A/HRC/31/3/Add.2

Versión Avanzada No Editada

Distr. general
15 de marzo de 2016

Original: español e inglés

Consejo de Derechos Humanos
31.º período de sesiones
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

Adición

Situación de los derechos humanos en Colombia[*,**]

Resumen

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos celebra los avances en las negociaciones para el fin del conflicto armado interno entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), resalta sus efectos positivos durante el 2015 e identifica riesgos y oportunidades para la construcción de la paz, con base en la observación de la situación de derechos humanos y las experiencias internacionales.

Destaca además algunos desafíos estructurales en materia de derechos humanos que considera prioritarios para que el proceso de paz trascienda el cese de las hostilidades y cree una transformación hacia el disfrute de los derechos humanos de todos los hombres, mujeres, niñas y niños en Colombia.

El informe contiene 13 recomendaciones.

[*] El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe, que figura en el anexo, se distribuye en español y en inglés solamente.

[**] El presente documento se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

Anexo

[Español e inglés solamente]

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

Índice

		Página
I	Introducción	3
II.	Proceso de paz y víctimas del conflicto armado	3
III.	Construcción de la paz: oportunidad y riesgos para los derechos humanos	6
	A. Violencia	6
	B. Economías ilegales	7
	C. Institucionalidad	8
	D. Lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos	11
	E. Derechos de las víctimas	13
IV.	Desafíos estructurales de derechos humanos para una paz equitativa y sostenible	15
	A. Derechos económicos y sociales	15
	B. Defensores y defensoras de derechos humanos	16
	C. Género y diversidad sexual	17
	D. Violencia sexual	18
	E. Personas privadas de libertad	18
	F. Pueblos indígenas y afrocolombianos	18
V.	Recomendaciones	19

I. Introducción

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (la Oficina) fue establecida a través de un acuerdo con el Gobierno en 1996, renovado en 2014 hasta el 31 de octubre de 2016. El contenido del presente informe es resultado de su labor de observación de la situación de derechos humanos y de cooperación técnica, a través de sus 12 oficinas en el terreno. Del 15 al 21 de abril, la Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos visitó Colombia y mantuvo reuniones con autoridades nacionales y locales, así como con representantes de organizaciones étnicas, sociales y de derechos humanos en Bogotá, Cauca y Putumayo. Los informes periódicos de Colombia fueron revisados por los comités de los derechos del niño, contra la tortura y contra la discriminación racial.

2. El Alto Comisionado transmite al Gobierno de Colombia y a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP) su sincero reconocimiento por los avances históricos alcanzados en sus negociaciones en La Habana para el fin del conflicto armado interno. Cuatro de los seis puntos de la agenda de negociación cuentan con acuerdos preliminares. El acuerdo sobre las víctimas del conflicto armado, alcanzado en 2015, se suma a los acuerdos sobre reforma rural, participación política y drogas ilícitas. El Congreso aprobó la celebración del plebiscito sobre los acuerdos de paz que requerirá la aprobación del 13% del censo electoral. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Gobierno no han logrado pasar a una negociación formal.

3. Naciones Unidas y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) designaron representantes para apoyar a la subcomisión de paz sobre el fin del conflicto de las partes en la Habana. El Presidente de la República anunció en 2015 que pediría al Consejo de Seguridad su apoyo para la verificación del eventual cese del fuego bilateral.

4. Como es reconocido por el Gobierno en su planeación, la sostenibilidad de la paz dependerá de que Colombia supere las enormes brechas en el disfrute de los derechos humanos entre zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres y entre grupos poblacionales y étnicos. Esto requerirá de procesos participativos para que el Estado – con compromiso, fondos y capacidad – y la sociedad civil - incluyendo movimientos sociales, el sector privado, la academia y entidades religiosas - encuentren e implementen soluciones conjuntamente. La implementación de los eventuales acuerdos de paz deberían generar las condiciones necesarias para superar las violaciones pasadas vinculadas al conflicto armado y los problemas estructurales de derechos humanos.

5. La Oficina mantuvo actividades de coordinación y apoyo con la Defensoría del Pueblo en todo el país. También fortaleció sus acciones de coordinación y asesoría al Equipo de País de las Naciones Unidas para incorporar el enfoque de derechos humanos tanto en el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF) 2015-19, como en el apoyo al Estado en la implementación de las recomendaciones de órganos internacionales y regionales.

II. Proceso de paz y víctimas del conflicto armado

6. En 2015 se cumplieron tres años de las negociaciones para el fin del conflicto. El Alto Comisionado destaca la posición del Gobierno y las FARC-EP sobre el carácter central de las víctimas y sus derechos en las conversaciones y resalta la importancia de que estos compromisos se hagan efectivos en la fase de implementación.

7. Entre junio y diciembre de 2015, las partes anunciaron acuerdos sobre la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, integrado por una

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición como mecanismo independiente e imparcial de carácter extra-judicial; una Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado; y una Jurisdicción Especial para la Paz. Asimismo, acordaron medidas de reparación integral, medidas especiales para la no repetición de las violaciones y resaltaron los compromisos del Estado en materia de derechos humanos.

8. El Sistema Integral brindaría una oportunidad inigualable para dar respuesta a los derechos de las víctimas. La Oficina asesora al Estado para superar los grandes retos para implementarlo, entre los que se encuentran la dotación presupuestal, el diseño de mecanismos de apoyo financiero, la gestión operativa y la coordinación y despliegue necesarias para promover la realización de los derechos de las víctimas[1]. Para que el Sistema sea creíble y legítimo sería esencial que los procesos de selección de los integrantes sean transparentes y que la administración sea efectiva. Deberían definirse los esquemas de coordinación y cooperación, incluso aquellos que buscan asegurar relaciones constructivas con la institucionalidad de atención a las víctimas y la rama judicial. Es necesario diseñar un sistema claro de incentivos y garantías para maximizar la participación de agentes del Estado, miembros de las FARC-EP y terceros. La situación observada por la Oficina también resalta la necesidad urgente de contar con un mecanismo independiente de protección para los miembros de la fuerza pública que deseen contribuir con la verdad y la justicia.

9. El Alto Comisionado reconoce el valor del Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, publicado en febrero a solicitud de las partes en La Habana. Procesos futuros de esclarecimiento deberán profundizar en las perspectivas de las mujeres, los pueblos indígenas y los afrocolombianos.

10. La Oficina asesora para que el esclarecimiento de la verdad y el reconocimiento de responsabilidades, a través de una eventual comisión de la verdad, responda a la variedad de realidades locales con un enfoque étnico diferencial. El mandato de la comisión propuesta incorpora la promoción de procesos sociales de reconciliación y debería proporcionar una lectura común sobre la magnitud y causas de las violaciones, en un contexto marcado por la polarización, la violencia y la exclusión. La comisión podría ser invaluable para enfrentar la negación que ha cobijado los patrones de violaciones de derechos humanos.

11. El acuerdo sobre personas dadas por desaparecidas definió medidas inmediatas como el aporte de información de las partes para acelerar los procesos de búsqueda. La Oficina asesora al Gobierno sobre la creación de una Unidad Especial de Búsqueda prevista en los acuerdos - con participación de las víctimas y organizaciones de derechos humanos - y el apoyo de instituciones especializadas. En diciembre, en Villavicencio, la Fiscalía General de la Nación entregó los restos de 29 personas, que habían sido enterradas como no identificadas en cuatro cementerios de Meta y Guaviare, a sus familiares.

12. La Oficina asesora al Gobierno en la superación de los desafíos creados por los múltiples y disímiles registros sobre las personas desaparecidas que impiden comprender la magnitud de la situación: la Fiscalía registra más de 70.000; el Registro Nacional de Desaparecidos 19.855 hombres y 2.511 mujeres; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) 45.515. El Registro Nacional de Desaparecidos registró

[1] Atendiendo a su mandato, es probable que los recursos necesarios para una eventual comisión de la verdad en Colombia superen los invertidos, por ejemplo, en Sudáfrica (400 personas y presupuesto anual de US$18 millones en sus primeros años), en Perú, con un mandato menos ambicioso (500 funcionarios y presupuesto bianual de más de US$13 millones); o en Guatemala (200 personas y gasto total de US$10 millones en menos de dos años).

5.482 desapariciones entre enero y noviembre de 2015, de las cuales 105, incluyendo 18 mujeres, son presuntamente forzadas. En octubre, la Comisión Nacional de Búsqueda inició la revisión de sus registros con las entidades intervinientes y las organizaciones sociales a fin de contar con información más confiable.

13. El componente de justicia de los acuerdos de paz generó un arduo debate y concentró muchas de las preocupaciones de sectores críticos del proceso de paz. El acuerdo sobre la Jurisdicción Especial para la Paz contempla mecanismos sobre amnistías e indultos y un procedimiento judicial especial para responsabilidad penal individual por crímenes graves no sujetos a amnistía o indulto, sanciones y reparaciones. Se aplicaría de manera diferencial a miembros de la guerrilla, agentes estatales y particulares responsables de graves violaciones de derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario. La Jurisdicción Especial ofrecería una ventana de oportunidad contra la impunidad. La Oficina asesora sobre maneras de superar los retos que implicaría abordar tan amplio repertorio de violaciones. El acuerdo desarrolla sólo las líneas generales y su implementación requeriría mayor definición de aspectos tales como las conductas específicas a procesar, el derecho aplicable y los procedimientos de orientación estratégica. Pocos días después de divulgado el acuerdo, el Presidente de la República anunció de manera unilateral la manera como se aplicaría a agentes del Estado y personas particulares.

14. Entre agosto y noviembre, el país registró el nivel más bajo de los últimos 50 años de acciones ofensivas en el marco del conflicto armado, gracias a las medidas de construcción de confianza, los ceses unilaterales de fuego por las FARC-EP y el desescalamiento de las operaciones ofensivas del Gobierno. La Oficina observó que las negociaciones de paz han prevenido muchas violaciones de derechos humanos. Sin embargo, la aguda situación humanitaria generada por diversos actores siguió afectando de forma desproporcionada a las poblaciones rurales, indígenas y afrocolombianas. La Defensoría del Pueblo documentó casos de desplazamiento, control social, amenazas, extorsiones y restricciones a la movilidad en varios departamentos.

15. La Oficina saluda el acuerdo del 7 de marzo sobre limpieza y descontaminación de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar. El Gobierno y las FARC-EP iniciaron un Plan Piloto de Desminado en Briceño (Antioquia), apoyado por el Servicio de las Naciones Unidas para la Acción contra las Minas (UNMAS). Se anunció la desactivación de 33 artefactos explosivos y el despeje de más de 14.000m2 de territorio. Una segunda fase inició en Mesetas (Meta). Durante 2015, el Gobierno reportó 222 víctimas de minas y otros artefactos; 31 fallecieron. Hubo 66 víctimas civiles, de ellas 12 mujeres y 27 niños y niñas.

16. En noviembre, el Gobierno anunció medidas unilaterales beneficiando a 106 miembros de las FARC-EP privados de libertad, incluyendo un indulto a 30 condenados por rebelión que no habían cometido delitos graves y un programa piloto de retorno a la vida civil con componentes de apoyo psicosocial y de salud, así como el acceso a la educación y formación para el trabajo. La Oficina asesora al Gobierno para mejorar la coordinación institucional en estos procesos.

17. El Alto Comisionado saluda el anuncio de las FARC-EP de poner fin al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, así como la desvinculación de los menores de 15 años. Debería concretarse un programa de desvinculación a la mayor brevedad, asegurando respeto a los derechos de las niñas y el enfoque étnico.

18. El Alto Comisionado apoya actos de reconocimiento de responsabilidad de todos los responsables de violaciones de derechos humanos como parte del proceso de paz. El 6 de noviembre, 30 años después de las muertes y desapariciones producidas en la retoma del

Palacio de Justicia por la fuerza pública, el Estado reconoció su responsabilidad en cumplimiento parcial de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[2]

19. El 6 de diciembre en Bojayá (Chocó), las FARC-EP realizaron un acto de reconocimiento de responsabilidad y petición de perdón por las muertes y daños causados durante un combate con paramilitares en 2002. Este acto simbólico, en el que el Estado también reconoció su responsabilidad, es histórico. La Oficina asesora este proceso que requiere acciones adicionales del Estado y de las FARC-EP para empoderar y superar la marginalidad de los habitantes del Medio Atrato chocoano.

20. El Alto Comisionado saluda la decisión del Presidente de la República de solicitar el apoyo de las Naciones Unidas al proceso de paz. La respuesta internacional debe adaptarse al contexto y características específicas de Colombia. Este apoyo sería de los primeros otorgados tras la adopción por parte de las Naciones Unidas de la iniciativa los Derechos Humanos Primero ("Human Rights up Front"), dirigida a asegurar acción temprana y efectiva de las Naciones Unidas para prevenir y responder a violaciones masivas de derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario. Los informes anuales del Alto Comisionado sobre la situación en Colombia dan cuenta de cómo la afectación a la población civil por el conflicto trasciende el efecto directo de las hostilidades y socava el libre ejercicio de derechos que es imprescindible para la paz.

21. El proceso de paz presenta numerosos desafíos pero aún mayores oportunidades para mejorar el goce de los derechos humanos. Enfrentar los desafíos, incluyendo las economías ilícitas, requiere reajustes en los presupuestos de las entidades y la voluntad de invertir en las oportunidades de cambio. Se requiere dejar atrás la compartimentación de responsabilidades colectivas del Estado y prácticas que dan prioridad a procesos sobre resultados, a fin de reflejar la naturaleza integral de los acuerdos de paz y alcanzar sus objetivos.

III. Construcción de la paz: oportunidad y riesgos para los derechos humanos

22. El 9 de diciembre, el Presidente de la República afirmó que respetar los derechos humanos era un buen plan de desarrollo para Colombia. El Alto Comisionado considera que el aprovechamiento de la oportunidad que constituirán los acuerdos de paz, dependerá de la capacidad para generar los cambios culturales, institucionales, políticos y económicos que aumenten el goce de derechos de los sectores más excluidos. Con base en sus 18 años de trabajo en materia de monitoreo en Colombia, la Oficina considera que los cambios deberían presentarse en las siguientes áreas interrelacionadas.

A. Violencia

23. La Oficina observó que los grupos armados post-desmovilización y actores conexos socavan constantemente los derechos humanos y la seguridad ciudadana, la administración de justicia y la construcción de paz, incluyendo la restitución de tierras. La desarticulación de grupos que mantienen control sobre tierras despojadas a través del uso de la violencia o las amenazas, constituye un desafío permanente para la paz. Durante dos semanas de diciembre, en el centro urbano de Tumaco, donde hay una fuerte presencia estatal, 14 personas fueron asesinadas, incluyendo dos niños y dos mujeres, en hechos en los que la policía vincula a miembros de dichos grupos. En junio, en Ayapel (Córdoba), fue asesinado

[2] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_287_esp.pdf

un miembro de una familia reclamante de tierras en Turbo (Antioquia). En el norte de Urabá un grupo armado post-desmovilización amenazó y hostigó a campesinos despojados de sus tierras. En Magdalena hubo amenazas reiteradas contra un juez de restitución de tierras y en Cesar fueron sustraídas computadoras e información sobre procesos de restitución.

24. Conforme a la experiencia internacional, es posible prever que el fin de las hostilidades y la desmovilización de la guerrilla podría generar vacíos de poder y disputas por controlar las rentas ilícitas (ganancias derivadas del narcotráfico, extorsión, trata de personas, prostitución, minería, captura de recursos estatales, entre otras). Diversos intereses locales y grupos que se oponen a los cambios que promueve el proceso de paz ya están empleando la violencia y la intimidación para proteger sus intereses, sin una respuesta estatal suficientemente efectiva.

25. Como la Oficina viene observando, esa violencia se emplea contra la población, funcionarios públicos y líderes sociales que defienden derechos o se oponen a los intereses ilegales. Podrían ser vulnerables también las personas que participan en la implementación de los acuerdos de paz, incluso desmovilizados que contribuyan a la verdad, la justicia y la no-repetición. Los riesgos para las personas desmovilizadas son ya conocidos en la historia de Colombia, a partir de procesos previos de desmovilización en Colombia, incluyendo los del M-19 y de grupos paramilitares.

26. El 25 de octubre se celebraron elecciones regionales. La Misión de Observación Electoral (MOE) de la sociedad civil reportó 179 hechos relacionados con violencia política durante 2015, en 112 municipios de 28 departamentos. Estos incluyen 124 amenazas, 29 atentados, 20 asesinatos, cuatro secuestros y dos desapariciones. Fueron víctimas candidatos, funcionarios públicos electos o líderes políticos, socavando los derechos a participar en los asuntos públicos, a votar y a ser elegido.

27. El Alto Comisionado reconoce los esfuerzos estatales contra el crimen organizado y las numerosas capturas logradas a miembros, incluso de alto nivel. Se requieren mayores acciones orientadas a su desestructuración, tales como la investigación del manejo y lavado de activos provenientes de actividades ilegales. También es necesario el fortalecimiento de la coordinación al interior de la Fiscalía General de la Nación.

28. Las FARC-EP afirman que la reintegración de sus miembros sería un proceso fundamentalmente rural, lo que plantearía un nuevo reto para la institucionalidad colombiana ya que tiene mayor experiencia en procesos de reintegración urbanos. La experiencia colombiana demuestra la necesidad de enfrentar las economías ilícitas y de proveer incentivos económicamente atractivos alternativos a través de, por ejemplo, programas de creación de empleo con una duración de cinco a diez años.

29. Corresponde a la guerrilla abandonar formas violentas de control practicadas durante décadas operando fuera de la legalidad. El cambio cultural, individual y colectivo, necesario para su reintegración y su participación política civil, exige a sus líderes asegurar públicamente el respeto de los derechos de la población y el rechazo de la violencia.

30. Los centenares de asesinatos de líderes y miembros del partido político Unión Patriótica en los años 80 y 90 ilustran el elevado riesgo para nuevos movimientos políticos. Las garantías de seguridad y trasformación de la realidad política son esenciales para que este tipo de situaciones no se repitan.

B. Economías ilegales

31. La Oficina siguió acompañando mesas de diálogo sobre cultivos de uso ilícito. En este contexto, la Asociación Campesina de Catatumbo del Norte de Santander

(ASCAMCAT) cumplió con el compromiso de que familias campesinas dejaran de cultivar coca. A pesar de los esfuerzos, existen varios compromisos pendientes por parte del Gobierno. El éxito de los programas de sustitución voluntaria depende del acompañamiento técnico y la creación de mercados para productos, lo cual implica, entre otros, el desarrollo de infraestructura rural. Por ejemplo, en su diálogo sobre sustitución, la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo pidió al Gobierno implementar el Plan de Desarrollo Integral Andino Amazónico.

32. El Alto Comisionado apoya las premisas del acuerdo en el marco del proceso de paz "Solución al problema de las drogas ilícitas" que señala el impacto de los cultivos de uso ilícito en los derechos humanos y su relación con la pobreza, marginación, débil presencia estatal y las actividades criminales. Asimismo, la Oficina valora la decisión de desarrollar una respuesta participativa, con base en los derechos de las personas, con enfoque territorial, reconociendo usos ancestrales de la coca y diferenciando entre el consumo, el cultivo y el crimen organizado. Un enfoque de salud pública frente al consumo y la promoción de alternativas laborales en condiciones dignas, junto con la desarticulación de la cadena criminal, representa una estrategia acertada para mejorar las condiciones de vida en todo el país.

33. En el contexto de las afectaciones a la salud derivadas del uso de glifosato en la erradicación de cultivos, constatadas por la Organización Mundial de la Salud, y del acuerdo sobre el tema en La Habana, el Consejo Nacional de Estupefacientes, como medida de precaución, ordenó suspender su uso en Colombia desde octubre y ofreció incentivos para desvincular a los campesinos de dicho cultivo.

34. La Oficina siguió asesorando al Gobierno sobre acciones para enfrentar la minería ilegal y sus efectos sociales y en materia de derechos humanos. La fuerte expansión de las actividades ilegales en la Costa Pacífica fue especialmente perjudicial. El caso del Consejo Comunitario Renacer Negro (Cauca) ejemplifica cómo el interés por extraer oro, sumado al abandono del Estado, atraen a los actores armados y personas ajenas a la comunidad, debilitan los procesos organizativos de control del territorio y afectan el medio ambiente. Las medidas integrales acordadas entre el Gobierno y las mujeres afrocolombianas del norte del Cauca afectadas por minería ilegal fueron parcialmente implementadas, pero el diálogo fue suspendido. La minería ilegal presenta retos complejos que requieren una respuesta integral, similar a la planteada para los cultivos de uso ilícito. Es esencial diferenciar entre el crimen organizado y otros actores, garantizar los derechos humanos incluyendo el derecho a la participación y enfrentar la relación entre la corrupción y la omisión por parte de algunas autoridades.

C. Institucionalidad

35. La Oficina ha observado dificultades persistentes de las instituciones estatales para materializar de manera efectiva sus mandatos legales y traducir su acción en el cierre de la brecha entre lo dispuesto en la ley y en la política pública, así como en el disfrute real de los derechos, especialmente en zonas afectadas por el conflicto. Esas dificultades son más notorias cuando requieren coordinación interinstitucional. La Oficina asesora a cerca de 50 entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. Diferencias de visión y de intereses entre estas entidades neutralizan la implementación y diluyen la responsabilidad y la rendición de cuentas, generando frustración y desempoderamiento de las víctimas.

36. La efectividad, eficiencia y credibilidad institucional también es minada por la percepción de corrupción, falta de transparencia y por el impacto de los 50 años de conflicto armado en la cultura institucional que ha contribuido a la estigmatización de defensores de derechos humanos y líderes sociales, étnicos y políticos. La falta de

transparencia, inclusive en el sector de seguridad, es desproporcionada y socava la rendición de cuentas ("accountability") y el derecho a participar en asuntos públicos. A continuación se incluyen propuestas para contribuir a la superación de esos retos.

1. Indicadores de derechos humanos

37. El Alto Comisionado reconoce las referencias al enfoque de derechos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la directriz para aplicar este enfoque en todas las políticas públicas. Sin embargo, los planes de desarrollo y sus presupuestos siguen privilegiando un enfoque sectorial, más orientado a la ejecución del gasto público que a la garantía de derechos. Lo anterior mina la capacidad del Estado de evaluar el impacto de sus políticas e inversiones en términos de progresividad en el disfrute de los derechos.

38. La Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cuenta con un sistema de gestión de información de derechos civiles y políticos que la Oficina ha asesorado, pero que requiere mayor fortalecimiento. No existe un sistema similar sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC). La Oficina reitera su disponibilidad para apoyar técnicamente la construcción y actualización de indicadores básicos de derechos humanos. Los acuerdos de La Habana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible enfatizan la garantía de los DESC para el desarrollo sostenible, lo que compromete al Estado a mantener datos detallados sobre el disfrute de derechos, desagregados por localización geográfica, edad, género, etnicidad, condición de discapacidad y otros criterios, con el objetivo de elaborar, implementar y evaluar las políticas públicas.

39. En 2015 el Departamento Nacional de Planeación promovió una discusión pública sobre el proceso de paz y sus posibles dividendos, con base en experiencias internacionales. Además de la escasa presencia del Estado en varias zonas, se subrayó como doble reto la débil capacidad institucional, la corrupción y la cooptación ilícita de autoridades locales, de una parte; y, de la otra, la deficiente calidad de resultados, falta de veeduría y el clientelismo en la implementación de políticas desde Bogotá. Asegurar la equidad de género, particularmente en zonas rurales más afectadas por el conflicto, representa un desafío adicional.

2. Participación y diálogo social

40. A solicitud de las partes, la Oficina continuó actuando como garante o facilitador en espacios de diálogo social entre el Gobierno y sectores sociales que reivindican sus derechos, tales como la Mesa Única Nacional de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (MUNCACEP), las cinco mesas regionales adscritas en Antioquia, Arauca, Cauca, Catatumbo, Sur de Bolívar y centro y sur del Cesar y procesos de negociación con los pueblos indígenas y afrocolombianos.

41. La protesta social es una forma de exigir el respeto y garantía de los derechos, y ofrece una oportunidad para orientar mejor las políticas estatales. El Alto Comisionado destaca la apertura del Gobierno para responder positivamente a la demanda social, constituyendo espacios de diálogo a nivel nacional, regional y local con diversos sectores, incluyendo grupos rurales y marginados. El diálogo con quienes habitan en zonas afectadas por el conflicto es una manera complementaria de participación a favor de la paz.

42. La Oficina identificó varias causas del incumplimiento de los compromisos estatales adquiridos en las mesas de diálogo. La falta de instituciones apropiadas y activas y las restricciones presupuestales afectaron la implementación de los proyectos acordados con la Mesa Única Nacional, como sucedió, por ejemplo, con el Ministerio de Agricultura. Hubo carencia también de herramientas administrativas flexibles, adaptables en el tiempo y a las características de las organizaciones rurales. La desarticulación entre lo nacional y local

afectó la sostenibilidad de proyectos, como ocurre con la mesa regional del Catatumbo. En las mesas de Cauca y Antioquía, los diálogos se apoyaron en la institucionalidad local pero, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Interior, fue insuficiente la participación de otras instituciones nacionales.

43. Para alcanzar resultados, los espacios de diálogo requieren agendas de discusión claras, reglas de negociación e indicadores para el seguimiento de los posibles acuerdos y consecuencias por incumplimiento. Todas las comunidades afectadas deben ser empoderadas para participar. Es imprescindible que el Gobierno fortalezca su capacidad de implementación y de alianzas creativas, por ejemplo, con el sector privado, la sociedad civil y entidades religiosas.

3. No repetición y reformas del sector seguridad

44. En 2015 la Oficina observó la ausencia de liderazgo de autoridades civiles de alto nivel en las reformas del sector de inteligencia. Los derechos humanos no fueron adecuadamente integrados en los manuales y procedimientos de inteligencia. En diciembre se denunció vigilancia ilegal, por parte de integrantes de inteligencia policial, a periodistas que investigaban casos de corrupción y otras actividades ilegales en la policía. Se saluda la apertura de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) a recibir asesoría, por parte de la Oficina, sobre la integración de los derechos humanos en la malla curricular para su personal.

45. El Alto Comisionado acoge con satisfacción el compromiso del Ministro de Defensa Nacional, anunciado en junio, de reconocer, dialogar y actuar sobre temas de derechos humanos. Un ejemplo es el reconocimiento público del 28 de octubre de la ilegalidad de las detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento militar ("batidas") que habían sido política institucional. Igualmente, son prometedores los planteamientos del comandante del Ejército sobre la necesidad de modernizar la doctrina militar y la creación de la mesa de género de las fuerzas militares.

46. El Alto Comisionado considera que un aspecto clave para lograr la reconciliación es el reconocimiento de responsabilidad estatal, institucional e individual en graves violaciones de derechos humanos. Es esencial que las instituciones del sector seguridad y sus miembros asuman públicamente esta responsabilidad y participen de manera visible en procesos de verdad, justicia y reparación. Pone en entredicho la coherencia gubernamental la omisión de toda mención de las violaciones masivas de derechos humanos que motivaron la disolución del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), ex-agencia de inteligencia civil, en el nuevo "Museo Histórico del DAS".

47. El reconocimiento de las garantías de no repetición como pilar del proceso de paz hecho por las partes en La Habana implica, entre otros, el compromiso estatal de racionalizar, reorientar y fortalecer las instituciones del sector seguridad para el pleno respeto y garantía de los derechos humanos y de sus misiones constitucionales. Se acordó que el Gobierno abordaría este tema.

48. La observación realizada por la Oficina y las experiencias internacionales coinciden en sugerir que la agenda de reformas del sector seguridad para la no repetición en Colombia incluye: el fortalecimiento de la veeduría democrática por la sociedad civil y las tres ramas del poder público; la creación de un ministerio para la seguridad pública; mayor trasparencia en el gasto del sector de seguridad para enfrentar la corrupción; la modernización de la policía a fin de asegurar la capacidad necesaria para asumir plenamente su misión a lo largo del país; la reforma del Código de Policía; la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en toda acción contra la criminalidad; el fortalecimiento de las autoridades político-administrativas en materia de seguridad ciudadana; el robusto control civil de empresas privadas de seguridad y de armas; la

incorporación del enfoque de género; y la depuración de personal vinculado a violaciones de derechos humanos, corrupción o grupos ilegales. En algunos países que salieron de un conflicto armado, el apoyo militar en tareas de seguridad pública se volvió permanente, lo que socavó el fortalecimiento, los presupuestos y la efectividad de las entidades policiales y generó ciclos de inseguridad.

4. Archivos

49. La protección, acceso y uso de archivos de derechos humanos estatales y no estatales son esenciales para la construcción de la paz. La destrucción, pérdida o deterioro de archivos impediría la efectividad de los mecanismos de verdad, justicia, reparación y no repetición. Por lo tanto, es urgente tomar acciones, en especial por parte de la Procuraduría General de la Nación que, según la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tiene el deber legal de proteger los archivos administrativos. No se conocen medidas de esta entidad para responder a denuncias reiteradas sobre la destrucción o "pérdida" de archivos militares.

50. La Oficina conoció documentos no públicos como un oficio de julio de 1993 del DAS, en el que se reporta "…esta Unidad no realizó ningún operativo a excepción de las misiones de trabajo de rutina realizadas por los Detectives como son Tortura Sicológica, Secuestro Simple y Extorsión" (sic). El Plan de Inteligencia del DAS de 2003-4 identifica organizaciones de derechos humanos para establecer "…qué tipo de trabajo político sostienen contra el Estado y el Gobierno Nacional, especialmente denuncias a escala interna e internacional en materia de Derechos Humanos, Proceso de Paz y medidas de Seguridad Democrática entre otros". Un oficio militar reservado de 2008, el año en que el Ministerio de Defensa emitía la Política Integral de Derechos Humanos en respuesta a las ejecuciones extrajudiciales conocidas como "falsos positivos", evidencia una orden del comandante del Ejército de incinerar órdenes internas confidenciales que definieron los incentivos institucionales para "bajas" en combate y capturas.

51. Los mecanismos especiales de verdad y justicia acordados en La Habana precisarían amplio acceso a los archivos para cumplir con sus mandatos. Sin embargo, según lo acordado se tendría acceso a la información "de conformidad con las leyes aplicables". Conforme a la observación de la Oficina, las leyes y prácticas existentes en Colombia no garantizan el acceso necesario. No existen facultades presidenciales o de otras entidades estatales independientes para realizar el levantamiento general de la reserva de archivos, excepto las facultades presidenciales previstas por la legislación de inteligencia. Quedan por establecer los presupuestos, herramientas tecnológicas y metodologías para procesar y hacer disponibles los archivos.

D. Lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos

52. Las instituciones del Estado, particularmente de la rama judicial, continúan enfrentando serias dificultades para superar sus deficiencias y demostrar resultados.

1. Fiscalía General de la Nación

53. En 2012, la Fiscalía adoptó una política de priorización y creó un nuevo sistema de investigación penal para avanzar en la investigación y sanción de actividades ilegales de inteligencia y de graves violaciones de derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales, homicidios de defensores de derechos humanos, violencia sexual y desaparición forzada.

54. La Oficina constató que la ausencia de logros en estas áreas se debe a fallas en la estrategia como: la no aplicación de metodologías de investigación criminal en contexto para vincular investigaciones y desarticular estructuras criminales, así como un sistema

inadecuado de incentivos internos. Los avances aislados obedecieron más al compromiso individual de funcionarios.

2. Ejecuciones extrajudiciales del pasado

55. En 2015 el Consejo de Estado, en una condena a miembros del ejército por la ejecución de un joven con discapacidad física y mental ocurrida en 2007 en Casanare, declaró que las ejecuciones extrajudiciales constituyeron una práctica sistemática[3]. Un indicador significativo en la lucha contra la impunidad en Colombia sería, por lo tanto, el éxito de la acción judicial respecto a los más altos mandos responsables de esta práctica sistemática entre 2002 y 2008.

56. La investigación judicial de las ejecuciones no avanza con suficiente celeridad. Para 2015, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía, que sigue un porcentaje significativo de este tipo de casos, registra 2.653 investigaciones por homicidio, de las cuales 167 están cerradas. 7.773 miembros del ejército han sido vinculados a estos casos que involucran 4.392 víctimas, incluyendo 183 mujeres y 223 niños y niñas. Hasta agosto habían sido condenados 838 miembros del ejército (seis coroneles, 99 oficiales, 127 suboficiales, 603 soldados y tres efectivos sin rango registrado) por su participación en 210 casos.

57. La Oficina observó maniobras dilatorias de la defensa y laxitud de jueces que impidieron el avance de varios procesos penales por homicidios cometidos por miembros de la fuerza pública. Por ejemplo, un fiscal de derechos humanos lleva tres años tratando de presentar una acusación contra un coronel del ejército por una muerte ocurrida en septiembre de 2007 en Neira (Caldas). Tácticas similares se observaron en el proceso judicial contra efectivos policiales en el caso de la ejecución de Diego Felipe Becerra en 2011. La ausencia de acciones disciplinarias contra los abogados que realizan estas prácticas o los jueces que las toleran mina la no-repetición.

58. Desde 2012, el Fiscal General asumió múltiples compromisos públicos para avanzar en las investigaciones por ejecuciones extrajudiciales contra oficiales de alto rango. A finales de 2015, nueve generales del ejército habían sido llamados a interrogatorio. Mientras la responsabilidad por omisión es parte del régimen de responsabilidad en el derecho internacional, este criterio no ha sido adecuadamente utilizado para determinar la responsabilidad de comandantes de la fuerza pública en Colombia, como ocurre en casos de ejecuciones extrajudiciales conocidos como “falsos positivos” o de acciones de grupos paramilitares en territorios con presencia militar.

59. La Directiva 0003 emitida en diciembre por la Fiscalía General, sobre la persecución penal por crímenes de guerra en territorio nacional, debe ser modificada para ser consistente con los estándares internacionales y con las decisiones de la Corte Constitucional, a fin de reflejar la aplicación simultánea del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

3. Ejecuciones extrajudiciales actuales

60. Durante 2015, la Oficina documentó diez casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida a manos de efectivos militares en Antioquia, Cauca, Tolima, Arauca, Meta, Norte de Santander y Caquetá. El Ejército calificó cinco de ellos como “errores militares”, sin esclarecer las causas operacionales, de mando y control, de indisciplina táctica y/o de inobservancia de procedimientos. El Estado incumple sus obligaciones internacionales

[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Acción de reparación directa (sentencia), 7 septiembre 2015.

cuando no actúa en materia penal, disciplinaria, operacional o de mando y control para asegurar la no repetición.

4. Inteligencia

61. En 2015 hubo dos retrocesos significativos en la lucha contra la impunidad por violaciones del DAS. La Fiscalía declaró prescrita la acción penal por tres delitos y no impuso prisión preventiva a ocho ex-funcionarios. En un caso por tortura psicológica contra una periodista, la inacción estatal permitió que el ex-Director de Inteligencia y ex-Secretario General del DAS se fugara del país a pesar de una orden de captura y de haberse encontrado anteriormente en un lugar conocido por las autoridades.

5. Feminicidio

62. Se considera un avance la Ley 1761 de 2015 que tipifica el feminicidio. Es necesario realizar un análisis integral de las deficiencias procesales e investigativas que anteriormente impidieron condenar a los responsables del homicidio de mujeres y actuar para asegurar que este cambio normativo conduzca a una mejoría en el goce del derecho a la vida de las mujeres. La Oficina ofrece su apoyo técnico al Estado para este fin.

E. Derechos de las víctimas

1. Registro

63. El Gobierno otorgó un lugar prioritario a los derechos de las víctimas del conflicto armado a través de la Ley de Víctimas y con su reconocimiento en el proceso de paz. Durante los últimos cuatro años se han registrado diariamente un promedio de 1.600 víctimas por hechos anteriores o posteriores a la Ley. Hasta 2015 se registraron 7.874.201 víctimas, cerca del 50% son mujeres, niños y niñas. La UARIV calcula que se será necesario reparar a 6.084.064 personas, equivalente al 12,4% de la población colombiana, cifra que supera los recursos económicos y técnicos asignados.

64. Los desplazados internos constituyen el mayor colectivo de víctimas registradas: 6.897.450. En 2015 se registraron 76.017 nuevos desplazados. Este enorme desafío de atención y reparación requiere acción en zonas apartadas de recurrente desplazamiento, como la Costa Pacífica y Antioquia, y protección especial para las comunidades indígenas y afrocolombianas.

2. Reparaciones transformadoras

65. La mayoría de las indemnizaciones individuales a víctimas se pagaron en Medellín, Bogotá, Apartadó, Bello, Cúcuta, Villavicencio y Cali. En algunas de esas ciudades se realizaron acciones complementarias transformadoras y de no-repetición. En zonas rurales y otras ciudades, las indemnizaciones perdieron su capacidad trasformadora para los beneficiarios por causa de nivel relativamente bajo de goce de derechos en estos lugares y debido a la inacción de entidades locales que frecuentemente carecen de presupuestos adecuados, capacidad técnica o voluntad política.

66. La Oficina continuó la asesoría y acompañamiento a la UARIV, cuyo enorme esfuerzo merece reconocimiento. Pero su mandato, esfuerzos y logros solos no pueden reemplazar una respuesta articulada estatal para generar los cambios requeridos en las zonas marginadas en materia de DESC. La UARIV ha insistido, sin adecuada respuesta por parte de otras entidades, que es necesaria la concurrencia entre los procesos de reparación y las acciones estatales de desarrollo. Tras cuatro años de esfuerzos aplicando la Ley de Víctimas en municipios como Tumaco (Nariño), Buenaventura (Valle del Cauca), Turbo (Antioquia) y Riosucio (Chocó), las comunidades y víctimas siguen padeciendo alta

vulnerabilidad por causas estructurales e históricas. Los débiles controles fiscales y políticos sobre el uso de los recursos agrava esta situación.

67. La Oficina observó que, a pesar de los esfuerzos estatales, la política de reparación colectiva no ha logrado su principales propósitos de reparar los daños colectivos; brindar herramientas para transformar la desigualdad, violencia, estigmatización, desconfianza y dolor; y brindar oportunidades para reconstruir memoria, tejido social, identidad y condiciones de no repetición en las comunidades afectadas. Se observaron también dificultades para articular la reparación de los derechos territoriales con los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrocolombianos. De 153 comunidades indígenas y afrocolombianas en proceso de reparación colectiva, sólo 24 están en la fase de consulta previa.

68. La Oficina asesora al Gobierno sobre la re-conceptualización de la respuesta estatal para mejorar la articulación nación-territorio y la coherencia entre planes de desarrollo; la provisión de servicios básicos relacionados con derechos tales como salud y educación; y atención y reparación a víctimas. Es importante crear confianza, capacitar y garantizar la participación de las comunidades para crear las transformaciones sociales y económicas necesarias.

3. Restitución de tierras

69. Al final del año, la Unidad de Restitución de Tierras reportó haber recibido 87.119 solicitudes de inclusión en el registro de despojo de tierras, 42.325 (49%) de las cuales fueron respondidas en zonas “microfocalizadas” donde el Ministerio de Defensa autorizó el inicio de los procesos. 30.593 (35%) fueron finalizadas. 11.374 (13%) están siendo procesadas por las autoridades judiciales y 3.160 (4%), correspondientes a 20.000 personas, han sido falladas. El 51% están fuera de estas áreas y no han sido tramitadas ya que el Estado aún no logra asegurar condiciones de seguridad adecuadas para sus funcionarios y las víctimas. El trámite parcial de las solicitudes de restitución frustra las expectativas de las personas reclamantes. En noviembre, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno diseñar en seis meses un plan para responder a todas las reclamaciones hasta 2021, fecha límite del proceso.

70. En la región del Caribe, en Antioquia, Meta, Tolima y Santander, la Oficina observó que las principales dificultades para los reclamantes incluyen: presupuestos institucionales inadecuados a nivel local, la desarticulación institucional, y la disparidad de capacidad y voluntad de las hasta 20 entidades responsables para el cumplimiento de las órdenes de los jueces para la restitución. La Oficina reconoce el esfuerzo de la Unidad de Restitución de Tierras para avanzar en la presentación de demandas colectivas de pueblos indígenas y afrocolombianos. Es de esperar que sean falladas con prontitud. El cumplimiento de las dos órdenes judiciales emitidas para la restitución de territorios indígenas enfrentó dificultades.

71. La Oficina observó que las personas que actualmente ocupan las tierras sujetas a restitución (“segundos ocupantes”) incluyen campesinos sin tierra, víctimas, usuarios rurales y otros. El Estado enfrenta el desafío de distinguir entre ocupantes de buena y mala fe. La histórica falta de acceso a la justicia en el campo creó capas de inseguridad jurídica que hoy dificultan llegar a soluciones, particularmente en Santander, Norte de Santander, Cesar, Sucre, Bolívar, Magdalena, Antioquia, Nariño y Tolima.

72. La Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural (ZIDRES), aprobada en diciembre, es objeto de intenso debate público. El Gobierno considera que es una oportunidad para fomentar el empleo rural, el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra, mientras otros sectores sostienen que aumentará la concentración de tierra y privilegiará el uso a particulares de tierras baldías para proyectos agroindustriales, afectando la pequeña propiedad y la economía familiar. El apoyo institucional de etas dos visiones, con base en

los derechos humanos, es necesario para reparar a las víctimas, implementar los acuerdos de paz y lograr la reconciliación en zonas rurales.

4. Participación

73. Las acciones del Gobierno en la implementación de Ley de Víctimas y otros procesos de diálogo han sido significativos. Sin embargo, hace falta una real garantía para que las víctimas puedan incidir en la toma de decisiones y en su implementación. Esto requiere espacios que trasciendan la formalidad, con mayores recursos, paciencia y flexibilidad para facilitar que ellas sean socias reales en la creación de soluciones.

IV. Desafíos estructurales de derechos humanos para una paz equitativa y sostenible

74. Además de los aspectos relacionados directamente con el proceso de paz, hay múltiples retos adicionales de derechos humanos que merecen atención inmediata para la paz, algunos de los cuales se han tratado en informes anteriores. La construcción de una sociedad justa y equitativa sólo es posible a través de la progresiva realización de los derechos y de la erradicación de discriminación y exclusión. Mientras las políticas locales incorporan el lenguaje de derechos, las instituciones pierden este contenido en la aplicación, debilitando así el impacto. A continuación se destacan cinco ejes.

A. Derechos económicos y sociales

75. La acción conjunta del Estado en materia de DESC sigue siendo precaria. La Ley estatutaria 1751 de 2015 reconoció el derecho fundamental a la salud como autónomo e irrenunciable. Sin embargo, la Oficina observó que el avance normativo debe traducirse en un mayor disfrute del derecho a la salud en la práctica. El avance logrado en el nivel nacional de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud no necesariamente se convierte en un mayor goce del derecho, debido a la falta de servicios en muchas zonas rurales. La Superintendencia Nacional de Salud sancionó al departamento de Chocó por la muerte de 30 niños y niñas en 2015 por falta de agua potable y atención médica. Es urgente asegurar la no repetición de estas situaciones.

76. La violación del derecho a la salud que se observa en otros departamentos, incluyendo Amazonas, Caquetá, Putumayo y Arauca, afecta en especial a pueblos indígenas y exige una respuesta estatal resuelta. Esta problemática comprende deficiente acceso al agua potable, saneamiento básico, hospitales y centros de salud; falta de medicamentos, personal y dotación para la atención de mujeres víctimas de violencia sexual en centros de salud; y falta de reconocimiento de las perspectivas de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

77. La Guajira es uno de los departamentos que más fondos ha recibido por regalías y a la vez, uno de los más pobres. Según el Instituto Nacional de Salud, en 2015 fallecieron 37 personas por desnutrición y se registraron 492 casos de niñas y niños con bajo peso al nacer. El Gobierno Nacional había identificado el problema, pero la corrupción y falta de transparencia socavaron su respuesta. El Alto Comisionado acoge con satisfacción las órdenes de captura emitidas contra servidores públicos vinculados con el desfalco de recursos destinados a la atención de niñas y niños en La Guajira.

78. Se destacan avances en la elaboración de programas de educación para niñas y niños con discapacidad en Antioquia y Nariño y se observa con interés el diseño del programa piloto Más Familias en Acción del Departamento para la Prosperidad Social.

Niñas y niños con discapacidad no acceden al sistema educativo en muchas partes del país y, en consecuencia, no reciben dichas ayudas.

B. Defensores y defensoras de derechos humanos

79. La labor de los defensores de derechos humanos es piedra angular para la democracia y la promoción de una paz equitativa y sostenible. Sin embargo, la violencia en su contra continúa y el Estado no logra garantizar plenamente el respeto y protección de sus derechos y labor. En 2015, se registraron 295 ataques en contra de 885 defensores, incluidas 310 mujeres. El Programa Somos Defensores y la Oficina documentaron el asesinato de 63 defensores. La Oficina verificó 41 de estos casos y sigue monitoreando los demás. Las cifras superan el promedio de homicidios de los últimos 20 años[4]. La Oficina también registró 20 tentativas de homicidio, incluidas nueve en contra de sindicalistas, 151 amenazas de muerte individuales y colectivas y 80 denuncias de vigilancia ilegal. En 2015, se conocieron 39 panfletos amenazantes contra 211 mujeres, 298 hombres y 47 organizaciones sociales. Los elementos comunes de lenguaje, mensajes, personas y organizaciones mencionadas en los panfletos revelan un alto nivel de organización de los perpetradores. Esta situación refleja la persistencia de un entorno inseguro y hostil para los defensores. El Fiscal General obtuvo una condena en 2015 por este tipo de delitos.

80. La Oficina observó que las violaciones contra defensores ocurren principalmente bajo cuatro modalidades. La primera modalidad son los conflictos de tierras, en especial en territorios indígenas y afrocolombianos. Los asesinatos de cuatro líderes indígenas Emberá-Chamí (Caldas y Risaralda) en 2015 y las amenazas constantes contra consejos comunitarios del Pacífico, ocurrieron en el contexto de la oposición a explotaciones mineras legales e ilegales. Las amenazas contra el pueblo indígena Nasa (Cauca) se incrementaron como consecuencia de sus reivindicaciones territoriales. Diecinueve de los 36 asesinatos fueron asociados a este tipo de conflictos.

81. La segunda modalidad es la exigencia de justicia por parte de defensores. Es reiterado el acoso a representantes de víctimas, especialmente de quienes litigan casos sobre violaciones atribuibles a agentes estatales. Los seguimientos, robos de información y registros fotográficos contra defensores coinciden con momentos decisivos de los procesos judiciales.

82. La tercera modalidad son los liderazgos sociales y políticos. Líderes de los movimientos Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos recibieron amenazas, fueron vigilados y estigmatizados por supuestos vínculos con las guerrillas. En un programa de televisión de amplia difusión se señaló a un reconocido líder indígena de favorecer a la guerrilla. En otro caso, un oficial del ejército señaló públicamente a una organización campesina de tener relación con las FARC-EP por sus declaraciones en favor del cese de hostilidades.

83. Finalmente, el activismo en favor de la paz generó persecución. Por ejemplo, organizaciones y personas que participaron en las audiencias de víctimas de La Habana recibieron amenazas.

[4] Entre 1994 y 2014, fueron asesinados 683 defensores; en promedio, 33 defensores han sido asesinados anualmente durante las últimas dos décadas (datos consolidados por la Oficina, en el marco de la Mesa Nacional de Garantías, a partir de información entregada por la Fiscalía General de la Nación y organizaciones de la sociedad civil).

84. Desde 1997, el Alto Comisionado ha observado que defensores de derechos humanos reiteradamente son aprehendidos y privados de libertad por periodos de hasta varios años, para eventualmente ser puestos en libertad por falta de pruebas. El uso arbitrario e ilegítimo de la administración de justicia para impedir o castigar la labor de derechos humanos no sólo viola los derechos humanos, sino que también debilita la democracia, el estado de derecho y la independencia judicial.

85. En 2015 la Oficina tuvo conocimiento de seis nuevos casos abiertos por la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Terrorismo que utilizaron como base principal informes de inteligencia o declaraciones de informantes. En un caso denunciado en 2015, se imputó a cuatro defensores el delito de secuestro por la retención de 26 policías durante las protestas del paro agrario de 2013. La Oficina y la Defensoría del Pueblo monitorearon dichas protestas y verificaron que esos dirigentes facilitaron la liberación de los policías retenidos por otras personas. El daño causado por la Dirección Nacional Contra Terrorismo y el uso de información de la inteligencia militar cuando procesan a defensores, sólo por ejercer su trabajo, no se puede subestimar, especialmente en el contexto de la búsqueda de la paz. Esto contrasta con la ausencia de resultados en la investigación de ataques contra defensores.

86. La observación realizada por la Oficina ratifica la necesidad de mayores esfuerzos nacionales para la prevención y protección de los defensores y para superar el no cumplimiento de autoridades locales de desarrollar políticas y estrategias de prevención.

C. Género y diversidad sexual

87. La construcción de la paz exige que el Estado y la sociedad superen los estereotipos de género y las violencias contra mujeres y personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersex (LGBTI). Es necesario asegurar su pleno reconocimiento y participación como titulares de derechos, además de su acceso real a la justicia.

88. Las mujeres son el 50.6% de la población, pero no disfrutan sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres. De acuerdo con ONU-MUJERES, las mujeres ocupan el 21,2% de las curules en el Congreso, el 31,2% de cargos de ministras, el 15% de las gobernaciones y el 12% de las alcaldías. La subcomisión de género en la mesa de negociaciones de La Habana ha tenido un papel importante, pero aun falta asegurar mayor participación de las mujeres en el proceso de paz.

89. Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la violencia contra las mujeres es generalizada. El 85,57% de las víctimas de violencia de pareja y el 85,08% de presuntos delitos sexuales, son mujeres. Las políticas y mecanismos estatales para transversalizar los derechos de la mujer requieren fortalecimiento político, técnico y financiero. Se reconoce la amplia tipología de delitos contra la libertad e integridad sexual aplicada por la UARIV para registrar a víctimas.

90. Según la Policía Nacional, 18 personas LGBTI fueron asesinadas en 2015. Una mujer transexual, lideresa y defensora de derechos humanos, fue asesinada en agosto en San Marcos (Sucre), tras sufrir discriminación.

91. Creencias religiosas, posiciones políticas, prejuicios sociales y falta de una política pública, limitan los derechos de las personas LGBTI, por ejemplo, de parejas del mismo sexo, a conformar una familia y a su protección legal. La Oficina acoge con beneplácito algunas decisiones judiciales y ministeriales que confrontan la discriminación, aunque expresa preocupación porque su aplicación tiene dificultades. La Corte Constitucional, atendiendo el interés superior del niño, emitió en febrero y noviembre sendas sentencias que prohíben la discriminación contra las parejas del mismo sexo que deseen adoptar; y en julio una decisión orientada a prevenir la discriminación en el ámbito escolar a niños y

niñas por su orientación sexual. En junio, el Ministerio de Justicia emitió un decreto que permite la modificación del sexo en los documentos para personas transexuales.

D. Violencia sexual

92. La magnitud de la violencia sexual en Colombia se relaciona con la persistencia de estructuras patriarcales y machistas de poder que reproducen estereotipos y múltiples formas de discriminación contra las mujeres en lo legal, institucional, social y cultural. La organización Sisma Mujer llamó la atención sobre el incremento significativo de los delitos sexuales contra mujeres y la falta de resultados de las investigaciones en violencia sexual. Según datos brindados por la Fiscalía General de la Nación, en casos de delitos de acceso carnal violento fuera del conflicto armado, estiman que cerca del 90% se encuentran en la impunidad, mientras en los casos del mismo delito en persona protegida casi el 100% no ha mostrado avances procesales. El problema de la violencia sexual trasciende el conflicto armado y exige un amplio debate y acción nacional, desde las escuelas hasta las cortes, para crear el cambio trascendental que la sociedad requiere. Los sistemas oficiales de información sobre la violencia sexual no son adecuados para facilitar la respuesta estatal efectiva.

E. Personas privadas de libertad

93. La Corte Constitucional volvió a decretar el "estado de cosas inconstitucional"[5] y ordenó medidas urgentes[6] ante la persistencia de realidades infrahumanas en el sistema penitenciario, por hacinamiento y falta de atención médica. El 36.5% de las personas privadas de la libertad no tienen sentencia.

94. Por causa del persistente agravamiento de la situación de las cárceles, la Oficina apoya esfuerzos hacia una profunda reflexión sobre las medidas efectivas de prevención del delito. La construcción de cárceles no es una solución si no forma parte de una profunda reforma de la política criminal. La ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura complementaría el proceso de paz.

F. Pueblos indígenas y afrocolombianos

95. A pesar de los esfuerzos estatales, 25 años después del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos a la propiedad colectiva, a la participación efectiva y a la autonomía, estos derechos no logran vigencia efectiva. Ello obedece a la carencia de presupuestos adecuados e instituciones ágiles, fuertes, de alcance nacional y especializado en perspectiva intercultural. A pesar de que las vidas, territorios y culturas indígenas y afrodescendientes han sido desproporcionalmente afectadas por el conflicto, las partes en la mesa de La Habana aún tienen pendiente dialogar con ellos a fin de asegurar el éxito del proceso de paz.

96. Todas las personas tienen derecho a participar en las decisiones que las afectan. Los pueblos afrocolombianos e indígenas gozan de protecciones adicionales. La Oficina

[5] La declaratoria que hace la Corte Constitucional cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales que afectan a multitud de personas, cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural.

[6] Sentencia T-388/2013, aprobada el 28 de junio de 2013 e inexplicablemente publicada en marzo de 2015. Sentencia T-762 del 15 de diciembre de 2015, publicada el 3 de febrero de 2016.

observó que el monitoreo y la rendición de cuentas frente a los recursos invertidos a favor de estos pueblos se ha dificultado debido a que las entidades estatales no desagregan ni hacen adecuadamente accesibles sus asignaciones presupuestales y sus inversiones.

97. Seis años después de que la Corte Constitucional ordenó la creación de una Ruta de Protección Étnica, medida administrativa para prevenir afectaciones territoriales colectivas, no se ha logrado su implementación efectiva. Sólo aproximadamente el 20% de las solicitudes presentadas por indígenas y afrocolombianos víctimas de desplazamiento forzado, conflicto armado y megaproyectos habrían sido atendidas por entidades estatales, pero sin lograr medidas efectivas de protección. Conforme al Ministerio de Interior, se recibieron 60 solicitudes de comunidades afrocolombianas para la titulación de tierras, de las cuales 25 fueron procesadas para titulación y 17 están aún en trámite.

98. El Alto Comisionado reconoció previamente el avance que representó el Decreto 1953 de 2014, que busca hacer operativo el funcionamiento autónomo de los territorios indígenas mediante la implementación directa de recursos de asignación especial del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, vacíos regulatorios y requisitos considerados difíciles de cumplir por los resguardos indígenas han limitado sus objetivos. La Oficina registró casos que ratifican la urgente necesidad de implementar la Jurisdicción Especial Indígena, asegurando su respeto por y coordinación con la jurisdicción ordinaria.

V. Recomendaciones

99. **El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:**

a) **Insta al Gobierno a unificar, fortalecer y hacer públicos sus sistemas de seguimiento a las recomendaciones de los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos, e incluir la participación de la sociedad civil en la evaluación de su implementación.**

b) **Exhorta a las partes en La Habana a aprovechar la oportunidad de dialogar con los pueblos indígenas y afrocolombianos para asegurar que los acuerdos de paz y su implementación maximicen el disfrute de sus derechos colectivos e individuales. El acuerdo final debería incluir una referencia específica al compromiso de las partes en la negociación de garantizar, en todos los aspectos de la implementación, el respeto por los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos reconocidos internacional y constitucionalmente.**

c) **Insta al Gobierno a adoptar todas las medidas necesarias para, en el contexto económico actual, maximizar el potencial de los acuerdos de paz para la transformación positiva de la situación de derechos humanos en Colombia; por ejemplo, realizando una sustancial redistribución de los recursos humanos y financieros dentro del Estado.**

d) **Insta al Gobierno a intensificar ejercicios de planeación del futuro Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, cuya implementación exigiría respetar los estándares internacionales de derechos humanos y además, dada su magnitud, requeriría de mayores recursos tanto materiales como humanos que cualquier otra iniciativa similar, pasada o actual de justicia transicional similar en el mundo. Esto debería incluir un ejercicio presupuestal informado y prever mecanismos de gastos rápidos y flexibles.**

e) **Urge al Gobierno a crear una arquitectura institucional capaz de responder a los desafíos del proceso de paz, superando la falta de coherencia y coordinación, para lograr cambios e impactos medibles en la situación de todos los derechos humanos de todas las personas. Esto debería facilitar la trasformación de la**

relación entre el Estado y la ciudadanía para superar el impacto de 50 años de conflicto armado en la cultura institucional, generando colaboración entre los funcionarios y la población más perjudicada, empoderándola y promoviendo una cultura de respeto, protección y garantía de los derechos.

f) **Recomienda al Estado proteger de forma inmediata y trasparente los archivos de derechos humanos y armonizar el régimen de acceso a la información con los estándares y los objetivos del proceso de paz. Asimismo, insta a todos los países con información útil para la justicia transicional en Colombia, facilitar el acceso expedito a los archivos relevantes que se encuentren en su poder.**

g) **Insta a las FARC-EP a ampliar su compromiso con las víctimas y la sociedad, tal como se reflejó en el acto de reconocimiento en Bojayá, mediante manifestaciones públicas de respeto a los derechos humanos y a los sistemas de organización de los pueblos y comunidades donde se reintegrarían, en favor de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.**

h) **Recomienda al Gobierno adecuar el modelo de reparación colectiva para alcanzar sus fines transformadores; promover la complementariedad entre las medidas de reparación colectiva y los planes de desarrollo; incorporar el contenido relevante del Acuerdo sobre Víctimas de la mesa de La Habana; mejorar la capacidad técnica y presupuestal de las entidades implicadas a todo nivel; asegurar una adecuada articulación interinstitucional y coordinación nación–territorio; fortalecer la organización y participación comunitaria; y reforzar el enfoque diferencial.**

i) **Anima al ELN y al Gobierno nacional a avanzar hacia el inicio de negociaciones formales y priorizar el respeto de los derechos de la población, en especial de las víctimas.**

j) **Recomienda una amplia discusión pública sobre la trasformación del sector seguridad y la implantación de la seguridad ciudadana para un futuro post-conflicto. El Gobierno deberá asegurar que la asistencia militar a tareas de seguridad pública sea reducida progresivamente bajo el principio de primacía policial y regulada acorde con el derecho internacional de los derechos humanos.**

k) **Urge al Estado a desarrollar un sistema que recopile el universo de datos sobre violencia sexual en Colombia y, con base en este sistema, ajustar las políticas de prevención, atención y judicialización; y evaluarlas anualmente.**

l) **Insta a la comunidad internacional y a todas las presencias de las Naciones Unidas en Colombia a considerar las conclusiones y recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas y el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de 2015, para asegurar que todo el apoyo internacional al proceso de paz: responda a las realidades de derechos humanos del conflicto armado; se dirija a fortalecer, de forma sostenible, las capacidades nacionales, basado en los estándares internacionales de derechos humanos; y responda, tanto a las prioridades de las autoridades, como de la población, incluyendo las mujeres, los pueblos indígenas y los afrocolombianos.**

m) **Alienta al Equipo de País de las Naciones Unidas a redoblar sus esfuerzos para integrar un enfoque basado en los derechos humanos en: su programación para la paz y el desarrollo, de una parte; y, de la otra, para apoyar al Estado en la implementación de las recomendaciones de los órganos internacionales y regionales de derechos humanos.**