



Asamblea General

Distr. general
7 de enero de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

22º 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 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Adición

Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*

Resumen

El presente informe destaca los acontecimientos positivos propiciados por el Gobierno de Colombia para promover y proteger los derechos humanos en 2012, así como las cuestiones que siguen preocupando. También ofrece recomendaciones para ayudar a mejorar la situación de los derechos humanos.

Colombia está en condiciones de mejorar en gran medida el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos y de convertirse en una sociedad plenamente inclusiva que respete los derechos de todos los colombianos. Se observan importantes signos positivos, pero para obtener y mantener estos logros se requerirán innovación y persistencia, y la participación de todos los sectores de la sociedad, así como años de esfuerzos sostenidos.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en español y en inglés.

El informe se centra en esferas en que la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos está trabajando para facilitar el cambio, y contiene un examen de la situación de los derechos humanos en el país en 2012. Según el criterio adoptado para clasificar los hechos, estos pueden dar motivos de esperanza o requerir seguimiento estricto o medidas urgentes. Pueden considerarse hechos que "dan motivos de esperanza" que el Gobierno haya reconocido sus obligaciones y haya emprendido iniciativas importantes en las políticas y/o prácticas para resolver los problemas existentes. Transformar estas iniciativas en cambios efectivos será difícil debido a, entre otras cosas, intereses creados e impedimentos estructurales. En la categoría de hechos que "requieren un seguimiento estricto", hay acontecimientos tanto positivos como negativos. Por ejemplo, puede haber reconocimiento total o parcial de un problema, pero la iniciativa emprendida puede ser inadecuada para facilitar el cambio necesario. Con respecto a las esferas que requieren medidas urgentes, el informe pone de manifiesto graves problemas de derechos humanos que continúan siendo negados o siguen sin resolverse.

En virtud del derecho de los derechos humanos, toda persona tiene derechos y obligaciones. El Estado tiene una responsabilidad primordial, ya que no solo debe respetar los derechos humanos y responder cuando los infringe, sino que, además, le cumple el deber de proteger contra las infracciones de terceros y de crear un entorno en el que se respeten todos los derechos. Mientras que, por ejemplo, los actores armados, los terratenientes y las empresas deben respetar los derechos humanos y rendir cuentas por las infracciones que cometan, el Estado, a través de sus políticas, programas y leyes, debe actuar para poner fin a estas infracciones y prevenir su repetición.

Anexo*[Español e inglés únicamente]***Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos****Índice**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Contexto	1–4	4
II. Situación de los derechos humanos.....	5–94	4
A. Motivos de esperanza	5–36	4
B. Problemas que requieren cuidado y especial atención.....	37–73	9
C. Problemas que requieren atención urgente	74–94	15
III. Recomendaciones	95–97	20

I. Contexto

1. Colombia está en condiciones de mejorar en gran medida el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos y de convertirse en una sociedad plenamente inclusiva que respete los derechos de todos los colombianos. Se observan importantes signos positivos, como la iniciación oficial en octubre del diálogo entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el inicio de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, de 2011.

2. El Congreso aprobó tres reformas constitucionales promovidas por el Gobierno. El Marco Legal para la Paz tiene por objeto proporcionar mecanismos de justicia de transición para facilitar los procesos de paz futuros. Algunas organizaciones de derechos humanos criticaron esta reforma por abrir la puerta a la impunidad, mientras que otros la consideraron un paso necesario hacia la paz. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (oficina del ACNUDH en Colombia) presta especial atención a las posibilidades del proceso de paz para transformar significativamente la vida de las víctimas del conflicto y dar prioridad a sus derechos. La reforma del sistema de justicia militar fue aprobada a pesar de las fuertes críticas formuladas a nivel nacional e internacional, entre otros por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La reforma del sector judicial fue rechazada por el Presidente de Colombia, por la indignación que suscitó entre la población y por los desajustes de que adolecía en relación con el objetivo original.

3. Continuaron las agresiones y amenazas contra los defensores de los derechos humanos y contra los que participan en el programa de restitución de tierras. En muchas regiones, la mayoría de estas violaciones pueden atribuirse a los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de las organizaciones paramilitares (grupos creados tras la desmovilización).

4. Colombia es un país de renta media con altos índices de desigualdad. La explotación mineral se utiliza como motor para el desarrollo, pero hay problemas importantes por lo que se refiere al respeto del derecho a la consulta previa e informada. Aún queda mucho por hacer para lograr gradualmente el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

II. Situación de los derechos humanos

A. Motivos de esperanza

1. El proceso de paz

5. El 26 de agosto, el Gobierno y las FARC-EP firmaron el Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el que establecieron una agenda con los temas prioritarios siguientes: desarrollo agrario, participación política, terminación del conflicto armado, drogas ilícitas y derechos de las víctimas. Se incluyó además un sexto punto sobre mecanismos de aplicación, verificación y solución de controversias relacionadas con cualquier acuerdo final.

6. Más que cualquier otro acontecimiento, el actual proceso de paz tiene el potencial de transformar Colombia en lo que respecta a su nivel de respeto y disfrute de los derechos humanos. En el contexto del conflicto armado en curso se cometen a diario violaciones de los derechos humanos que afectan de manera desproporcionada a los sectores de la población vulnerables o aislados geográficamente y a los actores sociales, los líderes

comunitarios y los defensores de los derechos humanos. La lista de infracciones es larga: asesinatos, desapariciones, torturas y otros malos tratos, uso de minas terrestres, desplazamiento forzado, violencia y explotación sexuales, estigmatización, amenazas e intimidación, reclutamiento y utilización de niños, restricciones a la libertad de movimiento y circulación de alimentos y medicinas, violación de los derechos a la educación, la salud, la libertad de reunión y de opinión, persecución del personal médico, limitaciones en el acceso humanitario y uso ilegal de la infraestructura civil.

7. Para lograr la paz hay que asegurarse de que ni las FARC-EP ni el Estado repitan estas infracciones, que se respeten la verdad y la justicia y que las víctimas tengan una mayor oportunidad de participar en los beneficios políticos y económicos de Colombia. El proceso de paz también proporciona un medio para resolver los problemas estructurales, con miras a facilitar el desarrollo rural sostenible, disminuir la pobreza y la desigualdad y enfrentar plena y efectivamente las violaciones de los derechos humanos del pasado.

8. El proceso de paz debe producir una transformación significativa en la vida cotidiana de las víctimas y estar diseñado para minimizar el riesgo a largo plazo de que los miembros de las FARC-EP vuelvan a involucrarse en actividades armadas o a unirse a grupos creados tras la desmovilización. Las violaciones de los derechos humanos cometidas por todas las partes tienen que enfrentarse con audacia, creatividad y de manera adecuada. Deben restablecerse los derechos y la dignidad de las víctimas a fin de propiciar un momento catalizador de transformación y evitar a la sociedad años de cicatrices y enfrentamientos continuos.

9. El proceso de paz plantea retos considerables y necesarios y exigirá visión, sacrificio e innovación de las partes en el conflicto. La sociedad colombiana en su conjunto debe repensar sus posiciones, en el interés de un cambio nacional positivo. En particular, para poder aprovechar plenamente esta oportunidad tendrá que llevarse a cabo un examen profundo de lo que ha de entenderse por "paz". Los puntos de vista de los más afectados son fundamentales. Solo tomando debidamente en consideración los derechos de las víctimas de Colombia podrán sentarse las bases de un cambio sostenible. Las víctimas son quienes a la postre evaluarán cualquier proceso de paz y su opinión dependerá de si el proceso transformó positivamente sus vidas, si pudieron escapar de la violencia asociada a la exclusión política y económica y si se aplicaron reformas institucionales que impidieran nuevas violaciones.

10. El Estado y la sociedad deben aprovechar todos los puntos de la agenda del proceso de paz para poner en marcha o hacer avanzar la agenda más ambiciosa dirigida a la transformación de las condiciones que sostienen el conflicto y son su causa subyacente. En lugar de evitar encarar las violaciones del pasado mediante amnistías y otras formas de impunidad que simplemente infringen las obligaciones de derechos humanos, el pasado debe utilizarse para transformar positivamente Colombia. Es importante tener en cuenta que muchas posibles soluciones afectan a diversos ámbitos y que un objetivo central y destacado debe ser adoptar un enfoque global que promueva mayores niveles de respeto de todos los derechos humanos para todos los colombianos.

11. Es preciso insistir una y otra vez en los beneficios potenciales de la paz. Cabe esperar que también se inicie ulteriormente un proceso similar con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

12. La oficina del ACNUDH en Colombia está realizando aportaciones comparativas y proporcionando expertos a fin de contribuir a garantizar que cualquier acuerdo de paz esté en consonancia con las obligaciones internacionales.

2. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

13. La Alta Comisionada acoge con satisfacción la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y su considerable potencial para dar reconocimiento a las víctimas y promover el cambio social. Si bien se ha hecho un esfuerzo importante, se necesitan cambios en las actitudes y sensibilidades de los agentes del Estado y de algunas víctimas para que el programa de asistencia se transforme y se convierta en la práctica en un programa de empoderamiento basado en derechos.

14. La mayoría de las víctimas viven en condiciones de vulnerabilidad y sus necesidades básicas están insatisfechas. Uno de los principales desafíos que enfrenta la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), establecida para coordinar la labor de las entidades responsables de la asistencia y reparación a las víctimas, es el de simplificar sus procedimientos, entre ellos los destinados a obtener datos útiles y fiables sobre las víctimas y a tramitar las reclamaciones oportuna y eficazmente. Dado el masivo número previsto de posibles beneficiarios de los programas, este reto es aún más difícil y requiere mecanismos institucionales que puedan responder sin incidir negativamente en la dignidad humana. La calidad de los procesos y las experiencias de las víctimas son tan importantes como la asistencia y las reparaciones materiales proporcionadas.

15. La Alta Comisionada expresa su preocupación por la falta de información y de procesos sencillos para facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas. Se están repitiendo algunos de los mismos errores del anterior registro de personas desplazadas, entre ellos los señalados por la Corte Constitucional en relación con la carga de la prueba y las conjeturas hechas durante la evaluación de los testimonios de las víctimas. Se corre el riesgo de que en la práctica no se tengan en cuenta otras infracciones distintas al desplazamiento, como la violación o la desaparición forzada ni las infracciones cometidas por los grupos creados tras la desmovilización. Dado que el punto de entrada al sistema de asistencia y reparación es el registro, este debe mejorarse. Además de los objetivos administrativos que cumple el registro, la documentación, el análisis y la clasificación de las víctimas son herramientas que pueden servir para apoyar la construcción de la memoria histórica.

16. La Alta Comisionada reitera que la reparación no debe limitarse a una indemnización económica. Los planes de reparación individuales deben permitir la reconstrucción de una vida digna y los colectivos deben orientarse a la recuperación del tejido social de las comunidades afectadas. La Ley es solo uno de los aspectos cruciales en el proceso de transformación social profunda. Es un camino largo, pero esperanzador.

17. La oficina del ACNUDH en Colombia, mediante su labor de observación y promoción, aporta regularmente materiales de información y análisis a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y colabora con ella para superar sus numerosos desafíos. La oficina también trabaja para dar a conocer la Ley y contribuye a la creación de capacidad institucional adecuada.

3. La restitución de tierras

18. Aunque técnicamente las disposiciones relativas a las víctimas y a la restitución de tierras forman parte del mismo acto legislativo, las estructuras de aplicación son distintas.

19. Colombia tiene uno de los niveles más altos de desigualdad en la tenencia de la tierra rural¹, y aproximadamente el 10% de la población del país ha sido desplazada por la

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —Colombia, Colombia rural, Razones para la esperanza— Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, pág. 197.

violencia². Por consiguiente, la restitución de tierras es uno de los pasos más importantes hacia la paz en Colombia.

20. La Alta Comisionada reconoce los importantes esfuerzos realizados hasta la fecha por la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y por los 24 jueces y 15 magistrados de restitución de tierras nombrados en 2012.

21. La oficina del ACNUDH en Colombia continúa registrando amenazas y agresiones contra los reclamantes y las autoridades estatales que participan en los procesos de restitución de tierras. Es necesario mejorar la seguridad, para lo cual se requerirá una mejor coordinación, así como fortalecer las instituciones regionales y nacionales y procesar a quienes socavan el proceso. En octubre y diciembre se dictaron las dos primeras sentencias en materia de restitución de tierras³. Este importante hito, que reconoce la interpretación amplia de la Corte Constitucional sobre el concepto de "conflicto armado", es acogido con satisfacción por la Alta Comisionada, quien destaca enfáticamente la importancia de una aplicación de la ley no formalista y favorable a las víctimas.

22. La Alta Comisionada subraya la importancia de una política de desarrollo rural para garantizar a los productores pequeños y medianos la sostenibilidad económica y el acceso a los mercados en el marco del programa de restitución de tierras. Es necesario crear las condiciones para una vida digna, con acceso a los servicios públicos.

23. La oficina del ACNUDH en Colombia ayuda a dar a conocer la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras a través de campañas en los medios, ofrece capacitación y apoyo a los jueces por lo que se refiere a la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en sus sentencias y vigila la aplicación, prestando especial atención a si las víctimas pueden ejercer sus derechos con seguridad.

4. El Centro de Memoria Histórica

24. El Centro de Memoria Histórica desempeña una función fundamental en los esfuerzos del Estado para garantizar el derecho a la verdad y contribuye a través de esta a evitar la repetición. Sus bien documentados informes aún no han hecho realidad todo su potencial en lo tocante a generar cambios en las políticas públicas y en las percepciones del público. La oficina del ACNUDH en Colombia y el Centro organizaron conjuntamente un acto de celebración del Día de los Derechos Humanos. La oficina también ha realizado con el Centro una labor de creación de capacidad. Para transformar Colombia se necesita un uso más eficaz del pasado.

5. La Defensoría del Pueblo nacional

25. La Alta Comisionada reconoce el papel de la Defensoría del Pueblo nacional en la defensa y promoción de los derechos humanos. Señala en particular la contribución de los analistas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y de los defensores de la comunidad, que trabajan con recursos muy limitados y corren grandes riesgos. La Alta Comisionada acoge con satisfacción la incorporación de estos funcionarios en el personal de la Defensoría del Pueblo de Colombia y hace hincapié en la necesidad de que las medidas que adopten las autoridades nacionales y regionales se fundamenten en la labor de dichos funcionarios.

² Según la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de las 5.744.230 víctimas, 4.699.276 fueron objeto de desplazamiento forzado.

³ Sentencias de 16 de octubre de 2012, del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar, y de 4 de diciembre de 2012, del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué.

26. La Oficina del ACNUDH en Colombia trabaja a diario con personal de la Defensoría del Pueblo en todo el país, por ejemplo llevando a cabo misiones conjuntas y labores de análisis y seguimiento.

6. Los defensores del pueblo municipales

27. La Oficina del ACNUDH en Colombia reconoce el papel esencial de todos los defensores del pueblo municipales (personeros) a la hora de garantizar y proteger los derechos humanos de todos los colombianos, especialmente en las comunidades donde la presencia del Estado es limitada. La Oficina del ACNUDH en Colombia trabaja a diario con estos funcionarios y ha iniciado un programa de educación continua en línea, así como actividades de formación *in situ* para destinatarios específicos. Es necesario fortalecer esta institución de manera coherente para que pueda cumplir con las obligaciones que le incumben en virtud de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

7. La Conferencia Nacional de Derechos Humanos

28. En diciembre se celebró en Bogotá la Conferencia Nacional de Derechos Humanos, tras la realización de 25 foros departamentales en los que participaron numerosas autoridades locales y nacionales y más de 12.000 víctimas y defensores de los derechos humanos. La oficina del ACNUDH en Colombia brindó apoyo a este proceso de fomento de la confianza entre el Estado y la sociedad civil y participará activamente en la elaboración de las conclusiones a fin de facilitar su incorporación a la política y la práctica del Estado.

8. El Sistema Nacional de Derechos Humanos

29. El Sistema Nacional de Derechos Humanos⁴ comenzó a funcionar en 2012, con el propósito de coordinar las acciones de las instituciones públicas a nivel nacional y regional, para producir un cambio medible.

30. Una de las funciones del Sistema es vigilar y facilitar la aplicación de los compromisos y obligaciones internacionales, mediante, entre otras cosas, un establecimiento racional de prioridades entre las más de 700 recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, el examen periódico universal, el sistema interamericano y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.

31. El Sistema está dividido en seis subsistemas, que establecen prioridades de acción y elaboran indicadores de desempeño. La oficina del ACNUDH en Colombia está colaborando en el establecimiento de objetivos claros y medidores de cumplimiento. Es esencial que todas las instituciones públicas tomen en serio esta iniciativa a fin de maximizar su posible impacto positivo.

9. La movilización colectiva en el Cauca y la negociación con las comunidades indígenas

32. En 2012 algunas comunidades indígenas denunciaron la intensificación del conflicto armado y el efecto negativo que este tenía en sus derechos y su vida cotidiana. Exigiendo que el Estado y los grupos armados ilegales respetaran su autoridad territorial, algunas de ellas —especialmente en el Departamento del Cauca— llevaron a cabo una movilización colectiva para expulsar a los actores armados de sus territorios. Retiraron las barreras de las instalaciones policiales y militares y condujeron físicamente a algunos soldados a otra

⁴ Creado por el Decreto N° 4100 de 2011, el Sistema está dirigido por una comisión intersectorial de derechos humanos, en la que están representadas la mayoría de las instituciones gubernamentales.

ubicación. Recurriendo a la justicia tradicional detuvieron y juzgaron a miembros de las FARC-EP. Algunos miembros del Estado estigmatizaron las movilizaciones colectivas con lo que crearon el riesgo de que fueran reprimidas con violencia.

33. En el norte del Cauca, entre julio y noviembre, el ACNUDH confirmó 27 homicidios selectivos de miembros y autoridades de la comunidad indígena. La oficina del ACNUDH en Colombia, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, el jefe de la Compañía de Jesús en Colombia y otros se unieron para ayudar a establecer un clima de calma y diálogo.

34. Tras varias semanas de discusiones, el Presidente viajó al Cauca para celebrar, con un grupo de autoridades indígenas de la región, una reunión en la que pidió disculpas por las violaciones de los derechos humanos que habían sufrido durante el conflicto, y puso en marcha con las autoridades indígenas un proceso de alto nivel dirigido por el Ministro del Interior y encaminado a transformar la vida de algunos de los más afectados por el conflicto.

35. Durante varios meses, las autoridades indígenas se reunieron con ministros, viceministros y funcionarios de alto nivel para estudiar el reconocimiento y el respeto de la autonomía, la propiedad, el control territorial y el autogobierno, además de cuestiones relativas a la consulta previa, la salud, la educación y la comunicación. Aunque todas estas reivindicaciones están reconocidas por el derecho internacional y nacional y han sido objeto de clarificaciones detalladas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, queda mucho por hacer para lograr su reconocimiento en la práctica. El proceso instituyó un mecanismo de fomento de la confianza con grupos que siempre han estado marginados. Contribuyó a que los funcionarios del Gobierno entendieran los cambios que se requerían y a que las autoridades indígenas comprendieran que existían posibilidades de colaboración que parecían poco probables antes de las movilizaciones colectivas.

36. La Alta Comisionada acoge con satisfacción los acuerdos alcanzados hasta la fecha y expresa el empeño continuo de la oficina del ACNUDH en Colombia de ayudar a estimular y facilitar el proceso de diálogo. También alienta a todos los interesados a seguir esforzándose por resolver las preocupaciones pendientes y a aprovechar las enseñanzas adquiridas en este proceso para mejorar el respeto de los derechos de los indígenas y de las personas más afectadas por el conflicto.

B. Problemas que requieren cuidado y especial atención

1. Los defensores de los derechos humanos

37. La oficina del ACNUDH en Colombia continuó documentando casos de amenazas, vigilancia, robos de información, violencia sexual y homicidios contra defensores de los derechos humanos. La mayoría de los casos observados son atribuibles a los grupos creados tras la desmovilización. Las FARC-EP también han sido acusadas de asesinatos, amenazas y otras violaciones contra los defensores de los derechos humanos. Los defensores que trabajan en casos de ejecuciones extrajudiciales han recibido amenazas de agentes estatales. En zonas de intenso conflicto, los defensores —en particular los líderes indígenas— siguen siendo objeto de acusaciones de pertenecer a grupos guerrilleros, así como de estigmatización y de detenciones arbitrarias. Los funcionarios judiciales a veces son presionados por los militares para que procesen a defensores y dirigentes.

38. En Colombia siguen existiendo obstáculos graves al derecho a la libertad de expresión y de opinión. Hasta el mes de septiembre, la Fundación para la Libertad de

Prensa (FLIP) había registrado 66 amenazas contra periodistas⁵. En noviembre, durante una manifestación en Sucre, murió un periodista que había sido golpeado por agentes de la policía dentro del vehículo en que lo llevaban.

39. La Alta Comisionada elogia la labor realizada por la Unidad Nacional de Protección durante su primer año de existencia. Según los registros de la Unidad, hasta agosto de 2012 se habían concedido medidas de protección (rigurosas o ligeras) a unos 3.500 defensores. Entre diciembre de 2011 y agosto de 2012, la Unidad registró 11 agresiones contra defensores beneficiarios de medidas rigurosas de protección pero no informó de ninguna muerte. Sin embargo, la oficina del ACNUDH en Colombia tuvo conocimiento del asesinato de un defensor al que se habían proporcionado medidas ligeras de protección.

40. Según Somos Defensores⁶, organización no gubernamental que documenta las agresiones contra los defensores de los derechos humanos en Colombia, entre enero y septiembre fueron asesinados 37 defensores, en su mayoría activistas y líderes rurales. De estos, 36 no habían solicitado medidas de protección, lo que puede deberse a que, en las zonas urbanas, la Unidad Nacional de Protección es mucho más conocida y más eficaz en la protección de los defensores que en las zonas rurales. Algunas medidas, como los vehículos blindados, no son adecuadas para los caminos rurales y otras, como los guardaespaldas diurnos, que dejan desprotegidos a los defensores en la noche, no son eficaces para los defensores de bajos ingresos o que viven en las zonas rurales. La oficina del ACNUDH en Colombia continúa observando retrasos en la aplicación de las medidas de protección, lo que aumenta la posibilidad del daño. No todos los actores estatales tienen un acceso adecuado a los mecanismos de protección cuando son amenazados, como es el caso de los defensores del pueblo (personeros) municipales y los militares que presentan pruebas o testimonios contra el acusado. La oficina del ACNUDH en Colombia apoya la labor de la Unidad Nacional de Protección, mantiene con ella un contacto diario por lo que se refiere a los defensores que necesitan protección y ayuda a elaborar y aplicar medidas diferenciadas dirigidas a las mujeres, los indígenas y los líderes afrodescendientes, prestando especial atención a las zonas rurales.

41. La gran mayoría de las investigaciones sobre delitos cometidos contra los defensores de los derechos humanos están en las etapas preliminares del proceso ante la Fiscalía General de la Nación, en parte porque los fiscales con gran volumen de causas pendientes tienden a ocuparse preferentemente de las menos complejas. La oficina del ACNUDH en Colombia está trabajando con la Fiscalía General para generar un análisis de pautas más eficaz a fin de mejorar las tasas de éxito, algo esencial para proteger verdaderamente a los defensores.

2. Las violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal por las fuerzas de seguridad

a) Los militares

42. La Alta Comisionada ha observado que existe confusión sobre la relación entre los diversos marcos jurídicos aplicables en los conflictos armados, que son complementarios y se refuerzan mutuamente (el derecho interno, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario). El Ministerio de Defensa sostiene que los "errores militares" u homicidios no intencionales de civiles en el contexto del combate son "ilegales pero legítimos".

⁵ Véase www.flip.org.co/figures_list.html.

⁶ Véase www.somosdefensores.org.

43. Si bien con arreglo al derecho penal interno la responsabilidad es individual y la cuestión de la intención debe ser objeto de análisis, en el derecho internacional humanitario y en el derecho de los derechos humanos la responsabilidad por las violaciones recae en el Estado y, por lo tanto, la existencia de intención individual es irrelevante.

44. Ningún combatiente puede alegar una vulneración de su derecho a la vida si muere en combate.

45. En virtud del derecho internacional humanitario, el homicidio debe ser necesario militarmente, el uso de la fuerza debe ser proporcional a la ventaja militar concreta prevista y deben tomarse todas las precauciones posibles para minimizar el daño causado a los civiles. Si, en el contexto del combate, hay un conflicto entre los diversos marcos, el derecho internacional humanitario es la *lex specialis*.

46. Las Naciones Unidas utilizan el término "ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias" para incluir una amplia gama de violaciones del derecho a la vida, entre ellas, aunque no exclusivamente, los "falsos positivos". No existe una definición técnica común de falsos positivos. En 2012 la oficina del ACNUDH en Colombia no recibió ningún informe de homicidios cometidos por militares con el propósito de inflar las estadísticas.

47. Entre enero y octubre, la oficina del ACNUDH en Colombia continuó recibiendo denuncias de violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal relacionadas con el uso excesivo o indebido de la fuerza por los militares. Por ejemplo, el 7 de octubre, miembros del ejército entraron en el centro de una aldea en Patía, Cauca, y abrieron fuego contra una tienda, causando la muerte a 1 niña de 13 años de edad y a 3 presuntos guerrilleros, e hiriendo a otros 2 civiles, en violación de los principios del derecho internacional humanitario, entre ellos los de necesidad militar, precaución y no reciprocidad. En otros casos, con el fin de encubrir la ejecución, los militares involucrados afirmaron que los guerrilleros habían abierto el fuego, lo que constituyó un menoscabo de la verdad, la rendición de cuentas y la prevención. Tal fue el caso de un militar que disparó contra una pareja de indígenas emberas que estaban pescando en Pueblo Rico, Risaralda, el 21 de junio. La mujer, que estaba embarazada, murió como consecuencia de ello. Del mismo modo, en Tambo, Cauca, el 5 de abril, un miembro del ejército abrió fuego contra un autobús, causando la muerte a dos civiles e hiriendo a ocho personas. Preocupa a la Alta Comisionada que, en algunos casos, aunque haya pruebas de que se ha cometido una violación de los derechos humanos, los altos funcionarios estén a menudo demasiado dispuestos a aceptar una versión diferente de los hechos, que menoscaba las investigaciones internas y penales.

48. La oficina del ACNUDH en Colombia publicó en diciembre una guía sobre la protección jurídica internacional de los derechos humanos en los conflictos armados y concluyó la ejecución de un proyecto conjunto con el Ministerio de Defensa para dar seguimiento a 7 de las 15 medidas internas introducidas en 2008 con miras a prevenir las ejecuciones extrajudiciales. Si bien se han hecho progresos, persisten importantes desafíos. Las partes interesadas han solicitado al Ministerio de Defensa que publique los informes del proyecto. El empeño de la Inspección General de las Fuerzas Armadas fue fundamental en la ejecución del proyecto, entre otras cosas en el diseño de un ejercicio de simulación operacional centrado en los derechos humanos, que, según se espera, será replicado en el futuro. La oficina del ACNUDH en Colombia mantiene su decisión firme de apoyar al Ministerio de Defensa y a las fuerzas armadas en el fortalecimiento de sus medidas de control interno, transparencia y rendición de cuentas.

49. En 2012 se siguieron recibiendo nuevas denuncias de actos de violencia sexual cometidos por miembros del ejército. Por ejemplo, el 14 de agosto en Bogotá una niña embera chamí fue víctima de abusos sexuales cometidos por cuatro miembros del ejército; posteriormente, los militares fueron expulsados de dicha institución. En Chaparral, Tolima,

una mujer denunció haber sido violada en repetidas ocasiones y amenazada por miembros del ejército el 5 de julio.

50. La Alta Comisionada celebra la condena en septiembre del teniente que había violado y asesinado a una niña y, posteriormente, a sus dos hermanos en Arauca en 2010. También acoge con satisfacción la investigación sobre el falso testimonio prestado por testigos de la defensa. En la última década, las condenas por violencia sexual en las que se han visto involucrados miembros de las fuerzas de seguridad han sido relativamente pocas si se tiene en cuenta el elevado número de denuncias recibidas por la Fiscalía General.

51. La Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos visitó a Colombia en mayo y se reunió con representantes de varias instituciones. Entre otras cuestiones, la Representante Especial hizo hincapié en la necesidad de que el Ministerio de Defensa revisara su política de tolerancia cero frente a la violencia sexual, como había recomendado anteriormente la Alta Comisionada, y en la posibilidad de que el equipo de expertos del Consejo de Seguridad sobre el estado de derecho y la violencia sexual en los conflictos prestara asistencia a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

b) *La Policía Nacional*

52. La oficina del ACNUDH en Colombia recibió nuevas denuncias de violaciones del derecho a la vida y a la integridad física, y de otros abusos cometidos por miembros de la policía, incluso contra niños. Por ejemplo, en Bogotá, el 15 de febrero, un niño de la calle murió a causa de las quemaduras sufridas cuando la policía impregnó con gasolina su colchón y le prendió fuego. En Arauca, el 1 de abril, un hombre desarmado fue asesinado a tiros por la policía tras haber dado marcha atrás a su automóvil y chocado accidentalmente contra sus motocicletas. En algunos casos, los miembros de las instituciones de control que trabajaban en estos casos fueron amenazados.

53. En el caso del asesinato de un joven artista de la calle en 2011, 3 policías, 1 conductor de autobús y 1 abogado fueron detenidos y acusados de fraude procesal, falsificación de documentos, ocultamiento y porte ilegal de armas, tras haber amañado la escena del crimen, tratado de desacreditar a la víctima y convencido a civiles de dar falso testimonio. Los problemas de encubrimientos siguen existiendo.

54. Se ha observado repetidamente un uso excesivo de la fuerza en la gestión de las manifestaciones públicas por las unidades de policía, incluido el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD).

55. La policía ha reconocido los problemas existentes en el uso de la fuerza y está dando prioridad a su regulación. En Bogotá fueron ejemplares las medidas disciplinarias oportunas y transparentes y deben institucionalizarse en todo el país.

c) *La inteligencia*

56. En julio, la Corte Constitucional anunció la aprobación de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia. La Ley representa un paso adelante en la reforma de la inteligencia policial y militar y en la labor de garantizar que la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), de carácter civil, que sustituyó al desacreditado Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), no adopte las prácticas criminales de su predecesor.

57. Teniendo en cuenta el contexto histórico y las medidas adoptadas hasta la fecha, la Ley y sus disposiciones reglamentarias pendientes no serán por sí solas suficientes para poner fin a la utilización del sector de inteligencia para la persecución de intereses ilegítimos so pretexto de la seguridad nacional. Es necesaria una acción sostenida y sistemática del poder ejecutivo, el poder judicial, la nueva comisión parlamentaria de

supervisión y el Procurador General, conjuntamente con los propios servicios de inteligencia y sus órganos de control interno.

58. El proceso de cierre del DAS continuó en 2012. Algunos de sus expedientes han quedado custodiados en el Archivo Nacional. Deberán organizarse y revisarse para su uso en los procesos de verdad, justicia y rendición de cuentas. Preocupa a la Alta Comisionada que unos 5.000 exempleados del DAS hayan sido trasladados a otros departamentos gubernamentales sin haber sido objeto de ningún proceso de investigación de antecedentes.

3. El sistema de justicia

59. La Alta Comisionada reconoce los esfuerzos desplegados por el Fiscal General para introducir estrategias innovadoras en la investigación de los casos de violaciones graves de los derechos humanos, dando prioridad al procesamiento de las prácticas generalizadas y sistemáticas y adoptando elementos de las estrategias procesales practicadas en los tribunales internacionales⁷. La Oficina del ACNUDH en Colombia está trabajando con los fiscales para reducir al mínimo los posibles riesgos de que se distorsione el sistema nacional de justicia penal al incorporar estrategias que fueron diseñadas para la justicia penal internacional y no para un sistema penal que no solo debe establecer prioridades sino también disuadir a los delincuentes.

60. La Alta Comisionada de nuevo hace hincapié en la amplia gama de problemas que han surgido en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz (Nº 975 de 2005) y en los limitados resultados alcanzados en términos tanto cuantitativos como cualitativos. A septiembre de 2012, de los miles de posibles acusados solo se había condenado a 14 personas. La sentencia dictada en la causa *Mampuján*, relativa a desplazamiento forzado y homicidios cometidos en tres comunidades, fue confirmada en abril de 2011 por la Corte Suprema, que también ordenó medidas colectivas de reparación y una indemnización pecuniaria para más de 1.400 víctimas.

61. El objetivo principal de la reforma recientemente aprobada de la Ley Nº 975 era limitar el alcance de las reparaciones judiciales y agilizar los procedimientos judiciales. Los cambios legales formales no han tenido aún un impacto en la dinámica de los procesos penales especiales que siguen estancados. Como complemento, el Gobierno ha anunciado que va a generar un proceso adicional de búsqueda de la verdad mediante la Ley Nº 1424 de 2010, aplicable a los paramilitares desmovilizados que no estén cubiertos por la Ley Nº 975.

4. La discriminación

62. La oficina del ACNUDH en Colombia registró casos de discriminación por motivos de raza, origen étnico, género, edad, orientación sexual y discapacidad. Algunos responsables públicos manifestaron abiertamente su intolerancia y promovieron la estigmatización de estos grupos sin que ello tuviera consecuencias. Las actitudes intolerantes y discriminatorias hacia las personas con discapacidades permanentes o temporales, entre ellas altos funcionarios, son un signo de intolerancia social profunda que debe enfrentarse. El 2 de marzo, en una entrevista, un miembro de alto rango de la Marina hizo en repetidas ocasiones comentarios discriminatorios con respecto a las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgénero (LGBT), declarando que no eran bienvenidos en la institución. No se supo de ninguna medida correctiva que se hubiera adoptado al respecto. Otros funcionarios públicos han tomado posiciones públicas contra la discriminación y existen diversas iniciativas en este sentido. Por ejemplo, el nuevo

⁷ Directiva Nº 0001 de la Fiscalía General, de 4 de octubre de 2012, que determina los criterios para establecer las prioridades en las situaciones y casos, y crea un nuevo sistema para la investigación penal y la gestión de estas situaciones y casos por la Fiscalía General.

Observatorio de Discriminación Racial y contra el Racismo publicó en agosto su primer informe sobre los medios de comunicación. La policía reforzó el diálogo y las iniciativas de cooperación con varios grupos (indígenas, afrocolombianos, LGBT y personas con discapacidad). La oficina del ACNUDH en Colombia proporcionó apoyo a la policía en relación con estos temas.

5. El sistema carcelario

63. Sigue siendo muy preocupante la crisis carcelaria provocada por un hacinamiento agudo de un 50% por encima de la capacidad⁸, resultante del incremento en el número de personas privadas de libertad como consecuencia del recurso excesivo a las penas de prisión. En muchas partes de Colombia, el sistema penitenciario vulnera los derechos de las cerca de 120.000 personas que están actualmente encarceladas y que, como han reconocido los tribunales, carecen de atención de la salud, alimentación, recreación y deporte, educación y trabajo remunerado suficientes, y padecen malas condiciones de salud. Tampoco existen políticas claras de rehabilitación.

64. El Gobierno ha reconocido la existencia de la crisis de sobrepoblación y la falta de una política penal para hacer frente a los problemas estructurales. La oficina del ACNUDH en Colombia está contribuyendo a los esfuerzos del Ministerio de Justicia encaminados a adoptar una nueva política penal, pero algunos sectores de la opinión pública se oponen al recurso a mecanismos sustitutivos y restaurativos que podrían mejorar las condiciones de hacinamiento. Se debe hacer más para cambiar las percepciones relacionadas con las medidas sustitutivas de las sanciones penales.

65. La Alta Comisionada sigue trabajando con el Gobierno y la sociedad civil con miras a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

6. La desaparición forzada

66. Del número total de personas registradas en el Registro Nacional de Desaparecidos como desaparecidas o en paradero desconocido (75.345, al 30 de septiembre de 2012), se estima que 18.527 casos se ajustan a la definición nacional de desaparición forzada. El Gobierno indicó que durante 2012 fueron dadas por desaparecidas o consideradas en paradero desconocido 5.965 personas y se presume que 113 de estos casos son desapariciones forzadas.

67. A la luz del elevado número de casos de desapariciones forzadas, la Alta Comisionada acoge con satisfacción la ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, e invita al Gobierno a que acepte la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales y denuncias entre Estados.

68. Los esfuerzos del Gobierno de Colombia para hacer frente a las desapariciones forzadas han sido insuficientes. El marco legal e institucional vigente en Colombia para encarar el fenómeno de la desaparición forzada es complejo, las acciones de las instituciones no están coordinadas y sus conflictos internos sobre competencias, protagonismo y liderazgo socavan el respeto de los derechos de las víctimas.

69. La oficina del ACNUDH en Colombia está trabajando con la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas para replantear su coordinación y funcionamiento a fin de que los esfuerzos conjuntos logren resultados concretos que permitan la identificación y la

⁸ Según el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en octubre estaban encarceladas 114.284 personas (105.660 hombres y 8.624 mujeres; 34.631 en prisión preventiva y 79.653 cumpliendo condena).

determinación del paradero de las personas desaparecidas, así como la unificación de los diferentes registros. La Alta Comisionada expresa su preocupación por la demora en la publicación de las disposiciones reglamentarias para la aplicación de la Ley N° 1408 de 2010, que facilitarían, entre otras cosas, la administración de los bancos de datos de perfiles genéticos.

70. Los esfuerzos de investigación penal también han sido insuficientes, debido a la dimensión y el impacto de esta violación de los derechos humanos en el país: la Fiscalía General registra un total de 27.382 investigaciones penales activas de desaparición forzada. La unidad especializada de desaparición forzada, creada en 2010, ha obtenido 46 condenas.

7. Los derechos económicos, sociales y culturales

71. Si bien Colombia es un país de ingresos medios, sigue siendo uno de los más desiguales de América Latina y del mundo. La oficina del ACNUDH en Colombia está firmemente decidida a ayudar al Gobierno a elaborar medidas concretas para determinar si los recientes aumentos en los presupuestos gubernamentales, la labor realizada por el Departamento para la Prosperidad Social y el gasto de las regalías (por ejemplo, en sus iniciativas de lucha contra la pobreza extrema) facilitan en realidad el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos en cuanto a hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales para todos los colombianos, teniendo en cuenta cómo la corrupción socava esos derechos.

72. La oficina del ACNUDH en Colombia ha aumentado sus esfuerzos para vigilar y facilitar la mejora en el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales y está promoviendo ante el Gobierno y el sector privado una visión común de que el respeto de esos derechos fomenta el desarrollo y reduce la inseguridad.

73. La salud es un derecho fundamental que debe garantizar el Estado, el cual tiene la responsabilidad primordial de velar por el acceso oportuno y adecuado a los servicios de salud. Aunque el sistema colombiano reconoce que este derecho existe, tiene problemas importantes que inciden en su cumplimiento. La corrupción, la negligencia y la mala gestión, pese a ser denunciadas públicamente por funcionarios del Gobierno, siguen exacerbando la falta de atención oportuna, de personal idóneo y suficiente, de instalaciones y equipo sanitarios adecuados y de medicamentos e insumos. Esta situación es aún peor en las comunidades de las zonas rurales y remotas. Si bien se han adoptado medidas legislativas y de emergencia para hacer frente a estas dificultades, se necesitan aún mayores esfuerzos para superar los profundos problemas del sistema.

C. Problemas que requieren atención urgente

1. La respuesta inadecuada a los falsos positivos

74. Considerando la magnitud de la crisis de los falsos positivos*, son muy pocos los responsables que han sido retirados del servicio o procesados. Altos funcionarios vinculados a estos crímenes contra los derechos humanos continúan en servicio activo y siguen siendo ascendidos.

75. La Fiscalía General ha acumulado denuncias, entre ellas las relativas a 4.716 víctimas de homicidios presuntamente cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad, muchos de los cuales corresponden al tipo de ejecuciones conocidas como falsos

* Se conoce como "falsos positivos" los asesinatos de civiles inocentes para hacerlos pasar por guerrilleros muertos en combate (N. del T.).

positivos⁹. De todas las investigaciones de homicidios, solo hay procesos activos conocidos en un 30% de ellas. De estas causas activas, la gran mayoría no han superado la fase preliminar de la investigación criminal: más del 60% de las causas activas (unas 1.000) están en la fase de exploración preliminar (que precede a la fase de investigación formal); y para agosto de 2012 solo habían llegado a la fase de instrucción o estaban vistas para sentencia 294 causas. Dada la naturaleza de estos delitos cometidos por agentes estatales, a medida que pasa el tiempo es cada vez menor la capacidad de establecer la responsabilidad penal en estos casos y la impunidad se vuelve sistémica.

76. El informe provisional de noviembre sobre el examen preliminar realizado por la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional indicó que la acción del Estado en estos casos era insuficiente. La oficina del ACNUDH en Colombia está trabajando con la Fiscalía General en materia de procedimientos para establecer hipótesis y conexiones sobre cada caso, análisis contextual y métodos interdisciplinarios de investigación criminal orientados a la identificación de los autores con la mayor responsabilidad.

77. La oficina del ACNUDH en Colombia hizo un seguimiento del estado de las causas relativas a las presuntas ejecuciones extrajudiciales que fueron estudiadas por la Comisión transitoria del Ministerio de Defensa, creada en octubre de 2008 para examinar los casos de presuntas desapariciones en Bogotá y ejecuciones extrajudiciales en el nordeste de Colombia¹⁰. La Comisión no estableció responsabilidades penales o disciplinarias, pero rápidamente encontró irregularidades administrativas y operativas suficientes para dar lugar a la destitución de 27 oficiales militares de alto rango¹¹.

78. La Comisión examinó la muerte de 79 víctimas. La oficina del ACNUDH comparó los casos examinados por la Comisión con las investigaciones sobre las que había informado la Fiscalía General y pudo establecer la situación procesal únicamente en los casos relativos a 39 de las víctimas. Los restantes 40 casos corresponden a cuerpos no identificados, en relación con los cuales no parece haber ninguna investigación en curso. Para agosto de 2012, de las causas correspondientes a las 39 víctimas señaladas, solo 3 habían llegado a una condena penal, 8 se encontraban en la fase de instrucción y 28 se encontraban en la fase de pesquisas previas. Si en casos de gran resonancia en que el Estado ya ha admitido irregularidades se obtuvieron tan pocas condenas, en casos menos conocidos la dificultad de obtener condenas es aún mayor.

2. La reforma constitucional de la jurisdicción militar

79. La reforma constitucional para ampliar la jurisdicción de los tribunales militares vulnera la separación básica entre los poderes necesaria para la independencia del poder judicial. Los tribunales regionales de derechos humanos, en particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos han declarado, en casos relacionados con Colombia, que en un Estado democrático en que impere el estado de derecho los tribunales militares deben tener un alcance restrictivo y excepcional, vinculado con las funciones legítimas asignadas por ley a las fuerzas armadas. El sistema de justicia militar debe utilizarse únicamente para juzgar crímenes o delitos que por su propia naturaleza atenten contra los intereses jurídicos relacionados directamente con los militares. Cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe ser examinado por los tribunales civiles, se

⁹ Las ejecuciones extrajudiciales son generalmente procesadas nacionalmente como "homicidio agravado" u "homicidio en persona protegida". El número total de víctimas en los casos de asesinato no es equivalente al número total de ejecuciones extrajudiciales. Las estadísticas de la Fiscalía General reflejan la posible comisión de un delito y las investigaciones penales contra miembros de las fuerzas de seguridad.

¹⁰ Ministerio de Defensa, resolución N° 4342, de 3 de octubre de 2008.

¹¹ Véase el informe de la Comisión transitoria (2008).

vulnera el derecho de las víctimas de acceso a la justicia, así como el derecho a ser juzgado por un juez competente, independiente e imparcial. La historia reciente, el contexto actual, la experiencia internacional y la jurisprudencia se inclinan todos a favor de limitar, no de ampliar, el alcance de la jurisdicción militar. En una carta abierta enviada al Gobierno en octubre, 11 de los Relatores Especiales y expertos independientes de las Naciones Unidas señalaron que esta reforma "podría socavar gravemente la administración de justicia"¹². La Alta Comisionada considera que esta reforma comprometería gravemente los esfuerzos previos del Gobierno de Colombia para que se investiguen debidamente las violaciones de los derechos humanos y se exijan responsabilidades a sus autores.

80. La reforma de la jurisdicción de los tribunales militares refleja la falta de confianza y respeto por las distintas instituciones del Estado, lo que socava el estado de derecho y la legitimidad del propio Estado. Uno de los argumentos esgrimidos por los sectores que promueven la reforma es la necesidad de proteger a los miembros de las fuerzas armadas frente a un procesamiento injusto. Este argumento lleva implícita la idea errónea de que los soldados y oficiales son acusados o encarcelados por matar legítimamente a combatientes o por cumplir con su deber constitucional. La solicitud de información presentada al Ministerio de Defensa sobre los casos en que se ha condenado a militares por cumplir con su deber constitucional no ha sido respondida.

81. La oficina del ACNUDH en Colombia ha examinado las denuncias penales y las causas contra militares sobre las que ha informado la Fiscalía General. Estas causas son muy variadas y la mayoría corresponden a delitos como el robo, el tráfico de drogas o las golpizas o actos de agresión, que no tienen conexión alguna con el combate. Solo una pequeña fracción de estas denuncias/causas se refiere a la responsabilidad penal por delitos relacionados con las operaciones militares legítimas y ciertamente no es suficiente para apoyar la necesidad de una reforma constitucional. Entre las causas restantes están las relacionadas con falsos positivos que entrañan, por ejemplo, encubrimientos o asesinatos que tuvieron lugar en operaciones amañadas. Para el sistema de justicia es importante preguntarse si estos asesinatos fueron cometidos por imprudencia o intencionalmente y a órdenes de quién, cuestiones de las que habitualmente se ocupan las jurisdicciones ordinarias. Los casos de ejecución extrajudicial merecen una investigación imparcial e independiente, con todas las debidas garantías procesales.

82. Preocupan profundamente a la Alta Comisionada las afirmaciones de altos oficiales militares de que miembros de la Fiscalía General y del poder judicial son "infiltrados" de la guerrilla o izquierdistas que utilizan sus facultades para perseguir políticamente a miembros de las fuerzas armadas.

83. Por otra parte, es muy preocupante que la reforma constitucional pueda también llevar a que los tribunales militares se hagan cargo de causas que actualmente están siendo investigadas por la Fiscalía General, en particular las relativas a los presuntos falsos positivos. Esta situación supondría una grave violación del derecho a un juez adecuado y, *a fortiori*, una violación del principio del proceso con las debidas garantías y del derecho de acceso a la justicia.

84. Con respecto a la cláusula incluida en la reforma constitucional con miras a crear en el Ministerio de Defensa un sistema de representación letrada para los miembros de las fuerzas de seguridad, la Alta Comisionada considera que, a fin de evitar la subordinación de la defensa del individuo a los intereses institucionales y jerárquicos, debe garantizarse el derecho a una asistencia letrada independiente elegida por el propio acusado fortaleciendo

¹² ACNUDH, "Colombia: Expertos de las Naciones Unidas piden a las autoridades que reconsideren la reforma constitucional de la justicia penal militar", comunicado de prensa, 22 de octubre de 2012. Puede consultarse en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12684&LangID=E.

el servicio de defensa existente ofrecido por la Defensoría del Pueblo nacional. En este sentido, la Alta Comisionada toma nota de la sentencia dictada en octubre por lo que se excluye de por vida de la práctica de la abogacía¹³ a un abogado defensor militar que, en relación con ejecuciones extrajudiciales, había falsificado pruebas y amenazado e intimidado a testigos militares, en connivencia con los oficiales acusados y con miembros activos del ejército.

3. Los grupos guerrilleros y su impacto sobre la población civil

85. Como en años anteriores, las FARC-EP y el ELN continuaron sistemáticamente despreciando el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. Se registraron asesinatos selectivos y violaciones. Muchos de los asesinatos de líderes y autoridades indígenas del norte del Cauca apuntan a la implicación de las FARC-EP y a su práctica de imponer el orden social. Su capacidad para intimidar desbarata el tejido social. La colocación de minas y artefactos explosivos improvisados en las inmediaciones de las instalaciones educativas, sanitarias y policiales siguió lesionando todos los derechos de los afectados. Las estadísticas oficiales¹⁴ indican un aumento del 39% de las muertes de civiles como consecuencia de las minas y un incremento mucho mayor de los actos de sabotaje. Los atentados contra entidades de propiedad del Gobierno como las torres eléctricas y los oleoductos son considerados ataques contra objetivos "legítimos" por estos grupos, pero afectan principalmente o de manera desproporcionada a la población civil y constituyen, por ejemplo, violaciones de los derechos a la salud, la educación y el trabajo.

4. Los grupos creados tras la desmovilización

86. Los grupos creados tras la desmovilización son considerados por todos los sectores una de las mayores amenazas para el orden público y responsables del mayor número de asesinatos, violaciones, actos de explotación sexual, violencia física y psicológica, desplazamientos forzados, extorsiones, hostigamientos y amenazas. Su presencia y actividades coercitivas siguen causando estragos en la vida comunitaria. La oficina del ACNUDH en Colombia registró amenazas atribuidas a estos grupos contra defensores de los derechos humanos, entre ellos los que reclaman sus derechos a la restitución de tierras y al retorno. La insuficiente investigación oficial ha hecho imposible aclarar estas amenazas o ponerles fin, lo que refuerza la sensación de inseguridad permanente.

87. La capacidad de estos grupos armados para corromper e intimidar ha debilitado mucho la respuesta del Estado en muchas zonas rurales y urbanas marginadas y ha afectado a las autoridades locales, la policía, los militares y sectores de la justicia penal. La acción de las autoridades civiles locales en contra de estos grupos es escasa, y no se han adoptado medidas preventivas de carácter social, situacional o comunitario, lo que limita seriamente la capacidad del Estado para ganarse la confianza de los titulares de derechos y traducir en hechos las promesas políticas de transparencia y buen gobierno. El 13 de septiembre, una niña de 14 años de edad fue asesinada tras haber tratado infructuosamente, de obtener protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la policía, la Procuraduría General, un mecanismo interinstitucional de prevención de la violencia sexual y la Defensoría del Pueblo frente a esos grupos.

88. La policía y la Fiscalía General han diseñado una estrategia integral encaminada a la detención y el procesamiento de los miembros de grupos creados tras la desmovilización, lo que ha dado lugar a una serie de detenciones y condenas importantes. Sin embargo, esto aún no ha reducido significativamente el número de violaciones cometidas por estos grupos ni ha tenido un impacto en las actividades ilegales que controlan. La estrategia oficial se ha

¹³ Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo de la Judicatura de Norte de Santander.

¹⁴ Elaboradas en el marco del Programa Presidencial de Derechos Humanos.

dirigido correctamente a las estructuras criminales centrales y periféricas, procurando responder a la necesidad de capturar tanto a los cabecillas como a los actores locales¹⁵. La Fiscalía General ha manifestado su intención de centrarse en los delitos relacionados con los derechos humanos y en las prácticas de corrupción de estos grupos. También ha anunciado que está poniendo en marcha actividades de seguimiento específico sobre la victimización de los actores sociales por dichos grupos.

89. La Alta Comisionada observa que el mecanismo del Grupo Asesor Operacional, encargado de prestar apoyo militar a la policía en su lucha contra estos grupos en caso de necesidad, nunca entró en funciones y fue posteriormente disuelto. Ello no hace sino poner en duda la necesidad de la ley propuesta para dar a los militares autoridad directa para combatir a los grupos creados tras la desmovilización. La posible intervención militar en funciones de seguridad ciudadana constituye un motivo de gran preocupación por los riesgos de violaciones de los derechos humanos que entraña.

5. El derecho a la consulta

90. El conflicto armado ha debilitado la estructura social y la integridad cultural de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y romaníes de Colombia. Hoy en día, los megaproyectos y la explotación mineral presentan riesgos adicionales.

91. Las decisiones relativas a la utilización y explotación de los recursos naturales suelen tomarse sin respetar el derecho a la consulta previa, sin el respeto debido a las autoridades y procedimientos tradicionales y sin ajustarse tampoco al contexto cultural específico.

92. La oficina del ACNUDH en Colombia llevó a cabo un amplio proceso participativo con más de 3.300 titulares de derechos, en el que recabó sus visiones, expectativas y recomendaciones sobre el derecho a la consulta, con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado. No se determinó una sola buena práctica. Se estableció que eran generalizadas la falta de coordinación entre los Ministerios del Interior, Minas y Energía y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la confusión en cuanto al papel y la responsabilidad del sector empresarial. La oficina del ACNUDH en Colombia está trabajando con el Gobierno para elaborar protocolos diferenciales; asimismo, en conjunción con los diferentes grupos étnicos y minoritarios, está trabajando con el Gobierno y las empresas para fomentar el entendimiento y la confianza. El Gobierno ha reconocido su obligación de garantizar este derecho previsto en la Constitución.

93. La Alta Comisionada hace hincapié en el impacto negativo que tiene en la estructura social de las comunidades el cambio en el uso del suelo provocado por las industrias extractivas. Dicho cambio contribuye a la pérdida de los conocimientos tradicionales y a un deterioro sustancial de sus capacidades de organización, toma de decisiones y autogobierno. Si esta situación persiste, el conflicto social exacerbado tenderá a extenderse y será aún más difícil de resolver.

94. La Alta Comisionada observa que el derecho de los indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos minoritarios a participar en las cuestiones, proyectos y actividades que les afectan está reconocido en la legislación y la jurisprudencia nacionales. En la práctica, tiene que llevarse a cabo a través de procesos de consulta, entendidos como espacios en que las comunidades pueden influir en las decisiones en consonancia con su propia visión y sus propias prácticas y de acuerdo con sus prioridades y estrategias de desarrollo económico, social y cultural. Si este proceso no se realiza adecuadamente, con arreglo a un protocolo convenido de mutuo acuerdo, la decisión final puede ser impugnada por ilegítima ante los

¹⁵ La Policía Nacional señaló que al mes de octubre habían sido capturadas 2.556 personas, de las cuales 1.015 han sido acusadas.

tribunales. En el caso de los grupos en riesgo de extinción, el derecho a la consulta previa constituye no solo un derecho a la participación, sino también un mecanismo de veto para garantizar su supervivencia.

III. Recomendaciones

95. La Alta Comisionada reitera su llamamiento a que se respeten todos los derechos humanos de todos los colombianos.

96. La Alta Comisionada recuerda todas sus recomendaciones anteriores y las formuladas por todo el sistema de derechos humanos y alienta al Gobierno a que fortalezca su nuevo sistema de selección de las recomendaciones internacionales sobre base de la capacidad real de aplicación, a que establezca indicadores de progreso, y a que informe sobre la aplicación gradual de esas recomendaciones.

97. La Alta Comisionada también:

a) Exhorta al Estado y a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) a que en el proceso de paz enfrenten las violaciones del pasado de manera directa y plena mediante mecanismos de justicia restaurativa innovadores que maximicen la transformación de la sociedad y resuelvan las desigualdades históricas, evitando la repetición y el retorno a los grupos armados a través de la promoción del empleo a gran escala y a largo plazo, que beneficie y empodere a las comunidades más afectadas por el conflicto.

b) Exhorta al Ministerio del Interior a que aplique un enfoque diferenciado en el proceso de regulación del ejercicio de la autoridad indígena, e insta al Estado a que lleve a cabo las consultas previas no como un mero formalismo, sino sobre la base de protocolos establecidos con cada comunidad étnica para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos.

c) Alienta al Estado a que elabore un sistema de vigilancia del uso de su presupuesto ordinario y de las regalías que cumpla su obligación de lograr progresivamente la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales como medio de resolver los problemas de derechos pendientes desde hace tiempo, como el acceso igualitario a la salud, la educación y las oportunidades de empleo.

d) Alienta al Estado a que garantice la sostenibilidad del proceso de restitución de tierras.

e) Insta a la Unidad Nacional de Protección a que mejore su acceso e impacto en las zonas rurales y a que adopte medidas urgentes para proteger a los defensores de los derechos humanos, como los periodistas, los líderes indígenas y las personas que participan en los procesos de restitución de tierras.

f) Insta al Estado a que resuelva los múltiples conflictos procedimentales e institucionales actuales en relación con la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas, unos conflictos que constituyen un obstáculo para el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas.

g) Insta al Estado a que adopte todas las medidas necesarias para poner fin a todas las amenazas destinadas a socavar las investigaciones a miembros del ejército y la policía por violaciones de los derechos humanos. El Gobierno debe redoblar sus esfuerzos para hacer comprender que se han cometido y se están cometiendo violaciones de los derechos humanos y que, aunque las cometidas hace unos años son

diferentes por su alcance y naturaleza, todas las violaciones requieren respuestas legales e institucionales.

h) Insta al Ministerio de Justicia y del Derecho a que adopte y dirija un plan de política penal para superar la crisis carcelaria.

i) Insta al Estado a que adopte medidas integrales y eficaces contra los grupos creados tras la movilización, a que entienda los orígenes políticos y económicos de estos y sus vínculos con agentes del Estado y a que fortalezca los mecanismos internos de control del Estado.

j) Exhorta al Gobierno a que dé una explicación pública exhaustiva de por qué y de qué manera se cerró el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y a que invite al Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo a colaborar en los procesos de reforma del sector de inteligencia.

k) Insta a que, dado el carácter continuado del delito de desaparición forzada, se elaboren mecanismos que faciliten la coordinación y la adecuada distribución de competencias entre las instituciones a fin de garantizar los derechos de las víctimas a participar en las actuaciones judiciales y a recibir información sobre sus causas. Por otra parte, es urgente unificar la información relativa a las presuntas víctimas y publicar el marco reglamentario de la Ley N° 1408.
