



Asamblea General

Distr. general
23 de marzo de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

34º período de sesiones

27 de febrero a 24 de marzo de 2017

Tema 2 de la agenda

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

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

Nota de la Secretaría

En el presente informe, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos celebra el acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

El Alto Comisionado destaca las tareas solicitadas a su Oficina en Colombia por las partes negociadoras para apoyar la consolidación de la paz, entre ellas la de presentar, en un capítulo especial en sus informes anuales al Consejo de Derechos Humanos, un informe sobre la aplicación de los aspectos de derechos humanos del Acuerdo.

En el informe, el Alto Comisionado describe la situación de los derechos humanos en relación con la paz, la seguridad, el desarrollo y la democracia. Destaca problemas concretos, especialmente en las zonas rurales, entre ellos la seguridad de los ciudadanos, la violencia relacionada con las actividades económicas ilegales, los atentados contra defensores de los derechos humanos, la corrupción y las disparidades en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

El informe contiene 15 recomendaciones.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él información más reciente.



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

I. Introducción

1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos felicita al Gobierno de Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y la sociedad colombiana por su determinación para avanzar en el proceso de paz después de medio siglo de conflicto armado. El 26 de septiembre de 2016, tras cuatro años de negociaciones, las partes en el conflicto firmaron un acuerdo de paz en Cartagena.

2. En un plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016 prevaleció el voto en contra del acuerdo de paz por un margen del 0,43%, con una abstención de más del 60%. Posteriormente, el Gobierno invitó a representantes de los sectores que habían votado en contra del acuerdo para intercambiar opiniones y sugerencias, que se presentaron a las FARC-EP. Se negoció entonces un texto revisado, sobre la base del cual se firmó en Bogotá, el 24 de noviembre, el acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que fue aprobado por el Congreso el 30 de noviembre. El Alto Comisionado acoge con satisfacción el carácter innovador del acuerdo de paz y su inclusión en él de las obligaciones preexistentes del Estado en materia de derechos humanos.

3. Habida cuenta del amplio contenido de derechos humanos del acuerdo de paz, las partes negociadoras solicitaron a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que, en colaboración con otros asociados, apoyara su aplicación. En concreto, se solicitó al ACNUDH:

a) Incluir en los informes anuales del Alto Comisionado al Consejo de Derechos Humanos un capítulo especial sobre la situación en Colombia en relación con la aplicación de los aspectos de derechos humanos del acuerdo de paz (punto 6.3.4);

b) Participar en calidad de asociado en la aplicación del capítulo 5 del acuerdo de paz relativo a los derechos de las víctimas (6.4.2);

c) Participar en calidad de invitado en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, encargada de elaborar y dar seguimiento a las medidas de lucha contra las organizaciones delictivas (3.4.3);

d) Participar en calidad de asociado en la aplicación de las cuestiones relacionadas con las garantías de seguridad individuales y colectivas para los miembros de las FARC-EP (6.4.2);

e) Participar en calidad de invitado permanente en el mecanismo encargado de elaborar y coordinar el plan estratégico de seguridad y protección para el nuevo partido o movimiento político de las FARC-EP (3.4.7.4.2);

f) Participar en calidad de asociado en el examen de la situación de los miembros o colaboradores de las FARC-EP privados de libertad (6.4.2);

g) Colaborar, cuando así se le solicite, en la verificación de la aplicación y el cumplimiento de las sanciones impuestas por el nuevo mecanismo de justicia penal de transición (5.1.2, párrs. 60 y 62 en relación con el párr. 53 d)).

4. El mandato integral del ACNUDH en Colombia se renovó hasta el 31 de octubre de 2019, lo que permitirá a sus 14 oficinas sobre el terreno seguir llegando a los lugares remotos y de difícil acceso afectados por la violencia y el conflicto armado, a fin de observar y analizar la situación de derechos humanos y asesorar a las autoridades locales.

** Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

El ACNUDH presta asesoramiento a sus homólogos nacionales de derechos humanos sobre cuestiones como la seguridad de los ciudadanos, las empresas, la situación de los defensores de los derechos humanos, las consultas previas, libres e informadas, la lucha contra la impunidad, la política sobre delincuencia, la salud y la educación, las víctimas, la reforma del sector de la seguridad y el género. El presente informe se basa en la labor de observación, análisis y cooperación técnica llevada a cabo por el ACNUDH para contribuir a mejorar la situación de los derechos humanos en toda Colombia.

5. El Alto Comisionado recuerda que su Oficina en Colombia depende de contribuciones voluntarias para cumplir su mandato, y señala que, aunque se ha solicitado al ACNUDH que asuma responsabilidades adicionales en virtud del acuerdo de paz, no se han aumentado los recursos disponibles.

6. En marzo de 2016, el Gobierno y el grupo armado organizado Ejército de Liberación Nacional (ELN) anunciaron una agenda oficial para las negociaciones de paz. Este diálogo se aplazó hasta 2017 debido a diversos obstáculos, como la falta de confianza entre las partes, las dificultades del Gobierno para generar una mayor inclusión social y económica y la continuación de los secuestros perpetrados por el Ejército de Liberación Nacional. Las hostilidades entre las partes siguieron afectando a los civiles.

7. El Alto Comisionado visitó Colombia del 24 al 29 de septiembre de 2016 para asistir a la ceremonia de firma del acuerdo de paz y reunirse con los representantes del Estado y la sociedad civil, incluido el sector privado, y el equipo de las Naciones Unidas en el país. Visitó Mampuján, Medellín, Quibdó y Bogotá. Durante su visita, el Alto Comisionado reiteró la adhesión del ACNUDH al proceso de paz basado en los derechos humanos.

8. En 2016, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Comité de Derechos Humanos examinaron la situación en Colombia¹.

II. Acuerdo de paz

A. Contenido de derechos humanos del acuerdo de paz

9. En términos generales, el acuerdo de paz cumple con las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos. Si se aplica de manera diligente, podría orientar al Estado en la superación de los problemas estructurales relacionados con los derechos humanos.

10. El acuerdo de paz contiene programas que promueven el bienestar social, el desarrollo, el estado de derecho y la democracia, todos los cuales tienen consecuencias en materia de derechos humanos, en cinco esferas: a) reforma rural integral; b) garantías de participación política; c) medidas estatales contra las organizaciones delictivas; d) soluciones para el problema de las drogas ilícitas, que combinen las medidas judiciales contra la delincuencia organizada con un enfoque de salud pública para los consumidores y alternativas económicas viables y sostenibles para los cultivadores; y e) medidas en relación con los derechos de las víctimas de las violaciones cometidas en el pasado. En el acuerdo también se prevé la creación de un sistema de justicia de transición que comprende una comisión de la verdad, una dependencia de búsqueda de los desaparecidos, una jurisdicción penal especial para la paz, y reparaciones.

11. En todo el acuerdo de paz se reitera la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos, en particular en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Además, se incorpora un enfoque de género y de interseccionalidad, sobre la base de los principios de igualdad y ejercicio efectivo progresivo. En el Acuerdo, las partes se comprometen a hacer frente a las vulnerabilidades y desigualdades históricas sufridas por las mujeres y las niñas, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales de la población y las minorías religiosas. A raíz de una campaña pública

¹ Véanse CRPD/C/COL/CO/1, CED/C/COL/CO/1 y CCPR/C/COL/CO/7.

sostenida, que incluyó una recomendación del Alto Comisionado, se incorporó una sección sobre los derechos de los indígenas y los afrodescendientes. El ACNUDH acoge con satisfacción que el acuerdo también excluya oficialmente toda posibilidad de amnistía o indulto para los delitos de violencia sexual.

12. El acuerdo de paz contempla garantías de seguridad para prevenir la violencia criminal en contra de los miembros de las FARC-EP que se reintegren. El ACNUDH destaca la complementariedad entre esas garantías y las obligaciones generales del Estado en materia de derechos y seguridad de la población.

13. La aplicación del acuerdo de paz puede aprovechar las estructuras e iniciativas estatales existentes, como el Sistema Nacional de Derechos Humanos², el proceso de restitución de tierras y reparación a las víctimas y el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2014-2018.

14. La demora en la aplicación del acuerdo de paz debida al plebiscito generó vulnerabilidad, incertidumbre e inseguridad para la población en las zonas de conflicto. También socavó la confianza de los miembros de las FARC-EP en el proceso de paz.

B. Medidas requeridas de fomento de la confianza

15. El reconocimiento voluntario de responsabilidad por violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado contribuye al fomento de la confianza en el proceso de paz. En septiembre de 2016, el Presidente de Colombia reconoció la persecución y violencia sistemáticas sufridas anteriormente por los miembros del partido político Unión Patriótica, y subrayó la responsabilidad del Estado de garantizar la no repetición. En 2016, las FARC-EP reconocieron su responsabilidad por la práctica del secuestro, la masacre de 1994 en La Chinita (Apartadó), la muerte en cautiverio de 11 diputados del Valle del Cauca en 2009 y el asesinato en 2015 de un defensor de los derechos humanos afrocolombiano. Las familias de los diputados muertos exigieron que también el Estado reconociera su responsabilidad.

16. No obstante, sigue habiendo dificultades al interior del Estado y de las FARC-EP en cuanto a cómo reconocer plenamente sus responsabilidades por las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas en el pasado, de una manera que satisfaga los derechos de las víctimas.

17. Para que el reconocimiento de las violaciones cometidas por funcionarios públicos contribuya eficazmente a la no repetición, debe tener plenamente en cuenta las dimensiones estatales, políticas, institucionales e individuales. Amplios sectores oficiales y políticos siguen negando que agentes estatales hubieran cometido violaciones graves, incluso en los casos en que el Presidente ha reconocido oficialmente la responsabilidad del Estado. Garantizar que el reconocimiento tenga un efecto reparador para las víctimas es uno de los desafíos trascendentales en materia política, jurídica y cultural que enfrenta la consolidación de la paz.

18. Las solicitudes de perdón de las FARC-EP solo podrán cumplir sus objetivos una vez que las víctimas las acepten y comiencen a beneficiarse de medidas de reparación más amplias.

19. La desvinculación de los niños de las FARC-EP, acordada por las partes, no puede postergarse. El 10 de febrero de 2016, las FARC-EP confirmaron públicamente que pondrían fin al reclutamiento de niños menores de 18 años. En el transcurso del año, las FARC-EP desvincularon oficialmente de sus filas a solo 13 niños. El programa de atención integral y reparación para los niños menores de 18 años aún está en proceso de construcción. El ACNUDH ve con preocupación las denuncias según las cuales se ha desvinculado a niños de las filas de las FARC-EP sin seguir el procedimiento oficial.

² Puede consultarse en español en www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx.

20. Si bien el acuerdo de paz contempla referencias generales a las garantías de no repetición, no contempla disposiciones sobre la forma de concretarlas. La no repetición entraña reformas institucionales estructurales, con la participación de las víctimas y la sociedad en su conjunto, a fin de garantizarles el respeto, la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos y el disfrute de una vida digna. En cuanto a la reintegración de los miembros de las FARC-EP, la no repetición entraña su contribución al mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades en que han tenido una presencia histórica. Todo miembro de las FARC-EP involucrado en delitos después de su desmovilización debe ser procesado por el sistema de justicia ordinario y no por el de transición.

C. Aspectos del acuerdo de paz seleccionados para ser objeto de seguimiento

21. El Alto Comisionado determinó algunos aspectos de derechos humanos del acuerdo de paz que requerirán seguimiento.

22. El componente central del acuerdo de paz es su contenido de derechos humanos, que debe facilitar la complementariedad en la aplicación de todos los aspectos conexos. También debe permitir la coordinación y coherencia institucional necesaria para generar mejoras estructurales en la vida de los titulares de derechos.

23. El sistema integral de justicia de transición contemplado en el acuerdo de paz tiene por objeto consolidar la paz mediante el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas. Ello requiere coordinación y coherencia entre las distintas entidades del sistema y con otras instituciones nacionales. También es fundamental una secuencia de aplicación eficaz. Entre sus problemas cabe mencionar la ambigüedad y la falta de precisión en los nuevos mandatos institucionales y marcos jurídicos, así como las necesidades de recursos, la superposición de funciones y el gran número de casos que deben tramitarse. Entre los obstáculos externos al logro de buenos resultados por el sistema figuran la inseguridad y el interés de algunos sectores poderosos en eludir la rendición de cuentas.

24. El acuerdo de paz establece un plazo de entre dos y tres años para que el Fiscal General, el sistema de justicia militar, el Procurador General, el Contralor General y el Congreso presenten informes a la jurisdicción penal especial para la paz sobre las investigaciones en curso de los delitos relacionados con el conflicto. Esas entidades deben garantizar la calidad y exhaustividad de sus informes. Ello permitirá que la jurisdicción penal especial para la paz actúe con celeridad en las investigaciones, los enjuiciamientos, la atribución de responsabilidad y el establecimiento de la verdad. El ACNUDH entiende que la referencia que se hace en el acuerdo de paz a las investigaciones “concluidas” incluye las archivadas en los sistemas de justicia ordinaria, militar y disciplinaria, que contribuirán a detectar los casos y modalidades de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y a establecer las responsabilidades por su comisión.

25. El Alto Comisionado reitera sus observaciones anteriores acerca de la necesidad de que, para facilitar la labor del sistema de justicia de transición, se realicen cambios de índole jurídica, institucional, presupuestaria y cultural por lo que se refiere a la determinación de los archivos estatales que deben poder consultarse, así como a su protección, uso y acceso a ellos³. El ACNUDH acoge con satisfacción las facultades conferidas al Secretario Ejecutivo de la jurisdicción especial para la paz para ordenar la protección de los documentos públicos o privados relacionados con el conflicto. Asimismo, reitera la necesidad de proteger todos los archivos relacionados con las violaciones graves de los derechos humanos cometidas en el pasado. Aunque en el acuerdo de paz se omite la referencia a la necesidad de que las FARC-EP aporten sus archivos, estos deben incluirse y tratarse con los mismos criterios aplicados a los archivos estatales.

26. Anteriores experiencias de desmovilización y reintegración en Colombia ilustran la denigración y la violencia que puede enfrentar los dirigentes y miembros de las organizaciones políticas nuevas, así como el riesgo de que los desmovilizados se involucren

³ Véase A/HRC/31/3/Add.2, párrs. 49 a 51 y 99 f).

en actividades delictivas. La seguridad y el acceso a condiciones de vida dignas para los hombres y mujeres desmovilizados son fundamentales para la consolidación de la paz. El establecimiento oportuno y el funcionamiento eficaz de los mecanismos de seguridad y protección para ellos, y la creación de empleo que contribuya a la infraestructura social pueden fortalecer la reintegración.

27. La participación pública es un principio transversal del acuerdo de paz y debe orientar todas las fases de la aplicación. No debe reducirse a una mera formalidad, en particular en el sistema integral de justicia de transición.

28. La aplicación del acuerdo de paz requiere la contratación de numeroso personal que debe incluir a personas de las comunidades afectadas por el conflicto. Garantizar desde el comienzo la participación de la población local y proporcionar a las comunidades beneficios económicos visibles son formas de contribuir a la sostenibilidad de la paz a nivel local. Todo el proceso debe guiarse por el principio de “no causar daño”.

29. Es urgente lograr la inclusión política, social y económica y el empoderamiento de los líderes comunitarios. Experiencias anteriores, como la de las “zonas de consolidación” promovidas por el Gobierno durante el último decenio, ponen de manifiesto la importancia de garantizar la presencia de todas las instituciones, no solo las Fuerzas Armadas, así como la participación de la comunidad sin estigmatización.

30. El ACNUDH acoge con satisfacción la estrategia publicada en noviembre por la Defensoría del Pueblo para promover los derechos humanos en la consolidación de la paz y espera que se asignen recursos suficientes para su aplicación efectiva. Asimismo, toma nota de la intención del Procurador General entrante de crear una dependencia para la paz y la convivencia con miras a dar seguimiento a los compromisos contraídos en el acuerdo de Paz.

D. Aplicación del acuerdo de paz hasta la fecha

31. El 13 de diciembre de 2016, la Corte Constitucional ratificó el procedimiento legislativo especial creado para aprobar por vía rápida leyes para la aplicación del acuerdo de Paz.

32. Preocupan al ACNUDH varios aspectos de un proyecto de reforma constitucional⁴ aplicable a los agentes del Estado, que se presentó por el procedimiento de vía rápida. El proyecto de ley restringe y distorsiona el marco jurídico que deben aplicar los jueces a las presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Militares o de la Policía, y no se ajusta a las normas internacionales sobre la responsabilidad del superior jerárquico y del mando.

33. La definición de “control efectivo” en el acuerdo de paz, relativa a la responsabilidad penal de los superiores jerárquicos civiles o militares, es parcial y no se ajusta a las normas internacionales. El control efectivo, así como el alcance de las amnistías, debe interpretarse en consonancia con las normas y la jurisprudencia internacionales para garantizar a las víctimas los derechos a la justicia y a la no repetición. La Fiscal de la Corte Penal Internacional podría manifestarse públicamente para dar claridad sobre las normas aplicables en materia de responsabilidad del superior jerárquico.

34. El 30 de diciembre de 2016, se aprobó por la vía rápida la Ley núm. 1820, relativa a las amnistías, los indultos y los tratamientos penales especiales. La Ley contiene referencias abstractas a los derechos de las víctimas, sin establecer mecanismos o procedimientos para su ejercicio efectivo. Revela, asimismo, disposiciones, ambigüedades y lagunas que no se ajustan a las normas internacionales y socavan la importancia primordial que el Gobierno y las FARC-EP habían conferido anteriormente a los derechos de las víctimas. El Alto Comisionado ve con suma preocupación que estos factores, si no se enfrentan, pueden contribuir a la impunidad de los autores de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

⁴ Proyecto de acto legislativo 002 de 2016, Cámara de Representantes.

35. La Ley núm. 1820 prohíbe formalmente la concesión de amnistías o indultos en caso de violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. No obstante, para los funcionarios del Estado y miembros de las FARC-EP que hayan estado privados de libertad durante cinco años o más prevé un programa de libertad condicional sin tener en cuenta la gravedad de sus delitos. El Alto Comisionado lamenta que la tarea de proponer los funcionarios públicos que serán considerados para la libertad condicional no se haya asignado, como lo exige el estado de derecho, a una entidad independiente e imparcial, que no tenga relación alguna con los posibles beneficiarios de la puesta en libertad. Además, la Ley no establece criterios objetivos y basados en derechos para evaluar la admisibilidad de los posibles beneficiarios. Además, tampoco prevé un sistema eficaz para el seguimiento y control de los miles de posibles beneficiarios, a fin de prevenir la obstrucción de la justicia y la intimidación de las víctimas y los testigos.

36. Aún no se han propuesto disposiciones para regular la depuración de los funcionarios públicos vinculados a violaciones graves de los derechos humanos.

37. A finales de 2016, aún no estaban listas las zonas de agrupamiento temporal previo al desarme y reintegración de los miembros de las FARC-EP. Esto generó desconfianza y vulnerabilidad entre los miembros de las FARC-EP e incentivó la deserción o la vinculación a grupos delictivos. Para que la reintegración sea satisfactoria, se necesitan cronogramas, medidas y responsabilidades definidos claramente con la participación de la sociedad.

38. La aplicación del acuerdo de paz requiere una importante inversión de recursos. A fin de generar resultados sostenibles para las comunidades, la financiación debe planificarse con un enfoque basado en los derechos. A finales de 2016, la planificación presupuestaria para la aplicación seguía estando en una etapa preliminar.

III. Derechos humanos en tiempos de paz, seguridad, desarrollo y democracia

39. El ACNUDH determinó las siguientes situaciones, dificultades y oportunidades estructurales en materia de derechos humanos que requieren atención a fin de fortalecer la consolidación de la paz, en particular en las zonas rurales.

A. Dificultades en las zonas rurales

40. En determinadas zonas rurales, las FARC-EP han impuesto durante decenios su control sobre la población. Con su retirada de esas zonas y su traslado a las zonas de agrupamiento temporal, ha aumentado el riesgo de violencia relacionada con las actividades económicas ilegales. Antes de que terceros consoliden nuevas formas de control ilegítimo, es necesario fortalecer la presencia integral de las autoridades civiles y habilitarlas plenamente para que cumplan sus responsabilidades de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos de la población rural.

41. A fin de generar inclusión política, social y económica, es esencial que, en cada fase, las actuales iniciativas estatales para fortalecer la justicia en las zonas rurales tengan enfoque de género y de interseccionalidad, cuenten con la participación de la comunidad y garanticen la plena rendición de cuentas institucional. Solo mediante el efectivo reconocimiento y fortalecimiento del papel de los pueblos indígenas y sus autoridades, así como de las comunidades afrodescendientes, las mujeres y los líderes rurales, puede garantizarse la buena gobernanza y prevenirse la aparición de vacíos de poder.

42. En relación con la violencia y la delincuencia en las zonas rurales, el ACNUDH siguió observando dificultades en la obtención del acceso a la justicia. El personal de la Fiscalía General de la Nación enfrentó dificultades constantes para llegar a las zonas remotas con miras a desempeñar sus funciones. El excesivo número de investigaciones asignadas a cada fiscal, las consideraciones de seguridad, la escasez de investigadores y las dificultades de transporte obstaculizaron el avance en las investigaciones.

B. Violencia y actividades económicas ilegales

43. El ACNUDH observó la relación existente entre la violencia y las zonas donde se cultiva coca, marihuana o adormidera, se trafica con drogas o se realizan actividades mineras ilícitas, por ejemplo, en la costa del Pacífico y en el Bajo Cauca y el Catatumbo. Esas zonas también suelen tener un historial de despojo de tierras. Este tipo de violencia aumentó cuando se inició la desmovilización de las FARC-EP.

44. Los actores vinculados a la delincuencia organizada, incluida la transnacional, y a la delincuencia local, así como los disidentes de las FARC-EP y los grupos armados organizados Ejército de Liberación Nacional y Ejército de Liberación Popular, han competido para controlar, explotar y beneficiarse de las actividades económicas ilegales. La situación de pobreza, marginación y falta de oportunidades imperante en estas zonas, en su mayoría rurales, además de la corrupción y la escasa presencia del Estado, han facilitado el desarrollo de las actividades económicas ilegales. La violencia resultante de dichas actividades ha afectado a las comunidades, sus líderes y las autoridades locales.

45. Las respuestas del Estado a la violencia deben tener en cuenta los factores estructurales que favorecen las actividades económicas ilícitas, en particular la corrupción, a fin de garantizar a la población el disfrute de la totalidad de los derechos. Se debe asegurar la coordinación a nivel nacional y local para garantizar una efectiva prevención social, comunitaria y situacional del delito, así como la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan.

C. Derechos económicos, sociales y culturales

46. Colombia, país de ingresos medianos, es uno de los cinco países con mayores niveles de desigualdad en la región⁵. Esto se manifiesta en la disparidad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales entre las zonas rurales y las urbanas y dentro de las zonas urbanas. En las zonas rurales, conjuntamente con el Gobierno se han detectado los principales obstáculos para el disfrute de los derechos humanos, entre los que figuran los siguientes: la limitada presencia y capacidad local del Estado; la ineficaz coordinación entre las entidades nacionales y las locales; el conflicto armado; el limitado acceso a la justicia; la corrupción; la insuficiente integración de los derechos en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; la insuficiente medición del ejercicio efectivo progresivo de los derechos; y la limitada rendición de cuentas. El acuerdo de paz, en particular los puntos relacionados con la reforma rural integral y la solución del problema de las drogas ilícitas, ofrece la oportunidad de resolver esos problemas de manera integral. Ocuparse de los derechos económicos, sociales y culturales ayudaría a superar la violencia y la exclusión y mejoraría el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

47. En informes anteriores sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, el Alto Comisionado reiteró la obligación del Estado de adoptar medidas en favor de la igualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar indicadores para evaluar su ejercicio efectivo progresivo. Se deben perfeccionar los instrumentos de medición del Sistema Nacional de Derechos Humanos para que el Estado pueda evaluar la situación actual y fortalecer así la aplicación de las políticas públicas. El Departamento de Prosperidad Social, con el apoyo del ACNUDH, está introduciendo experimentalmente un mecanismo para vigilar las políticas y programas en favor del derecho a la alimentación y al agua de los indígenas wayúus.

48. El ACNUDH siguió observando dificultades en la adopción de medidas para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo en La Guajira, donde los problemas nutricionales afectan principalmente a los niños indígenas wayúus. En ese departamento, entre enero y noviembre de 2016, el Instituto Nacional de Salud informó de 352 casos de niños con bajo peso al nacer y 75 muertes por malnutrición, el 16% de ellos menores de 5 años. La falta de datos censales precisos sobre la población wayúu da lugar a un subregistro, y hay grandes disparidades entre las estimaciones departamentales y

⁵ Véase <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175.es.pdf>.

las de las autoridades nacionales. Para superar este problema, el Gobierno está llevando a cabo varias iniciativas cuyos efectos requerirán una evaluación periódica.

49. Las investigaciones de la Fiscalía General sobre la situación en La Guajira, descritas en el informe anual de 2015 del Alto Comisionado⁶, siguieron revelando irregularidades en la contratación estatal de servicios de educación, salud, atención de la primera infancia, acueductos y otras obras públicas. En octubre, el Fiscal General indicó que la corrupción en La Guajira era sistemática y anunció que había presentado cargos contra 41 personas. El ACNUDH espera que continúe la investigación diligente en la Guajira y se replique en otras partes del país donde la corrupción también socava las iniciativas del Estado en favor del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Teniendo en cuenta que la Contraloría General ha venido publicando informes de auditoría en relación con esta situación como mínimo desde 2011, el ACNUDH pone de relieve la importancia de una mayor coordinación entre las entidades de justicia y las de supervisión.

50. Con respecto al derecho a la salud, persisten problemas en relación con el cumplimiento de las normas mínimas de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en muchas zonas rurales, especialmente en las que residen pueblos indígenas y afrodescendientes, como Amazonas, Antioquia, Arauca, Caquetá, Chocó, La Guajira y Putumayo. En algunas partes del país, el ACNUDH siguió observando repetidos retrasos de hasta seis meses en el pago de los sueldos del personal de salud.

51. El ACNUDH observó los efectos que tiene la contaminación de las fuentes de agua resultante de la minería ilegal en la salud de las comunidades indígenas que viven a lo largo del río Caquetá, en Caquetá y Amazonas. Además, el ACNUDH verificó la irregularidad del acceso de los niños a las vacunas, a pesar de los planes de vacunación previstos en la legislación nacional. Es necesario mejorar la calidad de la información estadística sobre la situación de la salud.

52. En Chocó, los niños indígenas y afrodescendientes siguen muriendo de enfermedades prevenibles debido a la limitada disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud y la falta de agua potable y servicios de saneamiento básicos. En Ríosucio solamente, entre enero y agosto de 2016 se informó de la muerte de nueve niños. Según el Ministerio de Salud, la tasa de mortalidad materna en Chocó es de 181,64 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que en Bogotá es de 33,70. La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años en Chocó es de 31,86 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, mientras que en la capital es de 11,75. Entre enero y noviembre de 2016, el Gobierno registró 20 muertes por malnutrición en Chocó. El 35% de las víctimas eran menores de 5 años de edad.

53. En 2012, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Colombia notificó una cobertura bruta de la enseñanza primaria del 111%. Ahora bien, el disfrute del derecho a la educación universal y gratuita, en particular en las zonas rurales, sigue viéndose menoscabado por obstáculos que generan deserción escolar, entre ellos la presencia de minas antipersonal. El ACNUDH observó que la asistencia escolar en los municipios de Valle del Guamuez (Putumayo) y Tumaco (Nariño) se vio entorpecida por la falta de agua potable y electricidad en las escuelas, la escasez de carreteras y transporte y la incapacidad de muchas familias para pagar el material escolar, los uniformes y los alimentos.

D. Defensores de los derechos humanos

54. La situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos siguió siendo motivo de preocupación en 2016. Durante todo el año, el ACNUDH registró 389 atentados, a saber: 59 asesinatos⁷; 44 agresiones; 210 amenazas, 69 de ellas colectivas; 72 violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad, entre ellas la toma de fotografías, la vigilancia y el robo de computadores; 3 desapariciones forzadas; y 1 caso de violencia sexual. Entre las 59 víctimas asesinadas figuraban 4 mujeres, 6 líderes indígenas, 3

⁶ Véase A/HRC/31/3/Add.2, párr. 77.

⁷ Otros cuatro asesinatos siguen siendo objeto de verificación.

dirigentes de grupos de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, 3 dirigentes sindicales, 1 líder afrodescendiente y 2 líderes de grupos de jóvenes. Si bien se produjeron más agresiones y asesinatos de sindicalistas y miembros de movimientos sociales y políticos, las estadísticas mencionadas solo incluyen las agresiones contra dirigentes.

55. Los departamentos con mayor número de asesinatos verificados de defensores de los derechos humanos fueron: Cauca (14), Antioquia (7), Norte de Santander (6) y Córdoba (4). Las zonas más afectadas por agresiones de todo tipo de fueron los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca, Meta y Antioquia y la ciudad de Bogotá.

56. En lo que respecta a los autores de los 59 asesinatos verificados mencionados antes, 44 de ellos (el 74,5%) tenían al parecer relación con grupos o personas con intereses delictivos; 4, con el Ejército de Liberación Nacional; 1, con el Ejército Popular de Liberación; 2, con las milicias de las FARC-EP; 1, con disidentes de las FARC-EP; 6, con actores privados; y 1, con la Policía Nacional, durante una protesta social.

57. En los casos de asesinatos verificados mencionados, 43 (el 73%) de las víctimas desempeñaban su labor en zonas rurales. De ellas, 25 fueron asesinadas en zonas con una presencia histórica de las FARC-EP. Estas cifras contrastan con las de 2015, año en que el ACNUDH registró 25 asesinatos en las zonas rurales. Ese aumento está relacionado con: los vacíos de poder que han dejado las FARC-EP; la escasa o ineficaz presencia del Estado; la percepción de los actores delincuentes de que los defensores de los derechos humanos son obstáculos para sus intereses; la persistente estigmatización de los defensores de los derechos humanos; el recurso a la violencia para resolver controversias entre miembros de las comunidades; la competencia entre grupos delictivos por el control de las actividades económicas ilícitas; y el acceso limitado a los derechos económicos, sociales y culturales.

58. El ACNUDH registró 11 casos de detención y reclusión de defensores de los derechos humanos en las zonas rurales con presencia de actores armados. El ACNUDH ha presentado anualmente información sobre la forma en que esas detenciones a menudo dan lugar a reclusiones prolongadas antes de que el defensor sea puesto en libertad por falta de pruebas. Esto arroja dudas sobre la diligencia, legalidad, imparcialidad e independencia de las investigaciones. Es necesario llevar a cabo un examen de la situación, con la participación de la Fiscalía Nacional Especializada contra el Terrorismo, a fin de determinar de qué manera se utiliza el servicio de inteligencia militar para generar investigaciones penales.

59. Condenar a quienes atacan a los defensores de los derechos humanos es una salvaguardia fundamental y eficaz para la satisfacción y la no repetición. El ACNUDH ha reiterado su preocupación por el alto nivel de impunidad de las agresiones contra los defensores de los derechos humanos. Si bien valora las diversas iniciativas de la Fiscalía General en los últimos años en esta esfera, el Alto Comisionado señala que esas gestiones deben arrojar más resultados. La eficacia de los resultados de la Fiscalía debe medirse por la calidad de sus investigaciones y su capacidad para lograr enjuiciamientos efectivos. Habida cuenta de la complejidad de investigar las agresiones contra los defensores de los derechos humanos, el ACNUDH considera que un ajuste de los incentivos institucionales para recompensar a los fiscales por los avances logrados en la investigación en estos casos podría tener efectos positivos.

60. El ACNUDH acoge con satisfacción las seis condenas logradas por la Fiscalía General en 2015 y 2016 contra autores de asesinatos de defensores de los derechos humanos. Otros 12 casos están en etapa de juicio, en espera de decisiones judiciales.

61. La nueva Directiva núm. 011 sobre la investigación de amenazas contra los defensores de los derechos humanos, el Memorando núm. 00042 sobre la investigación de delitos contra grupos vulnerables, incluidos los defensores, y un protocolo sobre respuesta rápida en caso de asesinatos y amenazas contra los defensores constituyen avances prometedores y deben aplicarse con diligencia.

62. El ACNUDH toma nota de los progresos logrados por el Fiscal General en el contexto del diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil, conocido como la Mesa Nacional de Garantías, en la detección de los casos de asesinatos de defensores de los derechos

humanos desde 1994. A raíz de los cambios realizados desde 2004 en sus sistemas de gestión de la información, la Fiscalía General no ha podido aún localizar en su registro 193 de los 766 casos detectados hasta la fecha. Las instituciones participantes en la Mesa Nacional deben velar por que sus representantes tengan poder de decisión e informar sobre avances concretos en la aplicación y repercusión de las políticas, iniciativas y campañas, y no solo sobre su promoción.

63. El ACNUDH reconoce la labor que está llevando a cabo la Unidad Nacional de Protección para responder a las numerosas y variadas necesidades de protección en Colombia. Sin embargo, y a pesar del gran número de medidas no vinculantes de protección que ha adoptado esta en las zonas rurales, aún no se han evaluado la idoneidad y la eficacia de sus medidas de protección para los defensores de los derechos humanos en las zonas rurales. Sobre la base de la información disponible, el ACNUDH observa que, a pesar del aumento de los asesinatos de esos defensores, solo el 20% de las medidas de protección vinculantes adoptadas estaban destinadas a las zonas rurales. Además, señala la necesidad de garantizar que los analistas de la Unidad Nacional de Protección puedan llegar a los defensores de los derechos humanos en las zonas rurales para entrevistarse con ellos de conformidad con los procedimientos establecidos.

64. Las medidas preventivas adoptadas por las instituciones civiles en relación con los atentados contra los defensores de los derechos humanos siguen siendo un desafío fundamental. El ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo apoyan los mecanismos de prevención creados por el Gobierno, como las Mesas Territoriales de Prevención de Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos, adscritas al Ministerio del Interior, y la Subcomisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, que recibe y verifica las denuncias de agresiones y las verifica *in situ*.

E. Seguridad ciudadana

1. Seguridad ciudadana para la paz

65. En el contexto del proceso de paz, el Alto Comisionado observa con preocupación la intervención de las fuerzas militares en tareas de seguridad ciudadana, que van desde la gestión de las manifestaciones públicas hasta la lucha contra la delincuencia organizada. El ACNUDH reitera que las fuerzas militares no son responsables de la seguridad de los ciudadanos. Constitucionalmente, tienen la misión de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. La policía tiene la responsabilidad de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. En situaciones excepcionales y con arreglo a procedimientos establecidos, la Policía Nacional puede requerir asistencia militar, la cual, a fin de respetar la vida y la integridad física, debe prestarse de conformidad con el principio de la primacía de la policía y con una rigurosa supervisión civil independiente. Esta división constitucional de funciones refleja las normas internacionales y regionales de derechos humanos.

66. Los planes, protocolos y otros procedimientos actuales que justifican que las fuerzas militares desempeñen una función en la seguridad pública no reflejan adecuadamente esas normas internacionales y regionales de derechos humanos ni tampoco la Constitución y la ley, incluido el nuevo Código Nacional de Policía. Es el caso, por ejemplo, de la Directiva núm. 15 del Ministerio de Defensa, de 22 de abril, en la que la expresión “grupos armados organizados”, término del derecho internacional humanitario que debe determinarse objetivamente, se utiliza para referirse a los grupos delictivos, como los grupos delictivos organizados definidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que el Estado debe enfrentar en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y no con arreglo al derecho internacional humanitario. Los derechos humanos de la población quedan en situación de riesgo con esa manera de proceder, al promoverse la utilización de la fuerza letal en situaciones y condiciones en que, de conformidad con el estado de derecho, esta no es legítima.

67. Además, el ACNUDH expresa preocupación por las propuestas de algunas autoridades locales de crear vicealcaldías de seguridad, y de que esas funciones sean desempeñadas por personal militar activo en comisión. Con ello se asignarían al personal militar funciones y responsabilidades que, de conformidad con la Constitución, la jurisprudencia y las normas internacionales, no son aplicables a su formación y doctrina.

68. El ACNUDH considera positivas las recientes iniciativas institucionales en contra de la corrupción militar y policial. La corrupción policial es más visible, habida cuenta del contacto diario de la policía con la población. El ejemplo, compromiso y liderazgo de los oficiales superiores de esas instituciones, así como una supervisión externa rigurosa, pueden potenciar el impacto de las políticas institucionales de lucha contra la corrupción. La visibilidad de la corrupción no puede ser una justificación para distorsionar las funciones asignadas por la Constitución a las instituciones del sector de la seguridad.

69. Para que la policía pueda asumir plenamente su misión constitucional en el contexto del posconflicto, además de enfrentar con firmeza la corrupción, debe fortalecer su cultura institucional en materia de derechos humanos. El ACNUDH y el Inspector General de la Policía han detectado conjuntamente deficiencias en la formación policial, en el funcionamiento de los mecanismos de control interno, y en el mando y control. En ese proceso serían provechosos la franqueza y el diálogo transparente con la sociedad civil. A fin de reforzar la implantación sostenible de todas las instituciones civiles, es urgente aumentar el número de carabineros desplegados (policía rural) en las zonas rurales para poder garantizar allí el orden público. El ACNUDH ha dado a conocer la experiencia internacional de otros procesos de paz en materia de reorientación y fortalecimiento el sector de la seguridad. Es necesario contratar, capacitar y desplegar nuevos agentes de policía —hombres y mujeres— en las zonas afectadas por el conflicto.

70. El ACNUDH expresa preocupación por la situación de un capitán de la Policía que denunció violaciones de los derechos humanos y otras irregularidades en la institución. Su caso y otros casos en otras instituciones ilustran la necesidad de fortalecer en todo el Estado la protección de los denunciantes de irregularidades, en consonancia con las normas internacionales de lucha contra la corrupción.

71. El ACNUDH lamenta que, a pesar de la necesidad de distribuir los limitados recursos públicos de manera eficaz y eficiente en el contexto del proceso de paz, y habida cuenta de la necesidad de que la policía disponga de los recursos necesarios para asumir plenamente su papel en el posconflicto, el Ministerio de Defensa haya decidido, a finales de 2016, no reasignar recursos financieros de las Fuerzas Militares a la Policía Nacional.

2. Ejecuciones extrajudiciales en 2016

72. El ACNUDH documentó seis casos de privación arbitraria de la vida en 2016, de los que fueron responsables miembros del Ejército o de la Policía en Bolívar, Norte de Santander, Cesar, Nariño y Antioquia. Una de las víctimas era una niña. Una de las muertes ocurrió durante las operaciones contra la minería ilegal llevadas a cabo de manera conjunta por militares y policías; otra, durante una operación militar contra el Ejército de Liberación Nacional; y otra, en una operación militar de lucha contra el secuestro. En tres casos estuvieron implicados agentes de la Policía durante protestas sociales o en puestos de control.

73. Los factores que contribuyeron a que estos resultados se produjeran están relacionados con la planificación de las operaciones para hacer efectivos los derechos, los protocolos aplicables sobre el uso de la fuerza en zonas urbanas y públicas, el mando y control y la disciplina táctica. El riesgo de privación arbitraria de la vida se acentúa cuando las fuerzas militares participan en tareas que no corresponden a su misión constitucional.

F. Ejecuciones extrajudiciales del pasado

74. En abril y julio de 2016, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad agravada del Estado en múltiples hechos, entre ellos las ejecuciones extrajudiciales sistemáticas y generalizadas, conocidas como “falsos positivos”, y censuró por ellos al Ministerio de

Defensa, el Ejército Nacional y la Policía Nacional. Indicó que esos delitos revelaban deficiencias estructurales y controles inadecuados en las Fuerzas Militares en materia de reclutamiento y disciplina, así como en su funcionamiento y en el ejercicio de sus responsabilidades institucionales.

75. El ACNUDH había documentado anteriormente problemas de voluntad institucional para garantizar la eficacia de los controles militares internos en relación con los casos de “falsos positivos”. Esto se puso de manifiesto, por ejemplo, en la aprobación de los pagos a falsos informantes, así como en la utilización de incentivos y presiones institucionales inadecuados para la obtención de “resultados” militares.

76. El ACNUDH acoge con satisfacción la orden del Consejo de Estado de que, como garantía de no repetición, las Fuerzas Militares elaboren planes de inteligencia integrales para controlar a sus miembros. Las políticas deben examinarse y fortalecerse a la luz de esta decisión judicial y de los informes sobre: a) las “15 medidas” de control interno de las Fuerzas Militares, elaboradas en 2013 por el ACNUDH, el Ministerio de Defensa y el Comando General; y b) los cinco mecanismos de control interno en la Policía en materia de derechos humanos, elaborados en 2015 por el ACNUDH y el Inspector General de la Policía Nacional.

77. El ACNUDH encomia el acto público del Ministro de Defensa y el Comandante del Ejército en el que, sentando un precedente, reconocieron como héroe nacional a un sargento del Ejército por haber demostrado liderazgo, honor y lealtad militar al denunciar, desde 2007, las ejecuciones extrajudiciales cometidas por algunos compañeros y superiores. Durante casi diez años, el sargento había sido objeto de represalias, denegación de la protección estatal y denigración por integrantes de alto rango de la institución. Este caso pone de manifiesto la necesidad de generar las condiciones necesarias para que los funcionarios del sector de la seguridad participen libremente en los mecanismos de justicia de transición.

78. El ACNUDH reconoce la labor de los fiscales decididos a investigar las ejecuciones extrajudiciales conocidas como “falsos positivos”. Según la Fiscalía General, en el contexto de las 2.316 investigaciones abiertas a fecha de 31 de diciembre de 2016, entre enero y septiembre se había condenado a 133 civiles y miembros de las Fuerzas Militares. El ACNUDH observa que la Fiscalía General comunicó varias estadísticas distintas sobre esos procesos.

79. Ahora bien, teniendo en cuenta las modalidades en la planificación, comisión y encubrimiento de los asesinatos conocidos como “falsos positivos”, la responsabilidad no puede limitarse a los autores materiales. Solo 1 de los 14 generales del Ejército actualmente investigados por esos hechos ha sido llamado a juicio. El Fiscal General debe dar prioridad a la investigación de esos y otros jefes. El ACNUDH exhorta al Estado a que, de conformidad con los informes públicos de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, garantice el suministro a la Corte de información completa y pertinente sobre los avances en las investigaciones contra oficiales de alto rango en los casos de “falsos positivos”⁸.

80. La lucha contra la impunidad no se limita al procedimiento penal. El ACNUDH observó con preocupación que, a causa de la inacción en los últimos años del anterior Procurador General de la Nación, se han cerrado las investigaciones disciplinarias con respecto a altos mandos en casos de “falsos positivos” cuyo plazo de prescripción se había superado.

81. En noviembre de 2016, cinco oficiales de alto rango implicados en ejecuciones extrajudiciales conocidas como “falsos positivos” cometidas por soldados bajo su mando, y que habían recibido diversos beneficios por estos “resultados”, fueron ascendidos a brigadier general y mayor general. Para justificar su decisión, el Gobierno y el Congreso esgrimieron la ausencia de condenas penales contra los oficiales, haciendo caso omiso de que las responsabilidades políticas y administrativas no pueden depender de la existencia de

⁸ Véanse, Fiscal de la Corte Penal Internacional, “Report on Preliminary Examination Activities”, 2016, que puede consultarse en www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe-eng.pdf, párrs. 241 y 252; y 2015, que puede consultarse en www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Eng.pdf, párrs. 158 y 164.

una sentencia en que se determine la responsabilidad penal individual. De conformidad con las obligaciones internacionales de Colombia, esas decisiones deben incorporar criterios de derechos humanos.

G. Reforma del sector de inteligencia

82. El acuerdo de paz subraya la función desempeñada por la inteligencia en la lucha contra la delincuencia. Ahora bien, el proceso de reforma del servicio de inteligencia militar, civil y policial establecido en la Ley de Inteligencia (de 2013) no ha avanzado al ritmo necesario para la consolidación de la paz ni de una manera que permita a la población tener la seguridad de que no se repetirán las violaciones de los derechos humanos del pasado.

83. En el acuerdo de paz se reitera la obligación de “depurar” los archivos de seguridad nacional, entre ellos los archivos de inteligencia, de información sobre los defensores de los derechos humanos, miembros de la oposición y miembros del nuevo movimiento político FARC-EP, cuando no haya ninguna razón legítima para su inclusión. En julio, la Comisión Interinstitucional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia presentó a la Presidencia un informe que contenía recomendaciones sobre los criterios para la conservación, retiro y almacenamiento de información de inteligencia, informe que el ACNUDH considera que debe ser objeto de debate público antes de iniciar la “depuración” prevista dentro de un plazo de un año. En el informe, la Comisión destacó la necesidad de crear un mecanismo autónomo con facultades para revisar y desclasificar, por motivos de derechos humanos, la información de inteligencia. El Gobierno informó al ACNUDH de que las Fuerzas Militares habían estado “depurando” información de sus archivos. Es motivo de preocupación que esto se haya venido haciendo antes de que fueran aprobadas y formalizadas las recomendaciones de la Comisión mencionada, con lo que se corre el riesgo de que se hayan destruido pruebas de violaciones de los derechos humanos.

84. El ACNUDH y el Comité de Derechos Humanos han hecho hincapié en que, para garantizar la legalidad, proporcionalidad y necesidad de la recopilación de datos sobre personas y la aceptación pública de la facultad de vigilar el espectro electromagnético prevista en la Ley de Inteligencia y en el nuevo Código de Policía, el Gobierno debe aclarar el alcance y la regulación de esa facultad.

H. Participación política

85. El plebiscito sobre el acuerdo de paz ilustra las dificultades estructurales de larga data que sigue enfrentando la población rural para ejercer libremente el derecho a votar en todos los procesos electorales. El costo y el carácter sumamente laborioso de viajar a los centros de votación son un desincentivo para quienes viven en zonas rurales y de difícil acceso. Esto es aprovechado en todas las elecciones periódicas por candidatos y partidos que tratan de influir en la votación ofreciendo sufragar el costo del transporte, el alojamiento y otros gastos. El representante en Colombia del Alto Comisionado señaló al Congreso y al Ministerio del Interior la necesidad de ocuparse de esta situación.

I. Restitución de tierras

86. El proceso de restitución de tierras, iniciado en 2011, ofrece importantes experiencias y enseñanzas para el proceso de paz. El ACNUDH sugiere que una evaluación de sus resultados satisfactorios y sus dificultades podría orientar la acción del Estado.

87. La seguridad de quienes reclaman la restitución de sus tierras sigue siendo un problema, debido a las agresiones y la denigración de que son objeto, por ejemplo en las regiones del Catatumbo, Urabá, Meta y la Costa del Pacífico. Las actividades económicas ilícitas, la delincuencia organizada y la debilidad de la presencia del Estado en esas zonas agravaron los riesgos para los reclamantes.

88. El Estado ha avanzado en la protección de los derechos de las personas que actualmente ocupan tierras, que se beneficiarían de la restitución siempre que no hayan tenido relación alguna con anteriores despojos de tierras (“segundos ocupantes de buena fe”), en el contexto de la restitución de tierras prevista en una decisión de la Corte y en medidas administrativas⁹. Sin embargo, a fin de impedir la restitución, actores políticos, sociales y económicos siguieron desinformando a estos ocupantes secundarios sobre sus derechos y el proceso de restitución de tierras.

J. Desplazamiento forzado y emergencias humanitarias

89. A pesar del proceso de paz, el desplazamiento forzado continuó. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados informó de que en 2016 se habían producido 47 nuevas emergencias resultantes de nuevos desplazamientos forzados en masa, confinamientos o restricciones de la circulación. Estas se concentraron en zonas de acceso difícil en Córdoba, Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Arauca y Norte de Santander. Afectaron principalmente a indígenas wounnans, emberás y emberás dovida y a comunidades de afrodescendientes y campesinos. Aproximadamente 13.864 personas se vieron afectadas por desplazamientos en masa. En un alto porcentaje de los casos, los desplazamientos estuvieron relacionados con emergencias recurrentes en las que las medidas institucionales no habían logrado mitigar las causas de las hostilidades o de la violencia.

90. El ACNUDH acoge con satisfacción la decisión 373 de la Corte Constitucional, de 2016, en seguimiento de la sentencia T-025, de 2004, relativa al desplazamiento forzado, en la que se declaró que se había superado el “estado de cosas inconstitucional” en relación con el registro y la participación de las víctimas, con la excepción de las poblaciones indígenas y étnicas. No obstante, aún no se han resuelto otros aspectos de la situación inconstitucional por lo que se refiere al desplazamiento, como la prevención, la protección, la educación, la justicia y la no repetición.

K. Los derechos de las víctimas

91. Es necesario fortalecer la coordinación entre las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, así como la eficacia de esas entidades. También es necesaria la coordinación entre esas entidades y las nuevas instituciones de la justicia de transición.

92. El ACNUDH observa que el proceso de reparación colectiva por la masacre de Bojayá (Chocó), de 2002, ilustra la pertinencia de las gestiones actuales del Estado encaminadas a superar los problemas internos de recursos y coordinación, que generan contradicciones y demoras.

L. Las empresas y los derechos humanos

93. El ACNUDH acoge con satisfacción las iniciativas de las empresas para apoyar la paz, la integración de los derechos humanos en las prácticas empresariales y la aplicación de directrices sobre la diligencia debida en sus operaciones. En noviembre, por ejemplo, el Gobierno, empresarios, excombatientes y víctimas participaron en un proceso de reconciliación conocido como “Macrorrueda”. Asociaciones como ProAntioquia han explorado iniciativas para velar por que las visiones y actividades de las empresas mejoren el entorno social y económico en las zonas en que operan. El ACNUDH facilitó el diálogo entre empresas colombianas y sus homólogas en Irlanda del Norte y España (País Vasco) sobre las contribuciones del sector privado a la consolidación de la paz. Es necesario seguir aplicando el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, de 2015.

⁹ Sentencia C-330/16 y Decreto núm. 440 del Ministerio de Agricultura, de 2016.

94. A pesar de estas iniciativas, el ACNUDH siguió observando conflictos sociales y ambientales relacionados con proyectos económicos de gran escala, principalmente de carácter extractivo. A fin de contribuir a la solución de esos conflictos, el ACNUDH facilitó y/o apoyó el diálogo entre empresas y comunidades en Tolima, Meta, Putumayo, Caquetá, Huila, La Guajira y Antioquia.

95. El ACNUDH acoge con satisfacción la decisión de 19 de agosto de 2016 de la Corte Constitucional, en la que esta indicó que la minería afecta a los intereses de los municipios y, por consiguiente, las autoridades municipales y la población de estos deben participar en la adopción de decisiones sobre la extracción de minerales.

96. Como se refleja en el acuerdo de paz, la consolidación de la paz requiere el establecimiento de la verdad sobre el papel que desempeñaron en el pasado el sector privado y otros actores civiles en la financiación o el apoyo a los grupos paramilitares.

M. Violencia sexual y de género

97. La violencia sexual y de género es endémica, se produce en todos los aspectos de la vida de la población y trasciende el conflicto armado. El Alto Comisionado insta a que se aplique su recomendación anterior a este respecto¹⁰. A pesar de que la violencia de género no es suficientemente denunciada, el Gobierno ha calculado que la edad media de las mujeres víctimas de violencia sexual es de 13 años. La discriminación, la dependencia socioeconómica y la falta de empoderamiento de la mujer facilitan esta violencia y la impunidad conexas.

98. En cuanto a la aplicación de la Ley sobre Acceso a la Justicia para las Víctimas de Violencia Sexual, el ACNUDH observó, por ejemplo, que en 15 casos en Putumayo el sistema de respuesta institucional no se activó correctamente y determinadas acciones generaron revictimización. En varias regiones, no se disponía del personal de asistencia jurídica y psicológica previsto en dicha Ley.

N. Niños

99. El ACNUDH observó la participación de niños en grupos conformados después de la desmovilización y vinculados a la delincuencia organizada, y la utilización de niños por estos grupos, en particular en Antioquia, Chocó y Valle del Cauca. Las niñas, en particular, fueron víctimas de violencia sexual, explotación sexual comercial y trata. El Ejército de Liberación Nacional sigue reclutando a niños en el contexto del conflicto armado. Hubo familias que abandonaron sus hogares para evitar la utilización o el reclutamiento de sus hijos.

100. En febrero, la Corte Constitucional ordenó que a las niñas y los niños desvinculados de los grupos delictivos se les diera el mismo acceso a los mecanismos de restitución que a los desvinculados de las FARC-EP, el Ejército de Liberación Nacional y el Ejército de Liberación Popular.

O. Pueblos indígenas y afrodescendientes

101. Desde que en 2004 la Corte Constitucional¹¹ declaró un “estado de cosas inconstitucional”, lo que incluye un impacto desproporcionado del conflicto armado en la población indígena y afrodescendiente, se ha prestado más atención a su situación. No obstante, no se ha avanzado lo suficiente en la aplicación de esa decisión, en particular en relación con las medidas extraordinarias de protección territorial (“la ruta étnica de protección”). Los derechos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, en particular el derecho a la consulta previa, libre e informada, a menudo se describen como obstáculos al progreso, en lugar de un medio para promover el desarrollo sostenible y la paz. En

¹⁰ Véase A/HRC/31/3/Add.2, párr. 99 k).

¹¹ Sentencia T-025/04.

diversas situaciones, en la práctica, algunos funcionarios estatales siguen sin dar a las autoridades indígenas reconocidas constitucionalmente como parte del Estado el trato que les corresponde como tales, y siguen sin respetar su derecho al gobierno autónomo.

102. En 2016, la Corte Constitucional dictó sentencias¹² en que destacó la tensión entre la minería como elemento central de los planes de desarrollo del Gobierno y las preocupaciones por el impacto ambiental de esta, que afecta de manera desproporcionada a las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

P. Diálogo social y democracia

103. Recientemente ha aumentado la utilización del diálogo social entre el Estado y diferentes comunidades o sectores titulares de derechos, especialmente en respuesta a las protestas sociales. El ACNUDH reitera la utilidad de diálogo, la formación de consenso y el seguimiento como instrumentos para la participación democrática en la gobernanza a fin de facilitar la adopción de medidas para atender a las preocupaciones de la sociedad.

104. La aplicación de los acuerdos alcanzados mediante el diálogo social requiere recursos suficientes y sistemas de rendición de cuentas adecuados. El incumplimiento del Gobierno en el contexto del diálogo social ha generado una pérdida de confianza, credibilidad y valiosas oportunidades de progreso. Esto es particularmente evidente en relación con la sustitución de los cultivos de coca, marihuana y amapola y la transformación de la minería ilegal, en las que las partes en el diálogo demostraron una determinación genuina para superar los problemas, pero no llegaron a acuerdos.

105. El ACNUDH observó que, en ocasiones, se ha utilizado el diálogo social para tratar problemas que sobrepasan la capacidad y función de este como mecanismo complementario de participación. Esto refleja la falta de confianza de la población en la determinación de sus representantes electos para canalizar y representar sus intereses en los planos local y nacional, así como las deficiencias de muchas instituciones locales. Ocuparse de ese aspecto de la calidad del sistema democrático es fundamental para la consolidación de la paz.

IV. Recomendaciones

106. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reitera las recomendaciones que formuló en sus anteriores informes y:

a) Insta a las entidades del Estado a que apliquen todos los aspectos del acuerdo de paz sobre la base de las normas internacionales de derechos humanos, y exhorta al Estado y a las FARC-EP a que reconozcan plenamente su responsabilidad por las violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidas, a fin de generar procesos de reparación efectivos basados en el consenso con las víctimas.

b) Exhorta al Estado y a las FARC-EP a que garanticen la no repetición de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que han caracterizado el conflicto armado, entre otras formas dando prioridad a lo siguiente: un enfoque de género; el interés superior del niño, en particular en los procesos de desvinculación de las FARC-EP; la participación satisfactoria de las víctimas y la población en general; el ejercicio efectivo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la reforma rural; la responsabilidad del superior jerárquico por violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; la búsqueda de los desaparecidos; la lucha contra la impunidad por los actos de violencia sexual relacionada con el conflicto; límites y disposiciones normativas para la concesión de amnistías, indultos y medidas especiales; el respeto, la protección y el ejercicio efectivo plenos de los derechos de las

¹² Por ejemplo, las sentencias C-273-2016, C-035-2016 y C-389-2016.

poblaciones indígenas y afrodescendientes; y la intensificación de la labor encaminada a poner fin al desplazamiento forzado.

c) Insta a las entidades estatales a que incluyan a las víctimas en su planificación y presupuestación para idear mecanismos flexibles para la aplicación en los planos local y nacional, y a que en materia presupuestaria garanticen plenamente para todas las medidas la transparencia y rendición periódica de cuentas sobre la base de resultados. Los mecanismos de supervisión nacionales, como la Procuraduría General de la Nación, deben perfeccionarse y actuar de modo que refuercen las medidas del Gobierno en favor de los derechos de las víctimas.

d) Exhorta al Estado a que garantice un sistema eficaz de protección e incentivos para que los funcionarios públicos puedan participar libremente en los mecanismos de justicia de transición.

e) Insta al Estado a que elabore y aplique, con la participación de la población, cambios estratégicos, institucionales, presupuestarios y operacionales para garantizar la seguridad ciudadana en las zonas rurales, de conformidad con las normas internacionales y la Constitución.

f) Alienta al Gobierno y al Ejército de Liberación Nacional a que avancen hacia una solución negociada del conflicto armado, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario a fin de fomentar la confianza mutua y la de la población.

g) Recomienda al Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y las autoridades regionales y locales a que, de manera coordinada, cumplan los compromisos políticos y técnicos contraídos con los defensores de los derechos humanos en materia de prevención, protección e investigación. En el plano político, debe ponerse fin a la cultura de denigración de los defensores de los derechos humanos que persiste en algunos sectores. En el plano técnico, debe realizarse un análisis conjunto de la situación para descubrir y procesar a los autores de atentados.

h) Insiste en que todo uso de la fuerza por el Estado se lleve a cabo con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, con excepción de las acciones contra los grupos guerrilleros que sean objetivamente clasificados como grupos armados organizados, a las que se aplica el derecho internacional humanitario. Todo empleo letal de la fuerza debe ir acompañado de una rendición de cuentas plena y pública.

i) Insta al Estado a que trate de eliminar los obstáculos que impiden o condicionan la participación de la población rural en los procesos electorales.

j) Invita al Estado a iniciar un proceso público, dirigido por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, de debate y rendición de cuentas sobre los progresos y dificultades en la aplicación de la Ley de Inteligencia con miras a revitalizar el proceso de reforma de los servicios de inteligencia de una manera respetuosa de los derechos.

k) Alienta al Estado a establecer prioridades en su labor encaminada a prevenir, perseguir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas a fin de fortalecer los derechos humanos, el desarrollo, la democracia y la consolidación de la paz.

l) Alienta al sector privado a seguir desarrollando actividades empresariales que contribuyan a mejorar las condiciones de vida en las zonas afectadas por el conflicto, la violencia y la pobreza.

m) Recomienda al Estado que ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

n) **Recomienda a la comunidad internacional que vele por que su apoyo financiero y técnico al proceso de paz contribuya a mejorar el disfrute de los derechos humanos, y por que se evalúe periódicamente su impacto.**

o) **Propone que el sistema de las Naciones Unidas en Colombia, como parte de su aplicación de las políticas institucionales de derechos humanos, entre ellas la Iniciativa “Los Derechos Primero”, establezca un mecanismo de coordinación con el ACNUDH para que en los informes anuales del Alto Comisionado al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia se incluya un capítulo especial sobre la aplicación del acuerdo de Paz.**
