

E/CN.4/1998/135 Observaciones de Colombia al Informe de la Alta
Comisionada de Naciones Unidas de Derechos Humanos sobre la
Oficina en Colombia 1998.

Distr. GENERAL E/CN.4/1998/135 19 de marzo de 1998 ESPAÑOL Original:
INGLÉS/ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

54º período de sesiones

Tema 3 del programa

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DEL PERÍODO DE SESIONES

Carta del 10 de marzo de 1998 del Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia
dirigida a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Excelencia:

De la manera más atenta, acompaño las observaciones del Gobierno de Colombia, al informe E/CN.4/1998/16 que Vuestra Excelencia presentará a la Comisión de Derechos Humanos durante el 54º periodo de sesiones que se celebrará a partir del 16 de marzo próximo.

Del mismo modo, por medio de la presente solicito a Vuestra Excelencia, que en virtud del artículo 11 del Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se sirva transmitir el documento adjunto a la Comisión*.

Sin otro particular, me valgo de la ocasión para reiterar a Vuestra Excelencia, las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

(Firmado): Camilo Reyes Rodríguez
Viceministro de Relaciones Exteriores

* El anexo se distribuye solamente en los idiomas en que se ha recibido.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

OBSERVACIONES DEL GOBIERNO DE COLOMBIA AL INFORME DE LA ALTA
COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS
(E/CN.4/1998/16)

En virtud del artículo 11 del Acuerdo relativo al establecimiento
en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Derechos Humanos

ÍNDICE

Anexo

Párrafos

E/CN.4/1998/135 Observaciones de Colombia al Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas de Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia 1998.

INTRODUCCIÓN	1 - 23
I. APRECIACIONES GENERALES SOBRE EL INFORME	24 - 86
A. En relación con el contexto	26 - 32
B. En relación con los actores	33 - 50
C. En relación con las políticas gubernamentales en materia de paz y derechos humanos	51 - 62
D. En relación con las conclusiones	63 - 80
E. En relación con las recomendaciones	81 - 84
F. En relación con el tratamiento de las fuentes	85 - 86
II. PRECISIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS PARTICULARES DEL INFORME	87 - 160
A. Protección de defensores de derechos humanos	87 - 89
B. Proyectos de ley de Código de Justicia Penal militar y de tipificación de los delitos de lesa humanidad	90 - 117
C. Impunidad	118 - 132
D. Desplazamiento forzado por la violencia	133 - 146
E. Justicia regional	147 - 151
F. Servicios especiales de vigilancia	152 - 157
G. Situación en las cárceles	158 - 160
III. DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES	161 - 197
A. Distribución del ingreso y pobreza	169 - 174
B. Educación	175 - 177
C. Salud	178 - 180
D. Vivienda	181 - 183
E. Empleo	184 - 190
F. Medio ambiente	191 - 193
G. Alimentación	194 - 197
IV. VALORACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA OFICINA, RETOS Y PROPUESTAS	198 - 208

Anexo

INTRODUCCIÓN

1. La génesis de la instalación de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia se ubica en la coincidente preocupación del Gobierno colombiano, los

organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos y la comunidad internacional, por encontrar salidas a la problemática de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en nuestro país.

2. Colombia es una democracia afectada por numerosas manifestaciones de resolución violenta de los conflictos. La situación es muy compleja teniendo en cuenta que son múltiples los actores y factores que generan violencia y que lleva varias décadas sin resolver, lo que implica enormes dificultades para el Estado en su obligación de salvaguardar los derechos fundamentales de los asociados.

3. Sin embargo, cada vez más, se ha ido elevando la acción concertada y prioritaria del Gobierno, los organismos de investigación y control del Estado, y la sociedad para superar la crisis, entendiendo que ello requiere un proceso de recuperación del sentido de convivencia pacífica, el fortalecimiento de la aplicación del derecho a la justicia y la garantía del monopolio de las armas en la Fuerza Pública.

4. Desactivar la violencia se convierte así en el mayor desafío para el Estado y para la sociedad colombiana. Es lo que nos debemos como nación civilizada y lo que hoy se constituye en el propósito que más nos une como pueblo soberano.

5. La tarea de hacer posible la convivencia pacífica, ha sido materia prioritaria de trabajo del presente Gobierno, cuyo período concluye el próximo siete de agosto. Para lograrlo, se pusieron en marcha sendas políticas orientadas a cimentar la paz y humanización del conflicto, así como a la protección y defensa de los derechos humanos.

6. Desde hace más de treinta años, en Colombia se ha librado un conflicto armado interno, entre el Estado y grupos insurgentes, el cual no ha podido ser resuelto, a pesar de los esfuerzos de sucesivos Gobiernos que lograron la desmovilización de algunos de estos grupos, los que sumaban unos seis mil combatientes / En el exitoso proceso de paz de Guatemala se desmovilizaron en total 3.000 combatientes. /. Subsisten dos grandes grupos guerrilleros que han persistido en la lucha armada durante más de tres décadas y que han ampliado su presencia en el territorio nacional gracias, en buena parte, a los amplios recursos financieros provenientes del secuestro de nacionales y extranjeros, así como de relaciones con el narcotráfico. A la vez, las guerrillas han aumentado su capacidad de perturbación del desarrollo del país mediante ataques contra la infraestructura petrolera, eléctrica y vial. Durante 1997 las guerrillas intentaron impedir el proceso electoral, secuestrando y asesinando candidatos a cargos de elección popular.

7. Después del fallido intento de impedir las elecciones locales de octubre pasado, los

grupos guerrilleros han secuestrado y amenazado a más de 60 alcaldes elegidos por voto popular, exigiéndoles su renuncia, so pena de ser asesinados.

8. Degrada aún más el conflicto el fortalecimiento de grupos de justicia privada (denominados "paramilitares" en el informe de la Alta Comisionada); esos grupos, pretendiendo suplantar al Estado en su lucha contra los grupos guerrilleros, y financiados en muchos casos por recursos del narcotráfico, han cometido crímenes atroces contra la población civil y se han convertido en el primer responsable de los atentados contra el derecho a la vida y el principal causante del fenómeno del desplazamiento forzado, en una cruenta disputa por control territorial.

9. No cabe duda que tantos años de conflicto, odio, muerte y destrucción, han conducido a un franco deterioro de la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, convirtiéndose el conflicto armado en el mayor generador de agresiones contra el derecho a la vida, la libertad e integridad personal.

10. El deber de un Estado democrático en tales circunstancias, tan particulares como complejas, es persistir en la búsqueda de salidas negociadas al conflicto y desplegar enormes esfuerzos para proteger y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

11. En materia de paz y de humanización del conflicto, el Gobierno colombiano ha desplegado una activa y consistente política que dejará a las futuras administraciones un camino abierto para continuar en esta búsqueda.

12. En el terreno específico de los derechos humanos, la política se orientó de manera prioritaria a los siguientes tópicos: apertura al escrutinio y la cooperación internacional; medidas específicas contra la impunidad; protección de los defensores de derechos humanos y a las víctimas de violaciones; fortalecimiento del compromiso de la Fuerza Pública con el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; desarrollo de una ambiciosa agenda legislativa; y diseño y aplicación (por primera vez en el país) de un conjunto de programas y medidas para afrontar la problemática de los desplazados por causa de la violencia.

13. En el marco de la apertura al escrutinio y a la cooperación internacional, como eje de la política de derechos humanos, el Gobierno colombiano ha procurado una relación constructiva con los organismos internacionales dedicados al tema, tanto en el sistema de las Naciones Unidas, como en el sistema interamericano de derechos humanos, tomando como presupuesto de acción que en esta materia el objetivo no es cuidar la imagen sino

buscar que nuestra realidad mejore.

14. Actuando en esta dirección, el Presidente de la República de Colombia, le propuso al entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. José Ayala Lasso, durante su visita a Colombia a finales del año 1994, que abriera una Oficina en Colombia.

15. Tal propuesta fue acordada durante el 52° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (1996), cuando el Presidente de las sesiones expidió una declaración pidiéndole al Alto Comisionado que a la mayor brevedad posible y tras hallar las fuentes de financiación adecuadas, procediera a la instalación de la Oficina.

16. La misma Declaración del Presidente de la Comisión indica el mandato de la Oficina en los siguientes términos: "ayudar a las autoridades colombianas a elaborar políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos y de observar las violaciones de los derechos humanos en el país...".

17. En desarrollo de este mandato, y después de un enriquecedor período de negociaciones entre el Gobierno de Colombia y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se suscribió el Acuerdo relativo a la instalación de la Oficina, que definió el objetivo de la Oficina en los siguientes términos:

"IV. Objetivos y criterios generales para la gestión de la Oficina

5. De conformidad con el mandato señalado en el Preámbulo de este Acuerdo, la Oficina observará la situación de los derechos humanos con el fin 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, así como para permitir al Alto Comisionado que presente informes analíticos a la Comisión de Derechos Humanos..."

18. El Gobierno reafirma su convicción de que el mecanismo de la Oficina del Alto Comisionado en Colombia es el más apropiado para que la Comisión de Derechos Humanos contribuya a acercar la fecha en que los colombianos volvamos realidad los anhelos que más nos unen como nación: la paz y la plena vigencia de los derechos humanos.

19. El mandato de la Oficina es una innovación en el quehacer de la ONU respecto de los países con elevados problemas en materia de derechos humanos, en tanto la observación en el terreno configura una fuente muy valiosa de conocimiento para producir propuestas de

asesoría al Estado y a la sociedad civil. Esta observación, además, liga la situación del conflicto armado interno al objeto de trabajo de la Oficina, ampliando el horizonte de su visión a todos los actores que inciden en la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

20. El Gobierno reitera, una vez más, que continúa abierto al escrutinio y a la cooperación de los organismos internacionales de derechos humanos, en tanto reconoce que es obligación fundamental de los Estados superar todos los obstáculos que se opongan al total respeto de los derechos fundamentales.

21. El Gobierno confía en el espíritu de cooperación de las Naciones Unidas y está dispuesto a seguir trabajando hasta cuando expire su período constitucional para dar cabal cumplimiento a las políticas que se han venido desarrollando en procura de la protección y defensa de los derechos humanos y para la humanización y solución negociada del conflicto armado interno.

22. Respecto del informe presentado por la Alta Comisionada, y sin perjuicio de las consideraciones generales y particulares que sobre el mismo se consignan en el presente documento, el Gobierno manifiesta su disposición a otorgarle toda la trascendencia que merece, a recoger, analizar y darle salida a cada uno de los llamados y preocupaciones respecto de la actuación del Estado y de sus agentes que en él se contemplan y a avanzar en la identificación de políticas y propuestas que se sumen a las que ya están en marcha, para la efectiva protección y defensa de los derechos fundamentales de todos los colombianos.

23. Para el cumplimiento de este compromiso, el Gobierno espera que la Oficina del Alto Comisionado en Colombia, en esta segunda etapa, alcance la cualificación que requiere para asesorar al Estado y a la sociedad civil, en la elaboración de propuestas concretas y viables encaminadas a solucionar cada uno de los aspectos que interfieren en la vigencia de los derechos fundamentales, superando así la generalidad que caracteriza a la mayoría de las recomendaciones hasta ahora formuladas.

I. APRECIACIONES GENERALES SOBRE EL INFORME

24. El Gobierno valora el esfuerzo realizado por la Oficina para aproximarse a la complejidad del contexto en el cual se inscribe la problemática situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el país. Asimismo, celebra que tome en cuenta, así sea de manera somera, los antecedentes históricos en los cuales tal situación hunde sus raíces, que identifique los actores y problemas que inciden en su estado actual, y que señale e individualice aquellos que revisten la más alta gravedad. De igual forma, considera pertinente la presentación de la situación en 1997, en la cual se identifican como

cuestiones centrales la búsqueda de la paz y el sabotaje del proceso electoral.

25. A continuación se formulan las observaciones del Gobierno, en relación con aspectos generales del informe:

A. En relación con el contexto

26. El Gobierno estima fructífera y en perfecto acuerdo con los términos del mandato de la Oficina, la incorporación del conflicto armado como parte del diagnóstico pormenorizado que en el informe se efectúa de la grave situación de derechos humanos que el país padece.

27. Valora que se considere el conflicto armado como una fuente importante de las violaciones de los derechos humanos, al igual que sus esfuerzos realizados en algunos casos por discernir su perversa y vasta influencia en el menoscabo de los derechos humanos esenciales y en las restricciones que impone a las libertades fundamentales.

28. Discrepa, sin embargo, del peso específico que en el informe se le adjudica, como quiera que la prolongada persistencia temporal de la confrontación armada tanto como su acelerada intensificación y su cobertura territorial, han terminado por convertirlo en un factor causal de orden estructural, difícilmente equiparable en magnitud e importancia a otros.

29. El Gobierno echa de menos que la negativa incidencia de la contienda bélica no se advierta con suficiencia en lo que atañe a buena parte del disfrute de los derechos económicos y sociales. Confía en que una posterior profundización por parte de la Oficina en el nivel analítico de sus informes permitirá auscultar con mayor precisión los complejos efectos de polarización que entre los diversos sectores sociales y en las mentalidades de los actores y sujetos, la existencia del conflicto armado conlleva.

30. El Gobierno estima que el tratamiento otorgado por el informe al fenómeno del narcotráfico, se reduce a señalar apenas sus efectos en cuanto a corrupción y delincuencia, pero omite analizar sus deplorables efectos en la potenciación, intensificación y degradación del conflicto armado, en particular en lo que atañe a la conformación y apoyo a grupos de justicia privada.

31. Este factor, además, ha contribuido a generar una profunda descomposición de códigos de convivencia en amplios sectores de la población y propiciado extendidas prácticas de intolerancia entre los más diversos estratos de la sociedad colombiana. Milicias urbanas, grupos de justicia privada, ejércitos de los grandes capos, al igual que una extensa red de ajustes de cuentas y formas de justicia por propia mano, son consecuencia mediata o

inmediata de los estragos causados por la economía de las drogas. Esto se ha traducido, tal como lo han puesto de manifiesto los más diversos estudios e investigaciones académicas, en un verdadero catapultamiento de los índices de violencia desde finales de la década de los años 80.

32. La difícil y costosa lucha emprendida por el Estado colombiano en procura de desmantelar los andamiajes del narcotráfico, que a su vez había declarado su guerra contra la institucionalidad, configuraron un escenario propicio para un severo aumento de las violaciones a los derechos humanos. Las acciones terroristas del narcotráfico encontraron en numerosos grupos sociales, como por ejemplo los periodistas, uno de sus blancos por antonomasia. El Gobierno echa de menos que la honda magnitud de este factor se minimice en el informe a tal extremo, que se lo considere como un evento de índole criminal-administrativa.

B. En relación con los actores

1. Guerrilla

33. El Gobierno estima de importancia el alto nivel de responsabilidad que se asigna a los grupos armados subversivos en el deterioro general de la situación que vive el país en materia de derechos humanos.

34. En particular, el señalar a su cargo la realización sistemática de atentados y amenazas contra el derecho a la vida, así como la ejecución de masacres y, en ocasiones, de torturas, dirigidas tanto contra la población civil como contra sectores específicos de ésta, tales como miembros de colectividades políticas y antiguos militantes de la subversión reincorporados a la vida civil.

35. Igualmente comparte el señalamiento de las violaciones cometidas por dichos grupos contra la prescripciones del derecho internacional humanitario en varias de sus modalidades, como el ataque a la población y a bienes civiles, en especial la voladura de oleoductos y torres de energía, así como la quema de medios de transporte, sin olvidar su deplorable incidencia en el desplazamiento forzado de personas respecto del cual ocasionan cerca de un 30% del total.

36. Sin embargo, el informe omite identificar la autoría específica que la guerrilla tiene en relación con graves violaciones a los derechos políticos cometidas a gran escala y como parte de su estrategia de guerra. En efecto, el asesinato de numerosos candidatos a corporaciones públicas de elección popular, la proliferación de amenazas contra

funcionarios electos y aspirantes, así como el sabotaje intentado contra el evento electoral del 26 de octubre de 1997, verificado a su pesar, poseen una magnitud mucho mayor a la que en el informe se le adscribe, además de corresponder su comisión inequívocamente a los grupos alzados en armas.

37. Si bien el informe consagra una parte significativa de su contenido a la descripción de violaciones al derecho internacional humanitario por parte de la guerrilla, es manifiestamente impreciso en el tratamiento del empleo que esta hace de minas antipersonales como táctica de combate. Es notorio que los grupos subversivos son el actor armado que por excelencia emplea minas "quiebrapatatas", de fabricación artesanal, cómo instrumento en sus tácticas de combate, en flagrante infracción del derecho humanitario. Cabe anotar que en lo corrido del presente año, 30 miembros de la Fuerza Pública han perecido a causa de dichos artefactos y que además, civiles en su mayoría niños, han sido víctimas de ellos. Por otra parte, la utilización de minas antipersonales que hace la Fuerza Pública se ajusta a las normas internacionales que hoy rigen esta materia. Sin embargo, el Gobierno consciente de la importancia de avanzar hacia la abolición del uso de estos artefactos, suscribió el pasado mes de noviembre la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, o Tratado de Ottawa, y trabaja en la implementación de un plan nacional de desminado.

38. Debe señalarse, igualmente, que la intensidad de la confrontación bélica adelantada por la guerrilla, ha alcanzado un nivel sin precedentes. Muestra inequívoca son las acciones militares adelantadas entre mediados de 1996 y marzo de 1998 en el sur del país, como las de Puerres, Las Delicias, Patascoy y El Billar, donde columnas armadas del frente sur de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) integradas por varios centenares de subversivos, han emboscado, asaltado y combatido unidades de la Fuerza Pública en cruentas acciones, en los que han perdido la vida por lo menos 140 soldados.

39. Los territorios donde la guerrilla mantiene una fuerte presencia coinciden con las zonas de cultivos ilícitos, y evidencian los fuertes vínculos que mantiene con fuentes de financiamiento provenientes de tales actividades delictivas que junto con el secuestro extorsivo, le proporcionan una enorme capacidad económica que para 1994 se calculaba en ingresos superiores a los 600 millones de dólares anuales. De hecho, la guerrilla colombiana es hoy un verdadero aparato de guerra dispuesto en 120 frentes, con idearios políticos cada vez más difusos, crecientemente degradada en sus métodos de conducir la confrontación y que puede llegar a contar hasta con cerca de 15.000 efectivos.

2. Grupos de justicia privada

40. El Gobierno reconoce y comparte la preocupación, en consonancia con el informe, por la inmensa gravedad que el fenómeno del mal llamado "para militarismo" entraña para la vigencia de los derechos humanos y su caracterización como el actor armado que actualmente comete el mayor número de atentados en su contra, tanto mediante homicidios y torturas como desplazamientos forzados.

41. El Gobierno estima, sin embargo, que su magnitud numérica y económica tanto como su capacidad ofensiva, son mucho mayores que las aludidas en el informe. De hecho el fenómeno paramilitar ha contribuido de manera decisiva a incrementar la confrontación bélica, devastar el derecho a la vida de sectores de la población civil y dificultar las condiciones para una salida negociada del conflicto. Pero incluso, más allá de eso, el mal llamado para militarismo implica un desafío muy grande para el conjunto de las instituciones del Estado colombiano y, en no menor medida, para la legitimidad de la Fuerzas Pública.

42. Valora que la Oficina subraye la inocultable magnitud que el fenómeno "paramilitar" ha cobrado como amenaza para la vigencia de los derechos humanos, pero considera que el documento pierde consistencia cuando incluye bajo una misma nomenclatura las "violaciones y amenazas contra el derecho a la vida cometidas por la Fuerza Pública y los grupos de justicia privada, lo cual, por lo demás, contradice el propio texto del informe y las conclusiones (véase E/CN.4/1998/16, cap. II y cap. V, párrafos 175 y 178).

43. Si bien el Gobierno acepta que las políticas contra los grupos de justicia privada distan de tener resultados suficientes y no descarta que miembros de la Fuerza Pública hayan favorecido o estén favoreciendo la acción de tales grupos, ello no conlleva, en absoluto, la tolerancia o aquiescencia institucional en tal dirección.

44. Para el Gobierno resulta inaceptable que en el informe se trate el fenómeno "paramilitar" de manera conjunta con la Fuerza Pública, como responsable al mismo título que las Fuerzas Militares y la Policía, de violaciones y amenazas contra el derecho a la vida, tanto como del desplazamiento forzoso. Sin embargo, vale la pena señalar que en las conclusiones, el informe precisa el carácter ocasional de la actuación conjunta o de aquiescencia de miembros de la Fuerza Pública con grupos de justicia privada (párrafos 175 y 178). Ciertamente puede tratarse de actitudes individuales asumidas o propiciadas por el contexto de polarización propio del conflicto armado, pero en ningún caso de una política institucional.

45. El tratamiento conjunto que en algunos apartes del informe se da a los temas de Fuerza Pública y del mal llamado para militarismo obedece quizá a una insuficiente caracterización

de la complejidad que el fenómeno "paramilitar" reviste en la actualidad. El informe señala, de manera insostenible, una continuidad sin fisuras entre los grupos de autodefensa surgidos a finales de los años 50 y el actual fenómeno. Entre ambos existe el mismo abismo que separa a una organización armada campesina conformada de voluntarios y una máquina de guerra moderna dotada de grandes recursos económicos, capaz de cobertura multirregional y provista de sofisticado entrenamiento militar.

46. Ciertamente, el "para militarismo" cobra los rasgos que actualmente padecemos, entre otras razones, por el profundo impacto económico del narcotráfico convertido en una multinacional empeñada en la defensa y conquista armadas de territorios de cultivo y rutas de comercio, y por reacciones defensivas de sectores sociales duramente golpeados por las prácticas delincuenciales de la guerrilla.

47. Como consecuencia de este problema de enfoque, el informe pasa por alto, de manera muy ostensible que, por ejemplo, en acciones recientes, funcionarios del Estado y miembros de la Fuerza Pública -15 entre fiscales y soldados- fueron asesinados con toda crueldad por el grupo paramilitar "Autodefensas Unidas de Colombia" en San Carlos de Guaroa departamento del Meta, el 4 de octubre de 1997, cuando adelantaban diligencias tendientes, justamente, a practicar la extinción de dominio de propiedades rurales de narcotraficantes.

48. El Gobierno ha impartido inequívocas directrices para la persecución de estos grupos. Como consecuencia de las mismas, se ha adoptado por el Ministerio de Defensa y la cúpula militar dentro de su estrategia para 1998, como uno de sus frentes prioritarios, el desmantelamiento de las estructuras y la captura de sus integrantes. En la misma dirección, la Policía ha impartido directrices a sus unidades.

49. Por otra parte, se creó un "Bloque de búsqueda" con el fin de apoyar a la Fiscalía General de la Nación en la ejecución de las órdenes de captura vigentes contra miembros de estos grupos, y el Gobierno está ofreciendo cuantiosas recompensas por información que conduzca a la captura de los 6 principales cabecillas de estas organizaciones.

50. Esta política comienza a arrojar resultados concretos y demuestra una toma de conciencia significativa sobre la dimensión del problema. Es así como, entre septiembre de 1997 y febrero de este año, han sido capturados 87 miembros de estas organizaciones, dados de baja 29, dictadas 23 medidas de aseguramiento y efectuado confrontaciones armadas en su contra por parte del Ejército.

C. En relación con las políticas gubernamentales en materia

de paz y derechos humanos

51. El Gobierno es consciente de que la plena vigencia de los derechos fundamentales en el país sólo podrá alcanzarse una vez el conflicto armado haya sido superado, pero también es consciente de que el respeto por los derechos humanos, además de ser un imperativo ético ineludible e inaplazable, contribuye a alcanzar la solución misma del conflicto. En este orden de ideas, el Gobierno ha venido trabajando, como prioridades de su política, en dos direcciones complementarias: la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado y la promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

1. Política de paz

52. Desde el inicio de la actual administración, se planteó una política integral de paz, que ha sido consistente y sostenida a lo largo de este período presidencial. Se fundamenta en que el logro de la paz conlleva necesariamente transformaciones sociales, políticas, y culturales. Así mismo, reconoce el carácter político de las organizaciones guerrilleras y la negociación en medio del conflicto. Igualmente, permanece abierta a los aportes de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

53. El informe, si bien consigna acciones particulares en este campo, no reconoce la existencia de esta política. Tampoco refleja de una manera adecuada la respuesta de la guerrilla a las propuestas de diálogo: ésta se ha negado de manera reiterada a iniciar un proceso de paz que de una salida negociada al conflicto armado, y tampoco ha aceptado la firma de acuerdos humanitarios parciales que regularicen las acciones de guerra.

54. Sin embargo, hoy el problema de la paz concita el creciente interés de amplios y diversos sectores de la sociedad colombiana. Se está avanzando en la definición de una política de paz de Estado, cuya formulación es tarea del Consejo Nacional de Paz, recientemente creado por ley. El Consejo Nacional de Paz reúne a Gobierno, Estado y sociedad civil para trabajar de manera conjunta en el logro de este propósito.

2. Política de derechos humanos

55. El Gobierno considera que los problemas particularmente graves en materia de derechos civiles y políticos están bien identificados en el informe.

56. En este sentido, el Ejecutivo ha venido desarrollando una política en materia de derechos humanos, cuyos lineamientos centrales han estado encaminados a enfrentar

dichos problemas. En efecto, tal política ha puesto énfasis en la atención del fenómeno del desplazamiento, la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento del compromiso de la Fuerza Pública con los derechos humanos, y las relaciones constructivas y permanentes con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

57. El Gobierno reconoce que el desarrollo de sus políticas de paz y de derechos humanos no ha logrado cambiar de manera radical el panorama en estas materias. Aunque esto es explicable si se toma en consideración el contexto de violencia y conflicto armado que padece el país, es importante subrayar que ello no le quita el valor y la importancia a los avances concretos logrados, sin los cuales la situación podría ser mucho peor.

58. Llama la atención del Gobierno, que en el informe simplemente se haga referencia a acciones, sin hacer mención alguna a la existencia y desarrollo de la política en que estas se enmarcan, la cual fue diseñada y se empezó a aplicar desde los inicios del actual período presidencial.

59. Buena parte de las acciones gubernamentales del último año son recogidas por el informe. Sin embargo, la metodología utilizada en éste no permite identificar claramente cómo dichas acciones responden a los problemas señalados. En efecto, las acciones son consignadas en un capítulo aparte, desarticuladas de las problemáticas señaladas en el documento.

60. De otro lado, el Gobierno quiere resaltar que, si bien ha estudiado en profundidad y ha procurado aplicar las recomendaciones internacionales a través de la política gubernamental de derechos humanos, ésta responde a la convicción de que el respeto de los mismos es elemento esencial para la vigencia del estado social de derecho y de los principios básicos de nuestra democracia. Por tal motivo, considera inadecuada la denominación de las acciones del Estado en esta materia como "Seguimiento de las recomendaciones internacionales por parte del Estado colombiano" (cap. III, párrafos 137-159).

61. Por otra parte, algunas de las acciones son presentadas de manera equivocada y fragmentaria, como por ejemplo, la relacionada con elaboración, contenido y presentación en el Congreso del proyecto de Código de Justicia Penal Militar y del proyecto de ley que tipifica la desaparición forzada, a los que se hará referencia más adelante.

62. En relación con el diagnóstico, presentado en el informe, sobre derechos económicos, sociales y culturales, es importante resaltar que adolece de serios problemas, a los cuales se hará referencia en el capítulo III del presente documento.

D. En relación con las conclusiones

63. El Gobierno hace suyos los votos de la Alta Comisionada por la continuación del trabajo de la Oficina en Colombia, para lo cual ya ha manifestado expresamente su voluntad.

64. El Gobierno comparte la profunda preocupación que la Alta Comisionada manifiesta en torno a la gravedad y magnitud de las violaciones de los derechos humanos en el país, en particular de las masacres, las ejecuciones extrajudiciales, los asesinatos, las torturas, las desapariciones forzadas, así como los secuestros, las amenazas y el desplazamiento forzado de la población.

65. El Gobierno manifiesta su rechazo categórico a la conclusión de la Alta Comisionada según la cual las violaciones a los derechos humanos en Colombia se pueden calificar como "graves, masivas y sistemáticas", por cuanto tal grupo de adjetivos entraña una severa descalificación al conjunto de la actuación del Estado.

66. En particular, rechaza el calificativo de sistematicidad de las violaciones a los derechos humanos que debe ser aplicado a los regímenes autoritarios, en los que el Estado niega la situación, no propende por resolver los problemas y -por el contrario- los tolera, planea, promueve y/o ejecuta. No es ese el caso del Estado colombiano, como lo demuestran el contenido y las demás conclusiones del informe, y lo corrobora lo expuesto en este documento.

67. El Gobierno reitera sus observaciones sobre los aciertos y limitaciones del tratamiento del conflicto armado como fuente de violaciones de los derechos humanos formulados en el presente capítulo de este documento y lamenta, asimismo, las infracciones al derecho internacional humanitario y sus nefastas consecuencias para la población civil.

68. El Gobierno se hace eco de las preocupaciones de la Alta Comisionada, en relación con el incremento de violaciones de los derechos humanos cometidas por los denominados grupos de justicia privada, así como de la posible vinculación de miembros de la Fuerza Pública con los mismos, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente capítulo de este documento.

69. El Gobierno llama de nuevo la atención sobre el hecho de que ha emprendido una clara ofensiva contra los grupos de justicia privada que empieza a ofrecer resultados. Se remite igualmente a las medidas adoptadas y sus avances en materia del control efectivo de los servicios especiales de vigilancia y seguridad privada, consignados en los capítulos I y II de este documento.

70. El Gobierno destaca que la Alta Comisionada registre favorablemente la reducción considerable que ha experimentado el número de violaciones de derechos humanos atribuidos a miembros de la Fuerza Pública.

71. El Gobierno participa plenamente de las preocupaciones de la Alta Comisionada sobre la impunidad en el país y se remite a las observaciones contenidas en el capítulo II de este pronunciamiento oficial.

72. El Gobierno se aparta en un todo de las preocupaciones que asisten a la Alta Comisionada en relación con presuntas insuficiencias del proyecto de Código Penal militar, cuya inexistencia se patentiza en el acápite correspondiente del capítulo II de este documento.

73. El Gobierno comparte las preocupaciones de la Alta Comisionada sobre la justicia regional y se remite a las observaciones contenidas en el acápite correspondiente del capítulo II, donde se puntualiza su origen, carácter restringido y la política gubernamental de apoyo a su desmonte anticipado.

74. El Gobierno considera que las apreciaciones que hace la Alta Comisionada sobre las medidas adoptadas para remover los problemas que impiden el goce de los derechos humanos no toman en cuenta la existencia y desarrollo de políticas consistentes y sostenidas para afrontar la problemática de paz y de derechos humanos.

75. El Gobierno participa plenamente de las preocupaciones de la Alta Comisionada por la situación carcelaria del país y se refiere a este asunto en el capítulo II del presente documento.

76. El Gobierno comparte las preocupaciones de la Alta Comisionada sobre la situación de la niñez, asunto que ha merecido especial interés en sus políticas sociales, tal y como se señala en el capítulo III de este documento. Expresa, por otro lado, que las disposiciones internas del Estado sobre reclutamiento de menores de 18 años no han contravenido ni contravienen, en manera alguna, la normatividad internacional sobre la materia.

77. El Gobierno deplora, en consonancia con la Alta Comisionada, las violaciones de derechos humanos esenciales cometidas contra defensores de derechos humanos, funcionarios del Estado, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, miembros de organizaciones sociales y víctimas en general.

78. No comparte la afirmación sobre el incumplimiento de las recomendaciones

internacionales por el Gobierno, como queda explicado en el capítulo I, sección E (en relación con las recomendaciones) y en el capítulo II, sección B (proyectos de ley de Código de Justicia Penal militar y de tipificación de los delitos de lesa humanidad).

79. Las medidas adoptadas por el Gobierno en materia de desplazamiento forzado han apuntado a atender de manera integral este fenómeno. Sin embargo, la erradicación de las causas del mismo, directamente ligadas al conflicto, no dependen únicamente de la voluntad del Gobierno, en tanto comprometen a diversos actores armados y a la resolución de dicho conflicto.

80. Las conclusiones de la Alta Comisionada respecto a los derechos económicos, sociales y culturales son objeto de comentario in extenso en el capítulo III de este pronunciamiento oficial.

E. En relación con las recomendaciones

81. El Gobierno es consciente de la obligación que tiene de cumplir las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Es evidente que hace parte de su política global de derechos humanos el presentar y promover reformas con el fin de adecuar la legislación nacional a las exigencias de éstos. Asimismo, toma en consideración las recomendaciones e iniciativas, que con base en estándares y costumbres internacionales le han sido propuestas por distintas instituciones del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas.

82. Con tal propósito, creó desde 1995 una comisión que reúne una vez al mes las instancias gubernamentales concernidas en las materias de paz, derechos humanos y seguridad, para analizar y hacer seguimiento a las recomendaciones de los organismos intergubernamentales de derechos humanos. Desde septiembre de 1997, este es el escenario de interlocución privilegiado entre el Gobierno y la Oficina del Alto Comisionado en Colombia.

83. Sin embargo, esta es una buena ocasión para destacar que algunas de esas recomendaciones carecen de la definición de estrategias y medidas particulares que hagan viable su cabal aplicación en el país, como lo establece el mandato y objetivos de la Oficina. La generalidad de las mismas simplemente reitera las propias obligaciones que tanto los tratados internacionales como la Constitución y la ley imponen al Estado. El Gobierno hubiera esperado del informe que, en sus recomendaciones, además de reiterar las formuladas por los organismos mencionados, presentara iniciativas concretas provenientes de la observación y contacto permanente de la Oficina con la realidad del país.

84. El Gobierno entiende que por tratarse de una primera etapa de la labor de la Oficina, centrada en su posicionamiento dentro del complejo panorama nacional y en el conocimiento del mismo, ello quizá no podría haber sido de otra manera, pero confía en que tal limitación sea superada.

F. En relación con el tratamiento de las fuentes

85. El Gobierno observa que la selección de los rangos temporales a efectos de cuantificar modalidades de violaciones a los derechos humanos no obedece a un criterio coherente sino que, por el contrario, ésta se efectúa sobre períodos muy disímiles. En ocasiones se asumen temporalidades de referencia cortas, que corresponden al término de estadía de la Oficina en el país, mientras que en otras, se asumen lapsos más extensos que incluyen varios años atrás e incluso, décadas anteriores. Sin duda, esta incoherencia metodológica va en desmedro de la precisión del diagnóstico por cuanto impide una apreciación de las emergencias, continuidades, tendencias y acentuamientos verificados en la ocurrencia de las diferentes violaciones.

86. Debe señalarse igualmente que, en el tratamiento de las fuentes de información utilizadas para establecer su diagnóstico, la Oficina compila registros proporcionados por entidades oficiales y privadas con sus propias constataciones. Con frecuencia no es claro a lo largo del informe si la relación de datos se efectúa con carácter de suma, a efectos de contrastar unos con otros, o a fin de evidenciar las hondas divergencias entre las diferentes fuentes disponibles. Como consecuencia de esta disparidad, el informe adolece de confusión en la presentación de los datos correspondientes a las diferentes violaciones. El Gobierno considera que la labor de la Oficina en materia de observación no escapa a los serios problemas existentes en cuanto a homogeneidad de los registros sobre violaciones de derechos humanos, y a la compatibilidad y coherencia de los parámetros empleados para su cuantificación.

II. PRECISIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS PARTICULARES DEL INFORME

A. Protección de defensores de derechos humanos

87. En un país polarizado como es Colombia, la tarea de los defensores de los derechos humanos es difícil, en tanto hay quienes juzgan que la denuncia contra agentes del Estado indica simpatías o vínculos de las organizaciones dedicadas a esta labor con los grupos guerrilleros. Esta concepción permea, sobre todo a los grupos de justicia privada. En este contexto se han producido lamentables y graves actos que han costado la vida a defensores de los derechos humanos.

88. El Gobierno reconoce la problemática y reconoce, asimismo, la legítima labor de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que realizan su trabajo con honestidad y dentro de la ley y la Constitución. Así lo expresa una directiva presidencial dirigida a todos los funcionarios del Estado, en la que el Primer Mandatario de la Nación, además, solicita que las denuncias y las propuestas de estas organizaciones sean atendidas.

89. Por otra parte, y respondiendo al llamado que las organizaciones de derechos humanos le formularon al Gobierno, el Ministerio del Interior ha creado y puesto en marcha un programa especial de protección para defensores de derechos humanos que contempla medidas preventivas y de protección especial cuando la situación particular así lo requiera y del cual son beneficiarias varias de las más destacadas organizaciones no gubernamentales del país, mediante protección especial de las sedes y de las personas que en ellas laboran. El Gobierno seguirá fortaleciendo el programa especial de protección ya mencionado.

B. Proyectos de ley de Código de Justicia Penal militar
y de tipificación de los delitos de lesa humanidad

90. El Gobierno colombiano en los últimos cuatro años ha realizado un esfuerzo legislativo considerable en materia de derechos humanos. Entre otras, han sido aprobadas la Ley N^o 171 de 1994 para incorporar el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra sobre derecho internacional humanitario, la Ley N^o 199 para modificar la estructura del Ministerio del Interior donde se crea una Unidad de Derechos Humanos, la Ley N^o 241 de 1995 aprobatoria de la Convención Americana sobre Violencia contra la Mujer, la Ley N^o 288 sobre la indemnización de las víctimas de los derechos humanos en virtud de las determinaciones de los organismos internacionales, la Ley N^o 409 de 1997 para incorporar la Convención contra la Tortura y la Ley N^o 434 de 1998 que crea el Consejo Nacional de Paz.

91. Dentro de este marco de acciones legislativas, el Gobierno presentó también a consideración del Congreso dos iniciativas a finales del año pasado. La primera busca la reforma al Código Penal militar, mientras la segunda la tipificación de la desaparición forzada de personas y el genocidio, entre otras disposiciones en materia de derechos humanos. La presentación de tales iniciativas al Congreso ha exigido del Gobierno tres años de trabajo concertado entre distintas dependencias gubernamentales y estatales. En virtud del mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República, el proyecto de reforma del Código Penal militar fue aprobado en primer debate en ambas cámaras legislativas, restándole ahora su aprobación en las plenarias, de lo cual no da cuenta el informe.

92. El informe no reconoce la voluntad política y los significativos avances institucionales contenidos en las reformas propuestas. Se hacen, más bien, comentarios equívocos en

aspectos particulares de los proyectos.

1. Proyecto de Código de Justicia Penal militar

93. El proyecto de Código Penal militar contiene como avances sustanciales los siguientes.

94. Se precisa el alcance del fuero militar, excluyendo del conocimiento de la justicia castrense los delitos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos y, de modo particular, los delitos de desaparición forzada, tortura y genocidio; también excluye los delitos contra la libertad sexual, y el concierto para delinquir (por ejemplo, conformación y participación en grupos de justicia privada). Además, se consagra una precisa definición del concepto de delito relacionado con el servicio, que habrá de servir como guía orientadora para la actividad de los jueces.

95. Condiciona la aplicación del principio de la obediencia debida como eximente de responsabilidad a que las órdenes sean legítimas, emitidas por autoridad competente y en cumplimiento de las formalidades legales.

96. Consagra la parte civil dentro de los procesos penales militares con atribuciones para imprimirle impulso probatorio al proceso por parte de los perjudicados y para obtener indemnizaciones.

97. Separa las funciones de jurisdicción y mando, de manera que los jueces sean independientes y se dediquen únicamente a su labor de administrar justicia.

98. Reduce los juicios con vocales y los fallos en conciencia a los delitos típicamente militares, con lo cual se limita notablemente la aplicación obligatoria del segundo fallo en conciencia a un reducido número de delitos.

99. Llama la atención que una reforma de esta magnitud sea objeto por parte del informe de una valoración muy precaria, centrada en objeciones puntuales e inexactas, que no da cuenta, en absoluto, del conjunto de los cambios positivos que ella entraña y que ignora por completo el profundo valor del proceso de concertación y discusión que la misma ha implicado y la decidida voluntad estatal de hacerla efectiva.

100. El primer cuestionamiento de la Oficina sobre este proyecto se refiere a que "no establece expresamente la inaplicabilidad de la causal justificatoria de obediencia debida para los casos en que se haya dado observancia a órdenes cuya ejecución entrañe violaciones de los derechos humanos" (párr. 143).

E/CN.4/1998/135 Observaciones de Colombia al Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas de Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia 1998.

101. Al respecto, cabe señalar que la apreciación es manifiestamente equivocada. En efecto, comoquiera que los delitos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos se excluyen expresamente del conocimiento de la justicia penal militar para adscribirse a la ordinaria, resulta jurídicamente imposible invocar esta causal eximente de responsabilidad frente a la jurisdicción ordinaria, que no contempla ese instituto. Además, el proyecto estatuye que las órdenes superiores deben ser legítimas, emitidas por autoridad competente y deben cumplir todas las formalidades legales, por lo que resulta obvio para cualquier lector desprevenido, que una orden legítima no puede orientarse en manera alguna a la grave violación de derechos humanos. De lo anterior resulta claro, que el proyecto no deja duda en cuanto a que las violaciones de los derechos humanos no podrán ser excusadas mediante la figura de la obediencia debida.

102. La segunda observación de la Oficina se refiere a que se "limita la intervención de la parte civil" (párr. 143). La presencia de la parte civil es una innovación en el proyecto de Código Penal militar si se tiene en cuenta que el Código vigente desde 1988 no establece esta figura.

103. Es cierto que se propone que la parte civil no podrá oponerse a las providencias o determinaciones que no tengan que ver con sus pretensiones indemnizatorias, con ello se recoge una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Colombia que así lo entiende para los procesos penales ante la jurisdicción ordinaria.

104. Sin embargo, las facultades de la parte civil, tal y como están contempladas, conllevan una amplia capacidad de acción dentro del proceso, ya que puede oponerse mediante recursos a las providencias que desvinculan o desvirtúan la responsabilidad de los procesados y puede solicitar la práctica de pruebas. Con ellas interviene suficientemente en la búsqueda de la responsabilidad de los procesados y de sus resarcimientos económicos.

105. La tercera objeción de la Oficina reza: "Debe observarse también que el juzgamiento de los altos mandos militares en única instancia por la Corte Suprema de Justicia es violatorio del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (párr. 143).

106. El juzgamiento de oficiales generales de la Fuerza Pública por parte de la Corte Suprema en única instancia es norma constitucional en Colombia, pues se establece un fuero constitucional para los más altos dignatarios del Estado.

107. Finalmente, respecto del proyecto en mención, la Oficina objeta que "tampoco desarrolla plenamente el principio de la independencia y autonomía del juzgador, puesto que los jueces militares son calificados por los comandantes operativos" (párr. 143).

108. Los proyectos no otorgan la calificación de los jueces militares por el mando operativo, por el contrario, se establece de modo tajante la separación entre el mando y la jurisdicción. Además se estudia para trámite en el próximo período de sesiones del Congreso un proyecto sobre la estructura de la justicia penal militar que guarde armonía con la reforma en curso.

2. Tipificación de la desaparición forzada de personas

109. Lo primero que debe resaltarse respecto del proyecto de ley criticado es que, además de tipificar la desaparición forzada de personas, tipifica también el genocidio y aumenta las penas para la tortura.

110. La Oficina afirma, de manera contundente que este proyecto no se ajusta a los instrumentos internacionales en la materia, emitiendo un juicio absoluto para luego señalar sus objeciones particulares, las cuales carecen de fundamento, en tanto que, como se demostrará en los párrafos que siguen, su formulación atiende bien a dichos parámetros.

111. La primera objeción de la Oficina se refiere a que "la definición de la conducta contenida en este proyecto de ley, no se ajusta a la de los instrumentos internacionales en la materia" (párr. 148).

112. El proyecto de ley dividió en dos artículos la tipificación de la desaparición forzada de personas, para incluir en el primero, los casos en que el sujeto activo sean agentes del Estado, y en el segundo, los casos en que el sujeto activo sean particulares. Tal decisión obedeció, como bien lo conocen los expertos de la Oficina, al hecho de ser cometida en Colombia la desaparición forzada de personas también por particulares y, de manera especial, por los grupos guerrilleros y de justicia privada.

113. Cabe resaltar que cuando la conducta es cometida con la aquiescencia de agentes del Estado, se configuran otros tipos penales, como por ejemplo, el concierto para delinquir y el concurso de delitos, ambas figuras contempladas en nuestro ordenamiento penal. De este modo, el Gobierno está convencido que cumple con los parámetros internacionales en la materia.

114. La segunda objeción se refiere a que "en las normas propuestas no se excluye la eximente de obediencia debida, ni se establece la incompetencia de la jurisdicción penal militar para procesar a los responsables del delito, ni se instituye la competencia exclusiva de los jueces ordinarios para conocer del delito" (párr. 148).

115. Llama la atención que, siendo de pleno conocimiento de los expertos de la Oficina que

tales prescripciones fueron expresamente contempladas en el proyecto de Código Penal militar, el cual fue presentado al Congreso en fecha anterior al que se comenta, hagan caso omiso del hecho. En efecto, como ya se explicó, el proyecto de Código Penal militar excluye de la competencia de los jueces castrenses, la desaparición forzada de personas. Al ser excluida de la justicia castrense, es de suyo entendible, que la obediencia debida, tampoco le es aplicable. En consecuencia, no era necesario que este proyecto contemplara normas ya definidas en uno anterior.

116. La tercera objeción de la Oficina se refiere a que "ni se reconoce el derecho de las víctimas a obtener reparación". La reparación a las víctimas es un derecho ampliamente consagrado en la legislación vigente, tanto en la jurisdicción penal ordinaria como en la contencioso administrativa, sin perjuicio de lo cual, se encuentra, de manera especial, contemplada en una ley promovida por este Gobierno, que permite cancelar indemnizaciones a sobrevivientes y a familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos cuando ello sea recomendado por organismos intergubernamentales de derechos humanos y, en particular, por el Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

117. El Gobierno lamenta que la Oficina no haya podido apreciar la bondad de ambos proyectos y que haya formulado objeciones con poco fundamento lo que, por lo demás, desestimula los esfuerzos de transformaciones democráticas en que se ha empeñado el Estado colombiano.

C. Impunidad

118. Se trata de un problema de tipo general, estructural y complejo que afecta todos los campos de aplicación de la justicia. Tales características permiten apreciar que se trata de un asunto en relación con el cual es difícil lograr que se produzcan variaciones sustanciales en el corto plazo. El Estado colombiano ha puesto en marcha numerosas iniciativas para acabar con este flagelo, entre ellas, aumento de recursos para el sector; normas para la descongestión judicial; alternativas para la resolución de conflictos; cualificación de los funcionarios.

119. La impunidad es uno de los tópicos más críticos de la situación de derechos humanos y uno de los factores que contribuye de modo más contundente a la reproducción de la violencia y al mantenimiento sostenido de altas tasas de violación de los mismos.

120. Entre las medidas emprendidas para combatir la impunidad en el campo de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, se señalan las siguientes.

E/CN.4/1998/135 Observaciones de Colombia al Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas de Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia 1998.

121. Creación de un cuerpo "elite" de investigación en la Fiscalía General, la Unidad Nacional de Derechos Humanos, que a partir de una selección de los casos más relevantes, ha focalizado los esfuerzos institucionales para el esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables.

122. Asiste al Estado de Colombia la convicción, compartida por organismos no gubernamentales, en el sentido de que los procedimientos de selección de casos permiten superar los inconvenientes propios de la congestión judicial, así como asignar un alto nivel de prioridad a casos especialmente atroces, que revelan patrones de conducta y que entrañan dificultades investigativas; éste ha sido el criterio que ha inspirado la limitada asignación de casos a la Unidad Nacional de Derechos Humanos. Los resultados que al respecto se han obtenido han sido útiles para enviar un claro mensaje acerca de la censura que merecen ese tipo de actos así como de la capacidad de reacción de las instituciones frente a esos hechos.

123. En materia de lucha contra los grupos de justicia privada se han venido coordinando esfuerzos entre la fiscalía y la Fuerza Pública, en particular desde la creación del "Bloque de Búsqueda" contra dichos grupos, con el propósito de combatirlos y de hacer efectivas 374 órdenes de captura. De acuerdo con un informe del Ministro de Defensa Nacional, durante el año de 1997 y los primeros meses de 1998 han sido dados de baja 48 miembros de grupos de justicia privada y 231 han sido capturados por su presunta vinculación con dichos grupos y puestos a órdenes de la fiscalía.

Acciones de la Fuerza Pública contra los grupos de justicia privada

Actividad	1997	Primer trimestre 1998	Total
Capturas	122	109	231
Dados de baja	32	16	48

124. La Procuraduría General de la Nación ejerce un poder disciplinario preferente que le permite sustraer de la competencia interna de las inspecciones generales de cada rama de la Fuerza Pública, las investigaciones que por su importancia deban merecer su atención directa. La Procuraduría profirió durante el año de 1997 más de 100 decisiones sancionatorias contra servidores públicos por casos de violación de los derechos humanos.

125. El Gobierno ha facilitado la tarea de los organismos de investigación y punición del Estado a través de distintas formas de colaboración que comprenden desde el examen y respaldo a iniciativas de enmienda legal, hasta apoyos de carácter logístico para el

esclarecimiento de casos en concreto.

126. La Defensoría del Pueblo desarrolla una importante tarea de promoción y protección de los derechos humanos, a través de la recepción de casos de violación de los mismos, la pedagogía de tales derechos y la vigilancia de los deberes de la administración en ese campo. La Defensoría atiende un promedio anual de más de 20.000 quejas y un número similar de consultas y asesorías en materia de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales. Más de 19.000 personas al año son beneficiarias directas de sus programas de capacitación.

127. La acción de tutela ha sido un recurso utilizado en forma eficaz y de manera profusa para la protección de los derechos fundamentales, en particular, el debido proceso y en varias ocasiones el derecho a la vida. Los tribunales en Colombia reciben un promedio anual de más de 16.000 acciones de tutela.

128. La sentencia de la Corte Constitucional que precisa los alcances del fuero militar y que como consecuencia dispone el traslado de casos de la justicia penal militar a la justicia ordinaria ha venido siendo aplicada en forma progresiva por las autoridades. A solicitud de la Procuraduría General de la Nación han sido remitidos, hasta la fecha, 141 procesos.

129. La ley colombiana prevé un eficaz mecanismo de reclamación judicial -sustentado en una reiterada y sólida jurisprudencia- para la reparación económica por actos imputables a agentes del Estado. Ese mecanismo ha sido empleado en numerosas oportunidades para indemnizar a víctimas de violaciones de los derechos humanos. Adicionalmente, existe un procedimiento, creado por ley, que permite reconocer las indemnizaciones dispuestas por determinados organismos intergubernamentales de derechos humanos, del cual se han beneficiado más de 232 personas en el trámite de 17 casos, por un monto total superior a los 2 millones de dólares.

130. La búsqueda de soluciones amistosas ante organismos intergubernamentales de derechos humanos ha mostrado ser un mecanismo eficaz para la lucha contra la impunidad. Dicho mecanismo busca articular los esfuerzos del Gobierno, de los organismos de investigación y de los representantes de los familiares de las víctimas en el esclarecimiento de los hechos de que se trate.

131. Todos los casos particulares de violación de los derechos humanos mencionados en el informe de la Alta Comisionada son investigados por los organismos competentes. A tales casos brinda el Gobierno una especial atención a través de labores de impulso, seguimiento y colaboración con la justicia.

132. El Estado de Colombia reconoce que aún está lejos de llegar a los niveles de eficiencia requeridos y estima que la complejidad y magnitud del fenómeno demandan un marco de cooperación y de compromiso más decididos por parte de las personas y las instituciones concernidas.

D. Desplazamiento forzado por la violencia

133. El problema del desplazamiento de la población colombiana por causa de la violencia hunde sus raíces en la historia del país, que se ha caracterizado por permanentes flujos demográficos y migratorios. Este fenómeno se ha recrudecido en diferentes etapas de la vida nacional, tal como ocurrió a mediados de siglo en la época conocida como "La Violencia".

134. En los últimos tiempos, esta problemática se ha incrementado notablemente como consecuencia del recrudecimiento y expansión del conflicto armado interno. La degradación de este último ha tenido como uno de sus efectos, el que los grupos de justicia privada y la guerrilla tengan como objetivo militar a la población civil. El desplazamiento de ésta corresponde a una estrategia para lograr o consolidar su dominio en determinados territorios.

135. Los grupos de justicia privada y la guerrilla han incorporado como estrategia política y militar el desplazamiento, generando la exclusión de forma masiva o individual de los habitantes del campo que ante los hechos de violencia, la inminencia de estas agresiones, o por exigencia expresa de los agresores, huyen hacia otros lugares abandonando sus escasos medios de vida.

136. La Fuerza Pública, en su misión constitucional de preservar el orden público, enfrenta los numerosos ataques de la guerrilla a pueblos, veredas, corregimientos, y en el curso de dichos enfrentamientos se generan desplazamientos de la población, parte de la cual, una vez concluyen los combates, retorna a la zona.

137. El Gobierno de Colombia rechaza enérgicamente la aseveración expuesta en el informe según la cual el desplazamiento forzado de personas hace parte de la estrategia de las fuerzas militares para el desarrollo de su lucha contrainsurgente. Asimismo, sostiene con firmeza que tampoco constituye parte de la política de las fuerzas militares ni de sus prácticas, si bien no excluye la existencia de casos puntuales, de los cuales no se puede derivar un patrón de comportamiento y mucho menos una directriz expresa.

138. El Gobierno, como respuesta a dicha problemática, ha definido los lineamientos de política para enfrentarla y se ha empeñado en desarrollar un conjunto de programas para

atender a los afectados. Ha establecido un marco institucional que sirve de soporte para la atención requerida. Es así como se crearon la Dirección General-Unidad Administrativa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada.

139. Con el fin de establecer un marco legal favorable a la población de que se trata, en 1997 se expidió una ley, por medio de la cual se establecen competencias institucionales, se asignan responsabilidades, se coordinan acciones, se racionalizan esfuerzos, para la prevención, asistencia de emergencia y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, en la perspectiva de la reubicación concertada o el retorno voluntario a los lugares de origen.

140. Al respecto, vale la pena señalar que el Gobierno de Colombia no tiene un interés particular en forzar la eventualidad del retorno. Él constituye una de las alternativas de estabilización, mas no es la única ni es forzosa; su propósito es contribuir a impedir el desarraigo de las comunidades. Cabe mencionar que se han hecho varias experiencias exitosas de retorno.

141. El Gobierno va a reforzar el estudio de las condiciones de seguridad y protección para los casos en los cuales se concierte el retorno voluntario con la población afectada, y hará seguimiento de las mismas.

142. Desde mayo de 1997 se han constituido 12 comités departamentales y 14 municipales, varios de los cuales, vienen trabajando, con la asesoría y acompañamiento de la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, en la elaboración de los planes locales de atención a esta población.

143. En desarrollo de la Ley sobre desplazados, mencionada con anterioridad, se estableció el plan nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia. El Gobierno está llevando a cabo un importante esfuerzo fiscal destinado a reorientar recursos públicos y a incrementarlos en forma significativa, para la atención integral de la población de que se trata.

144. La alta prioridad que el Gobierno le ha asignado a la atención a la población desplazada se materializa en la ejecución de alrededor de 24 millones de dólares en el año de 1997 y en la destinación de más de 93 millones de dólares para ser invertidos en el presente año. Adicionalmente, el Gobierno creó un fondo para la atención a la población desplazada, a través del cual se canalizan los recursos que se destinan con tal propósito. Dicho fondo, además de los recursos del presupuesto nacional y de la cooperación

internacional, se alimentará con el 50% de los bienes que el Estado reclame para sí en desarrollo de las acciones de extinción de dominio, recientemente emprendidas, sobre bienes adquiridos en forma ilícita.

145. La necesidad de contar con instrumentos confiables de recolección y consolidación de la información sobre la población desplazada y las características del fenómeno, llevó al Gobierno nacional a diseñar, en 1997, con la asistencia técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) una red nacional de información que actualmente está compilando los diversos censos regionales.

146. Con todo, las medidas tomadas y los recursos invertidos siempre serán insuficientes para atender esta problemática que es engrosada día a día por cuenta del conflicto armado.

E. Justicia regional

147. Los sistemas especiales de administración de justicia dentro de la jurisdicción ordinaria tuvieron sus orígenes en la década de los años 80, en respuesta a la necesidad de la sociedad y el Estado colombiano de hacer frente a la escalada de violencia generada por organizaciones criminales, principalmente bandas de narcotraficantes, con una amplia capacidad de desestabilización, representada en múltiples atentados terroristas y asesinatos de líderes nacionales, de altos funcionarios públicos y de miembros de la rama judicial, entre otros.

148. Entre 1979 y 1991, 515 funcionarios judiciales fueron víctimas de agresiones, de los cuales 278 fueron asesinados. Ante la gravedad de estos hechos, en 1991 se reorganizó la jurisdicción de orden público como sistema de justicia regional, con facultades para mantener reserva de identidad de fiscales, jueces y testigos, al tiempo que estableció la detención preventiva para los procesados por esta jurisdicción, siguiendo modelos que han sido implantados en países con problemas similares.

149. En el año de 1995 fue aprobada por el Congreso, y por iniciativa gubernamental, la Ley estatutaria de la administración de justicia. En esta disposición se estableció que tal sistema judicial debe desaparecer a más tardar el 30 de junio de 1999. El Gobierno aceptó este término como necesario para fortalecer la jurisdicción penal ordinaria de modo que pudiera hacerse un desmonte planificado y poco traumático de esta jurisdicción especial.

150. La Corte Constitucional estableció que los testigos y fiscales secretos no son norma general en la justicia regional, por lo tanto, tal decisión se toma de manera particular frente a cada caso concreto cuando las circunstancias lo exijan.

151. El desmonte de la justicia regional ya está en curso. En el año 1997 empezó el trámite en el Congreso de la República de un proyecto de ley por iniciativa de organismos estatales diferentes al Gobierno, que busca anticipar la terminación de la jurisdicción regional al tiempo que prevé el término necesario para hacer un tránsito no traumático de los procesos en curso. El Gobierno, a través de la Ministra de la Justicia y del Derecho ha dado apoyo político y técnico a esta iniciativa, la cual ha superado ya el primer debate parlamentario.

F. Servicios especiales de vigilancia

152. El Gobierno colombiano comprende la preocupación que asiste a organismos internacionales públicos y privados en torno al debatido instrumento de los servicios especiales de seguridad en cabeza de particulares. Sólo la persistencia del conflicto armado en Colombia permite algún entendimiento de este instrumento, que no es considerado viable en países en paz, y que, sin duda comporta riesgos que el Gobierno hace esfuerzos por minimizar.

153. Las anteriormente denominadas "Asociaciones Convivir" o servicios especiales de vigilancia fueron creadas con el espíritu de proporcionar a la población un mecanismo enmarcado en parámetros legales, para colaborar con las autoridades en labores de vigilancia e información, ante las crecientes demandas de seguridad en las zonas rurales, debido, en especial, a las agresiones de la guerrilla contra diversos sectores.

154. La Corte Constitucional declaró la viabilidad de dichas asociaciones con base en principios y normas constitucionales vigentes en el país y con base en normas del derecho internacional humanitario, en medio de un debate nacional amplio y democrático. En tal providencia se limitó el uso de las armas a las de defensa personal, prohibiendo la utilización de las de uso restringido de la Fuerza Pública -las armas de guerra o de uso privativo nunca les habían sido autorizadas-, y prohibió la realización de tareas propias de esta última.

155. El Gobierno ha visto la necesidad de incrementar los mecanismos de control de los servicios especiales de vigilancia. Para ello emprendió una evaluación de su funcionamiento y suspendió el otorgamiento de nuevas licencias hasta tanto se emitiera una adecuada reglamentación, la cual se expidió en el mes de diciembre pasado. Con tal reglamentación se ha pretendido limitar su creación, someter su acción a marcos legales precisos, establecer un severo control para su existencia y funcionamiento. Cabe resaltar que la reglamentación expresa que no serán autorizados nuevos servicios especiales de vigilancia en zonas donde se presentan graves perturbaciones del orden público.

156. De conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional, la Superintendencia de

Vigilancia y Seguridad Privada, entidad encargada de del control de los servicios especiales de que se trata, ha procedido a recoger hasta el momento 242 armas de uso restringido de las 310 autorizadas. En aplicación de la reglamentación enunciada, ha suspendido el otorgamiento de nuevas licencias de funcionamiento a 62 servicios especiales que tienen la licencia vencida, ha solicitado a los servicios con licencias vigentes allegar los requisitos previstos, y ha cancelado definitivamente la licencia a nueve de estas organizaciones.

157. La misma entidad ha identificado siete casos en los cuales organizaciones al margen de la ley se autodenominan "Asociaciones Convivir" sin ningún tipo de autorización legal para su funcionamiento, las cuales estarían implicadas en la comisión de delitos. Su investigación y persecución está siendo adelantada por los organismos competentes para ello. Una de ellas es la mencionada por la Oficina en el informe (párr. 104) como una Asociación Convivir con autorización legal para funcionar.

G. Situación en las cárceles

158. El Estado colombiano ha acumulado a lo largo de varias décadas graves problemas en el funcionamiento de su sistema carcelario. Se han hecho evidentes en los últimos tiempos dificultades de hacinamiento, de violencia interna, e inadecuadas relaciones entre los reclusos, los guardianes y las administraciones de los penales. Para afrontar esta grave problemática, el Gobierno ha tomado medidas, pero se requiere todavía recursos cuantiosos para alcanzar un nivel aceptable en las condiciones de vida de los reclusos.

159. El presupuesto de inversión, fue incrementado para el año de 1998 en un 64,2% en valores reales, se están construyendo 8 nuevas cárceles en el país, mientras dos cárceles importantes en las ciudades de Santafé de Bogotá y Cali han aumentado su capacidad, además se realizan adecuaciones locativas en otras. En los últimos cuatro años se ha reducido el hacinamiento del 158 al 47%, reducción que deja por resolver todavía una importante magnitud del problema, pero que ha significado un esfuerzo financiero y administrativo por parte de la entidad encargada del sistema carcelario. La Ley de alternatividad penal, relacionada en el informe, permitirá disminuir en parte el hacinamiento.

160. Se adelantan, también, programas de formación de la guardia penitenciaria en un nuevo perfil orientado a la rehabilitación y educación de los reclusos, con contenidos expresos en derechos humanos. Se espera durante este año extender la seguridad social en salud a toda la población carcelaria del país. Además se establecieron mecanismos permanentes de concertación entre los internos y las administraciones de las cárceles, al tiempo que se estimulan la creación de comités de derechos humanos en todas las cárceles. Además ha sido política gubernamental buscar salidas concertadas con los reclusos a los

amotinamientos que se han presentado.

III. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

161. El informe de la Alta Comisionada hace referencias imprecisas e incompletas en su aparte sobre los derechos económicos, sociales y culturales, olvidando poner en contexto las características típicas de un país, que como Colombia, se encuentra todavía en proceso de desarrollo, y también dejando de lado los avances que se han obtenido a través de la implementación de las políticas sociales en las últimas décadas, así como el énfasis que en el último cuatrienio ha puesto el programa del "Salto Social" en el desarrollo con equidad y la protección de derechos de las minorías.

162. El propio informe reconoce que "la Oficina no ha tenido capacidad para hacer un seguimiento detallado de este importante bloque de derechos, ni ha recibido quejas sobre violaciones de los mismos". En este sentido, argumentar que "en Colombia se observa una ausencia de protección social efectiva que garantice mínimamente la subsistencia alimentaria, la vivienda, la educación y la atención en salud, así como a un ambiente sano" carece de validez a la luz del énfasis social en que se ha empeñado la política de la actual Administración, a través de programas específicos para defender los derechos económicos, sociales y culturales de los colombianos, tales como la Red de Solidaridad Social, el programa Revivir, el Programa del Vaso de Leche a los menores, el Contrato Social Rural, el programa Plante, el plan de Participación y Equidad para la Mujer, el Plan de Agua, etc.

163. El informe también señala que "ciertas prácticas dañinas y la falta de mecanismos apropiados para combatirlas, impide que una gran parte de colombianos tengan acceso al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales". A este respecto hay que señalar claramente que los programas mencionados anteriormente han fomentado la participación ciudadana y han propendido por la creación de instituciones, de manera tal que se están creando formas para combatir las mencionadas "prácticas dañinas", garantizando un sistema más democrático y transparente para la definición e implementación de estos importantes derechos.

164. Se ha fomentado el "accountability" social, de tal forma que sea la sociedad la que vigila y decida sobre la asignación de los recursos que les van a ser otorgados, a través de la constitución de mesas de trabajo en las localidades, donde se reúnen gobernadores, alcaldes, funcionarios, las corporaciones públicas, las organizaciones de la sociedad y los grupos de la comunidad en extrema pobreza, para definir estrategias y programas. Del mismo modo existe el "accountability" institucional, que cuenta con organismos como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en la vigilancia

y control de los recursos asignados.

165. El informe también deja de lado el contexto macroeconómico en el momento de calificar el desempeño de otras variables como el empleo, los salarios y la vivienda social. Colombia, como casi todos los países de América Latina, tuvo que implementar un programa de ajuste económico ante los desequilibrios causados por el modelo de apertura neoliberal que se adoptó a principios de la década de los 90. Así, los profundos desequilibrios que trajo el modelo (crecimiento inusitado del consumo y el crédito, déficit fiscal y déficit en la cuenta corriente, entre otros), tuvieron que ser contenidos con un programa de ajuste que afectó el crecimiento, el empleo y otros indicadores sociales en todos los países de la región.

166. No obstante, el informe olvida mencionar que en Colombia el costo social comparativo de dicho ajuste fue uno de los más bajos de la región, pues se logró mantener un crecimiento económico real positivo y la tasa de desempleo, aunque creció, ha permanecido bajo control.

167. Por lo demás, frente al tema del modelo económico y los procesos de ajuste, valdría la pena que las Naciones Unidas entrara a evaluar de una manera más detallada y profunda el tremendo impacto que para el crecimiento económico de largo plazo y la equidad ha tenido la adopción, sin opciones, de un modelo de desarrollo de corte neoliberal.

168. Teniendo en cuenta el anterior contexto, se pasa a realizar las siguientes precisiones sobre el informe.

A. Distribución del ingreso y pobreza

/ Los datos que aparecen en esta sección fueron tomados de: Nina Esteban "Evolución del Perfil de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia 1978, 1988, 1991-1995 - ¿Qué Tan Pobres son los Pobres?" Trabajo de Consultoría elaborado para la Misión Social, DNP./

169. El énfasis que este Gobierno ha puesto en lo social ha permitido que, a pesar de la desaceleración del crecimiento económico, la indigencia haya retrocedido y las condiciones de los sectores más pobres de la población, en términos de acceso a los servicios sociales y domiciliarios básicos, mejoraran. Los indicadores de pobreza y desigualdad así lo muestran. El NBI (índice de necesidades básicas insatisfechas) continúa con su tendencia a la baja, ya que el porcentaje de población bajo este parámetro se redujo de 21,1% en 1993 a 19,3% en 1995.

170. Asimismo, la incidencia, el principal indicador de pobreza, que mide el porcentaje de

E/CN.4/1998/135 Observaciones de Colombia al Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas de Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia 1998.

población que esta por debajo de la línea de pobreza, se ha reducido en los últimos años (véase el cuadro). La población pobre cayó de 58,1% en 1978 a 56,5% en 1991 y llegó a 53,8% en 1995.

171. En cuanto a los indicadores de desigualdad, el índice GINI para el total nacional aumentó hasta 1993, por efectos de la concentración de riqueza derivada del modelo de apertura neoliberal. Sin embargo, para 1995 el índice GINI cayó a 55,6%, una reducción de 2,8 puntos porcentuales frente a 1993, indicando con ello una menor desigualdad.

172. Del mismo modo el índice Sen, que relaciona la Incidencia, la Intensidad y el GINI de los pobres, y que tiene la virtud de medir la sensibilidad del bienestar de los "más pobres", está mejorando. En los resultados que muestra el cuadro se hace evidente que los más pobres de Colombia han experimentado una mejora en sus condiciones de vida.

Indicadores de pobreza y desigualdad

	1978	1988	1991	1992	1993	1994	1995
Incidencia	58,1	54,0	56,5	54,6	55,2	53,2	53,8
Gini Nacional	54,2	55,4	55,4	56,4	58,4	56,9	55,6
Índice de Sen	38,3	38,7	35,1	34,8	35,3	32,6	33,1

173. Finalmente, es claro que los problemas de desigualdad en la distribución del ingreso presentan tendencias de largo plazo y que las políticas implementadas por el Gobierno afectan otros índices, como el de NBI, en el corto y mediano plazo. Así, el impacto de las políticas de El Salto Social en la distribución del ingreso y de la propiedad sólo podrá ser visto en el largo plazo.

174. Por lo demás, los cambios significativos en la distribución del ingreso se podrían reforzar a través de reformas sustanciales de la tenencia de la tierra rural y de la propiedad urbana, las cuales implicarían a su vez cambios sustanciales en las normas constitucionales. Estas reformas, como la experiencia internacional lo muestra en el caso de las economías centralmente planificadas, conducen a mayores niveles de bienestar social.

B. Educación

175. Debido a estrategias como la ampliación de la infraestructura escolar oficial, la creación de subsidios directos a los colegios para aumentar los cupos y de subsidios directos a estudiantes pobres, se estima que la educación básica ha aumentado su cobertura en 650.000 cupos.

176. Paralelamente, el Gobierno ha sido consciente de que no basta con mantener altas tasas de inversión en el sector, sino que además se necesita de un mejoramiento de los estándares de calidad. Por ello, se han capacitado 87.000 docentes, se han entregado textos a 3,5 millones de niños, se han dotado 885 municipios con Centros de recursos educativos como apoyo a las actividades de los colegios de secundaria; se ha programado, además, la entrega a todas las escuelas primarias del país de materiales de apoyo para la enseñanza de lectura, escritura, matemáticas, ciencias básicas y tecnología.

177. La tasa de escolarización en la educación superior es de 14%, nivel relativamente bajo frente a otros países de la región. No obstante, reconociendo el déficit de centros de educación de este tipo, el Gobierno aprobó la política de educación superior, con el fin de mejorar significativamente la calidad y la pertinencia de los programas de educación superior, de facilitar el acceso de estudiantes de bajos recursos a éstas instituciones (con el fin de disminuir la inequidad en este nivel educativo y así mejorar la cobertura), de contribuir a la modernización de las instituciones y de fomentar el desarrollo de las mismas en las regiones y en las zonas de frontera.

C. Salud

178. Uno de los principales logros del programa del "Salto Social" ha sido la implementación, a partir de 1995, de la reforma al sistema de seguridad social en salud, promovida por la Ley N° 100 de 1993. En los dos primeros años de su implantación, se ha conseguido pasar de una cobertura de 30 a 50% de la población a finales de 1996, y se espera alcanzar entre el 60 y el 70% a finales de 1998. Así las cosas, se habrá conseguido asegurar a más de la mitad de la población del país.

179. Durante la Administración Samper, se han afiliado 5,9 millones de personas pertenecientes a los estratos más pobres de la población en el régimen subsidiado, y 6,8 millones de personas en el régimen contributivo. Sumando los anteriores a los 6,6 millones que se encontraban afiliados, la cobertura del régimen contributivo alcanza ahora los 13,4 millones de personas. Asimismo, a través del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) se ha logrado brindar salud al 95% de las personas de los estratos de ingreso más bajo de todos los municipios del país.

180. Los anteriores avances y otros más han sido reconocidos internacionalmente en diversos escenarios y existen varios países atentos a recopilar la experiencia colombiana. Es inconsecuente afirmar entonces que, a pesar de estos logros, los esfuerzos "[no han] dado como resultado un mayor disfrute de este derecho a lo largo del territorio colombiano".

D. Vivienda

181. El Gobierno del Presidente Samper implementó una política de vivienda social urbana y rural, con resultados ampliamente satisfactorios en términos de asignación de recursos y número de subsidios otorgados. Asimismo, se ha cumplido con el objetivo propuesto de focalizar dentro de los hogares beneficiados a los segmentos más pobres de la población.

182. El programa de vivienda social urbana tiene como meta incrementar en 502.000 el número de viviendas subsidiadas entre 1995 y 1998 (100% más que en el cuatrienio anterior); adicionalmente, el déficit de vivienda está siendo atacado con la financiación de otras 106.000 a través de recursos de crédito. De esta manera la meta para el cuatrienio es el mejoramiento o construcción de 608.000 viviendas. Cifras del Gobierno indican que los programas avanzan a marcha acelerada, con lo cual, al final de 1998 se habrá reducido en 41% el déficit de vivienda social urbana.

183. Estos alcances son todavía más importantes si se tiene en cuenta el contexto macroeconómico que enfrentó la economía colombiana entre 1995 y parte de 1997 y que el informe de la Alta Comisionada no precisa. Como se sabe, el programa de ajuste económico implicó las tasas de interés nominales más altas del decenio (y unas de las más altas de la historia) con el consecuente impacto sobre la financiación de vivienda. Sin embargo, es necesario aclarar que el anterior panorama fue satisfactoriamente superado, pues las tasas de interés nominales y reales se han reducido de manera sustancial, con un efecto particularmente benéfico para el mercado de la vivienda y la generación de empleo.

E. Empleo

184. Para analizar el aumento del desempleo en Colombia, como se dijo anteriormente, es necesario tener en cuenta el contexto económico que vivió el país. El desempleo aumentó a causa del debilitamiento del ciclo económico, forzado por el programa de ajuste, que originó una depresión en diversas actividades como la industria, la agricultura, el comercio y la construcción, las cuales han sido tradicionalmente generadoras de empleos para la mano de obra menos calificada.

185. Los desequilibrios creados por el programa de apertura indujeron a que se implementara un programa de ajuste basado en la restricción monetaria. El Banco de la República, entidad independiente del Gobierno, se excedió en la aplicación de las medidas de ajuste, llevando las tasas de interés a niveles sin precedentes e incentivando un profundo proceso de revaluación de la tasa de cambio, lo cual resintió la demanda agregada, afectó la producción local de bienes comercializables y, por lo tanto, obligó al cierre de empresas con los consecuentes despidos laborales.

186. Esta tendencia fue agravada por otros factores. Primero, por el proceso de

modernización tecnológica y de reconversión industrial que indujo a la sustitución de empleos y, segundo, por la mayor exposición de la economía a los ciclos económicos internacionales. De nuevo se hace un llamado de atención para que las Naciones Unidas analice de manera profunda el impacto que la globalización ha tenido sobre los indicadores de empleo, no sólo en los países en desarrollo, sino también en las naciones industrializadas, como lo demuestran los altos índices de desocupación en Europa.

187. Debe haber un nuevo consenso internacional que permita poner límites a esta situación que corre el riesgo de convertirse en un ingrediente adicional de descontento social en muchos países, pero que se torna aún más preocupante para las naciones en desarrollo cuyos sistemas democráticos e institucionales requieren de amplio apoyo popular.

188. Frente al aumento de los niveles de desocupación, el Gobierno ha trabajado proactivamente de manera que se logre compensar los efectos del ciclo económico recesivo y las tendencias de la mecanización, inherentes al proceso de globalización. En este sentido, se han implementado políticas activas generadoras de empleo como las inversiones en infraestructura y los programas de vivienda social. Como resultado, se generaron más de 200.000 empleos entre septiembre de 1994 y el mismo mes de 1996. Además, se calcula que los programas de vivienda permitieron la generación de cerca de 68.000 empleos directos e indirectos en el segundo semestre de 1997.

189. Por otra parte, la situación de los infantes trabajadores ha sido un tema de importancia vital dentro de la política social de la Administración Samper. Dentro de las acciones emprendidas para la erradicación del trabajo infantil y la protección al menor trabajador, se constituyeron cuatro comités regionales y se desarrolló el modelo de búsqueda activa de niños de alto riesgo. Además se activó el sistema de información, se implantó el proyecto de sensibilización a los trabajadores y empleadores, y se fortaleció la participación del sector privado y público dentro del programa.

190. Por último, fue presentado a consideración del Congreso el Código del Menor, el cual constituye una importante iniciativa gubernamental para proteger de forma integral los derechos de la población infantil.

F. Medio ambiente

191. Ante todo, es necesario aclarar que en el país no se deforestan 500.000 ha anuales, como lo dice el Informe de la Alta Comisionada, sino 200.000 ha, según cifras oficiales.

192. Por otra parte, los programas del "Salto Social" también han hecho énfasis especial en la protección al medio ambiente como herramienta fundamental para el desarrollo

sostenible. Se ha venido desarrollando el marco regulatorio de la política nacional ambiental y se ha fortalecido la labor del Ministerio del Medio Ambiente.

193. Uno de los logros más recientes en materia de protección ambiental ha sido la adopción de la estrategia de financiación de la inversión ambiental para Colombia 1998-2007, por parte del Ministerio del Medio Ambiente, la cual se propone con una visión de mediano y largo plazo plantear objetivos que sirvan de marco para llevar a cabo las acciones que implican el desafío de garantizar los recursos que se requieren para el mejoramiento del medio ambiente.

G. Alimentación

194. No es cierto que el abandono de grandes extensiones cultivables del campo colombiano se deba exclusivamente a la violencia que padece este sector. También se debe a la implementación de las políticas neoliberales que minaron las posibilidades de desarrollo agrícola del país. Este Gobierno ha considerado de importancia estratégica la reactivación de la actividad agrícola y por ello ha puesto en marcha iniciativas que, como el Contrato Social Rural, fomentan el aumento de capital social en el campo, la modernización de las instituciones que intervienen en el sector rural y la concertación entre el Estado y la sociedad civil organizada.

195. En cuanto a la desnutrición de la niñez, el Gobierno puede destacar el Pacto por la Infancia, como compromiso de la nación para crear una nueva cultura en favor de la niñez colombiana. A través del Pacto se atendieron 253.000 escolares con complementos alimenticios, se beneficiaron 85.000 niños campesinos del bono alimentario rural, y se trasladaron 340.000 escolares que estaban en el programa de refrigerio simple al programa de refrigerio forzado, duplicando así la meta establecida para el año de 1996. Con el programa de mejoramiento y apoyo alimentario se pasó a cubrir el 73% de los requerimientos nutricionales diarios de los niños.

196. En conclusión, por todas las razones expuestas anteriormente, no cabe duda de que el Gobierno colombiano está apoyando los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. El Gobierno está preocupado por la situación de pobreza y desigualdad que vive nuestro pueblo, y está tomando las medidas pertinentes que están a su alcance dadas las condiciones económicas y sociales por las que atraviesa el país. Nunca como ahora había existido tanta consciencia por parte de las instituciones del Estado acerca de la importancia de la inversión social como herramienta para favorecer los derechos humanos. Más aún, el Gobierno de Colombia está convencido de que gracias a la implementación de sus políticas de El Salto Social, se han abierto los espacios necesarios para que en el país empiece a generarse un nuevo consenso alrededor de temas de vital importancia para la democracia y

los derechos humanos tales como la necesidad de complementar el modelo de apertura con las inversiones en educación, salud, vivienda, seguridad social, infraestructura, etc.

197. Ese nuevo consenso ha hecho entender a la clase política colombiana y al común de los ciudadanos la importancia de la inversión en capital humano, complementaria a las inversiones físicas, como herramienta indispensable para alcanzar un desarrollo económico armónico en lo social y lo económico. Un desarrollo de este tipo, que tiene como fin último la equidad, es prenda de garantía de que disminuirán los desbalances sociales y, en consecuencia, se logrará cimentar un mejor clima para la paz y el respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

IV. VALORACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA OFICINA, RETOS Y PROPUESTAS

198. El trabajo de la Oficina del Alto Comisionado en Colombia, en desarrollo de su mandato, se ha orientado a contribuir, mediante cooperación, apoyo, observación y asesoría, en la búsqueda de soluciones encaminadas a mejorar la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el país. Sus tareas, se han adelantado con imparcialidad, independencia, objetividad y transparencia y constituyen un esfuerzo valioso para Colombia.

199. En esta primera etapa de su trabajo, la Oficina ha cumplido un papel acertado e importante en la creación de un ambiente propicio para recibir los aportes de la comunidad internacional, mediante interlocución permanente y de alto nivel con todas las instancias del Estado y con los diversos sectores de la sociedad.

200. Esto, sin duda constituye un avance fundamental e indispensable, que coloca a la Oficina en un lugar privilegiado para fomentar un clima de confianza entre todos los sectores interesados en la problemática, paso imprescindible para su solución.

201. Sin embargo, el Gobierno de Colombia considera indispensable que a partir de la experiencia de su primer año de gestión y en cabal desarrollo de su mandato, en la siguiente fase, la Oficina pueda contribuir mediante iniciativas, planes y programas específicos a coadyuvar en la puesta en marcha e impulso de políticas y acciones en beneficio del disfrute de los derechos humanos.

202. La función de asesoría de la Oficina es fundamental y debe ser reforzada, para lo cual la observación debe servir de fuente e inspiración para concebir propuestas viables, que constituyan una respuesta concreta a la realidad colombiana. La Oficina se ha limitado hasta ahora a reiterar recomendaciones de otros mecanismos de Naciones Unidas que

aunque son valiosos no avanzan en el diseño de propuestas para su puesta en práctica, tal y como lo prevé el literal e) del párrafo 7 del Acuerdo.

203. Igualmente y en la misma línea, sería importante el que, en la nueva etapa, se le prestara especial atención a la función establecida en el literal d) del párrafo 7 que hace referencia a la asesoría en programas de educación ciudadana.

204. El Gobierno ha aceptado que en 1998 el número de expertos se aumente. De acuerdo con lo expuesto en los párrafos anteriores, consideramos de la mayor importancia que el equipo sea complementado con expertos del más alto nivel, de modo que ello contribuya a la cualificación de las tareas de la Oficina.

205. El Gobierno tiene interés en que la Oficina continúe y aumente su capacidad de adelantar visitas locales, donde se presenten condiciones de violencia particularmente difíciles, a fin de promover, como lo ha venido haciendo, acciones preventivas por parte de las autoridades y de contribuir con su presencia a la distensión.

206. Frente al problema de desplazados, sería conveniente que la Oficina estrechara su contacto con ACNUR así como con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas para participar en la búsqueda de soluciones globales al problema.

207. El conflicto armado interno es la fuente principal de las violaciones a los derechos humanos en Colombia; la Oficina inscribe su mandato en este contexto de conflicto. Por ambas razones, el Gobierno considera de suma importancia que la Oficina, a partir de su capacidad de observación y seguimiento a las violaciones de las normas del derecho internacional humanitario, haga requerimientos constantes a nombre de la comunidad internacional de respeto a sus normas por parte de los grupos armados al margen de la ley y aliente el diálogo y la reconciliación. Todo ello incide de manera positiva y benéfica en sus labores en el terreno específico de la promoción y protección de los derechos humanos.

208. En síntesis, en la perspectiva de consolidar este novedoso mecanismo de cooperación internacional, el gran reto de la Oficina consiste en aumentar su accionar en la identificación de soluciones a las problemáticas de derechos humanos y derecho internacional humanitario que, a través del seguimiento independiente e imparcial a la situación, se refleje en aportes analíticos y programáticos para todos los sectores involucrados.