles preocupantes, como lo muestran las 312 víctimas de las 54 masacres registradas por el Gobierno¹³. En cuanto a los actos de terrorismo, cabe señalar que representaron un porcentaje mayor entre las infracciones al DIH, ya que, principalmente las guerrillas, recurrieron a estos atentados antes que a otro tipo de ataques.

43. En aquellas zonas bajo una fuerte influencia de los grupos armados al margen de la ley, la victimización de la población civil fue aún mayor. Sus habitantes han padecido una creciente presión y sometimiento de la población, a través de actos de terrorismo, homicidios y torturas, restricciones a la movilización de las personas y al transporte de insumos de primera necesidad, destrucciones de bienes y pillaje.

44. La tasa de homicidios registrada hasta octubre de 2003 en el país conoció una reducción a nivel nacional, en comparación con el año anterior. Sin embargo, la tasa aumentó o se mantuvo en los mismos altos niveles de 2002 en ciudades como Sincelejo (Sucre), Santa Marta (Magdalena), Bucaramanga (Santander) y Cúcuta (Norte de Santander). Continuaron registrándose masacres, principalmente en los departamentos de Antioquia, Chocó, Norte de Santander y Valle. Llama la atención que las cifras del Gobierno atribuyen a autores desconocidos un 55% de las masacres. Cabe preguntarse si, como lo señalara el Gobierno el año

¹³ Véase la información estadística del Observatorio para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia.

pasado, la mayor parte de esos actos deben ser atribuidos a grupos paramilitares¹⁴. La protección de los civiles exigida por el DIH fue irrespetada igualmente por las acciones de terrorismo, en particular por las FARC-EP, y por la estrategia de los grupos paramilitares de desaparecer a sus víctimas, dándoles muerte después de torturarlas, mutilando sus cuerpos y enterrándolos en fosas comunes.

45. Se registraron algunos casos en que la muerte de civiles fue atribuida a miembros de la Fuerza Pública en violación de los principios de distinción, limitación y proporcionalidad. Igualmente, se atribuyó al accionar de la Fuerza Pública casos de heridas de civiles y de destrucción de bienes civiles¹⁵.

46. Se señalaron numerosos casos de infracciones al DIH por ataques indiscriminados, amenazas de muerte, toma de rehenes y desplazamientos forzados, cuya autoría corresponde a las guerrillas y a los grupos paramilitares. En algunos casos, la responsabilidad por ataques indiscriminados, amenazas y desplazamientos forzados se atribuyó a miembros de la Fuerza Pública¹⁶.

47. Se siguió registrando un aumento en la utilización de minas antipersonal y de otros artefactos explosivos por los grupos guerrilleros, en violación del DIH, causando la muerte de más de 90 civiles (hasta octubre de 2003) y de casi 200 miembros de la Fuerza Pública. A la reducción de los atentados en contra de la infraestructura energética y de comunicaciones, se contrapuso un aumento de los ataques en contra de los oleoductos, ejecutados principalmente por las guerrillas. Por otra parte, se continuó observando la práctica del reclutamiento de menores por parte de los grupos armados ilegales. Los niños, las minorías étnicas y las mujeres siguieron siendo víctimas de las principales infracciones al DIH, incluyendo casos de abuso y esclavitud sexual¹⁷.

48. Los grupos armados ilegales, en particular las FARC-EP, siguieron cometiendo graves ataques o amenazas a funcionarios públicos, tales como alcaldes, concejales y personeros, o en contra de candidatos en las elecciones municipales y departamentales del 26 de octubre de 2003.

Guerrillas

49. Las guerrillas continuaron atacando a la población civil e irrespetando su inmunidad. Aun cuando se observó una baja de sus incursiones en los cascos urbanos de los municipios, los departamentos de Cauca y Nariño sufrieron particularmente esos actos. Las guerrillas, y en particular las FARC-EP, han continuado con su estrategia de aterrorizar a las poblaciones civiles,

¹⁴ Véase informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2003/13, pág. 54, párr. 27 y nota O).

¹⁵ Véase anexo II, párr. 20.

¹⁶ Véase anexo II, párrs. 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24 y 26.

¹⁷ Véase anexo II, párrs. 27 a 30.

cometiendo de manera recurrente actos de terrorismo. Los atentados terroristas de Neiva (Huila), Cúcuta (Norte de Santander), Puerto Rico (Meta), Florencia (Caquetá) y Chita (Boyacá), en los que numerosos civiles perdieron la vida o fueron heridos, han sido atribuidos por la Fiscalía General de la Nación a las FARC-EP, con excepción del segundo que se atribuyó al ELN (aunque este último lo negó). También se señaló a las FARC-EP como responsables de la explosión de un carro bomba en el edificio del Club El Nogal, en la ciudad de Bogotá el 7 de febrero de 2003, que causó la muerte de 36 personas y más de un centenar de heridos¹⁸.

50. Asimismo, las FARC-EP han sido responsables de frecuentes ataques indiscriminados con artefactos explosivos, en total desprecio de la vida e integridad de los civiles y, en algunos casos, también el ELN. Estas prácticas, que han victimizado a centenares de personas civiles, entre ellas niños, adolescentes, y mujeres, se han registrado con mayor intensidad en los departamentos de Caquetá, Meta, Antioquia y Arauca. En varias oportunidades, personas civiles fueron utilizadas por las FARC-EP para transportar los artefactos explosivos y perdieron la vida en la detonación, como ocurrió el 17 de abril en Fortul (Arauca), donde un niño de 8 años de edad murió cuando la bicicleta que conducía hizo explosión cerca de un puesto de control militar.

51. De otra parte, los habitantes de las zonas rurales, caracterizadas por una fuerte presencia de grupos guerrilleros, han padecido una creciente presión por parte de los mismos, que frecuentemente se ha visto reflejada en restricciones a la movilización de las personas, así como al transporte de insumos de primera necesidad. En esas mismas áreas, las FARC-EP y el ELN han recurrido a la práctica de homicidios selectivos contra funcionarios locales, líderes sociales, maestros y candidatos, así como contra personas acusadas por las guerrillas de pertenecer a la red de informantes del Estado o de colaborar con los grupos paramilitares.

52. Las FARC-EP y el ELN continuaron el uso prohibido de minas antipersonal. Las guerrillas también siguieron reclutando, en algunos casos también de manera forzada, a menores de edad. Se estima que existen varios miles de menores en las filas de los grupos guerrilleros.

53. Ambos grupos guerrilleros han recurrido reiteradamente a tomas de rehenes con fines de extorsión económica o de presión política y no han accedido a liberar sin condiciones a las personas secuestradas; al contrario, en algunos casos, las FARC-EP dieron muerte a los rehenes en su poder. Tal fue el caso del Gobernador de Antioquia, su Consejero de Paz y de ocho militares cautivos, los esposos colombianos Bickenbach, y del ciudadano japonés Chikao Muramatsu. El ELN liberó finalmente a los ocho extranjeros tomados como rehenes en la Sierra Nevada de Santa Marta¹⁹.

Paramilitares

54. Es de subrayar la falta de acatamiento, en la mayoría de las regiones, del compromiso de un cese de hostilidades, como presupuesto del proceso de diálogo entre el Gobierno nacional y el

¹⁸ Las FARC-EP, a través de un comunicado público, un mes más tarde negaron, sin embargo, su responsabilidad en estos hechos.

¹⁹ Véase anexo II, párr. 24.

grupo más grande de paramilitares, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Las altas cifras de infracciones al DIH atribuibles a los grupos paramilitares en 2003 -aun cuando aquéllas son menores que las registradas el año anterior- contrastan con el compromiso mencionado, y la existencia de una tregua unilateral declarada a finales de 2002.

55. Se registraron varias masacres por parte de estos grupos, aunque en menor número que en 2002, como lo muestran las masacres cometidas en Antioquia, Santander, Sucre y Tolima. Es probable, además, que exista un subregistro de éstas. Se continuó observando la práctica de homicidios selectivos atribuida a grupos paramilitares que de manera reiterada han optado por dar muerte a sus víctimas después de detenerlas, torturarlas y desaparecerlas, en una estrategia de terror hacia la población civil. Al mismo tiempo, esta estrategia, que dificulta la identificación de los autores, llama la atención en un momento donde el compromiso político es de desmovilización y de cese de las hostilidades. La Defensoría del Pueblo recibió 45 denuncias de desapariciones sólo en la ciudad de Barrancabermeja, entre enero y agosto de 2003. La oficina en Colombia del Alto Comisionado recibió denuncias en número creciente de descubrimientos de fosas comunes, principalmente en Tolima y Antioquia, y de cadáveres con evidentes signos de torturas y mutilaciones²⁰.

56. Las víctimas de los grupos paramilitares generalmente son personas que ellos acusan de tener vínculos con la insurgencia; líderes sociales y funcionarios públicos que se oponen a los procesos de expansión y consolidación social, económica y política de los grupos paramilitares; rivales en el control de negocios ilícitos (narcotráfico, robo de combustible, etc.); y víctimas de acciones de limpieza social.

57. Durante el año 2003 llamó también la atención las disputas al interior de las autodefensas que provocaron un gran número de víctimas fatales. La oficina en Colombia observó un sensible incremento en las confrontaciones entre diferentes grupos paramilitares, y especialmente entre el Bloque Cacique Nutibara y el Bloque Metro, y entre las AUC y las Autodefensas Campesinas del Casanare.

58. La presencia de menores en los grupos paramilitares quedó evidenciada con la entrega de 40 menores por parte del Bloque Central Bolívar, las entregas de menores por las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada, así como de los más de 40 menores que formaron parte de los desmovilizados del Bloque Nutibara. El desplazamiento de población por las amenazas o el accionar paramilitar ha sido una estrategia recurrente.

59. Según la información recibida por la oficina en Colombia y su observación en el terreno, en varias de las infracciones al DIH, los paramilitares recibieron el apoyo, o hubo connivencia o complicidad de servidores públicos²¹.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 23.

²¹ Véase anexo II.

Fuerza Pública

60. En las regiones donde el Ejército mostró su nueva ofensiva, se denunció que, en ocasiones, miembros de la Fuerza Pública fueron responsables de infracciones al DIH por irrespeto del principio de distinción²².

61. La oficina en Colombia del Alto Comisionado recibió denuncias de varios casos de bombardeos o ametrallamientos aéreos indiscriminados, ocasionando daños a bienes civiles, sobre todo en Cauca, así como heridas y muertes de civiles, como, por ejemplo, en la zona de Culebritas, municipio de El Carmen (Norte de Santander). En otras ocasiones, a la acción de los aviones o helicópteros militares se atribuyó la causa del desplazamiento forzado de la población civil en áreas rurales, como en el municipio de San Francisco, en el Oriente Antioqueño, como consecuencia de la "Operación Marcial", en marzo de 2003. En el marco de la misma operación, la oficina recibió denuncias en relación con el homicidio de dos civiles. Asimismo, en el marco del operativo "Emperador" llevado a cabo en enero de 2003 en Santa Ana, corregimiento de Granada en el Oriente Antioqueño, se denunció la ejecución de cuatro civiles, incluyendo a un menor. En ambos casos, la oficina también recibió denuncias de atropellos a los civiles por parte de miembros del Ejército, irrumpiendo en viviendas, destruyendo bienes y practicando saqueos²³.

62. La estrategia del Ejército de tratar de cortar el abastecimiento de la guerrilla ha afectado en algunos casos a la población civil, por la estigmatización de la que fue objeto, así como por acciones de atropellos, saqueos y amenazas. También se reportó la utilización de civiles como escudos humanos durante una operación contrainsurgente, exponiéndolos a riesgos graves hasta ocasionar la muerte de una persona (en el operativo "Independencia", de julio de 2003 en Arauca).

63. Cabe señalar que se registraron casos de restricciones al transporte de alimentos, de gasolina y de otros artículos de primera necesidad por parte de miembros de la Fuerza Pública, en particular en el Medio Atrato, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Oriente Antioqueño. Asimismo, se reportaron casos de ocupación de viviendas o lugares públicos como escuelas y centros de salud por parte de tropas del Ejército o de la Infantería de Marina, como por ejemplo en el municipio de Colosó (Sucre) poniendo en riesgo a la población civil en violación del principio de distinción.

64. De otro lado, los gobernadores y autoridades de los cabildos indígenas de Nariño denunciaron que, en marzo de 2003, las Fuerzas Militares procedieron a efectuar un reclutamiento indiscriminado de jóvenes indígenas, en violación de la normatividad vigente que exonera a las minorías étnicas de la prestación del servicio militar obligatorio. La oficina en Colombia también recibió denuncias acerca de la utilización de menores por parte de miembros de la Fuerza Pública, sobre todo en operativos de inteligencia.

²² *Ibíd.*, párr. 20.

²³ *Ibíd.*, párr. 34.

65. Asimismo, continuaron las denuncias de infracciones al DIH en las cuales se atribuyó responsabilidad a miembros de la Fuerza Pública por omisión, tolerancia o complicidad con grupos paramilitares²⁴.

IV. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

66. Las acciones y omisiones que afectan derechos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho penal internacional, o en normas del derecho internacional general, constituyen violaciones de éstos cuando tienen por autores a servidores públicos o se realizan con la aquiescencia de las autoridades. La responsabilidad por esas violaciones será por omisión cuando se incumpla el deber de garantía, en la medida en que este incumplimiento no sea deliberado y que no haya participación de agentes estatales en la preparación, comisión o encubrimiento. La responsabilidad será por acción cuando agentes estatales se vean involucrados en la preparación de los hechos, la participación en los mismos, o en el encubrimiento o protección de sus autores.

67. La situación de los derechos humanos en Colombia siguió siendo crítica. Durante el año se registraron denuncias de violaciones del derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso y a las garantías judiciales, a la independencia e imparcialidad de la justicia, al respeto de la vida privada y de la intimidad, así como de las libertades fundamentales de circulación, residencia, opinión y expresión, y a los derechos políticos. La oficina en Colombia continuó recibiendo, en forma creciente, denuncias de violaciones de derechos humanos con responsabilidad directa de los servidores públicos, y en particular de la Fuerza Pública, en varias ocasiones conjuntamente con la Fiscalía. De la información provista por la Procuraduría General de la Nación puede inferirse un aumento de investigaciones disciplinarias por hechos ocurridos durante 2003, particularmente relacionados con actos de tortura, desaparición forzada, privación ilegal de la libertad y allanamiento irregular. Muchas de las violaciones, por su carácter grave, masivo o sistemático, constituyen crímenes de lesa humanidad, y son susceptibles de ser juzgadas por la Corte Penal Internacional.

68. Los derechos económicos, sociales y culturales continuaron siendo afectados por el aumento de la brecha en la distribución de la riqueza, la pobreza, la exclusión y la injusticia social. Esta situación se ha visto agravada por el conflicto armado, en particular por el desplazamiento, afectando aún más los derechos de los grupos vulnerables. Asimismo, preocupa la falta de estadísticas oficiales actualizadas que permitan evaluar adecuadamente el impacto de las políticas sobre los mencionados grupos.

69. Durante el año 2003, la política de reestructuración del Estado afectó las instituciones encargadas de prestar atención social. A pesar de que el gasto público en materia de educación y salud ha aumentado, persiste una alta desatención de los sectores más pobres. Continúa existiendo un sistema educativo poco equitativo, y sin ser garantizada la educación básica primaria gratuita. Se registró una leve disminución del desempleo, que sin embargo sigue siendo alto. Se impulsaron los impuestos indirectos, los cuales afectan en mayor grado a la población

²⁴ Véase anexo II. Véanse igualmente los párrafos 23 y 24 de este informe.

más desfavorecida. Respecto del derecho a la vivienda, los subsidios han sido insuficientes teniendo en cuenta el empobrecimiento de la población y los elevados intereses.

70. El conflicto armado y, en particular, el comportamiento de los actores armados ilegales incidieron negativamente en la situación de los derechos humanos y agravaron las condiciones y los recursos con que cuenta el Estado para responder eficazmente a los problemas. En este sentido, recobra especial importancia la identificación de prioridades por parte de las autoridades para garantizar una respuesta adecuada y el cumplimiento de sus obligaciones.

71. Continuaron presentándose denuncias de ejecuciones sumarias, extrajudiciales o arbitrarias. Se registró una tendencia creciente de denuncias de graves violaciones como desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, injerencias arbitrarias en la vida privada y en el domicilio, torturas y malos tratos, e irrespeto de las garantías judiciales. Varias de estas violaciones se cometieron en el marco de las políticas gubernamentales de seguridad por parte de la Fuerza Pública y de un deficiente control judicial por parte de la Fiscalía, y en ocasiones del control del ministerio público. En otros casos, aquéllas surgieron por las facultades que algunas normas otorgaron a la Fuerza Pública, incluyendo a las Fuerzas Militares, para actuar restringiendo derechos humanos y libertades fundamentales sin orden judicial²⁵.

72. Se denunciaron varias ejecuciones extrajudiciales atribuidas directamente a la Fuerza Pública²⁶. Por otra parte, continuaron registrándose ejecuciones colectivas o masacres por parte de grupos paramilitares en las cuales se atribuyó igualmente responsabilidad del Estado por omisión o por connivencia de servidores públicos, como por ejemplo en Tolima y Arauca, respectivamente. Igualmente se denunció la responsabilidad del Estado por omisión o por connivencia con grupos paramilitares en ejecuciones sumarias en departamentos como en Antioquia, Arauca, Cauca, Cesar y Cundinamarca²⁷.

73. Resultó preocupante el aumento, en comparación con 2002, de denuncias recibidas por la oficina en Colombia del Alto Comisionado de desapariciones forzadas, cometidas en su mayoría por grupos paramilitares, en las cuales se atribuyó también responsabilidad a la Fuerza Pública. Estas denuncias se vinculan con casos en donde ésta ejercía una amplia presencia y control de las zonas donde se produjeron los hechos y en los que se planteó la tolerancia o complicidad de los servidores públicos con la actuación de los paramilitares y, adicionalmente, por la ausencia de resultados en las investigaciones que condujeran a dar con el paradero de esas personas y a determinar las responsabilidades en esos hechos. También se denunciaron algunas desapariciones forzadas atribuidas directamente a la Fuerza Pública²⁸.

74. La oficina en Colombia registró igualmente un aumento de denuncias de violaciones al derecho a la libertad individual por la comisión de detenciones arbitrarias por parte de las

²⁵ Véase anexo III.

²⁶ Véase anexo II, párrs. 2 y 3.

²⁷ *Ibid.*, párr. 3.

²⁸ *Ibid.*, párr. 6.

autoridades estatales. Varias de estas violaciones se produjeron en el marco de la política de seguridad mediante la práctica de detenciones masivas, privaciones de libertad por parte de la policía y de los militares sin orden judicial, o con órdenes irregulares por no identificar previamente a las personas, o por estar basadas en señalamientos de informantes encapuchados o en informes de inteligencia²⁹.

75. La oficina en Colombia ha recibido numerosas denuncias por la actuación de los funcionarios de la Fiscalía en varias de esas diligencias. También se denunció que la Fiscalía ha avalado posteriormente iniciativas de la Fuerza Pública en desarrollo de los llamados allanamientos y registros "voluntarios", de las capturas administrativas sin que medien necesariamente los requisitos exigidos para que éstas se justifiquen y sean legítimas, o de la aplicación en la práctica de la noción de "flagrancia permanente", concepto incompatible con las normas internacionales. Además, la oficina conoció quejas en las cuales se daba parte de casos en que las órdenes de captura fueron elaboradas después de que el detenido había sido objeto de señalamiento por antiguos guerrilleros reinsertados. Estas prácticas irregulares se habrían dado en el interior de instalaciones militares con la colaboración de la Fiscalía³⁰.

76. Se registró un incremento, con respecto al año pasado, de denuncias de violaciones al derecho a la integridad personal, por la comisión de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y torturas por parte de miembros de la Fuerza Pública³¹. También se incrementaron las denuncias de esas violaciones, incluyendo uso excesivo de la fuerza, por parte de funcionarios de seguridad en contra de personas detenidas o de internos de centros penitenciarios. Estas últimas se han presentado, en su mayoría, en los establecimientos construidos bajo la llamada nueva cultura penitenciaria³², en particular Cómbita (Boyacá), Valledupar (Cesar) y San Isidro (Popayán)³³. Por otra parte, son preocupantes los altos índices de hacinamiento en las cárceles del país³⁴.

77. La administración de justicia siguió adoleciendo de los problemas en materia de acceso a la misma, de independencia e imparcialidad judicial, de garantías procesales y presunción de inocencia, así como de impunidad. Los problemas de acceso a la justicia no sólo se han

²⁹ *Ibíd.*, párr. 12.

³⁰ *Ibíd.*, párr. 8.

³¹ El Comité contra la Tortura reiteró "su preocupación por el gran número de actos de tortura y malos tratos supuestamente cometidos de manera generalizada y habitual por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado". (Véase documento CAT/C/CR/31/1, párr. 8, del 18 de noviembre de 2003.)

³² Las condiciones y la reglamentación bajo las cuales funcionan estos establecimientos, dando excesiva prioridad al criterio de seguridad y disciplina, pueden constituir tratos crueles, inhumanos y degradantes.

³³ Véase anexo II, párr. 5.

³⁴ El Comité contra la Tortura señaló que esta situación podría equivaler a tratamientos inhumanos y degradantes. (Véase documento CAT/C/CR/31/1, pág. 5, párr. 10, acápite D.e.)

advertido debido a la ausencia de fiscales y jueces en varios municipios del país, sino también por el impacto del conflicto armado.

78. La independencia e imparcialidad judicial se han visto afectadas por diversos factores. En algunos casos, las disposiciones normativas han impedido el respeto de ese principio, como por ejemplo las normas que, en el marco del "estado de conmoción interior", dieron facultades a la Fuerza Pública, incluyendo a los miembros de las Fuerzas Militares, para realizar detenciones, allanamientos, registros y otras diligencias relacionadas con las funciones de policía judicial, sin previa orden de autoridad competente. Asimismo, la independencia de los investigadores judiciales se ha visto cuestionada por la existencia de oficinas de la Fiscalía en instalaciones militares, como por ejemplo en Arauca. En otras oportunidades, las decisiones de los fiscales o el curso de sus investigaciones han provocado pérdida de sus puestos o el traslado de sus casos por decisión del Fiscal General de la Nación, en contradicción con el principio de independencia judicial y de autonomía de los investigadores³⁵.

79. Merece destacarse los esfuerzos de la Procuraduría en el seguimiento y control de la previsión o aplicación de algunas disposiciones normativas, tales como los informes de evaluación de la actuación de los servidores públicos en las llamadas zonas de rehabilitación y consolidación, de seguimiento a la situación en Bojayá (Chocó), o el concepto sobre el referendo propuesto por el Gobierno nacional³⁶. Por otra parte, la oficina en Colombia ha podido observar ocasiones en que la actuación de los representantes del ministerio público ha sido inconsistente. En algunos casos, aquél ha asumido una actitud crítica y rigurosa en el desarrollo de sus funciones de órgano de control, tanto preventivo como disciplinario, como por ejemplo en Medellín. En otras ocasiones, la Procuraduría ha acompañado y avalado con la misma indulgencia y falta de rigor que la Fiscalía las actuaciones de la Fuerza Pública y de los fiscales, como por ejemplo en Arauca.

80. Un factor adicional de preocupación ha sido la práctica reiterada de autoridades del Estado de permitir la presentación ante los medios de comunicación de las personas detenidas o capturadas, señalándolas de pertenecer a grupos guerrilleros, en desconocimiento de los principios de presunción de inocencia y de respeto a la dignidad humana.

81. Otro factor que ha incidido en el respeto de la independencia e imparcialidad judicial se relaciona con la existencia de casos de violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH cuya investigación ha sido asumida por la justicia penal militar o continúa aún en esa instancia³⁷.

82. La libertad de opinión y de expresión continuó siendo un derecho difícil de ejercer plenamente, tanto por parte de la población colombiana en general como de los periodistas y comunicadores, académicos e intelectuales del país. La implementación de la política de seguridad y el impacto de algunas medidas legislativas registraron en algunas regiones del país, y principalmente en el departamento de Arauca, varias denuncias de violaciones a esas libertades

³⁵ Véase anexo II, párrs. 9 y 10.

³⁶ *Ibid.*, párr. 10.

³⁷ *Ibid.*, párr. 3.

fundamentales. La oficina en Colombia observó y recibió información de violaciones de miembros de la Fuerza Pública por la aplicación de restricciones arbitrarias o ilegales al ejercicio de la libertad de prensa, así como de violaciones al deber de garantía y de protección³⁸.

83. En cuanto a la libertad de circulación y de residencia, merece destacarse la disminución en el nivel nacional de nuevos desplazamientos forzados, en relación con el año anterior, aun cuando sigue registrando niveles preocupantes, en particular en Antioquia, Bolívar, Norte de Santander, Cesar, y Cundinamarca. La Red de Solidaridad Social registró más de 130.000 nuevos desplazados hasta septiembre de 2003. El Estado ha comprometido su responsabilidad en algunos de esos eventos por ausencia o insuficiencia de medidas eficaces para prevenirlos o para proteger a sus víctimas.

84. A pesar de las medidas gubernamentales para garantizar la seguridad de la población, y el desarrollo de las elecciones municipales y departamentales del mes de octubre, varios candidatos y electores se vieron impedidos de ejercer sus derechos políticos de votar y ser elegidos. En algunos casos, los habitantes de las zonas rurales no pudieron inscribir sus cédulas, así como un número significativo de candidatos tuvieron que desarrollar sus campañas en condiciones de desigualdad e inseguridad.

V. SITUACIÓN DE GRUPOS PARTICULARMENTE VULNERABLES

Defensores de derechos humanos

85. La situación de los defensores de derechos humanos, incluyendo a los sindicalistas (en particular educadores y personal de salud), continuó siendo crítica. Aunque se percibió una disminución de casos de homicidios, atentados, desapariciones forzadas y toma de rehenes en su contra, estas acciones violentas continuaron afectándolos. La autoría de estos crímenes fue mayormente atribuida a grupos paramilitares y, en algunos casos, a las FARC-EP y, en menor grado, al ELN.

86. La dinámica del conflicto armado mostró un cambio de *modus operandi* de los grupos armados, y particularmente de los paramilitares, con estrategias más sutiles y con menor impacto público que los atentados al derecho a la vida de los defensores. También puede señalarse un cambio en los factores de riesgo para este grupo. En efecto, las políticas de detenciones masivas y los allanamientos a gran escala, que incluyeron sedes de organizaciones sociales y sindicales, así como el comportamiento de algunas autoridades gubernamentales, provocaron un retraimiento en el trabajo de los defensores, una mayor reserva en la expresión de sus opiniones, y una autolimitación en el desarrollo de sus actividades.

87. Bajo el liderazgo de la Vicepresidencia, el Gobierno nacional abrió unos espacios de interlocución con las organizaciones de derechos humanos, de paz y los sindicatos. Debe destacarse la adopción de la Directiva N° 09 de la Ministra de Defensa, de julio de 2003, en la que se ratifica la Directiva presidencial N° 07 del Gobierno anterior, de septiembre de 1999, y se

³⁸ Véase el capítulo III de este informe.

instruye a los servidores públicos al respeto por los defensores de derechos humanos y por el trabajo de sus organizaciones.

88. El impacto positivo del inicio de esa interlocución y de las directivas se vio, no obstante, contrarrestado por algunas declaraciones públicas de autoridades gubernamentales. Altos funcionarios del Gobierno nacional³⁹ cuestionaron la naturaleza del trabajo de las organizaciones de derechos humanos acusándolas de estar al servicio del terrorismo. Esto debilita la legitimidad y las perspectivas de respeto de las mencionadas directivas, y puede alentar acciones contra la libertad y la intimidad de personas relacionadas con la defensa de los derechos humanos o con el movimiento sindical.

89. En el marco de la política de seguridad democrática, miembros de ONG y líderes sociales y sindicalistas fueron objeto de detenciones arbitrarias y sindicados del delito de rebelión. Varios de ellos contaban, al momento de su detención, con medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y eran beneficiarios del Programa de protección a cargo del Ministerio del Interior.

Grupos étnicos

90. La situación de derechos humanos de los grupos étnicos siguió siendo crítica, en especial para los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Asimismo, esos grupos, incluyendo a los raizales y los rom, continuaron padeciendo violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, y siendo afectados por la discriminación racial, la pobreza, la exclusión y el desconocimiento de sus derechos específicos. Lo anterior se refleja en la ausencia de datos socioeconómicos sobre los grupos étnicos y la consecuente ausencia de políticas diferenciales que atiendan las necesidades específicas de éstos.

91. El conflicto armado contribuyó a agravar la situación de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Se registró un incremento de la violencia selectiva en contra de las autoridades tradicionales y líderes, con homicidios, amenazas de muerte y desplazamientos forzados, así como un mayor confinamiento de las comunidades por parte de los grupos armados ilegales. Éstos afectaron el derecho a la autonomía de las comunidades, debilitando su organización interna y la representatividad de sus autoridades. Más de 100 miembros y autoridades indígenas fueron víctimas de homicidios, 50 de ellos en contra de autoridades políticas y espirituales del pueblo kankuamo (Sierra Nevada de Santa Marta), atribuidos mayoritariamente a las AUC. En ocasiones, se cuestionó la ausencia de acciones efectivas por parte de la Fuerza Pública para proteger estas comunidades, así como la estigmatización.

92. Se destacan algunos esfuerzos estatales en materia de protección y prevención, particularmente en relación con los pueblos indígenas, así como el incremento de una mayor presencia de la Defensoría del Pueblo, a través de los defensores comunitarios, en regiones con poca presencia del Estado y alto índice de población indígena y afrocolombiana. Persisten, sin embargo, deficiencias en las respuestas estatales orientadas a satisfacer las necesidades en materia de educación, salud, empleo, vivienda y saneamiento básico. No obstante la importante decisión de la Corte Constitucional que reconoce el derecho a la consulta previa de las

³⁹ Entre ellos el Presidente de la República, algunos ministros y comandantes militares.

comunidades indígenas en los casos de fumigaciones de cultivos ilícitos en sus resguardos, este derecho continúa siendo vulnerado por el Estado en los casos de iniciación de proyectos de explotación de recursos.

Mujeres

93. Cabe destacar la firma del Acuerdo Nacional por la equidad de género suscrito en octubre de 2003 por las ramas del poder público, y la adopción de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. No obstante esto y algunos esfuerzos legislativos, las persistentes formas sexistas de discriminación, exclusión y violencia continúan afectando la igualdad real entre hombres y mujeres. Se requieren mayores esfuerzos en la ejecución y efectividad de esta política para la mujer. El compromiso del Gobierno en esta materia se ve debilitado por la falta de un fortalecimiento institucional y la consecuente ausencia de una autonomía administrativa, presupuestaria y técnica.

94. Las diversas formas de violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado continuaron afectando sus derechos. La oficina en Colombia recibió denuncias de violaciones sexuales por parte de los grupos paramilitares y de miembros de la Fuerza Pública, así como de esclavitud sexual por parte de la guerrilla. Los grupos armados ilegales continúan ejerciendo presión social sobre las mujeres con miras a debilitar su proceso organizativo y su participación en los espacios públicos. Frente a esta situación, son insuficientes las respuestas eficaces proporcionadas por el Estado en materia de protección, prevención, investigación y sanción de esos hechos. Es de especial preocupación los casos de violaciones sexuales que se encuentran en la justicia penal militar⁴⁰.

95. Los derechos de las mujeres que participan en las hostilidades, en especial los derechos sexuales y reproductivos, se ven particularmente afectados por el abuso de poder al interior de los grupos armados ilegales. Asimismo, persiste en las FARC el uso obligatorio de métodos anticonceptivos y la práctica forzosa del aborto.

Niños y niñas

96. Amplios sectores de la niñez siguieron siendo víctimas de violaciones al derecho a la vida, y afectados por el abandono, el trabajo infantil, el abuso y explotación sexual, el maltrato físico y la violencia intrafamiliar⁴¹. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la infancia y la juventud son los principales inasistidos. Asimismo, el conflicto armado impacta fuerte y negativamente sobre los niños, en particular por la toma de rehenes⁴², el reclutamiento, el

⁴⁰ Véase anexo II, párr. 10.

⁴¹ Según el UNICEF, existen unos 35.000 niñas y niños explotados sexualmente, y 653.000 que trabajan, entre los 5 y 11 años. Se estima que unos 2 millones de menores son maltratados en sus hogares, 850.000 en forma severa.

⁴² Según la Fundación País Libre, 243 menores han sido tomados como rehenes entre enero y septiembre de 2003.

desplazamiento, y las consecuencias de las infracciones al derecho humanitario en contra de sus comunidades y de sus familias⁴³.

Periodistas

97. La situación de los periodistas continuó siendo precaria, con espacios reducidos para el ejercicio libre e independiente de su profesión y de la libertad de opinión, de expresión y de información. Durante el año 2003 se registraron, por lo menos, cuatro homicidios y ejecuciones contra periodistas, dos de los cuales se encontraban amparados por el Programa de Protección del Ministerio del Interior, que había evaluado su nivel de riesgo como medio bajo. Los grupos armados ilegales continuaron amenazando e intimidando a los periodistas, así como recurriendo a la toma de rehenes. El proceso de negociación entre el Gobierno y los grupos paramilitares coincidió con una mayor presión de estos últimos hacia los periodistas que cubrían sus crímenes, principalmente en Bogotá. En las regiones, las amenazas se atribuyen también a grupos guerrilleros. Otras amenazas, cuyos autores no fueron identificados, pretendieron impedir la denuncia de casos de corrupción en los cuales estaban involucrados servidores públicos.

98. Se denunció que, en algunas ocasiones, autoridades del Estado obstaculizaron el trabajo de los periodistas al retenerlos y quitarles el material noticioso, en los departamentos de Arauca y Cesar. La aplicación de la política de seguridad democrática en el departamento de Arauca no evitó, durante los meses de marzo y abril, el desplazamiento forzado de 15 periodistas por amenazas de los grupos armados ilegales, ni el homicidio de un periodista amenazado mientras se encontraba en el Programa de Protección del Ministerio del Interior. Puede así concluirse que las medidas adoptadas en Arauca no han creado condiciones favorables para el pleno ejercicio de la libertad de prensa y el derecho de la población a ser informada de modo veraz e imparcial; razón por la cual, se vio en muchos periodistas un aumento de la autocensura, definida por ellos como "autorregulación para sobrevivir".

Comunidades en riesgo

99. La tendencia creciente del desplazamiento forzado se invirtió en 2003, registrándose una disminución en el número de nuevos eventos. Este cambio se explicaría por factores como el impacto de la política de seguridad y de retornos del Gobierno, el confinamiento de las comunidades por los grupos armados ilegales -por ejemplo, en la Gabarra (Norte de Santander)- la magnitud del desplazamiento en años anteriores que dejó áreas rurales prácticamente abandonadas, como en el Oriente Antioqueño o en el Putumayo y, eventualmente, el impacto de las negociaciones entre el Gobierno y las AUC. La presencia aumentada de la Fuerza Pública no impidió nuevos desplazamientos forzados en algunos municipios que hicieron parte de las zonas de rehabilitación y consolidación.

100. Según la Red de Solidaridad Social, entre el 1° de enero y el 30 de septiembre, alrededor del 76% del desplazamiento forzado se originó en 12 departamentos, siendo los más afectados los de Antioquia, Cesar, Bolívar y Putumayo, siendo un 4% de la población desplazada menores de edad, un 50% mujeres (19% jefas de hogar), un 4% indígenas y un 5% afrocolombianos. La Red señala como causas del desplazamiento la amenaza generalizada, los enfrentamientos

⁴³ Véase anexo II, párrs. 27 y 28.

armados, las amenazas selectivas, las masacres y las tomas de municipios. Según la misma fuente, las autodefensas fueron responsables de alrededor del 33% de los desplazamientos, la guerrilla del 24% y la Fuerza Pública del 0,8%. El 35% de los desplazamientos fueron provocados por más de un grupo armado⁴⁴.

101. La política de atención a la población desplazada presentó un retroceso. Las acciones diferenciales en materia de salud, vivienda, acceso a tierras y proyectos productivos se han visto afectadas por el proceso de reestructuración de entidades públicas, la indefinición de las políticas, los limitados presupuestos asignados y el debilitamiento de las medidas de discriminación positiva. La Corte Constitucional tuteló, en una sentencia de marzo de 2003, el derecho de los desplazados intraurbanos a obtener los beneficios y atención previstos en las normas nacionales. A pesar de los logros en asistencia de emergencia, especialmente en los desplazamientos masivos, existe un porcentaje alto de desatención a los derechos económicos, sociales y culturales de la población desplazada, en particular de las mujeres, niños y grupos étnicos. Por otra parte, en la política gubernamental existe un especial interés por los retornos de los desplazados a sus lugares de origen. No obstante, en los retornos impulsados por la Red, la voluntariedad siguió siendo cuestionable por la falta de alternativas socioeconómicas, de información, de un proceso participativo y de garantías de seguridad, por la persistencia del límite temporal de meses de asistencia, la continuidad del conflicto y las pocas alternativas de restablecimiento o reubicación.

Otros grupos vulnerables

102. Entre otros grupos particularmente afectados por el conflicto armado y por la situación de los derechos humanos en el país puede mencionarse a los funcionarios municipales y departamentales (alcaldes, concejales, y personeros), los miembros de la Unión Patriótica (UP), los funcionarios judiciales, los religiosos y los homosexuales. La Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Concejos contabilizaron, respectivamente, 8 homicidios de alcaldes y 56 de concejales, hasta octubre de 2003. Hasta mayo del mismo año, 107 alcaldes tuvieron que despachar fuera de sus municipios, particularmente en las cabeceras departamentales. Por otra parte, siguió la vulnerabilidad de los miembros de la UP, quienes, según Reiniciar, sufrieron 16 homicidios (entre ellos 2 concejales, 1 candidato a la alcaldía y otro a la Gobernación) y 6 desapariciones forzadas (incluyendo un candidato a la alcaldía). Asimismo, Asonal Judicial (Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial) informó de 17 homicidios, 5 atentados y 56 amenazas de muerte contra funcionarios judiciales, hasta octubre. Las comunidades religiosas católicas y protestantes también se vieron afectadas por los homicidios, las amenazas, y la toma de rehenes de sus miembros. Finalmente, otros grupos, como los homosexuales, además de ser víctimas de actos de violencia inspirados por la intolerancia no lograron avances legislativos en la protección de sus derechos.

⁴⁴ Según información suministrada por el Gobierno y la oficina en respuesta a nuestra comunicación.

V. RECOMENDACIONES

103. Con base en su análisis pormenorizado, el Alto Comisionado formula una serie de recomendaciones concretas y prioritarias para el año 2004. Estas recomendaciones, que no son exhaustivas, se agrupan bajo seis rubros: la prevención y protección; el conflicto armado interno; el estado de derecho y la impunidad; las políticas económicas y sociales; la promoción de una cultura de derechos humanos; el asesoramiento y la cooperación técnica de su oficina en Colombia.

104. Las recomendaciones se dirigen a las autoridades nacionales de las tres ramas del poder público y de los órganos de control encargados de la protección y promoción de los derechos humanos, a todas las partes en el conflicto armado interno, y a los sectores representativos de la sociedad civil. El Alto Comisionado tiene la firme convicción que la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario podría experimentar una sensible mejora si las siguientes recomendaciones se aplicaran durante el año 2004 por aquellos a quienes van dirigidas.

a) La prevención y protección

105. El Alto Comisionado alienta al Gobierno a fortalecer la coordinación entre el Sistema de Alerta Temprana (SAT), establecido en la Defensoría del Pueblo, y el Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT), dando seguimiento a las acciones tomadas por las autoridades en las áreas identificadas en los informes de riesgo. También deberán formar parte de dicho Comité la Defensoría del Pueblo, la Red de Solidaridad Social y el Programa de protección de defensores de derechos humanos del Ministerio del Interior.

106. El Alto Comisionado alienta al Gobierno a asegurar que los programas de protección de defensores de derechos humanos y de otros grupos, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, funcione con la cobertura y efectividad necesarias. El Ministerio deberá buscar, conjuntamente con otras instituciones del Estado, nuevos mecanismos para disminuir los factores de riesgo y actuar preventivamente sobre ellos.

107. El Alto Comisionado alienta a la Red de Solidaridad Social, conjuntamente con otras instancias del Gobierno y del Estado, a poner en práctica, cuanto antes, acciones y programas de prevención y protección concertados con las comunidades en riesgo. En materia de desplazamiento se deberán aplicar estrictamente los Principios Rectores de las Naciones Unidas.

108. El Alto Comisionado urge al Gobierno y al Congreso a asegurar en el presupuesto nacional los recursos necesarios para que la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo puedan, cuanto antes, establecerse en aquellos municipios donde aún no tienen presencia, especialmente en las regiones con alto índice de población indígena, afrocolombiana y desplazada. Recomienda, además, que la Procuraduría y la Defensoría incorporen integralmente a los personeros a sus actividades y programas en materia de protección y promoción de derechos humanos.

109. El Alto Comisionado alienta al Procurador General a llevar a cabo, durante el primer semestre de 2004, la revisión pendiente de los archivos de inteligencia militar sobre

defensores y organizaciones de derechos humanos. Esta revisión deberá realizarse al menos una vez al año.

110. El Alto Comisionado recomienda al ministerio público y a los superiores jerárquicos que cumplan la obligación de sancionar disciplinariamente a todos aquellos servidores públicos que con sus declaraciones, acciones u omisiones descalifiquen o pongan en riesgo la labor de los defensores de derechos humanos.

111. El Alto Comisionado alienta al Ministro de Defensa a desarrollar, con base en un estudio independiente, en una forma integral, sistemática y operacional, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en la formación de todos los miembros de la Fuerza Pública.

b) El conflicto armado interno

112. El Alto Comisionado insta a las FARC-EP, al ELN, a las AUC y a los demás grupos guerrilleros y paramilitares a respetar el derecho a la vida de todos los civiles. Los insta, en especial, a abstenerse en todo momento de ataques contra la población civil y ataques indiscriminados, de la práctica inaceptable del secuestro, del reclutamiento de menores y de los actos de terrorismo.

113. El Alto Comisionado insta a las FARC-EP, al ELN, a las AUC y a los demás grupos armados ilegales a liberar de inmediato y sin condiciones a todas las personas tomadas como rehenes, y a todas las personas que han depuesto las armas o quedado fuera de combate.

114. El Alto Comisionado insta a las FARC-EP, al ELN, a las AUC, y a los demás grupos guerrilleros y paramilitares, a abstenerse de emprender acciones que afecten el goce de los derechos humanos de la población civil y disminuyan la capacidad del Estado colombiano para cumplir su obligación de protegerlos y garantizarlos.

115. El Alto Comisionado insta a los grupos armados ilegales, en particular a las FARC-EP y al ELN, a cumplir las obligaciones internacionales que prohíben el empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonal.

116. El Alto Comisionado insta a todos los que participan directamente en las hostilidades dentro del conflicto armado interno a observar irrestrictamente los principios humanitarios de limitación, distinción, proporcionalidad y protección de la población civil, y a garantizar el acceso humanitario a las poblaciones expuestas.

117. El Alto Comisionado recomienda al Gobierno, a los grupos armados ilegales y a la sociedad civil no escatimar esfuerzos para establecer acercamientos dirigidos al diálogo y a la negociación que permitan la superación del conflicto armado interno y el logro de una paz duradera. Los diálogos y la negociación deberán tomar en cuenta, desde un principio, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Exhorta al Gobierno y al Congreso a que, en los procesos de diálogo y negociación con grupos armados al margen de la ley, honren plenamente los principios fundamentales de verdad, justicia y reparación a las víctimas.

c) El estado de derecho y la impunidad

118. El Alto Comisionado exhorta al Gobierno y al Congreso a prestar la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado Parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional del trabajo. Recomienda al Gobierno impulsar la ratificación de los tratados internacionales en esas materias, y proceder al depósito de los instrumentos de ratificación de aquellos que han sido aprobados internamente. Los insta a no introducir o mantener en la legislación colombiana norma alguna que sea incompatible con dichos instrumentos. Recomienda, además, que se haga mayor uso de la asesoría de su oficina en Colombia.

119. El Alto Comisionado exhorta al Comité especial de impulso de investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario a presentar resultados concretos sobre los casos seleccionados, y a informar trimestralmente al Presidente de la República sobre los avances obtenidos en el esclarecimiento de esos casos.

120. El Alto Comisionado exhorta al Fiscal General a asegurar, conforme a la carta de entendimiento suscrita en noviembre de 2003 con su oficina en Colombia, el cumplimiento en el primer semestre de 2004 de las recomendaciones del año 2002. Éstas se refieren al programa de protección de testigos y víctimas, al proyecto de ley sobre carrera para los funcionarios y empleados de la Fiscalía, al fortalecimiento de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía, y a la creación de un grupo especializado en la investigación de posibles vínculos entre miembros de la Fuerza Pública y grupos paramilitares.

121. El Alto Comisionado exhorta al Fiscal General a asegurar y a respetar la independencia de los fiscales en todas sus actuaciones, y a garantizar que los procedimientos de detención y de allanamiento se apoyen en indicios suficientes y se realicen respetando el debido proceso.

122. El Alto Comisionado alienta al Procurador General y al Defensor del Pueblo a velar por el respeto de las garantías procesales de aquellas personas privadas de la libertad cuya situación jurídica no se haya definido. Les solicita presentar informes públicos al respecto. Se exhorta al Instituto Nacional Penitenciario de Colombia (INPEC) a garantizar y respetar los derechos de todos los reclusos.

123. El Alto Comisionado recomienda al Ministro de Defensa velar por la eficacia de las investigaciones disciplinarias sobre graves violaciones de los derechos humanos o crímenes de guerra atribuidos a miembros de la Fuerza Pública, y a emplear la suspensión en el servicio como medida preventiva. Exhorta, además, a que se limite la actuación de la jurisdicción penal militar a los delitos relacionados con el servicio.

124. El Alto Comisionado recomienda al Presidente de la República que, en su condición de Jefe del Estado y Comandante supremo de la Fuerza Pública, adopte todas las medidas necesarias para que, independientemente de los diálogos entre el Gobierno y los grupos paramilitares, cese todo vínculo entre servidores públicos y miembros de dichos grupos.

También le recomienda presentar al ministerio público reportes semestrales sobre las medidas adoptadas con tal propósito y los resultados de su aplicación.

d) Las políticas económicas y sociales

125. El Alto Comisionado exhorta al Gobierno a desarrollar una política consistente, con base a estadísticas actualizadas, para disminuir la brecha de inequidad, enfrentar la extrema pobreza existente en el país y asegurar la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una disminución de los índices de analfabetismo y desocupación, y un aumento en el acceso a la salud, la educación y la vivienda. La educación primaria deberá ser gratuita, y los servicios de salud y los subsidios de vivienda han de garantizarse a los sectores menos protegidos.

e) La promoción de una cultura de derechos humanos

126. El Alto Comisionado recomienda al Gobierno y a las organizaciones de defensores de los derechos humanos desarrollar e institucionalizar espacios estables de interlocución, tanto en el nivel nacional como en el regional, para lograr mayores grados de entendimiento y mejorar la promoción y protección de los derechos humanos en todo el país.

127. El Alto Comisionado recomienda al Gobierno, a través de la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, elaborar un plan de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario concertado con amplios sectores de la sociedad, y que incorpore un enfoque integral de género. Dentro del primer semestre de 2004 deberá concertarse y formularse un cronograma de actividades que permitan tener concluido el plan de acción a finales del mismo año.

128. El Alto Comisionado recomienda a la Ministra de Educación adoptar durante el año 2004 un plan de trabajo que haga efectiva la enseñanza integral de los derechos humanos en los niveles de educación primaria y secundaria.

129. El Alto Comisionado alienta al Congreso, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General, a la Escuela Superior de Administración Pública y a las organizaciones de gobernadores y alcaldes a establecer con la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo convenios para la formación permanente en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. También recomienda a la Defensoría y a otras instituciones servirse de las redes de formadores en derechos humanos capacitados por su oficina en Colombia.

f) El asesoramiento y cooperación técnica de la oficina en Colombia del Alto Comisionado

130. El Alto Comisionado urge al Estado a implementar de manera coherente y eficaz las recomendaciones internacionales, incluidas las del presente informe, y exhorta al Vicepresidente de la República, a los ministros competentes, al Alto Comisionado para la Paz y a las demás entidades estatales a que se coordinen adecuadamente entre sí. Todos ellos deberán elaborar, dentro del primer semestre de 2004, un cronograma de

implementación de dichas recomendaciones. Para ello los invita a utilizar la capacidad de asesoría de su oficina en Colombia del Alto Comisionado.

131. El Alto Comisionado invita al Gobierno, al Congreso, a la Fiscalía General, a la Procuraduría General, a la Defensoría del Pueblo y a las organizaciones de la sociedad civil a profundizar la interlocución con la oficina en Colombia del Alto Comisionado, beneficiándose plenamente con su mandato de asesoría y cooperación técnica. También invita a la comunidad internacional a dar su apoyo financiero y técnico a las distintas instituciones del Estado, a las organizaciones de la sociedad civil y a la Oficina del Alto Comisionado para contribuir a la efectiva implementación de las recomendaciones.

ANEXOS

Anexo I

ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL ALTO COMISIONADO EN SU INFORME DE 2003 SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA EN 2002

1. Desde 1997 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presenta anualmente ante la Comisión de Derechos Humanos un informe analítico sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. En este informe, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo celebrado en noviembre de 1996 entre el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas -hoy prorrogado hasta el 30 de octubre de 2006-, se incluyen las recomendaciones que el Alto Comisionado considera pertinentes.
2. Las 27 recomendaciones contenidas en el informe correspondiente al año 2002, presentado en abril de 2003, se dirigieron a las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales del Estado colombiano, a los órganos de control encargados de la protección y promoción de los derechos humanos, a la sociedad civil, para apoyar los esfuerzos que en el país se hacen con la finalidad de mejorar la situación general de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. También se dirigen a los grupos armados ilegales.
3. En su informe del año 2002 el Alto Comisionado expresó tener "la firme convicción de que la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario podría experimentar una sensible mejora si las (...) recomendaciones fueran tomadas en consideración y aplicadas durante el año 2003" (E/CN.4/2003/13, párr. 154).
4. Por su parte, la declaración sobre Colombia formulada por la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 2003 recoge el consenso alcanzado entre la comunidad internacional y el Gobierno colombiano; éste fue instado a cumplir plenamente las recomendaciones hechas en el informe del Alto Comisionado (E/CN.4/2002/200, párr. 45).
5. El compromiso de implementar las recomendaciones fue reiterado ulteriormente por la República de Colombia cuando en julio de 2003 representantes de su Gobierno se reunieron en Londres con los altos representantes de los Gobiernos de la Argentina, el Brasil, el Canadá, Chile, los Estados Unidos de América, el Japón, México, Noruega y Suiza, los Estados miembros de la Unión Europea, de la Comisión Europea, de las Naciones Unidas, de la Corporación Andina de Fomento, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En la Declaración de Londres los países "tomaron nota con satisfacción del compromiso del Gobierno de Colombia de implementar las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y urgieron al Gobierno de Colombia a implementar estas recomendaciones prontamente y a adoptar acciones efectivas en contra de la impunidad y en contra de la connivencia, especialmente, con los grupos paramilitares".

6. Debe reconocerse el esfuerzo, aún incipiente, del Estado por iniciar acciones tendientes a lograr una efectiva implementación de las recomendaciones. Resultan prometedoras algunas iniciativas que, de ser fortalecidas, podrían tener un impacto positivo en el cumplimiento de los compromisos de Colombia en esa materia.

7. En el seguimiento de las recomendaciones la oficina en Colombia del Alto Comisionado ha logrado establecer una fluida interlocución con las diversas entidades del Estado colombiano. Sin embargo, el compromiso internacional asumido por el Gobierno de concretar las recomendaciones fue desestimado por algunos de sus altos funcionarios, y ello limitó el desarrollo satisfactorio de la mayoría de éstas por parte de las instituciones encargadas del cumplimiento de las mismas. Otros factores que incidieron en el cumplimiento insatisfactorio de las recomendaciones, fueron, hasta la fecha de redactar este informe, la insuficiente prioridad dada por altos funcionarios del Gobierno al tema de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la importancia limitada de estos temas en ciertas políticas públicas, las fallas en la coordinación interinstitucional, la presentación de proyectos de cambios constitucionales y de proyectos de ley incompatibles con la normativa internacional, la limitada interlocución y la falta de creación de espacios estables de concertación entre el Ejecutivo y las ONG, y el reducido empleo por parte del Estado de los servicios de asesoría de la oficina en Colombia.

8. En cuanto a las recomendaciones dirigidas a los grupos armados ilegales -entre éstos las FARC-EP, el ELN y las AUC-, ellas no fueron tomadas en cuenta por sus destinatarios, que a lo largo de 2003 siguieron contribuyendo, con actos de extrema violencia y aun terrorismo, a la continua degradación del conflicto armado interno, caracterizado por una intensa victimización de las personas civiles.

9. A continuación se analizarán las acciones emprendidas por el Estado para la implementación de las recomendaciones a él dirigidas. Esas recomendaciones están agrupadas en seis ejes temáticos: prevención y protección; conflicto armado interno; estado de derecho e impunidad; políticas económicas y sociales; promoción de una cultura de derechos humanos; y asesoramiento y cooperación técnica de la oficina en Colombia del Alto Comisionado.

Prevención y protección

10. Las ocho recomendaciones agrupadas en este eje temático fueron formuladas para potenciar y fortalecer la tarea de las instituciones encargadas de prevenir las violaciones de derechos humanos y las infracciones del derecho internacional humanitario, de proteger a los defensores de derechos humanos, a los testigos y a las víctimas, de actuar preventivamente sobre los factores de riesgo para las comunidades afectadas por el conflicto armado, y de aplicar sanciones disciplinarias a aquellos agentes del Estado que por sus acciones u omisiones pongan en peligro la labor de defensa de los derechos humanos.

11. Al respecto hay que saludar positivamente la decisión del Gobierno de establecer, a finales de 2002, el Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT) en el seno del Ministerio del Interior. Este Comité se halla conformado por funcionarios de dicho Ministerio, del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Públicas y del Programa Presidencial de Derechos Humanos. Tal iniciativa tuvo que enfrentar desde su comienzo grandes retos, como el de establecer la forma de operar, los criterios de calificación del riesgo y las medidas que deberían adoptarse

para prevenir la alerta. Hay que destacar, sin embargo, que el establecimiento del CIAT representa un elemento positivo para contrarrestar la difícil situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

12. Cabe mencionar que el análisis de los informes de riesgo y por consecuencia las acciones oportunas identificadas por parte del CIAT, se han ceñido, en su mayoría, a un enfoque de carácter militar. Por otra parte, las medidas de competencia de las autoridades civiles han quedado delegadas al orden departamental, sin que se hayan perfeccionado mecanismos de seguimiento efectivos, que aseguren su implementación.

13. En el desarrollo de las actividades del Comité también se hicieron evidentes algunas disfunciones, entre ellas la débil representación jerárquica de los funcionarios participantes, la utilización de los informes de riesgo de la Defensoría como única fuente, la excesiva descentralización y la falta de un procedimiento adecuado de seguimiento a las alertas emitidas.

14. Asimismo, se hizo evidente que el sistema de alerta, creado inicialmente para la prevención de graves y masivas violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, no tuvo la capacidad y la flexibilidad necesarias para coordinar con otras dependencias gubernamentales la tarea de prevenir ciertas modalidades de conductas violatorias presentadas durante todo el año, como los homicidios selectivos, las desapariciones forzadas y los actos de terrorismo.

15. En algunos casos en que la Defensoría del Pueblo no elaboró los informes de riesgo, el CIAT se abstuvo de producir las alertas. En otros casos, a pesar de existir informes defensoriales de riesgo, éstos fueron desatendidos por el Comité. Hubo también situaciones en las cuales, a pesar de la existencia de informes de riesgo por parte de la Defensoría y de la emisión de alertas por parte del CIAT, lamentablemente se produjo la violación o infracción que con ellas se pretendía evitar.

16. Por otra parte, el Programa de Protección del Ministerio del Interior pudo iniciar, aunque con retraso, la aplicación de las recomendaciones de la evaluación externa que se le hizo en el año 2001. Ello permitió avanzar en el otorgamiento de los esquemas de seguridad pendientes. La oficina en Colombia fue informada de que existe una propuesta de la Vicepresidencia para resolver el problema de los llamados "escoltas de confianza", pero todavía no ha sido formalizada.

17. Debe también anotarse que no se ha avanzado en la labor de prevenir los factores de riesgo generados por aquellos servidores del Estado cuyas declaraciones públicas, contribuyeron, algunas veces, a poner en evidencia la vulnerabilidad del sistema de prevención y protección, a aumentar la inseguridad de los beneficiarios y a elevar las necesidades presupuestarias de los programas que cubren a éstos.

18. En lo que hace a la recomendación dirigida a la Fiscalía General con respecto a su programa de protección a víctimas y testigos, no ha sido implementada por la institución. Sin embargo, es de anotar que el mes de noviembre de 2003 la oficina en Colombia del Alto Comisionado y la Fiscalía suscribieron un acuerdo de cooperación que, de ser ejecutado conforme a su cronograma, hará posible incorporar al programa, en el primer semestre del 2004, las recomendaciones formuladas por la oficina en su diagnóstico de 2001.

19. En lo que se refiere a la identificación de las comunidades en riesgo por el conflicto armado interno y la puesta en práctica del programa de atención preventiva y protección para las mismas, debe anotarse que no se han registrado los avances esperados. El grupo de trabajo conformado por la Red de Solidaridad Social, en representación del Gobierno, la Defensoría del Pueblo, la ONG CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) y agencias del sistema de las Naciones Unidas se ha reunido, aun cuando no con la frecuencia deseada, y ha avanzado en la formulación del marco teórico así como de instrumentos para desarrollar su labor. Sin embargo, sólo ha realizado una misión conjunta en la región del Catatumbo, en la que quedaron manifiestas las dificultades para definir la oferta institucional de programas dirigidos a comunidades en situación de riesgo, y en particular, a aquellas no incluidas en la población objeto de la normativa sobre desplazamiento interno.

20. De otra parte, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y el Gobierno no han logrado determinar las necesidades presupuestarias que les permitan establecerse en aquellos municipios donde todavía no tienen presencia. Esto limita la actuación de las instituciones de control y de defensa de los derechos humanos en los lugares más necesitados de ella. Aunque la Defensoría pudo designar defensores comunitarios en algunas de las zonas más apartadas del país, este logro se alcanzó gracias a los aportes internacionales.

21. No se ha cumplido a cabalidad la recomendación formulada al ministerio público y a los superiores jerárquicos para que sancionen disciplinariamente a los servidores públicos responsables, por acción u omisión, de poner en peligro la labor de los defensores de derechos humanos. La prohibición de hacer declaraciones que puedan exponer la integridad de esos defensores, recordada por la Directiva Presidencial N° 07 de 1999 y por la Directiva N° 09 de 2003, emanada del Ministerio de Defensa, ha sido incumplida por algunos servidores públicos sin consecuencia disciplinaria conocida.

22. En cuanto a la recomendación formulada al Procurador General para que verifique la exactitud y la objetividad de las informaciones contenidas en los archivos de inteligencia militar sobre defensores de los derechos humanos, no se conoce todavía un reporte sobre la materia.

23. En lo concerniente a la recomendación de incorporar el estudio sistemático del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en los cursos de formación de los miembros de la fuerza pública, y de celebrar un acuerdo de capacitación continua en el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo, se han sostenido varias sesiones de trabajo entre el Ministerio y la oficina en Colombia del Alto Comisionado. Sin embargo, a la fecha de redactar el presente informe no hubo resultados ni acciones concretas que reportar.

Conflicto armado interno

24. De las 6 recomendaciones agrupadas en este eje temático, 3 fueron dirigidas a los grupos armados ilegales, como las FARC-EP, el ELN y las AUC, y los demás grupos guerrilleros y paramilitares, 1 a la Fuerza Pública, 2 a todas las partes involucradas en el conflicto armado interno más a la sociedad civil. Se formularon por el Alto Comisionado para propiciar la observancia del derecho internacional humanitario, el respeto por la población civil y la búsqueda de caminos para la superación del conflicto armado interno mediante diálogos y negociaciones, respetando ciertos importantes derechos.

25. Estas recomendaciones no fueron ni acogidas ni respetadas por los grupos armados al margen de la ley, que continuaron perpetrando graves crímenes contra la población civil

26. En cuanto a las recomendaciones dirigidas a la Fuerza Pública en materia de observancia de los principios humanitarios de limitación, distinción, proporcionalidad y protección general de la población civil, la oficina en Colombia ha constatado que los mismos no siempre han sido puestos en práctica por los integrantes de los cuerpos armados estatales. Ello ha dado lugar a un número de infracciones del derecho internacional humanitario. Por lo demás, algunas de las acciones adoptadas por el Gobierno en desarrollo de su política de "seguridad democrática" contrariaron el principio internacional de distinción.

27. En este sentido, en el proyecto de ley sobre organización de la defensa y la seguridad nacionales, presentado al Congreso por iniciativa del Gobierno, se han detectado disposiciones contrarias al principio de distinción establecido en la normativa internacional.

28. En lo relacionado con la recomendación, dirigida a todas las partes en el conflicto, de cumplir las obligaciones impuestas por las normas internacionales en materia de minas antipersonal, cabe destacar que los grupos armados al margen de la ley, y en especial modo las FARC-EP, han continuado con la utilización ilegal, masiva e indiscriminada de minas antipersonal y de otros artefactos explosivos. Por otra parte, el Estado colombiano ha avanzado positivamente con respecto a sus obligaciones internacionales, ha empezado la ejecución de un plan de destrucción de minas almacenadas, ha fortalecido el Observatorio de Minas Antipersonal, ha preparado un detallado Plan Nacional de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, así como ha concluido acuerdos de asistencia técnica con organismos internacionales. Sin embargo, es necesario fortalecer los mecanismos de protección de la población civil y de prevención de accidentes por minas antipersonal, mediante la ubicación, señalización y demarcación de los campos minados, así como garantizando una mejor atención a las víctimas.

29. En lo que atañe a la recomendación de tener en cuenta los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los diálogos y negociaciones para superar el conflicto armado interno, la misma no ha sido desarrollada en su plenitud. El Gobierno ha iniciado diálogos y negociaciones con grupos paramilitares para lograr su desmovilización. Sin embargo, el proceso plantea, hasta el momento, serios interrogantes sobre el reconocimiento y la garantía que en su desarrollo se dará a los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Tampoco hay claridad sobre el tratamiento jurídico que el Estado dará a los paramilitares responsables de graves violaciones de los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Estado de derecho e impunidad

30. Las siete recomendaciones agrupadas en este eje temático fueron formuladas por el Alto Comisionado para procurar la compatibilidad de las políticas y las normas internas con las obligaciones internacionales del Estado, fortalecer la independencia e imparcialidad de la Fiscalía General de la Nación, dar mayor eficacia a la lucha contra el paramilitarismo, comenzar a disminuir la impunidad, y desatar todo vínculo entre los agentes del Estado y los grupos armados ilegales, en particular los grupos de autodefensa y paramilitares.

31. En lo que hace referencia a la recomendación de no introducir en el ordenamiento interno normas incompatibles con la preceptiva internacional, debe anotarse que el Gobierno presentó ante el Congreso proyectos de reforma de la Constitución y de las leyes vigentes cuyo contenido no es compatible con las estipulaciones de varios instrumentos internacionales ratificados (ver anexo II del informe).

32. En cuanto a las tres recomendaciones dirigidas a la Fiscalía General, ninguna de ellas logró ser cumplida por la institución. Debe anotarse que la oficina en Colombia y la Fiscalía en noviembre de 2003, han firmado una carta de entendimiento para la implementación de las recomendaciones. Tal cooperación podría contribuir a afianzar la independencia de los fiscales, a fortalecer la Unidad de Derechos Humanos, a profundizar la lucha contra el paramilitarismo y a investigar los nexos entre miembros de la Fuerza Pública y grupos paramilitares, durante el primer semestre de 2004. Sin embargo, habrá que dar seguimiento al cumplimiento por parte de la Fiscalía del cronograma y de las recomendaciones que el diagnóstico evidencie.

33. En lo concerniente al Comité especial de impulso de investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, debe anotarse que sólo a partir del segundo semestre se pudo iniciar el trabajo de revisión de los casos. Sin embargo no se conocen los resultados que ha arrojado la actividad del Comité. Es de esperar que el informe, que dicho Comité debe presentar trimestralmente al Presidente, muestre los avances en esta materia. Si el Comité llegare a producir resultados concretos en las investigaciones cuyo impulso tiene a su cargo, podría transformarse en un valioso instrumento de lucha contra la impunidad. Para ello es necesario una mayor acción por parte de las instituciones que integran el Comité y de un apoyo concreto de los más altos niveles del Ejecutivo.

34. En lo relacionado con la suspensión disciplinaria preventiva de miembros de la Fuerza Pública involucrados en graves violaciones de derechos humanos y crímenes de guerra, la oficina no ha conocido casos en los cuales tal suspensión haya sido aplicada dentro de procesos disciplinarios adelantados por funcionarios del Ministerio de Defensa. Por consiguiente, puede considerarse que esta facultad legal, formulada en la recomendación sobre la materia, hasta el momento, no fue utilizada.

35. En cuanto a las medidas adoptadas para hacer que cesen los nexos entre servidores públicos y grupos paramilitares, la oficina en Colombia no ha tenido noticia de que el Presidente de la República haya informado al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, mediante reportes semestrales, sobre su actuación en la materia. Tampoco la oficina en Colombia reportó avances significativos en la investigación y sanción de dichos nexos. Sin embargo, parece ser que se ha tomado en cuenta la recomendación para algunas desvinculaciones de servidores públicos.

Políticas económicas y sociales

36. En relación con la recomendación de reducir la brecha de inequidad, la disminución del índice de analfabetismo y desocupación, así como el derecho a la salud, educación y a la vivienda, el balance dista de ser satisfactorio.

37. El Estado duplicó el gasto público para la educación en el período entre 1997 y 2002. Asimismo, ha aumentado la cobertura de la educación secundaria con excepción de la media.

Sin embargo, los departamentos y municipios con menos recursos y estructura educativa se vieron afectados en mayor grado al no beneficiarse de un régimen diferenciado. La aplicación del acto legislativo N° 012 y la Ley N° 715 han disminuido las posibilidades de estos municipios de recibir mayores recursos. Por otra parte, el sistema educativo dual, público y privado, vigente en Colombia y la falta de recursos adecuados para el sistema público ha aumentado la brecha entre estos dos sectores, de los cuales el primero se beneficia en mayor grado.

38. En salud, también se duplicó el gasto nacional por parte del Estado en el período entre 1994 y 2002. Sin embargo esto no ha tenido una manifestación paralela en los servicios, ni ha beneficiado a los sectores y regiones menos favorecidos. De hecho los mayores avances en materia de cobertura se presentan en Bogotá y Medellín y los menores en las regiones más atrasadas y conflictivas.

39. El desempleo, según fuentes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se ha mantenido en 2003 en un rango de 13-14%, lo que no dista del promedio que se viene dando desde 2001. En octubre de 2003 la población ocupada fue de 18,2 millones, mientras aquella económicamente activa correspondía al 49% del total.

40. En vivienda, hoy en día, según el DANE, la proporción de la población que posee vivienda propia es mucho menor que hace 10 años. La crisis del sector financiero y el empobrecimiento de la población han obstaculizado el acceso a la vivienda. Resulta significativo que en los últimos años la vivienda de interés social ha descendido a razón del 50% anual.

Promoción de una cultura de derechos humanos

41. Las tres recomendaciones agrupadas en este eje temático fueron formuladas por el Alto Comisionado para impulsar la elaboración del Plan de acción en derechos humanos con un enfoque integral de género, lograr que se incorpore la enseñanza de estos derechos en la educación primaria y secundaria, y promover la formación permanente de los funcionarios y empleados de la rama judicial en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

42. En lo relacionado con el Plan de acción en derechos humanos, cuya realización se acordó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), el Gobierno colombiano no logró elaborarlo en 2003, o comenzar un proceso sostenible de concertación con sectores importantes de la sociedad civil. El Gobierno ha señalado que en agosto de 2004 tendrá elaborado ese plan.

43. En lo atinente a la incorporación de la enseñanza de los derechos humanos en los programas lectivos primarios y secundarios, la oficina en Colombia del Alto Comisionado ha tomado nota de la suscripción de un acuerdo entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Educación para capacitar a los maestros en la materia.

44. La oficina en Colombia no ha conocido el establecimiento de acuerdos entre la Defensoría del Pueblo y las autoridades judiciales para asegurar la formación permanente de los servidores de ese ramo en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

**Asesoramiento y cooperación técnica de la oficina
en Colombia del Alto Comisionado**

45. Las dos recomendaciones agrupadas en este eje temático fueron formuladas por el Alto Comisionado para que las autoridades colombianas dieran seguimiento a las recomendaciones internacionales y para que las distintas instituciones del Gobierno y del Estado profundizaran en la interlocución con la oficina en Colombia y se beneficiaran plenamente con su mandato de asesoría y de cooperación técnica.

46. En este sentido, algunas autoridades no han entendido el valor del asesoramiento y de la cooperación técnica de la oficina en Colombia para fortalecer sus acciones en las materias propias del mandato. Debe señalarse que la asesoría de la oficina, con alguna excepción, no ha sido solicitada en la elaboración de proyectos de leyes relacionados con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Anexo II

CASOS REPRESENTATIVOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

A. Introducción

1. Se incorporan aquí las principales violaciones e infracciones registradas por la oficina en Colombia del Alto Comisionado durante el año 2003, incluyendo las modalidades identificadas, la atribución de responsabilidad por las mismas y los grupos particularmente afectados. Respecto de las investigaciones iniciadas de varios de estos hechos, o los avances de las mismas, la oficina en Colombia no ha podido contar a tiempo con la información solicitada a la Fiscalía.

B. Derechos humanos

Derechos civiles y políticos

a) Derecho a la vida

2. Éste se vio afectado por ejecuciones extrajudiciales, tanto individuales como colectivas, y por amenazas de muerte. Se denunciaron varias ejecuciones extrajudiciales atribuidas directamente a la Fuerza Pública. Entre ellas cabe citar la de siete personas, incluyendo a dos menores, ejecutadas entre febrero y septiembre de 2003 en las comunidades indígenas del Alto Atrato, en Lloró y Bagadó (Chocó), cuya autoría se atribuyó a miembros del Ejército, quienes, en casi todos los casos, habrían presentado los cadáveres como muertos en combate. Otro caso se refirió a la ejecución de una persona, en febrero, en Arauquita (Arauca), el mismo día en que la víctima había presentado una queja contra miembros del Ejército. Se denunció también la ejecución de una niña de 3 años, atribuida a miembros del Ejército, en la comunidad de San José de Apartadó (Antioquia), en marzo.

3. Continuaron registrándose ejecuciones, individuales o colectivas, cometidas por paramilitares en las que se recibió información fundamentada que compromete la responsabilidad del Estado. Entre los ejemplos de responsabilidad por omisión está la masacre de 11 personas, en enero, en Tolima. Se denunció la connivencia de miembros de la policía Nacional, por vínculos entre éstos y sicarios paramilitares, en la masacre de cinco personas en julio, en Saravena (Arauca), ocurrida pocos minutos después de unas diligencias policiales. Algunas de las víctimas habían sido reiteradamente detenidas por la policía y estigmatizadas como colaboradoras de grupos guerrilleros. Asimismo, se señaló la responsabilidad estatal por omisión o complicidad de miembros de la Fuerza Pública particularmente en las ejecuciones perpetradas, durante el año, en Viotá (Cundinamarca), en Tame y Saravena (Arauca), en Cajibío y Timbio (Cauca), y en las de indígenas kankuamos en el Cesar. En los homicidios perpetrados por paramilitares en la Comuna 13 de Medellín (Antioquia) se vio comprometida la responsabilidad estatal por omisión, y por desatender su deber de prevenir las violaciones y proteger a la población civil, considerando el control y la fuerte presencia militar y policial en la zona.

b) Derecho a la integridad personal

4. Se registró un incremento de las denuncias de violaciones a este derecho, por actos de tortura y de tratos crueles, inhumanos o degradantes y uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de la Fuerza Pública y de funcionarios de seguridad, particularmente en Bogotá y los departamentos de Antioquia, Arauca y Tolima. La Defensoría del Pueblo registró 374 denuncias de violaciones a la integridad personal. Son preocupantes las denuncias por torturas por parte de miembros del Ejército contra varios integrantes de la comunidad de Paz de San José de Apartadó (Antioquia) en marzo, y contra una persona en Viotá (Cundinamarca), en mayo. En ambos casos se denunció el propósito de obtener información y la exigencia de firmar un documento manifestando que habían sido bien tratados.

5. Las personas detenidas o los internos de centros penitenciarios también se vieron afectados por estas violaciones. Cabe citar el caso de torturas y posterior muerte del interno José Lara Lloreda, en la cárcel de Peñas Blancas (Calarca, Quindío), y las torturas de seis reclusos y los malos tratos a otros reclusos y sus familiares en la cárcel de San Isidro, en Popayán (Cauca). Persiste el subregistro de la tortura, principalmente porque en varios casos ésta no se denuncia. En otros casos, por estar asociada a la muerte de la víctima, la tortura no se registra. En este sentido, cabe señalar la poca inclusión de estos actos y de las violaciones sexuales en los informes forenses practicados sobre las víctimas de muerte.

c) Derecho a la libertad individual y a la seguridad personal

6. La oficina registró un incremento de las denuncias de desapariciones forzadas y de detenciones ilegales o arbitrarias. Entre los casos de desapariciones atribuidas a la Fuerza Pública se señala la de tres jóvenes en Granada (Antioquia), en enero. Adicionalmente, se denunció la actuación conjunta de miembros de la Fuerza Pública y paramilitares en los hechos que resultaron en la desaparición forzada de dos personas, además de la ejecución de otras, en Cajamarca (Tolima), en noviembre.

7. La oficina en Colombia del Alto Comisionado registró varias denuncias de desapariciones forzadas por parte de los paramilitares en zonas controladas por la Fuerza Pública, con atribución de responsabilidad estatal por omisión, complicidad o connivencia de servidores públicos. Entre éstas se señala la desaparición de un miembro de la Unión Patriótica en marzo, en la Comuna 7 de Medellín (Antioquia), y la de seis personas en Corocito (Arauca) en febrero. Debe subrayarse el aumento de desapariciones forzadas por paramilitares en Barrancabermeja (Santander) y en la Comuna 13 de Medellín.

8. La oficina en Colombia recibió información sobre detenciones, masivas o individuales, practicadas por miembros de la Fuerza Pública, en particular por el Ejército, sin mandamiento judicial previo y fuera de situaciones de flagrancia. En otros casos se cuestionó la actuación de la Fiscalía porque las órdenes de captura se elaboraron una vez realizada la diligencia, o de manera irregular por no identificar previamente a las personas, o estar basadas en informes de inteligencia o meros señalamientos, aun de personas encapuchadas^a. En el operativo Estrella VI,

^a Estas mismas observaciones fueron hechas por la Procuraduría General de la Nación en sus informes especiales sobre las zonas de rehabilitación y consolidación de Arauca y de Sucre-Bolívar. Véase por ejemplo el capítulo II, punto 7.2 ii) de este último.

en la Comuna 3 de Medellín (Antioquia), en enero, se capturó a 68 personas, de las cuales sólo 6 tenían órdenes de captura. Esta actuación se basó en la aplicación de la noción de "flagrancia en el delito permanente de rebelión", concepto incompatible con los principios internacionales^b. En el caso de 156 personas detenidas en la Operación "Ovejas" (Sucre), en agosto, se denunció la utilización de personas encapuchadas y la elaboración de las órdenes *a posteriori*. Un fiscal ordenó posteriormente la puesta en libertad de esas personas por no encontrar elementos que justifiquen su detención. Se denunció que en la captura de más de 70 personas, en septiembre, por parte de la Fuerza Pública y de la Fiscalía, en Cartagena del Chairá (Caquetá), la mitad de los detenidos no tenían orden de captura y fueron judicializados con información de inteligencia y de la red de cooperantes.

d) Derecho al debido proceso

9. Se incrementaron las denuncias de violaciones al debido proceso por irrespeto de la independencia e imparcialidad de la justicia, las de garantías procesales y del principio de presunción de inocencia. Varias de estas actuaciones se dieron en el marco de la política de "seguridad democrática" a través de detenciones arbitrarias o ilegales, con participación de la Fiscalía y, en ocasiones, del ministerio público.

10. Se denunciaron violaciones contra la independencia judicial y la autonomía de los investigadores que por sus decisiones o el curso de sus investigaciones son removidos del caso o de su puesto. Así sucedió con la fiscal encargada de la investigación del acto de terrorismo en el Club El Nogal, quien fue trasladada a otra dependencia. En el citado caso de la Operación "Ovejas" (Sucre), el Fiscal General manifestó inicialmente su intención de remover al fiscal responsable de la puesta en libertad de 128 detenidos en dicha operación. Posteriormente señaló que le iniciaría una investigación disciplinaria, ya que aquél es uno de los pocos fiscales amparados por la carrera judicial. En otros casos se desconoció la independencia judicial por la persistencia de investigaciones de violaciones de derechos humanos en la justicia penal militar, como la adelantada por el Juzgado 154 de Instrucción Penal Militar en contra de agentes de policía, en el Valle de Aburra (Antioquia), por la violación sexual de una mujer.

e) Derecho a la libertad de circulación y residencia

11. Los desplazamientos forzados y los impedimentos ilegítimos al libre tránsito interno siguen siendo las violaciones más graves a este derecho. La oficina en Colombia pudo observar que, durante los primeros meses del año, la población civil del Medio Atrato sufrió la imposición por parte de las Fuerzas Militares de limitaciones y restricciones a la libertad de circulación, además de otros impedimentos a la entrada y salida de alimentos, fármacos, combustible y materiales de construcción. Un acuerdo entre representantes del Ejército, de las comunidades, y de la Iglesia selló, en abril, el compromiso de la Fuerza Pública de limitar dichas restricciones.

^b Según esta noción, por tratarse de un delito permanente, se considera que la persona sindicada de rebelión se encuentra permanentemente en flagrancia, sin exigir la aplicación de requisitos como la actualidad o inmediatez, la identificación o individualización, o la tenencia de elementos incriminatorios.

f) Derecho a la vida privada y derecho a la inviolabilidad del domicilio

12. Tanto durante la vigencia del estado de excepción, en aplicación del Decreto 2002, como posterior a ella, estos derechos se vieron afectados por la práctica de allanamientos y registros ilegales o arbitrarios, sin orden judicial o bajo la modalidad de "allanamientos o registros voluntarios", en los cuales se prescinde de la orden judicial por la supuesta autorización de los destinatarios de estas diligencias. Entre ellos, cabe citar los practicados en la Comuna 13 de Medellín (Antioquia), en Saravena y Arauquita (Arauca), en las zonas rurales de Caquetá y Santander, y los realizados en julio por el Ejército en el resguardo Sabanetas, El Tambo (Cauca). También se registraron denuncias de violación al derecho a la intimidad en desarrollo de retenes por parte del Ejército (toma de huellas digitales y de fotografías), incluyendo casos contra determinados grupos étnicos, víctimas de estigmatización, como las poblaciones indígenas de los Embera-Katíos (Córdoba) y de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena, La Guajira, Cesar).

C. Derecho internacional humanitario

a) Homicidios y amenazas de personas protegidas

13. Los homicidios, individuales y colectivos siguieron siendo practicados por los grupos armados ilegales, aunque en número menor que en 2002. Se atribuyeron a grupos paramilitares, la masacre de 7 personas (6 de ellas degolladas) en Caldas (Antioquia), la de 5 personas en Suratá (Santander), ambas en abril, y la de 5 personas, en agosto, en una vereda en cercanías de Sincelejo (Sucre). A las FARC-EP fue atribuida la masacre de 17 personas en tres veredas de San Carlos (Oriente Antioqueño), en enero.

14. En 2003 siguió la política de homicidios selectivos y de limpieza social como estrategia paramilitar y, en manera creciente, de las guerrillas. Se registraron elevados índices de homicidios selectivos en el Magdalena Medio, en los Montes de María (entre Sucre y Bolívar), en Tolima, Antioquia, Meta, Norte de Santander y Arauca. Estas prácticas fueron rutinarias por parte de los paramilitares en la Sierra Nevada de Santa Marta, afectando especialmente a los indígenas kankuamos. Estas comunidades también sufrieron, en algunos casos, homicidios por parte de las FARC-EP. Los grupos paramilitares desarrollaron, además, la estrategia de desaparecer y matar a sus víctimas, como en Barrancabermeja (Santander). Los homicidios de funcionarios locales en Arauca, Cauca, Caldas y Antioquia muestran la victimización de alcaldes, personeros, y concejales, como parte de una estrategia de ataques sistemáticos de las FARC-EP y, en menor medida, de los paramilitares, especialmente en Cundinamarca.

15. La oficina en Colombia del Alto Comisionado tuvo también conocimiento de denuncias de homicidios cuya autoría fue atribuida a miembros de la Fuerza Pública. Por ejemplo, durante la "Operación Marcial" (Oriente Antioqueño) en marzo, se denunció el homicidio de dos civiles, entre ellos un menor, y en el operativo "Emperador" en enero, en Granada (Oriente Antioqueño), se denunció el homicidio de cuatro civiles, incluyendo a un menor.

16. Las amenazas de muerte siguieron siendo el recurso más frecuente de los grupos armados al margen de la ley para provocar el desplazamiento o el sometimiento de los civiles, para apoderarse de sus bienes, o para obligar al pago de una contribución financiera.

17. La oficina en Colombia recibió también varias denuncias de amenazas a la población civil atribuidas al Ejército, como las relacionadas con los mencionados operativos en el Oriente Antioqueño, o con un operativo en Bolívar (Cauca) en febrero.

b) Ataques contra la población civil y ataques indiscriminados

18. Los principios humanitarios de distinción, limitación, proporcionalidad e inmunidad de la población civil siguieron siendo violados por todas las partes en el conflicto, y en particular por los grupos armados ilegales. Las FARC-EP han recurrido al uso indiscriminado de artefactos explosivos, ocasionando la muerte de muchos civiles. En agosto, en Saravena (Arauca), se registró la muerte de 5 civiles, entre ellos 2 menores, por la activación de un carro bomba al paso de una patrulla militar. Lo mismo sucedió en Granada (Antioquia), dejando muertos a 3 menores y 1 adulto, y lesionados a 14 civiles. En otros casos, las FARC-EP utilizaron a la población civil como escudos humanos o para transportar artefactos explosivos. En Fortul (Arauca), en abril, un menor murió cuando la bicicleta que conducía hizo explosión cerca de un puesto de control militar. Se denunciaron ataques a poblaciones civiles por las guerrillas, en especial de las FARC-EP, como por ejemplo en las cabeceras municipales de Jambaló y Toribío (Cauca). En la localidad de Ricaurte (Nariño), murieron 1 policía y 3 civiles fueron heridos.

19. Los grupos paramilitares también siguieron realizando ataques a la población civil y ataques indiscriminados, como el que provocó la muerte de cuatro personas, en mayo, en Tierralta (Córdoba). El ataque de las AUC al resguardo indígena de Aponte (Nariño), en mayo, en el que se denunció la actuación conjunta de miembros del Ejército, provocó la muerte de una persona y lesiones de otras.

20. La oficina en Colombia del Alto Comisionado recibió denuncias de ataques contra la población civil y de ataques indiscriminados atribuidos a integrantes de las Fuerzas Militares. Se denunció la acción conjunta de miembros del Ejército y de las AUC, en abril, en el operativo en la Sierra Nevada de Santa Marta (La Guajira), respecto del cual se denunció el homicidio de un indígena wiwa, cuyo cuerpo fue encontrado descuartizado, así como amenazas, maltrato, saqueos y profanación de tumbas. Otros ejemplos se relacionan con los mencionados operativos "Emperador" y la "Operación Marcial". Esta última provocó además un desplazamiento masivo. Se registraron casos de bombardeos o ametrallamientos aéreos indiscriminados ocasionando daños a bienes civiles en Cauca, en febrero y septiembre, así como heridas o muertes a civiles en El Carmen (Norte de Santander), en febrero, y en la Operación Independencia (Arauca), en julio.

c) Actos de terrorismo

21. Estos actos fueron parte de la estrategia sistemática de las guerrillas y, en particular, de las FARC-EP. Varios casos fueron atribuidos a estos últimos, como la explosión de un carro bomba en un centro comercial lindante con la Fiscalía, en Medellín (Antioquia), provocando la muerte de 5 personas, incluido 1 menor, y 41 heridos y, en febrero, en el Club el Nogal en Bogotá ocasionando 36 muertos y más de 160 heridos, muchos de ellos menores. Otros ejemplos fueron la explosión de una casa bomba en Neiva (Huila), en febrero, durante un allanamiento por miembros de la Fiscalía y de la Policía Nacional, que ocasionó la muerte de 15 personas, incluyendo algunos menores así como heridas a más de 50 personas y la explosión de una bomba en Puerto Rico (Meta), en agosto, provocando 5 muertos, incluso 2 menores, y 46 heridos. Se responsabilizó igualmente a las FARC-EP por la detonación de un caballo bomba, en septiembre,

en Chita (Boyacá), ocasionando 8 muertos y 20 heridos, y por el atentado en Florencia (Caquetá), en septiembre, causando la muerte de 12 personas, entre ellas 2 menores, y más de 48 heridos. Se atribuyó al ELN el atentado en un centro comercial de Cúcuta (Norte de Santander), en marzo, causando la muerte de 13 personas y más de 60 heridos.

22. Los grupos paramilitares también cometieron actos y amenazas destinados a sembrar el terror en la población civil, como en el caso de una incursión en Ituango (Antioquia), en junio, que incluyó actos de pillaje y violencia en la iglesia.

d) Tortura y otros atentados contra la dignidad personal

23. La tortura sigue siendo una práctica de los grupos armados ilegales. Se denunció la tortura y el homicidio de dos campesinos por paramilitares en El Salado, El Tarra (Norte de Santander), en febrero, así como la práctica de torturas por paramilitares en la Comuna 13 de Medellín (Antioquia) y en Viotá (Cundinamarca). Los cadáveres encontrados en varias fosas comunes o individuales, cuyas muertes se atribuyen a los paramilitares, presentaban indicios de tortura y mutilaciones, particularmente en Tolima, Arauca y Antioquia. A las FARC-EP se atribuye la tortura y su posterior homicidio de dos personas, entre ellas un soldado desarmado que estaba de permiso en Turbo (Antioquia), en enero.

e) Toma de rehenes

24. Los grupos guerrilleros y, en menor medida, los grupos paramilitares han continuado con esta práctica, aunque ésta registró una disminución, afectando a diferentes sectores de la población y a funcionarios departamentales y municipales, entre ellos el Consejero de Paz del Meta, tomado como rehén por las FARC-EP en octubre. Según la Vicepresidencia, durante los primeros nueve meses del año se estableció la responsabilidad de este grupo en la toma de rehenes de 545 personas, del ELN en la de 281 personas y de los grupos paramilitares en la de 149 personas.

25. En ocasiones, las FARC-EP dieron muerte a los rehenes que se encontraban en su poder, como en el caso del Gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, y de su Asesor de Paz, Gilberto Echeverri Mejía, junto con ocho militares cautivos, durante el operativo de rescate de las Fuerzas Militares en Urrao (Antioquia), en mayo, de Helmut y Doris Bickenback, en junio, y del ciudadano japonés Chikao Muramatsu, en noviembre.

f) Desplazamientos forzados

26. Los grupos armados ilegales han continuado provocando desplazamientos forzados, tanto individuales como colectivos. Los paramilitares fueron responsables de desplazamientos masivos en El Tarra (Norte de Santander) y en Viotá (Cundinamarca), en abril. A las FARC-EP se atribuyó el desplazamiento masivo en Argelia (Oriente Antioqueño), en junio. En algunas ocasiones se denunció que el desplazamiento fue provocado por miembros de la Fuerza Pública, como durante la operación Marcial en San Francisco (Oriente Antioqueño), en marzo.

g) Niños víctimas del conflicto armado

27. Los niños continuaron siendo víctimas de toma de rehenes, reclutamientos, uso de minas antipersonal, desplazamientos, ataques indiscriminados y actos de terrorismo por parte de los grupos armados ilegales. La Fundación País Libre registró hasta septiembre 243 menores de edad secuestrados. La oficina en Colombia recibió informaciones sobre varios casos de reclutamiento de menores indígenas en Cauca por las FARC-EP y en el Cesar por el ELN. Los paramilitares también reclutaron jóvenes, en muchos casos, a cambio de una remuneración o los utilizaron para investigar o seguir a algunas personas a cambio de dinero o de ropa como en Barrancabermeja (Santander).

28. La oficina en Colombia recibió denuncias de la utilización de menores por el Ejército como informantes o en el marco de operativos de inteligencia, como en el caso de menores pertenecientes a la zona humanitaria "Esperanza de Dios", Bajo Atrato (Chocó), en mayo.

h) Mujeres víctimas del conflicto armado

29. La oficina en Colombia del Alto Comisionado recibió información sobre las diversas formas de violencia, en especial la sexual, ejercidas en contra de las mujeres por parte de los grupos armados ilegales, en distintas zonas del país, como Córdoba y Tolima, por los paramilitares, así como, en Putumayo, donde se denunciaron casos de esclavitud sexual por parte de la guerrilla. Los grupos armados ilegales, en especial los paramilitares, continuaron amenazando a las mujeres y a sus organizaciones, como en el caso de las líderes de la Asociación Nacional de Mujeres Indígenas y Campesinas de Colombia (ANMUCIC) y de la Organización Femenina Popular (OFP). En este último caso, cabe citar el homicidio de la Defensora de los Derechos Humanos, Esperanza Amaris Miranda, en Barrancabermeja (Santander), en octubre. Las mujeres son víctimas de violencia por parte de los grupos armados ilegales por ser familiar o tener relaciones con un miembro del grupo contrario. Se observó con preocupación el caso de una maestra víctima de homicidio en Cocorná (Antioquia) por el ELN, en abril. Preocupan las denuncias sobre la muerte de trabajadoras sexuales con enfermedades de transmisión sexual por parte de grupos armados ilegales en Norte de Santander.

30. Se registraron igualmente denuncias de violaciones sexuales por parte de miembros de la Fuerza Pública en Antioquia, Chocó, y Cauca. Por otra parte, persiste el subregistro judicial de los crímenes sexuales, ya que las mujeres tienden a no denunciar por temor, por pudor o por la desconfianza en el sistema judicial. La ausencia de registro en los informes forenses, como ya se ha señalado, es un factor adicional que contribuye a la impunidad.

i) Atentados contra la misión médica

31. Los miembros de la misión médica se vieron afectados por homicidios, amenazas y hostigamientos por parte de los grupos armados ilegales, en especial las FARC-EP, en los departamentos de Arauca y Cauca. La oficina registró en Arauquita (Arauca) la desaparición y posterior homicidio de un médico en marzo, y la ubicación de un artefacto explosivo en el hospital en septiembre, así como el homicidio del director de un hospital en Santander de Quilichao (Cauca), en el mismo mes. Cabe agregar casos de ataques a ambulancias, principalmente por las FARC-EP, como en Cocorná (Antioquia), en octubre.

j) Ataques a bienes civiles

32. Continuaron los ataques a bienes civiles y a la infraestructura estatal por parte de los grupos guerrilleros. Según la Vicepresidencia estos últimos disminuyeron, hasta septiembre de 2003, un 35%, las voladuras de puentes un 66% y la destrucción de torres de energía un 61%. Por el contrario, los ataques a oleoductos aumentaron en un 61%.

33. Las FARC-EP causaron daños a bienes civiles en sus reiterados ataques con artefactos explosivos como en Coloso (Sucre), en abril, resultando destruido el acueducto local. Los grupos armados ilegales cometieron actos de pillaje y destrucción de bienes civiles como los cometidos por paramilitares en Abejorral (Antioquia), en octubre. En otros casos, los grupos obligaron a civiles, amenazándolos de muerte, a transferir la propiedad de sus fincas.

34. Se registraron también casos de pillaje atribuidos a las Fuerzas Militares en operativos en el Oriente Antioqueño y la Guajira. Se denunciaron también daños a bienes civiles en operativos indiscriminados de la Fuerza Aérea en Cauca, en febrero.

k) Utilización de minas antipersonal

35. Se continuó registrando la utilización masiva de minas por parte de los grupos armados ilegales. Las FARC, el ELN y los paramilitares han sido, en su orden, los principales responsables. Según el Observatorio de Minas Antipersonal, en 2003 se mantuvo un alto número de accidentes, con 253 nuevas víctimas (69 muertos) entre enero y agosto, de las cuales 87 son civiles.

36. Los grupos armados ilegales han continuado con la utilización de minas artesanales de fabricación inmediata, difícilmente detectables, como las minas artesanales de plástico. Se informó que las FARC-EP sembraron campos minados y trampas explosivas de manera indiscriminada, ubicándolas en habitaciones particulares, caminos aledaños y vías de comunicación transitadas en Piamonte (Cauca). En este municipio, las minas provocaron en mayo un herido y horas más tarde, en ausencia de la adopción de medidas inmediatas de señalización o de limitación de tránsito, se produjo la muerte de una joven y la mutilación de su niño, en el mismo lugar. En otro evento ocasionado por las FARC-EP murieron 11 militares y 8 más resultaron heridos al pasar sobre un campo minado en Aracataca (Magdalena), en marzo.

Anexo III

POLÍTICA LEGISLATIVA^a

Introducción

1. La política legislativa ha estado estrechamente vinculada con los objetivos y la implementación de la llamada política de seguridad democrática. El Gobierno destacó que "el fortalecimiento del estado de derecho requiere no sólo unas instituciones efectivas, (...) y un orden jurídico fuerte que respalde el ejercicio de los derechos y libertades. Supone, igualmente, que todas las acciones del Estado estarán sujetas a ese orden. (...) Ésta es la garantía de que prevalecerá el ordenamiento constitucional y el respeto a los derechos humanos sobre la arbitrariedad y los abusos de las organizaciones armadas ilegales"^b. No obstante, varias normativas y proyectos resultaron incompatibles con los principios internacionales en materia de restricciones a derechos y libertades fundamentales y pretendieron cambios constitucionales.

2. El 5 de febrero de 2003, el Gobierno aprobó el Decreto legislativo N° 245 por el cual se prorrogó el estado de conmoción interior. El 29 de abril del mismo año, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-327/03 mediante la cual se declaró inexecutable dicho decreto. Frente a esta situación, el Gobierno consideró oportuno buscar modificaciones constitucionales con el objeto de implementar ciertas medidas restrictivas de derechos y libertades estimadas necesarias para lograr los objetivos de la política de seguridad. Otra prioridad que en materia legislativa tuvo el Gobierno nacional durante 2003 fue la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

3. Se presentaron varios proyectos legislativos con el fin de modificar la Constitución Política. Se presentaron proyectos de actos legislativos, uno conocido como el "Estatuto Antiterrorista", otro que pretendió suprimir la competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer especialmente de las faltas disciplinarias cometidas por los miembros de las Fuerzas Militares^c, y otro por medio del cual se decretan reformas estructurales en la organización del Estado. Se presentaron igualmente proyectos para la modificación de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, y el Penitenciario y Carcelario, del Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación, de la Ley estatutaria de la administración de justicia, así como de algunas normas sobre el servicio militar obligatorio. Asimismo, otros proyectos de ley propusieron la inclusión de nuevas disposiciones, tales como el Estatuto nacional para enfrentar el terrorismo, el proyecto de ley sobre seguridad y defensa nacional, y el proyecto de ley estatutaria sobre la reincorporación de miembros de grupos armados. También se reglamentó la Ley N° 418 mediante el Decreto N° 128 de 2003.

^a El presente anexo complementa el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.

^b Véase el documento "Política de Defensa y Seguridad Democrática", Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2003 (pág. 15, párr. 12).

^c Éste fue retirado por el ponente debido a que no se lograban cumplir los términos consagrados en la Constitución Política para su aprobación en la presente legislatura.

4. El Gobierno promovió paralelamente la adopción de un referendo que proponía enmiendas a 15 artículos de la Constitución, en materia económica y política. Después del referendo, cuyas propuestas fueron casi todas rechazadas, el Gobierno impulsó una serie de proyectos de ley para adoptar por vía legislativa varias de las propuestas no aprobadas.

5. Varios de los proyectos legislativos han sido objeto de análisis y observaciones por parte de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en desarrollo de su mandato de asesoría y de velar por que los proyectos normativos sean respetuosos de las normas y obligaciones internacionales.

Avances y dificultades relacionadas con la ratificación de tratados internacionales

6. En materia legislativa, puede destacarse la adopción de las leyes por medio de las cuales se han aprobado internamente distintos tratados internacionales como paso previo para permitir su ratificación. Entre éstas, cabe mencionar la Ley N° 800 del 13 de marzo de 2003, mediante la cual se aprobó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; la Ley N° 833 del 10 de julio de 2003, por medio de la cual se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; y de la Ley N° 837 del 16 de julio de 2003, por medio de la cual se aprobó la Convención internacional contra la toma de rehenes. Es importante destacar igualmente la adopción de la Ley N° 823 del 10 de julio de 2003, a través de la cual se dictan normas sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

7. No obstante estas importantes iniciativas legislativas, debe mencionarse que, a excepción del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, las mismas no han sido acompañadas por el impulso gubernamental para proceder al depósito del instrumento de ratificación y obligarse internacionalmente, en seguimiento de las recomendaciones del Alto Comisionado y de otros órganos internacionales. Sigue pendiente así la ratificación del Convenio N° 182 (1999) de la Organización Internacional del Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil (Ley N° 704 de 2001); la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (Ley N° 707 de 2001); y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra personas discapacitadas (Ley N° 762 de 2002). Por otra parte, no fue iniciado aún el proceso de aprobación de los Protocolos Facultativos a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. Tampoco el Gobierno promovió acciones tendientes al reconocimiento de la competencia para examinar comunicaciones individuales del Comité contra la Tortura y del Comité sobre Discriminación Racial.

Análisis de algunos proyectos y normas

a) Reglamentación de beneficios para desmovilizados (Decreto N° 128)

8. El Decreto N° 128, del 22 de enero de 2003, reglamenta la Ley N° 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley N° 548 de 1999 y la Ley N° 782 de 2002, en materia de reincorporación

a la sociedad civil de miembros desmovilizados de organizaciones al margen de la ley (grupos guerrilleros y grupos de autodefensa). En materia de beneficios jurídicos para desmovilizados, el decreto hace remisión normativa a la Ley N° 418 y sus modificaciones, para la concesión de indulto, suspensión condicional de la ejecución de la pena, cesación de procedimiento, preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, limitándolos a los delitos políticos y conexos con éstos, y excluyendo delitos atroces. El análisis del texto arroja algunos interrogantes en materia de lucha contra la impunidad y de derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, ya que no hace referencia expresa a estas obligaciones internacionales del Estado.

b) "Proyecto de ley de alternatividad penal"

9. El Gobierno presentó, el 21 de agosto de 2003, el proyecto de ley estatutaria N° 85 de 2003 Senado, que propone otorgar beneficios jurídicos a aquellos miembros de los grupos armados ilegales que no podrían beneficiarse de las disposiciones del Decreto N° 128, por su responsabilidad en delitos graves que incluyen conductas constitutivas de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. El proyecto establece la posibilidad de conceder la suspensión de la pena privativa de la libertad y propone una serie de medidas a las que denomina "penas alternativas".

10. La oficina en Colombia del Alto Comisionado presentó, por medio de un comunicado de prensa emitido el 8 de septiembre de 2003, y en audiencia pública realizada el 23 de septiembre de 2003 en la Comisión Primera del Senado de la República, algunas observaciones relacionadas con la incompatibilidad de sus disposiciones con las obligaciones internacionales. Entre éstas, el proyecto permite al Estado suspender la ejecución de la pena privativa de la libertad a personas que ni siquiera han empezado a cumplir condenas impuestas por la comisión de delitos atroces; admite aplicar a los responsables de crímenes internacionales penas llamadas alternativas a la de prisión que, por su carácter excesivamente suave y por un período breve, vulneran los principios democráticos de justa retribución y proporcionalidad de las sanciones penales. No reconoce claramente la obligación del Estado en materia de reparación cuando ésta no es satisfecha por el responsable directo de los crímenes; establece como mecanismos de reparación acciones que no retribuyen o indemnizan adecuadamente a las víctimas; asimismo no adopta medidas para impedir que los victimarios se beneficien con la suspensión de la pena sin que las víctimas hayan recibido efectiva reparación. Las penas alternativas incluidas en el proyecto no son ni cuantitativamente ni cualitativamente equiparables a la privación de la libertad, ni a la gravedad de los crímenes, razón por la cual tampoco respetan el principio de la proporcionalidad de las sanciones. Todas ellas pertenecen al elenco de las llamadas, en el derecho penal comparado, penas accesorias que se imponen como complemento de la principal y, por lo tanto, no la reemplazan.

11. La oficina en Colombia también hizo algunas reflexiones sobre la oportunidad, conveniencia y modalidades de la propuesta. Entre ellas se plantearon varios interrogantes al considerar que la propuesta no se refiere únicamente a miembros de grupos armados ilegales que hayan firmado acuerdos de paz, ya que incluye entre los beneficiarios a miembros "que abandonen individual y voluntariamente las armas", razón por la cual no se circunscribe como corolario de las negociaciones de paz. Al respecto, la oficina en Colombia manifestó que la concesión de ciertos beneficios a personas aisladas, sin mediar negociaciones o diálogos y sin establecer con las organizaciones armadas ilegales compromisos serios sobre su comportamiento

futuro, no necesariamente fortalece los esfuerzos encaminados a la búsqueda de la paz firme y al logro de la reconciliación nacional. La oficina en Colombia presentó igualmente algunos elementos para la reflexión del tema con miras al futuro.

c) "Estatuto Antiterrorista"

12. El proyecto de acto legislativo N° 223 de 2003 Cámara, N° 015 de 2003 Senado, conocido como el "Estatuto Antiterrorista", fue presentado por el Gobierno el 24 de abril, con el objeto de modificar los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política para combatir el terrorismo. En su articulado el proyecto prevé dotar de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares, en contradicción con la recomendación expresa del Alto Comisionado. También dispone restricciones al derecho a la intimidad y al derecho a interponer recursos y prevé detenciones administrativas y otras diligencias sin previa orden judicial. El proyecto fue aprobado el 10 de diciembre. La oficina en Colombia envió dos comunicaciones a los congresistas y participó en una audiencia pública realizada en la Cámara de Representantes el 23 de septiembre de 2003. La oficina en Colombia ha manifestado las siguientes observaciones sobre el proyecto.

13. Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos han señalado que el ejercicio de funciones de policía judicial por parte de personas de carácter militar se opone a los principios de independencia e imparcialidad de la administración de justicia, enunciados en instrumentos internacionales ratificados por Colombia. Observó también que la concesión de facultades a las autoridades administrativas para que puedan, sin previa orden judicial, realizar detenciones, así como interceptar o registrar la correspondencia y demás comunicaciones privadas, ya que con arreglo a lo estipulado en la normativa y jurisprudencia internacional, la competencia en estas materias debe estar en cabeza de servidores públicos de la rama judicial. La oficina consideró incompatible con las obligaciones internacionales el establecimiento de términos excesivamente prolongados para someter al control judicial las detenciones administrativas de personas privadas de la libertad "en casos de terrorismo". Por otra parte, quedan observaciones respecto de la aplicabilidad del hábeas corpus en ese período. La oficina subrayó que, en todo momento, debe ser de aplicación el derecho de interponer ante la autoridad judicial competente ese recurso sin restricciones temporales.

d) "Estatuto nacional para enfrentar el terrorismo"

14. El proyecto de ley estatutaria N° 18 de 2003 Senado, por medio del cual se dicta un estatuto antiterrorista, prevé nuevas figuras penales y aumenta las sanciones para los crímenes realizados con finalidades terroristas y que apoyan el terrorismo. De igual manera se modifican algunos tipos penales, como el de terrorismo, o el de administración de recursos relacionados con actividades terroristas. Este proyecto incluye algunos delitos que no necesariamente están relacionados con el terrorismo y que constituyen infracciones al DIH, identificando las infracciones al DIH con delitos relacionados con el terrorismo. La oficina en Colombia señaló que, dadas las circunstancias particulares y la gravedad de las acciones terroristas, es fundamental que las estrategias y las políticas de lucha contra el terrorismo se orienten específicamente a ese tipo de conductas, y estas últimas se diferencien de otras que constituyen infracciones al DIH. El proyecto contiene además disposiciones que plantean interrogantes en materia de debido proceso y de garantías judiciales, en particular, relacionados con la autonomía del fiscal investigador, del derecho a la defensa del sindicado, de discriminación contra los extranjeros, y de insuficiente claridad en algunos tipos penales.

e) "Ley de seguridad y defensa nacional"

15. El proyecto de ley N° 022 de 2003 Senado, que contiene normas sobre la política de seguridad y defensa nacional, comprende algunas disposiciones que pueden poner en peligro el principio de distinción. Es importante establecer límites claros respecto de la solidaridad y el apoyo de los civiles en las labores de seguridad y defensa nacional, de manera tal que no se involucre a la población civil en el conflicto armado y no se cuestione el principio de distinción, el cual representa un límite a la imposición de deberes a los particulares en materia de orden público. La separación clara entre las acciones, los deberes y las responsabilidades de las autoridades y los correspondientes a la población civil en relación con la seguridad y defensa permite y facilita además la aplicación concreta del principio humanitario de distinción.

f) "Reforma a la justicia"

16. El 29 de octubre de 2002, el Gobierno presentó al Congreso de la República el proyecto de acto legislativo N° 10 de 2002, que tenía como objeto modificar algunas disposiciones de la Constitución Política referentes a la administración de justicia. El proyecto propuso la modificación de la acción de tutela haciéndola improcedente para proteger derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos de la niñez, la juventud, la salud, los ancianos, o para revisar decisiones judiciales arbitrarias que hayan sido proferidas desconociendo los derechos fundamentales. Adicionalmente, propuso limitar las facultades de la Corte Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, restringiendo su competencia y los efectos de sus fallos. La propuesta también pretendió eliminar el control constitucional de la declaratoria de estados de excepción. Por último, el proyecto propuso eliminar el Consejo Superior de la Judicatura y crear un nuevo cuerpo que se encargaría de la administración de la rama judicial con presencia de miembros del Ejecutivo.

17. El proyecto fue archivado posteriormente debido a que no alcanzaban a cumplirse los términos para su aprobación^d. El Gobierno manifestó su intención de presentar el proyecto al Congreso cuando tenga la aprobación de las Altas Cortes. La Corte Constitucional se pronunció públicamente manifestando que el proyecto "elimina la eficacia de la acción de tutela. (...) Impide que la Corte Constitucional defienda la supremacía de la Carta y proteja a las personas contra actos arbitrarios y abusos del poder, al restringir drásticamente sus competencias, todo lo cual afecta en forma grave el principio de estado social y democrático de derecho. Adicionalmente, en el proyecto se proponen reformas que atentan contra la autonomía e independencia de la rama judicial"^e. El nuevo Ministro del Interior y Justicia ha manifestado que el Gobierno presentará este proyecto el próximo año.

^d La Constitución Política de Colombia dispone que los proyectos de acto legislativo, es decir, los que pretenden modificar la Constitución deben ser aprobados en ocho debates, en dos períodos ordinarios (del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo hasta el 20 de junio) y consecutivos.

^e Corte Constitucional, comunicado de prensa, 29 de abril de 2003.

g) Códigos Penal y Procesal Penal

18. El 20 de julio de 2003 se presentaron los proyectos de ley N° 01 de 2003, Senado y Cámara respectivamente para modificar los códigos en materia penal y procesal penal e introducir el sistema acusatorio. Se observa con preocupación que la aspiración democrática de implementar un sistema procesal penal acusatorio, como contribución a una más transparente y democrática administración de justicia, se ve frustrada por la presencia en la propuesta integral de reforma de elementos como el evidente desequilibrio entre el acusador (la Fiscalía) y la defensa, y el carácter secreto de una importante fase de la indagación, y la generalización de la detención preventiva.

19. El modelo que plantea las reformas, no es acorde con una política criminal garantista, que tutele las libertades del individuo frente al ejercicio arbitrario del poder estatal. Tampoco responde al principio de mínima intervención, al reconocimiento de límites absolutos para el ejercicio del poder penal, al control de las instituciones encargadas del ejercicio de la acción punitiva, así como al tratamiento digno a las personas privadas de la libertad. En términos generales, se advierte una incoherencia entre los postulados garantistas, las normas rectoras que reconocen principios acordes con los compromisos internacionales del Estado, y los desarrollos que se plasman en el articulado. De no ser aprobados antes del 20 de junio de 2004, por no lograr el consenso, el Presidente de la República, investido de facultades extraordinarias, en el término de dos meses podrá aprobar y promulgar esos códigos.

h) Código Penitenciario y Carcelario

20. El 20 de julio de 2003 se presentó el proyecto de ley N° 03 Senado, por medio del cual se propone modificar el Código Penitenciario y Carcelario. Este proyecto está directamente vinculado al sistema acusatorio materia de la reforma procesal penal en el país. El proyecto no tiene como sustento un estudio empírico sobre los problemas que aquejan al sistema carcelario y penitenciario. Aun cuando hace un reconocimiento formal de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, reiteradamente hace énfasis en "las limitaciones inherentes a su especial condición". De otro lado, el proyecto delega la regulación de muchos de los aspectos a los reglamentos internos de los centros de reclusión a la autoridad administrativa. Adicionalmente, el proyecto anuncia la reestructuración y refundación de la entidad que coordina el sistema nacional de reclusión, sin que exista mención sobre la autoridad o entidad responsable de esta reforma.

i) Plan Nacional de Desarrollo

21. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue sancionado el 26 de junio de 2003, mediante la Ley N° 812. El Plan contiene la política estatal en materia económica, social y ambiental. De manera general puede indicarse que el Gobierno ha priorizado los temas de la inversión social, la seguridad democrática y la reactivación económica. El rubro más grande del presupuesto de inversión, el 61% está destinado al sector social. Según el PND la inversión social está compuesta por los montos asignados a salud, trabajo, educación, cultura, vivienda, saneamiento básico y regalías. Al mismo tiempo, la seguridad democrática y la reactivación de la economía constituyen preocupaciones importantes del Gobierno al momento de destinar el gasto de inversión. El presupuesto de inversión representa algo más del 11% del presupuesto general.

22. Cabe señalar que el Gobierno no ha dado suficiente prioridad a la inversión en áreas de preocupación en materia de derechos humanos, con el fin de mejorar la situación de esos derechos. Esto puede explicarse probablemente por el hecho de que las políticas del Gobierno no han dado durante el año un tratamiento suficientemente integral y prioritario a dicho tema ni a las recomendaciones del Alto Comisionado. Asimismo, la falta de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos puede ser otro factor que incidió en esta debilidad.

Anexo IV

ACTIVIDADES DE LA OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

1. La oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos continuó desarrollando su mandato en las áreas de observación, asesoría, cooperación técnica, y promoción y difusión.

Observación

2. La oficina en Colombia del Alto Comisionado cumple su tarea de observación con base en prioridades temáticas y geográficas que permitan dar seguimiento, de manera analítica y sistemática, a la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia.

3. Durante este período, se realizaron 168 misiones al terreno, y se recibieron 1.144 quejas, de las cuales 936 fueron admitidas.

4. Las misiones, y la presencia permanente de las suboficinas en Cali y Medellín, permiten dar seguimiento a la situación en el orden regional y local, así como brindar asesoría a las autoridades y a las instituciones de la sociedad civil en temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y acompañar procesos locales desarrollados en los campos propios del mandato. Para potenciar este trabajo, la oficina en Colombia del Alto Comisionado abrirá, en enero de 2004, una nueva suboficina en Bucaramanga.

5. Adicionalmente, aun cuando es difícil medir su impacto, las misiones al terreno cumplen con el fin de propiciar medidas de prevención y protección para las comunidades. Estas visitas, hechas en su mayoría con las autoridades colombianas, se llevan a cabo dentro de aquellas zonas donde la presencia estatal ha sido tradicionalmente débil o inexistente.

Asesoría

6. La oficina en Colombia del Alto Comisionado participó en múltiples actividades relacionadas con el asesoramiento a las entidades del Estado y a la sociedad civil. Además de producir documentos relativos a la conformidad de las propuestas legislativas con las normas internacionales, asesoró a las autoridades en la definición de políticas y programas e impulsó el seguimiento de las recomendaciones en el seno de comités y de otras instancias interinstitucionales. Se desarrolló una interlocución periódica con las autoridades, en particular con la Vicepresidencia de la República, varios ministerios, miembros del Congreso y órganos judiciales y de control. La oficina en Colombia brindó una asesoría calificada e imparcial a las instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Promovió los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario en foros, talleres y seminarios.

7. La oficina en Colombia asistió en la preparación temática y logística y en el desarrollo de las misiones en octubre de 2003 a Colombia de los Relatores Especiales sobre el derecho a la

educación y sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, realizadas en octubre. Elaboró dos publicaciones que permitieron una mejor comprensión de sus mandatos y de sus temas de trabajo.

Cooperación y asistencia técnica

8. Para cumplir su mandato de asesorar a las instituciones nacionales gubernamentales y no gubernamentales, la oficina en Colombia partió del supuesto de que las iniciativas de la cooperación técnica deben promover la participación activa de esas instituciones en las tareas que implican el respeto, la protección y las garantías de los derechos humanos. Las recomendaciones internacionales formuladas en la materia, y en especial las del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, fueron el eje sobre el cual la oficina ha desarrollado diversos proyectos de fortalecimiento institucional y capacitación.

9. En el mes de noviembre la oficina en Colombia del Alto Comisionado suscribió una carta de entendimiento con la Fiscalía General de la Nación, cuyo objetivo es desarrollar un proyecto de fortalecimiento institucional en el que se recogen las recomendaciones formuladas a dicha institución por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

a) Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

10. La oficina en Colombia del Alto Comisionado recibió del Programa presidencial para la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario un primer borrador para la concertación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. La oficina en Colombia ha compartido con la Vicepresidencia sus observaciones sobre el citado documento y ha ofrecido su asesoría y cooperación técnica.

b) Fortalecimiento institucional

11. Los diagnósticos realizados por la oficina en Colombia en algunas importantes instituciones del Estado y las recomendaciones contenidas en ellos han sido materia de acompañamiento y seguimiento con la finalidad de contribuir a su implementación.

1. Defensoría del Pueblo

12. *Dirección Nacional de Defensoría Pública (DNDP)*. A partir del "Diagnóstico sobre el programa penal ordinario de la Defensoría Pública" se desarrollaron en el primer semestre del año 2003 cuatro ejes de trabajo: a) el asesoramiento técnico en la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento de la defensoría de oficio; b) el establecimiento de un observatorio nacional permanente sobre privación de la libertad en el ámbito nacional; c) la adopción de mecanismos para establecer un sistema de gestión y control que permita medir la calidad, oportunidad y eficacia del servicio; y d) la asistencia técnica en materia de reglamentación interna y en propuestas legislativas.

13. La oficina en Colombia ha prestado asesoramiento, en el contexto de la reforma penal aportando documentos de análisis sobre las diferentes experiencias comparadas en América Latina en materia de defensoría pública. En cuanto al proyecto de ley sobre el Sistema Nacional

de Defensoría Pública, la oficina en Colombia analizó la propuesta de la Defensoría del Pueblo y brindó sus aportes y observaciones a la misma.

14. *Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas*. La oficina en Colombia concluyó el *Manual de Conductas Violatorias de Derechos Humanos*. Este documento incorpora la legislación y la jurisprudencia nacional e internacional en la materia, con la finalidad de mejorar la calificación que la Defensoría del Pueblo hace de las conductas constitutivas de violaciones de los derechos humanos o de infracciones del derecho internacional humanitario puestas en su conocimiento.

2. Procuraduría General de la Nación

15. El Procurador General de la Nación hizo público el documento "Función preventiva de la Procuraduría en materia de derechos humanos", elaborado en el marco del convenio de cooperación técnica suscrito con la oficina en Colombia. Este documento ha sido ampliamente difundido dentro de la Procuraduría como eje para la actuación de los funcionarios de la institución en materia preventiva.

16. En seguimiento del diagnóstico sobre el papel de la Procuraduría en materia disciplinaria, la oficina en Colombia elaboró la *Guía Práctica de pruebas para las investigaciones disciplinarias por violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*. Este documento se dirige a los funcionarios encargados de las investigaciones por violaciones de los derechos humanos, estableciendo directrices y parámetros de actuación que les permitan actuar en forma pronta, exhaustiva e imparcial.

3. Proyecto interinstitucional sobre la situación de los derechos de las personas privadas de libertad

17. El proyecto está dirigido al fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio de Justicia y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con el objeto de que su actuación tenga mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad. El proyecto se inició en julio de 2003 y tiene el cofinanciamiento de la Unión Europea.

18. En cuanto a la Procuraduría General de la Nación, la oficina en Colombia ha brindado su asesoría a la Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos en la elaboración de documentos temáticos que servirán de insumos para la adopción de instructivos de coordinación interna, así como para el desarrollo de una política preventiva y de protección en el tema carcelario.

19. El Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) han facilitado el trabajo de la oficina en Colombia con todas las dependencias para identificar las áreas que serán materia de la asistencia y asesoría por parte del proyecto. Se han realizado visitas a 16 establecimientos carcelarios de todo nivel con el fin de brindar un asesoramiento adecuado sobre las necesidades de los mismos. Asimismo, se concluyó el diagnóstico sobre la Escuela Penitenciaria Nacional y la formación del personal penitenciario en general, documento que será materia de análisis con las autoridades del INPEC.

20. La Defensoría del Pueblo ha acompañado en varias de las visitas realizadas y se ha iniciado un proceso de intervención activa con la Delegada de Política Criminal y las Defensorías Regionales para formular una estrategia institucional que permita el fortalecimiento de este órgano de control en materia penitenciaria y carcelaria.

c) Capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario

21. La capacitación en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario a instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil y a las agencias del sistema de las Naciones Unidas sigue siendo una actividad muy importante para la oficina en Colombia. El desarrollo de una pedagogía para la enseñanza de estas materias ha permitido que su aprendizaje y actualización aproxime a los destinatarios, de manera más abierta y activa, a los derechos humanos. En cuanto a las publicaciones que apoyan la capacitación se actualizaron las compilaciones de derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional.

22. *Capacitación a funcionarios gubernamentales.* La oficina en Colombia, en el marco de los convenios suscritos con diversas instituciones del Estado, ha realizado cursos y talleres de capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario con: a) 7 congresistas, 30 asesores y colaboradores de dicha rama; b) 357 funcionarios del ministerio público (Procuraduría, Defensoría y personeros municipales); c) 34 jueces penales militares; d) 80 directores y aspirantes a directores de centros carcelarios y penitenciarios, y 60 guardias y personal de custodia y vigilancia del INPEC; e) 141 magistrados, jueces y fiscales del Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia; y f) 52 miembros de la red de formadores del sector justicia.

23. *Capacitación a personeros municipales.* Durante el período 2002-2003 el 90% de los personeros del país han sido beneficiarios del Programa de capacitación en derechos humanos, que contribuyó a fortalecer la importante labor que en esa materia cumplen las personerías. La población de 980 municipios, de los 1.098 del país, se ha visto favorecida al contar con un funcionario local más idóneo en la representación y defensa de sus derechos. En el presente año se realizaron 16 talleres de capacitación, 4 de evaluación y validación y un foro nacional de personeros.

24. El programa cuenta con el esfuerzo interinstitucional representado en el convenio suscrito entre la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la oficina en Colombia del Alto Comisionado, con la cofinanciación de la Unión Europea.

25. El proyecto le apuesta a potenciar la función que cumple el personero en defensa de los derechos humanos. Se ha impulsado la conciencia de pertenencia al ministerio público y se han promovido acciones conjuntas de Procuraduría y Defensoría tendientes al fortalecimiento de este organismo desde lo regional y lo local.

26. La producción de los instrumentos pedagógicos está dedicada a facilitar la labor de difusión, prevención y protección de los derechos humanos a cargo del personero. El Instituto de Estudios del Ministerio Público será el depositario de todas estas herramientas y se encargará de la formación de aquéllos en el futuro.

27. *Simposio Internacional de Derechos Humanos y DIH*. El Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia con el apoyo de la oficina en Colombia y de la Embajada de Suecia, realizó en Medellín un simposio que contó con la asistencia de 150 participantes y con la intervención de destacados conferencistas nacionales e internacionales.
28. *Programa de becas para defensores de derechos humanos*. La oficina en Colombia del Alto Comisionado, la Universidad Alcalá de Henares de España y la American University de Estados Unidos, otorgaron cinco becas de estudios a defensores de derechos humanos y funcionarios públicos.
29. *Sociedad civil e Iglesia*. Se dictó un curso básico de derechos humanos y mecanismos nacionales de protección en Rivera (Huila) a 30 sacerdotes, religiosos y laicos de la diócesis de San Vicente del Caguán y de la diócesis de Florencia. De otra parte, la oficina en Colombia y el Centro de Investigación, Formación e Información para el Servicio Amazónico han concertado la ejecución del proyecto "Capacitación en perspectiva de derechos a los agentes pastorales de la diócesis de Florencia y el Vicariato Apostólico de San Vicente del Caguán-Puerto Leguízamo".
30. La oficina en Colombia y la organización Planeta Paz elaboraron un manual de comunicación que será publicado y distribuido a principios de 2004. Igualmente se editó un documento sobre derecho a la información para sectores populares, documento que fue utilizado en los trabajos preliminares de la Conferencia Mundial sobre derecho a la comunicación que se celebró a fines de 2003.
31. *Programa Global "Assisting Communities Together (ACT)"*. Se ejecutaron siete proyectos de capacitación y promoción de los derechos humanos en los departamentos de Nariño, Arauca, Boyacá, Chocó, Antioquia, Caldas y Bolívar.
32. *Sistema de las Naciones Unidas*. En cumplimiento del Plan de Acción contenido en el programa de reforma del Secretario General de las Naciones Unidas, la oficina en Colombia ha iniciado con el Coordinador Residente y los representantes de las agencias del sistema una estrecha relación de trabajo para incorporar gradualmente en sus programas, planes y actividades los derechos humanos como eje transversal. Se impartieron cuatro cursos de capacitación y actualización en derechos humanos, derecho humanitario y derecho penal internacional a 79 funcionarios del sistema.

Información, promoción y difusión

33. Con el objeto de llegar a las poblaciones más remotas y aisladas, se firmó un convenio de cooperación técnica con Radio Netherland Training Centre. La oficina en Colombia recibió 2.000 CD con cuentos infantiles sobre derechos humanos, los cuales se difunden en 300 emisoras comunitarias de todo el país en el programa de radio Naciones Unidas Manos Amigas.
34. Entre las publicaciones realizadas por la oficina en Colombia cabe mencionar 5.000 ejemplares de *Compilación de Derecho Penal Internacional*; 3.000 ejemplares del *Informe anual*; 20.000 separatas de las *Recomendaciones para Colombia 2003*; 20.000 ejemplares de bolsillo de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; 40.000 cartillas de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (adaptación para niños). Se imprimieron 10.000 ejemplares

del calendario *Colombia: Imágenes y realidades 2004* que se repartirá en todo el país. El número total de ejemplares de publicaciones de la oficina en Colombia distribuidos en todo el territorio colombiano llegó a 100.000.

35. La oficina en Colombia participó en numerosas actividades (seminarios, foros, talleres y conferencias), e hizo presencia en la Feria del Libro de Bogotá con la venta de todas sus publicaciones. En el marco del trabajo con los medios de comunicación organizó nueve talleres con periodistas regionales y tres cafés temáticos con periodistas de Bogotá. Se brindó capacitación a 170 periodistas.

36. Se asesoró en el manejo de comunicaciones a diferentes organizaciones de la sociedad civil, entre ellas a la Fundación Dos Mundos, en la elaboración de murales de derechos humanos en el departamento del Cauca. La oficina en Colombia desarrolló una labor de difusión con diferentes bibliotecas públicas de Bogotá, y organizó un concurso de pintura sobre derechos humanos con niños de seis diferentes colegios del país.

37. La oficina en Colombia elaboró 37 comunicados de prensa y organizó ocho ruedas de prensa. Aparecieron sobre ella 1.100 notas de prensa, 700 notas de radio y 290 notas de televisión.

38. Se convocó un concurso nacional de fotografía sobre derechos humanos, conjuntamente con la Fundación Dos Mundos, en el que participaron fotógrafos profesionales y aficionados, reporteros gráficos y estudiantes. Se presentó en el Museo Nacional de Bogotá una exposición de 100 fotografías sobre derechos humanos de las 1.130 que se presentaron al concurso.

39. La oficina en Colombia encargó una encuesta de opinión sobre su imagen e impacto. Los resultados mostraron que todos los sectores entrevistados consideran muy importante para el país la presencia de la oficina y el trabajo que ésta realiza.
