
La presencia de las Naciones Unidas en Colombia. La cooperación al desarrollo y la preocupación por los Derechos Humanos

*The presence of the United Nations in Colombia.
Development cooperation and concern for Human Rights*

Déborah PRESTA NOVELLO

Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Lleida
dpresta@dpub.udl.cat

RECIBIDO EL 10 DE ENERO DE 2020 / ACEPTADO EL 17 DE FEBRERO DE 2020

Resumen: El interés de la Organización de las Naciones Unidas por contribuir a un desarrollo más equilibrado del país, así como por la situación de los derechos humanos en Colombia ha venido motivado por la realidad de un conflicto armado que ha estado activo durante décadas y que ha condicionado en gran medida la historia del país. Las relaciones entre ambos actores se han mantenido constantes, así como la preocupación de la Organización por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, tanto en el marco del conflicto como durante los tres años que han pasado tras la firma del Acuerdo de paz con las FARC-EP. A pesar de los avances en el reconocimiento de los derechos a las víctimas, el camino que queda por recorrer es largo y amenaza directamente la implementación de dicho Acuerdo.

Palabras clave: Derechos humanos, Colombia, Organización de las Naciones Unidas, ACNUDH, Acuerdo de paz

Abstract: The interest of the United Nations Organization in contributing to a more balanced development of the country, as well as the human rights situation in Colombia has been motivated by the reality of an armed conflict that has been active for decades and that has conditioned largely the history of the country. Relations between the two actors have remained constant, as well as the Organization's concern for systematic violations of human rights, both in the context of the conflict and during the three years that have elapsed after the signing of the Peace Agreement with the FARC-EP. Despite the advances in the recognition of the rights of victims, the road that remains to be done is long and directly threatens the implementation of said Agreement.

Keywords: Human rights, Colombia, United Nations, OHCHR, Peace Agreement.

Sumario: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LAS RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y COLOMBIA. III. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN COLOMBIA. 1. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia. 2. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y áreas de cooperación. 3. La cooperación al desarrollo en el contexto de las negociaciones de paz. IV. LA PREOCUPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS POR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA. 1. Incorporación e integración del Sistema de Naciones Unidas en Colombia. 2. Colombia ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 3. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. V. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A LOS TRES AÑOS DE LA FIRMA DEL ACUERDO DE PAZ. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sin lugar a dudas, Colombia ha sido objeto de preocupación para la Organización de las Naciones Unidas, debido a la crudeza y extensión del conflicto armado que ha azotado al país durante varias décadas.

Han pasado tres años desde aquél histórico día en que el Gobierno de Colombia logró firmar un Acuerdo de paz con la guerrilla más antigua de América Latina. Dicho Acuerdo trazaba un camino para que Colombia transitara de un largo conflicto a una paz sostenible a través de compromisos interrelacionados destinados a poner fin a la violencia, proporcionar justicia y verdad a las víctimas, sustituir las economías ilegales y lograr una profunda transformación de las zonas afectadas por largo tiempo por el conflicto.

Debido al momento tan sensible que atraviesa la situación de los derechos humanos en el momento presente, parece oportuno llevar a cabo un análisis destinado a recorrer parte de la historia de las Naciones Unidas en Colombia y analizar, tanto la acción de dicha Organización en el marco de la cooperación al desarrollo, como, de forma particular, las percepciones y posicionamiento que ha tenido la Organización respecto las graves vulneraciones de los derechos humanos en el país¹. Sin lugar a dudas, las relaciones entre las Naciones Unidas y Colombia son extensas en el tiempo y presentan facetas diversas.

Este texto no pretende analizar exhaustivamente el papel de la ONU en la implementación del Acuerdo de Paz², sino más bien destacar el interés de dicha Organización por el respeto de los derechos humanos en el país a lo largo de la historia, enfatizando el estudio en la labor de cooperación internacional y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Dicho esto, es inevitable analizar la situación actual de los derechos humanos tres años después de la firma del Acuerdo de paz, pero siempre desde la perspectiva comentada³.

¹ Para un estudio concreto e interesante sobre el papel de las Naciones Unidas ante los conflictos internacionales, cfr. BERMEJO GARCÍA, R., «La acción de las Naciones Unidas ante los conflictos internacionales: crisis y perspectivas», en HERRERO DE LA FUENTE, A. (coord.), *Reflexiones tras un año de crisis*, Universidad de Valladolid, Consejo Social, 1996, pp. 105-158.

² Cuestión que ya analizamos en nuestra monografía, PRESTA NOVELLO, D., *El conflicto de Colombia. Acción de las Organizaciones internacionales* (en prensa), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

³ Por este motivo, en este estudio se ha obviado hablar de la Misión de la ONU en Colombia y de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, al tratarse de organismos creados *ad hoc*, en el marco de las negociaciones de paz, para supervisar y verificar la aplicación de ciertos puntos del Acuerdo de paz con las FARC-EP.

II. LAS RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y COLOMBIA

La vinculación entre la Organización de las Naciones Unidas y Colombia existe desde la misma creación de la Organización, ya que dicho país es miembro originario de ésta. Colombia, desde su admisión el 5 de noviembre de 1945, ha participado activamente en las labores de la Organización, ya desde el mismo momento de la redacción de su Carta constitutiva⁴. La delegación colombiana formuló varias propuestas en la Conferencia de San Francisco, habiendo sido incorporadas varias de ellas en el texto de la Carta y destacando la propuesta sobre el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas, como presupuesto fundamental para la validez de su gestión universal.

Asimismo, se incorporó la propuesta del reconocimiento del papel que cumplen los acuerdos y organismos regionales⁵ en el mantenimiento de la paz, así como de la instancia previa en los organismos regionales, en relación a la legítima defensa individual y colectiva, y el arreglo pacífico de las controversias antes que estos sean considerados por el Consejo de Seguridad⁶.

El país ha contado también con la participación de importantes ciudadanos colombianos en la Organización. El embajador Eduardo Zuleta Ángel presidió el Comité Preparatorio del Primer Período de Sesiones de la Asamblea General⁷.

⁴ Tal y como se expresa en la página web de la Misión Permanente de Colombia ante la ONU en Nueva York, personalidades importantes colombianas como Alberto Lleras Camargo, Jesús María Yepes y Eduardo Zuleta Ángel, entre otros, destacaron en los debates y los acuerdos para suscribir la Carta constitutiva de las Naciones Unidas. Por otro lado, el internacionalista Jesús María Yepes fue el encargado de redactar el principio de la buena fe en el cumplimiento de los tratados, consagrado en el artículo 2 de la Carta (disponible en <http://nuevayork-onu.mision.gov.co/colombia-la-onu>)

⁵ El fin de los acuerdos regionales es el de atender el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional susceptibles de acción regional.

⁶ FERNÁNDEZ DE SOTO, G., *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*, Ed. Norma, Bogotá, 2004, p. 529.

⁷ En la conmemoración de los 70 años de la primera reunión de la Asamblea General se destacó esta intervención. «En la sede de las Naciones Unidas, se conmemoraron los 70 años de la primera reunión de la Asamblea General, en donde Colombia ejerció un papel destacado y activo en su conformación para convertirlo en el principal órgano representativo y deliberativo de la Organización». MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Misión Permanente de Colombia ante la ONU en Nueva York. *Destacan aporte de Colombia en la primera sesión de la Asamblea General hace 70 años*. Sala de Prensa 11 de enero de 2016. (disponible en <http://nuevayork-onu.mision.gov.co/newsroom/news/destacan-aporte-colombia-la-primera-sesion-la-asamblea-general-hace-70-anos>)

Por su parte, el Ministro Indalecio Liévano Aguirre presidió la Asamblea General en 1978, para el XXXII Período de Sesiones⁸. En la presidencia del Consejo Económico y Social estuvieron el Presidente Carlos Lleras Restrepo en 1946 y el magistrado Alfonso Patiño Roselli en 1963. En 1993, Augusto Ramírez Ocampo estuvo a cargo de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL).

Colombia cuenta con un Asesor Especial del Secretario General de la ONU, nombrado en 1999 con el objetivo de dar una mayor respuesta internacional a la crisis en Colombia. El Asesor Especial lleva a cabo su trabajo a nivel político y diplomático para reforzar soluciones negociadas al conflicto, tratar la crisis humanitaria, enfatizar la defensa de los derechos humanos, tratar los efectos regionales del conflicto, y enfocar la atención de la comunidad internacional sobre el mismo⁹.

En el Consejo de Seguridad, Colombia lideró la oposición al veto de las potencias, mecanismo que se instauró a través de la Carta, según el cual se condicionan las decisiones del Consejo de Seguridad al voto de los miembros permanentes¹⁰. Colombia ha pertenecido al Consejo de Seguridad¹¹ como miembro no permanente siete veces¹². La responsabilidad primordial del Consejo es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y Colombia ha asumido esta responsabilidad a través de la membresía no permanente, respetando su compromiso con el multilateralismo y con los principios rectores de su política exterior¹³.

La primera vez que Colombia participó como miembro no permanente del Consejo fue en el período 1947-1948, incluyendo en la agenda el tema

⁸ NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA, *Historia en Colombia*. (disponible en <http://nacionesunidas.org.co/onu-en-colombia/historia-en-colombia/>)

⁹ El Asesor Especial mantiene una estrecha colaboración con el Coordinador Residente y todos los otros miembros del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, y constituye un lazo directo entre el Secretario General y Colombia, «La Organización de las Naciones Unidas», *Revista Javeriana*, n° 704, Bogotá, 2004, p. 16.

¹⁰ Colombia ha mantenido el mismo criterio desde 1945.

¹¹ Cfr. TIRADO MEJÍA, A., «Cambios en la política exterior colombiana en los últimos diez años», *Versión elaborada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, de la conferencia presentada el 13 de agosto de 1996 en la Ciudad Universitaria*, pp. 113-127.

¹² Durante su pertenencia en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente, Colombia ha incidido en decisiones sobre problemas de paz y seguridad internacional y ha aportado su experiencia en procesos de desarme, desmovilización y reinserción.

¹³ El respeto a la igualdad soberana de los Estados, la independencia política, la libre determinación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos, la promoción y protección de los Derechos Humanos, el respeto a los principios y las normas del derecho internacional y la solución pacífica de controversias.

del Oriente Medio y el establecimiento del Estado de Israel¹⁴. La segunda vez fue en el período 1953-1954, momento en que se consideró la crisis de Guatemala. Poco después, en el período 1957-1958, participó nuevamente, ocupándose en la agenda de la crisis entre India y Pakistán sobre Cachemira y de la situación de Chipre¹⁵.

En 1969-1970, Colombia participó por cuarta vez como miembro no permanente, con un panorama complejo tras la guerra de los seis días en el Oriente Medio. En el período 1989-1990, en su quinta participación, Colombia intervino activamente en el manejo de la crisis de los aviones en la Bahía de Sirte y en el empeoramiento del conflicto en el Oriente Medio. En 2001-2002, su participación estuvo marcada por los ataques terroristas del 11 de septiembre y la crisis de Iraq. Finalmente, en el periodo 2011-2012 se dio la séptima participación de Colombia en el Consejo, etapa marcada por la dimensión humana de las crisis nacionales e internacionales, destacando la explosión de la Primavera Árabe¹⁶.

Cabe subrayar que estas tres últimas participaciones de Colombia como miembro no permanente en el Consejo han coincidido con momentos especialmente significativos y complejos en el sistema internacional. Durante 1989 se produjo la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el 2001 es recordado por los ataques terroristas del 11 de septiembre y 2011 estuvo fuertemente marcado por el avance de la Primavera Árabe y la lucha ciudadana contra la pobreza, contra la exclusión social y por las libertades a nivel global¹⁷.

En el año 2000, Colombia se comprometió a cumplir hasta el 2015 con un marco de ocho objetivos, dieciocho metas y cuarenta y ocho indicadores¹⁸, con el fin de medir los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo

¹⁴ Este asunto ha figurado en la agenda del Consejo desde entonces y durante todas las veces que Colombia ha participado como miembro no permanente del Consejo.

¹⁵ Para más información sobre la posición de Colombia ante estas crisis ver TIRADO MEJÍA, A., «El contexto de las relaciones internacionales y la política exterior de Colombia en el decenio de 1960», *Boletín de Historia y Antigüedades*, vol. XCIX, n° 854, junio 2012, pp. 6-33.

¹⁶ Sobre el Consejo de Seguridad, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., «La reforma institucional», UNISCI Discussion papers, n° 10, enero 2006, pp. 23-73.

¹⁷ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Equipo Consejo de Seguridad, *Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2011-2012*, Bogotá, enero 2013, pp. 13-23.

¹⁸ BASTO MERCADO, L.E., «Concordancia entre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre pobreza, con los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia 2002-2010: evaluación con un modelo de cointegración», *Revista Equidad y Desarrollo*, n° 11, Bogotá, Enero-junio de 2009, p. 107.

del Milenio (ODM)¹⁹. Colombia presentó asimismo en la Cumbre Río +20²⁰ la propuesta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con un enfoque medioambiental tendente a la protección de la biodiversidad (bosques, ríos y océanos), logrando además mediante el Grupo de Trabajo Abierto, un acuerdo sobre la modalidad para elaborar y acordar los ODS²¹. Conviene señalar igualmente que dicho país fue elegido como miembro del Consejo Económico y Social (ECOSOC) para el período 2013-2015²².

El país está presente en la Organización a través de las Misiones permanentes de Colombia ante las Naciones Unidas, una en Nueva York y otra en Ginebra. Las Misiones cumplen con la representación del país ante los órganos y agencias del sistema de las Naciones Unidas, además de cumplir con ciertas funciones específicas como: mantener el enlace permanente entre Colombia y la ONU; celebrar negociaciones con la Organización y dentro del marco de ella; conocer las actividades realizadas en Naciones Unidas e informar sobre ello al Gobierno colombiano; o asegurar la participación de Colombia en las actividades de la Organización, entre otros. Colombia participa activamente en las discusiones y toma de decisiones que se llevan a cabo dentro de la Organización.

Los temas prioritarios en los que se centra la relación entre las Naciones Unidas y Colombia son: los derechos humanos, el desarme, la reforma de la ONU, las drogas, la paz, el medio ambiente y los asuntos económicos²³. En el seno de la Asamblea General, Colombia tiene un papel importante en la Comisión Social, Humanitaria y Cultural de la misma, conocida como la Tercera Comisión²⁴.

¹⁹ Para más información consultar PNUD, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015*, Bogotá, Septiembre 2015 (Disponible en <http://www.co.undp.org>).

²⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992.

²¹ El Grupo de Trabajo Abierto logró por primera vez en la historia de la ONU acordar un método para medir parámetros de desarrollo.

²² Desde su fundación, el ECOSOC ha elegido dos presidentes que han representado a Colombia, primero Alfonso Patiño en 1963 y posteriormente, el embajador permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, Néstor Osorio Londoño, en 2013.

²³ Cfr. <http://nuevayork-onu.mision.gov.co>

²⁴ Cfr. INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS, *Third Committee of the United Nations General Assembly. A Practical Guide for NGOs*, Geneva, 2017 (disponible en https://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr_3rd_com_handbook_sp_web.pdf).

III. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN COLOMBIA

1. *El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia*

La Organización de las Naciones Unidas ha mantenido un importante trabajo de cooperación con Colombia a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante UNDAF, por sus siglas en inglés) desde 2008²⁵. El UNDAF es el ejercicio de planificación estratégica que enmarca las actividades de cooperación de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas con representación en Colombia, por lo tanto, resume la programación conjunta de las distintas agencias, fondos y programas del Sistema para los años previstos. Inicialmente se firmó el UNDAF para el período 2008-2012, mediante el cual el conjunto de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas destinaron su atención a cuatro áreas centrales de interés correspondientes a las prioridades del país.

Desde los inicios de la cooperación de las Naciones Unidas en Colombia, la Organización definió como prioridad el apoyar los esfuerzos de Colombia por fortalecer su institucionalidad democrática, construir condiciones para la paz, promover la convivencia y en especial, garantizar a las víctimas de la violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, la restitución de sus derechos de acuerdo con los principios de la verdad, la justicia y la reparación²⁶. Entre los objetivos centrales del programa se seleccionaron cuatro áreas de cooperación: pobreza, equidad y desarrollo social; desarrollo sostenible y desarrollo alternativo; Estado social de derecho y gobernabilidad; y por último paz, seguridad y reconciliación.

La primera área, *pobreza, equidad y desarrollo social*, tenía su justificación al ser Colombia un país de desarrollo medio, pero con unos niveles de pobreza preocupantes y una fuerte inequidad en la distribución de la riqueza, aspectos generados y agravados por la situación de violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales. En cuanto al *desarrollo sostenible y desarrollo alternativo*, éste se explicaba por las características medioambientales

²⁵ NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012*, Bogotá, 23 de julio de 2007 (disponible en <http://http://nacionesunidas.org.co/>).

²⁶ *Ibid.*, p. 6.

del país. Colombia, a pesar de ser uno de los pocos países megadiversos²⁷ presentaba una débil gestión del territorio y una enorme vulnerabilidad frente a los riesgos naturales, a causa de la pobreza, la situación de violencia interna y la presencia de cultivos ilícitos, entre otros. Por estos motivos, se pretendía enfrentar y mitigar el impacto de los cultivos ilícitos sobre el medio ambiente, así como ofrecer a los campesinos vinculados a estos, alternativas de vida dignas y sostenibles.

El área *Estado social de Derecho y gobernabilidad* venía marcada por los factores de exclusión social, violencia interna a causa del conflicto y el narcotráfico, escenarios que desafían permanentemente el Estado de Derecho y el fortalecimiento de la gobernabilidad y respeto a los derechos humanos, a pesar de la larga tradición democrática del país. Por último, en relación con el objetivo de la *paz, seguridad y reconciliación*, nuevamente podemos apreciar el impacto del largo conflicto armado interno y su conexión con el narcotráfico, factores que atentan contra las condiciones de seguridad y han ido generando una grave situación humanitaria, ocasionando millones de desplazados internos a causa del conflicto. Por ello, se consideró de especial importancia apoyar las condiciones para fortalecer la institucionalidad democrática, la construcción de la paz y la convivencia y la reconciliación, para así también mitigar el impacto de la violencia sobre la población²⁸.

Con el objetivo de dar un seguimiento al avance del proceso de UNDAF y del impacto en el país se concedió especial atención a las tareas de monitoreo y evaluación, elaborando una serie de indicadores para cada uno de los efectos y de los productos establecidos en la matriz UNDAF para el período 2008-2012²⁹.

²⁷ Un país megadiverso posee la mayor cantidad y diversidad de animales y plantas, casi el 70% de la diversidad mundial de especies. Cfr. BUENO, S., «Megadiversidad», *Áreas protegidas y conservación en los países andinos: modelos, estrategias y participación. Segunda parte, Letras Verdes*, n° 3, Ecuador, 2009.

²⁸ NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012*, *doc.cit.*, pp. 11-13.

²⁹ La mayoría de estos objetivos en materia de cooperación al desarrollo son compartidos entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. En este sentido, cfr., Blanc Altemir, A., «Las Naciones Unidas y la Unión Europea: valores y ámbitos de acción compartidos en aras de un multilateralismo más eficaz», en ID. (dir.), *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, cooperación y derechos humanos*, Tecnos, 2013, pp. 17-65.

2. *Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y áreas de cooperación*

Con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos, en agosto de 2010, el Gobierno impulsó un proceso de revisión de los mecanismos de cooperación internacional en su conjunto, dentro de los cuales estaban las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas, para adaptarlos así a un nuevo contexto de prioridades y oportunidades para Colombia. De esta manera, se reformularon programas como el UNDAF para alinearlos con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 «Prosperidad para todos»³⁰.

A pesar de las valoraciones positivas, tanto del Gobierno de Colombia como del SNU, en relación con los avances en materia de seguridad, desarrollo, crecimiento económico, reducción de la pobreza, generación de empleo y fortalecimiento de la oferta social orientada a atender a poblaciones en situación de vulnerabilidad, la situación en Colombia en ese momento seguía siendo preocupante, y requería por lo tanto de la cooperación necesaria. En este punto, el SNU continuaba en su labor como socio estratégico del Gobierno colombiano, contribuyendo de manera general en distintas áreas estratégicas de cooperación³¹. De este modo, tras un análisis de los logros y desafíos que había representado el UNDAF, el Gobierno colombiano y el SNU consensuaron extender la vigencia de aquél hasta el año 2014. Durante este periodo, si bien las áreas de cooperación del UNDAF siguieron centradas en los ejes de derechos humanos, atención humanitaria y desarrollo humano, se propusieron algunos cambios en las orientaciones y en el núcleo de las cuatro áreas del marco de cooperación³².

La primera área prioritaria continuó siendo *pobreza, equidad y desarrollo social*. A pesar de haber mejorado los niveles de pobreza desde el inicio del

³⁰ El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 fue un instrumento estratégico y hoja de ruta que determinaba las prioridades del Gobierno de Colombia, y supuso la base fundamental para el proceso de realineación del UNDAF.

³¹ La lucha contra la pobreza, la desigualdad social y el logro de los ODMs; la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo de desastres; el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el Estado social de Derecho; y el avance hacia la paz, seguridad y reconciliación. NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Documento de conclusiones de la revisión, alineación y extensión del Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo 2008-2012 (UNDAF) con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, «Prosperidad para todos»*, p. 2.

³² Recordemos que las cuatro áreas de cooperación del UNDAF eran: pobreza, equidad y desarrollo social; desarrollo sostenible y desarrollo alternativo; estado social de derecho y gobernabilidad; y por último, paz, seguridad y reconciliación.

programa en 2008, factores como la persistencia del conflicto armado continuaban incidiendo en que Colombia presentara niveles de pobreza de hasta casi la mitad de su población, así como grandes brechas en la distribución de la riqueza. Con la reformulación y extensión, se produjo un énfasis específico en el apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio³³. Se introdujo un cambio, incorporando las acciones de sustitución de cultivos ilícitos, que antes se relacionaban con la segunda área de sostenibilidad ambiental, al enfocarse en alternativas socioeconómicamente lícitas, con el objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales.

La segunda área prioritaria llamada anteriormente *desarrollo sostenible y desarrollo alternativo* pasó a llamarse *desarrollo sostenible y gestión integral del riesgo*. A pesar de la gran biodiversidad que presenta Colombia, durante muchos años se llevaron a cabo prácticas ambientalmente insostenibles, afectando de este modo muy negativamente la biodiversidad y el ecosistema. En esta misma línea, el país presentaba una gran vulnerabilidad frente a los riesgos naturales y antrópicos³⁴, generando emergencias humanitarias a causa de los desastres naturales. Con la extensión del UNDAF se fortalecía el apoyo del SNU al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, especialmente en su cooperación con todo el ciclo de la gestión integral del riesgo: prevención, mitigación, adaptación, recuperación y reconstrucción³⁵.

A la tercera área prioritaria se le añadió el término *democrática*, pasando a llamarse *Estado social de Derecho y gobernabilidad democrática*. El conflicto armado prolongado marcó negativamente la consolidación del Estado social de Derecho, comportando varias dificultades para la democracia del país, como la falta de fortalecimiento de la gobernabilidad y la falta de garantía en materia de derechos humanos. Con la extensión del programa se reforzaba este área de cooperación haciendo esta vez más énfasis en el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, la cultura de la legalidad y la

³³ Esta primera área de pobreza, equidad y desarrollo social, se articula con el capítulo 3 «Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática» del PND «Prosperidad para todos» 2010-2014. Se destacan como líneas estratégicas la primera infancia, niñez y adolescencia; la formación de capital humano; el acceso a la salud; la Red para la superación de la pobreza; la empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos; y los grupos étnicos y estrategias diferenciales. NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Documento de conclusiones de la revisión...*, doc. cit., p. 6.

³⁴ En ese momento, fenómenos como «La Niña» habían afectado de forma considerable al país.

³⁵ Esta segunda área de desarrollo sostenible y gestión integral del riesgo se articula con el capítulo 6 «Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo» del PND «Prosperidad para todos» 2010-2014. NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Documento de conclusiones de la revisión...*, doc. cit., p. 7.

capacidad de planificación de las entidades del Gobierno a nivel nacional y local³⁶.

Para la cuarta y última área prioritaria *paz, seguridad y reconciliación*, se puso especial atención en la gravedad y extensión del conflicto armado que continuaba viviendo el país en ese momento. Haciendo referencia a los millones de desplazados internos, se ponían de relieve los esfuerzos por generar condiciones óptimas para el desarrollo de la paz, la convivencia y la reconciliación. Dentro de este área también se desarrolló la cooperación humanitaria a las víctimas del conflicto y de desastres de origen natural, adaptando, asimismo, las acciones en este ámbito a la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras³⁷.

3. *La cooperación al desarrollo en el contexto de las negociaciones de paz*

En el año 2015 el SNU decidió firmar nuevamente un Marco de Asistencia, tomando como base la experiencia del anterior Marco de Asistencia (UNDAF 2008-2012, extendido hasta el 2014). En esta ocasión, el contexto colombiano se situaba en el centro de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), por lo que parece lógico que las dos áreas elegidas fueran la construcción de la paz y el desarrollo sostenible³⁸, mostrando una vez más el apoyo de Naciones Unidas a las negociaciones para el proceso de paz³⁹. Al encontrarse en un momento tan crucial para el país, este

³⁶ Esta tercera área de Estado social de derecho y gobernabilidad democrática se articula con el capítulo 5 «Consolidación de la Paz» y el capítulo 7 «Soportes transversales de la prosperidad democrática» del PND «Prosperidad para todos» 2010-2014. *Ibid.*, p. 8.

³⁷ Esta cuarta área de paz, seguridad y reconciliación se articula con el capítulo 5 «Consolidación de la Paz» del PND «Prosperidad para todos» 2010-2014. *Ibid.*

³⁸ En el resumen ejecutivo del UNDAF 2015-2019 se definen ambos de la siguiente forma: «La construcción de paz es entendida como el avance hacia una cultura de convivencia, diálogo y pluralismo, que afiance la democracia, propicie el pacto social y elimine la violencia, la discriminación y el uso legítimo de la fuerza. El desarrollo sostenible, por su parte, se sustenta en tres pilares que se refuerzan mutuamente, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente». NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2019*, Bogotá, 3 de septiembre de 2015, p. 1.

³⁹ Así lo expresa desde la introducción, el Marco de Asistencia 2015-2019, destacando que «En el presente Marco de Asistencia, el Sistema de las Naciones Unidas reafirma su compromiso de apoyar la decisión colombiana de lograr la paz, la garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia de base local». *Ibid.*, p. 3.

programa se formuló en coherencia con la Agenda Post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, respetando las perspectivas de igualdad de género, interculturalidad y sostenibilidad ambiental.

Asimismo, el UNDAF 2015-2019 se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, *Todos por un Nuevo País*, que contenía como pilares fundamentales: «Colombia en paz, Colombia equitativa y sin pobreza extrema, y Colombia la más educada». La cooperación del SNU con el país se dirigía a fortalecer las capacidades de las entidades estatales y de la sociedad civil para agenciar el desarrollo nacional con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género y multiculturalidad⁴⁰. Además, incluía la transferencia de modelos innovadores y demostrativos, la canalización de experiencia y el apoyo internacional⁴¹.

Como hemos avanzado, las dos áreas en las que se centró esta nueva edición del UNDAF fueron la construcción de la paz y el desarrollo sostenible. El objetivo estratégico en la construcción de la paz es que Colombia haya avanzado en el goce efectivo de los derechos y la creación de condiciones para la paz, mediante el fortalecimiento de las capacidades del Estado para garantizarlos. El SNU ha contribuido a esta labor a través de cuatro líneas de cooperación.

En primer lugar, a través de la promoción de una cultura de paz y derechos humanos, y mediante el fortalecimiento de la justicia y los mecanismos nacionales y locales de prevención, transformación y resolución de conflictos. En segundo lugar, a través del fortalecimiento de los mecanismos locales de participación ciudadana y las capacidades de los gobiernos locales para propiciar el ejercicio efectivo de derechos. En tercer lugar, mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales y territoriales para la transición hacia la paz y, por último, a través del fortalecimiento de los mecanismos nacionales y locales para la atención y reparación integral de las víctimas y apoyo a la restitución de tierras.

⁴⁰ La cooperación llevada a cabo por el SNU se centra en la promoción de los derechos humanos, la equidad de género y la sostenibilidad. De este modo, las acciones siempre buscan eliminar cualquier forma de discriminación o exclusión e incluir un enfoque diferencial. Los grupos en condiciones de discriminación o exclusión son las mujeres y personas de diversidad sexual; los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores; los pueblos indígenas, afrodescendientes, rom y comunidades rurales; los más pobres y las víctimas o desplazados a causa del conflicto armado y de desastres naturales; y las personas con VIH/SIDA o con discapacidad. La protección y atención a estas personas será prioritaria en todas las acciones propuestas por el SNU.

⁴¹ NACIONES UNIDAS – COLOMBIA, *Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2019...*, doc. cit., pp. 5-6.

En el área del desarrollo sostenible, se pretendía que Colombia avanzara en sus dimensiones social, económica y ambiental. Además, también se pretendían avances en equidad, cierre de brechas poblacionales y territoriales e inclusión productiva de las zonas más rezagadas, gestión ambiental íntegra, y mitigación y adaptación al cambio climático. La primera línea de cooperación con la que el SNU ha contribuido ha sido el fortalecimiento de las capacidades del Estado para disminuir las brechas poblacionales, territoriales y de género, y para avanzar hacia la equidad y la movilidad social.

En segundo lugar, mediante el fortalecimiento de las capacidades del Estado y la sociedad para disminuir las brechas de género y avanzar en una cultura de igualdad de género. Otra línea ha sido a través del fortalecimiento de las estrategias para el desarrollo integral rural y la inclusión de los pequeños productores rurales en los circuitos económicos. Y, por último, a través del fortalecimiento de las políticas y estrategias nacionales y locales para lograr una gestión ambiental integral, avanzar en la gestión de riesgos de desastre e incrementar la resiliencia de los territorios⁴².

IV. LA PREOCUPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS POR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

1. *Incorporación e integración del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia*

En julio de 1954 podríamos decir que se inicia oficialmente la presencia de la ONU en el territorio colombiano a través de la creación del Centro de Información de las Naciones Unidas⁴³. A partir de este momento, otros organismos del sistema de Naciones Unidas se han ido instalando en el país, como la Organización Panamericana de Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) el mismo año, el Banco Mundial en 1962, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1963, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1969, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) en 1974,

⁴² *Ibid.*, pp. 8-13.

⁴³ Los Centros de Información de las Naciones Unidas (CINU) son oficinas ubicadas en cerca de 70 países alrededor del mundo, con el objetivo de difundir los principios, propósitos y la labor de la Organización. El 13 de julio de 1954 se inauguró la primera oficina permanente de las Naciones Unidas en Colombia que fue el Centro de Información de las Naciones Unidas.

la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1977, el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP, ahora UNODC) en 1985, o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial en 1991, entre otras.

De manera más reciente, ha destacado el trabajo llevado a cabo desde que se instalaron las oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en 1997, y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1998. A través de sus agencias, las Naciones Unidas han colaborado con el Gobierno colombiano con apoyo técnico y financiero en distintas áreas conectadas con el desarrollo social, político y económico⁴⁴.

El largo y devastador conflicto armado que ha sufrido el país durante más de medio siglo ha sido uno de los motivos desencadenantes del interés de la presencia de la Organización en el país, así como de la redacción de varios documentos en los que se ha visto reflejada la realidad y consecuencias que ha vivido la población a causa del mismo. En la agenda de la Tercera Comisión de la Asamblea General se analizaron temas de especial interés para Colombia, como la trata de mujeres y niñas, migrantes, derechos de los niños, periodistas,

⁴⁴ Actualmente, la presencia de la ONU en Colombia cuenta con la Oficina de Coordinador Residente. En cuanto a las agencias especializadas, se encuentran: el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y SIDA (ONUSIDA). Como Organismos aliados, tiene presencia la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Los Programas y Fondos presentes son: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el empoderamiento de las Mujeres (ONU-MUJERES), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (UNV). En cuanto a los departamentos y oficinas de la secretaría están: el Centro de Información de las Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela (CINU), la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Departamento de Seguridad (UDSS), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Servicio de las Naciones Unidas para la Acción contra Minas (UNMAS). En cuanto a las Comisiones Regionales está presente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Finalmente, en cuanto a Organismos Aliados, están presentes la Red Local del Pacto Global Colombia y el UN Major Group for Children and Youth.

defensores de derechos humanos, pueblos indígenas, discriminación racial y eliminación de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros.

El Consejo de Seguridad ha puesto especial atención a la situación interna de Colombia, sobre todo durante las siete veces que el país perteneció al Consejo de Seguridad como miembro no permanente. Colombia siempre ha tenido el temor de que la situación llegara al Consejo, puesto que ello hubiera implicado que el país fuera finalmente considerado como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y que, por lo tanto, entraba a formar parte de un conjunto de temas conflictivos sobre los que los miembros permanentes negocian. No obstante, durante todos los años que duró el conflicto armado interno en el país, éste nunca fue incorporado a la agenda del Consejo⁴⁵.

Durante la presidencia de Colombia de Andrés Pastrana (1998-2002) se hacían referencias frecuentes a la situación interna del país aceptando que Colombia vivía un conflicto armado interno. Posteriormente, con la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010), el Gobierno abandonó la categoría de conflicto armado, y pasó a la definición de la situación como una democracia asediada por el terrorismo. Esta definición excluía cualquier consideración política, por lo que el papel de las Naciones Unidas ante este escenario era mucho más limitado⁴⁶. Con la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) se vuelve al reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, y tras los Acuerdos de paz para poner fin al mismo, Naciones Unidas asumió un papel activo en el posconflicto y construcción de la paz, como veremos más adelante.

2. Colombia ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

A. El Examen Periódico Universal

Mediante la Resolución 60/251 de la Asamblea General⁴⁷, se creó el Consejo de Derechos Humanos (en adelante CDH), con sede en Ginebra, en sus-

⁴⁵ Para un estudio detallado sobre la responsabilidad internacional de los Estados, Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (la conformación del hecho ilícito internacional)», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, n° 1, 1990, pp. 183-310.

⁴⁶ FRANCO, A., «Experiencias de Colombia en el Consejo de Seguridad», *Revista Javeriana*, n° 704, Bogotá, 2004, pp. 56-57.

⁴⁷ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 60/251. Consejo de Derechos Humanos, 3 de abril de 2006, A/RES/60/251.

titución de la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario de la Asamblea General. El CDH es el responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas. Además, es el órgano encargado de ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto.

La misma Resolución 60/251 de la Asamblea General creó el Examen Periódico Universal (en adelante EPU)⁴⁸, previsto como un proceso para revisar de manera profunda la trayectoria en derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. A través del EPU, el Consejo tiene un elemento clave para recordar a los Estados su responsabilidad de respetar y aplicar plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Además, se trata de una de las herramientas principales del Consejo, y de este modo es utilizada para asegurar un trato homogéneo a todos los países cuando se evalúan las situaciones de derechos humanos. Este mecanismo tiene como objetivo final el mejorar la situación de derechos humanos en todos los países⁴⁹. El EPU consiste en un examen de los expedientes de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, ofreciendo a cada

⁴⁸ «El Consejo (...)realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones». NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 60/251. Consejo de Derechos Humanos, 3 de abril de 2006, A/RES/60/251, punto 5, apartado e), p. 3.

⁴⁹ «Los objetivos del examen serán: a) El mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno; b) El cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrenta; c) El fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento; d) El intercambio de las mejoras prácticas entre los Estados y otros actores interesados; e) El apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos; f) El fomento de la plena cooperación y el compromiso con el Consejo, otros órganos de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos». NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos, 18 de junio de 2007, Anexo, punto 4.

Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia⁵⁰.

B. Los Ciclos del EPU de Colombia

Colombia se sometió a su primer EPU en diciembre de 2008, presentando el informe nacional⁵¹, en el marco del III Período de Sesiones del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal, con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. El país asumía entonces de manera voluntaria someterse al EPU, para así propiciar un análisis profundo de la situación, una mejor comprensión y una cooperación transparente de los demás Estados⁵².

El propio estado colombiano realizó un análisis sobre los avances y desafíos para la protección y promoción de los derechos humanos, centrándose en temas como la lucha contra la violencia y el mantenimiento del orden público, la lucha contra la impunidad y el acceso a la justicia, la discriminación y las poblaciones particularmente vulnerables y los derechos económicos, sociales y culturales⁵³. En esta etapa Colombia mencionó repetidamente la situación de conflicto armado y el proceso de Justicia y Paz⁵⁴ que tuvo lugar antes del

⁵⁰ De este modo, el Examen evalúa a los 193 Estados que pertenecen a la Organización de Naciones Unidas, frente al cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, la evolución de la situación de los derechos humanos en el Estado examinado, así como el cumplimiento de las recomendaciones y compromisos que el Estado haya asumido voluntariamente en los ciclos anteriores.

⁵¹ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/3/COL/1, 19 de septiembre de 2008. A su vez, y tal y como establece la dinámica del EPU, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos preparó un resumen de las comunicaciones presentadas por 21 interlocutores, con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, y posteriormente, otro informe con la recopilación de la información que figura en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales, incluidas las observaciones y comentarios de Colombia, y en otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/3/COL/3, 19 de septiembre de 2008 y A/HRC/WG.6/3/COL/2, 9 de octubre de 2008.

⁵² RESTREPO, J.D., «Examen Periódico Universal: Dos visiones sobre la situación de los derechos humanos en Colombia», *Esbozos, Revista de filosofía política y ayuda al desarrollo*, enero 2009, n° 1, p. 42.

⁵³ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/3/COL/1, *doc.cit.*, pp. 6-22.

⁵⁴ La Ley 975 de 2005 fue también llamada Ley de Justicia y paz, y fue promovida por el Gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe para facilitar el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en el país.

informe nacional, pero no hizo referencias a la universalidad ni a la diversidad cultural⁵⁵.

Ante este primer EPU, Colombia reconocía haber realizado grandes esfuerzos por cumplir con sus obligaciones en materia de DDHH y por elevar la responsabilidad de las instituciones y funcionarios con la garantía y protección de los mismos, aunque a su vez, exponía la persistencia de problemas para garantizar plenamente estos DDHH, agudizándose por la complejidad del territorio, la acción violenta de algunos grupos y las carencias de las instituciones. Es inevitable que se nombrara el fenómeno del narcotráfico, el cual ha permitido, a lo largo del tiempo, la supervivencia y surgimiento de grupos armados ilegales a través de los incalculables recursos generados. El país asumió diversos compromisos⁵⁶ en la materia y la responsabilidad de establecer mecanismos de monitoreo a las recomendaciones que se concertaran⁵⁷.

Por su parte, la Red OIDHACO resaltaba como un logro la disminución de matanzas, secuestros y ciertas acciones bélicas de los grupos guerrilleros⁵⁸. Sin embargo, la creciente militarización de los territorios redundó en un aumento de las violaciones de derechos humanos directamente atribuidas a la fuerza pública, como las ejecuciones extrajudiciales. Amnistía Internacional (AI) indicaba que todas las partes en el conflicto armado interno en Colombia seguían cometiendo frecuentes violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, principalmente contra la población civil⁵⁹. AI expresó especial preocupación por el mayor número de ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas de seguridad⁶⁰ y de civiles desplazados

⁵⁵ BLACKBURN LLORET, R., «El relativisme cultural a l'Examen Periòdic Universal del Consell de Drets Humans», *ICIP WORKING PAPERS 2011/3*, Institut Català per la Pau, Barcelona, setembre 2011, pp. 29-30.

⁵⁶ Los expresados en los párrafos 31, 38, 42, 48, 57, 62, 67, 71, 76, 91, 95, 102, 106 y 114. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/3/COL/1, *doc.cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁸ Como las tomas armadas de pueblos y los puestos de control ilegales en las carreteras del país. Aun así, estos logros se entendieron como el resultado de las estrategias adoptadas en relación con los principales agentes armados, consistentes en negociar con los grupos paramilitares, aumentar la presencia de la fuerza pública e incrementar la presión militar contra las FARC-EP, y no como resultado de una política de derechos humanos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/3/COL/3, *doc.cit.*, p. 10.

⁵⁹ No obstante, en los últimos años habían disminuido las violaciones de ciertos derechos humanos, como los secuestros y los asesinatos de civiles. *Ibid.*, p. 11.

⁶⁰ En relación con el uso de la fuerza por parte de los Estados, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El uso de la fuerza en el informe del Secretario General de Naciones Unidas preparatorio de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005)», *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, n° 10, 2005.

forzosamente a causa del conflicto armado, señalando que la situación humanitaria y de derechos humanos seguía siendo crítica y en algunas regiones incluso había empeorado⁶¹.

Finalmente, en el informe de recopilación de la ONU se destacaba el hecho de que Colombia continuaba seriamente afectada por el conflicto armado interno y además que estos grupos armados ilegales se veían involucrados de manera directa o indirecta en actividades de narcotráfico, y asociados con redes locales e internacionales de crimen organizado y corrupción. La relación compleja entre todos estos factores, a la que había que añadir la persistencia de problemas estructurales como la impunidad y las limitaciones para el acceso a la justicia, la desigualdad y la discriminación, continuaban afectando de manera negativa la situación de los derechos humanos.

La Alta Comisionada para los Derechos Humanos reconoció que en los últimos años Colombia había alcanzado progresos en el restablecimiento de la seguridad en todo su territorio, y que era un logro significativo que los derechos humanos tuvieran mayor visibilidad entre las prioridades de los organismos públicos⁶².

La segunda vez que Colombia se sometió al EPU fue en abril de 2013⁶³. Colombia dedicó la mayor parte de su informe nacional a asuntos como la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) «Prosperidad para Todos» 2010-2014; la formulación de la política pública integral de DDHH

⁶¹ Cfr. RESTREPO, J.D., «Examen Periódico Universal...», *op. cit.*, pp. 40-68.

⁶² No obstante, otro problema pendiente de resolución que se observaba era la implementación de mecanismos que garantizaran la seguridad de las víctimas para participar en los procesos y recibir reparaciones. Destacaba negativamente la intensificación de la violencia contra los defensores de los derechos humanos, considerando la urgencia en adoptar medidas para proteger con eficacia a los defensores que se encontraban en peligro, y en investigar y procesar con eficacia a los responsables de las violaciones. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/3/COL/2, *doc.cit.*, pp. 12-13.

⁶³ En febrero de ese mismo año, Colombia presentó el informe nacional y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentó un informe con la recopilación de la información incluida en los informes de los órganos de tratados y los procedimientos especiales, con inclusión de las observaciones y los comentarios formulados por el Estado interesado, y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Se incorporaron asimismo otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, y un informe con el resumen de 22 comunicaciones de interlocutores para el examen periódico universal; todo ello con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. A/HRC/WG.6/16/COL/1, 7 de febrero de 2013, A/HRC/WG.6/16/COL/2, 7 de febrero de 2013 y A/HRC/WG.6/16/COL/3, 7 de febrero de 2013.

y DIH; la lucha contra la violencia y el mantenimiento del orden público; o la responsabilidad de las Empresas en materia de respeto a los DDHH⁶⁴, entre otros.

Colombia resaltó haber llevado a cabo el seguimiento a las recomendaciones y/o compromisos voluntarios adquiridos en el marco del primer ciclo del EPU y en sus conclusiones destacó la apuesta normativa e institucional por asegurar el pleno goce y respeto de los DDHH, tanto de la población víctima del conflicto, como de toda la población en general, con medidas estructurales y con vocación de permanencia. El Gobierno del país orientó su política a fortalecer la democracia, el afianzamiento de la legitimidad del Estado, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la tolerancia cero a violaciones de DDHH y DIH⁶⁵, posibilitando así alcanzar mejores indicadores sociales y disminuir los factores de desigualdad social⁶⁶.

En este segundo ciclo del EPU constaron denuncias en relación con la igualdad y la no discriminación, donde los pueblos indígenas y afrocolombianos estaban especialmente afectados; cifras especialmente graves en relación con el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona⁶⁷, como el aumento en el delito de reclutamiento ilícito de personas menores de 18 años, especialmente en zonas rurales, resguardos indígenas⁶⁸, territorios de población afrocolombiana y sectores urbano-marginales. También graves situaciones en materia de administración de justicia, lucha contra la

⁶⁴ En este sentido, *vid.* LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E., «Hacia un futuro tratado internacional sobre las empresas y los derechos humanos», en FERNÁNDEZ LIESA, C. (dir.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas / derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2018, pp. 61-73.

⁶⁵ Que si llegaran a ser masivas, graves y sistemáticas serían susceptibles de intervención por la comunidad internacional. Sobre esta cuestión cfr., LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E., «La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación», *Anuario español de derecho internacional*, Universidad de Navarra, n° 22, 2006, pp. 285-315.

⁶⁶ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/16/COL/1, *doc.cit.*, p. 21.

⁶⁷ Durante 2010, por lo menos 1.597 personas perdieron la vida a causa de la violencia sociopolítica y que, entre el primer y segundo semestre de 2010, las ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la fuerza pública aumentaron el 68,18%. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/16/COL/3, *doc.cit.*, p. 4.

⁶⁸ Un resguardo indígena es una institución legal sociopolítica de origen colonial español en América, conformada por un territorio reconocido de una comunidad de ascendencia amerindia, con título de propiedad inalienable, colectivo o comunitaria, regido por un estatuto especial autónomo, con pautas y tradiciones culturales propias. Esta institución fue mantenida por repúblicas independizadas del Imperio Español y es reconocida plenamente en Colombia.

impunidad y Estado de Derecho, destacando en particular los ataques a los funcionarios.

En cuanto a la libertad de religión y de creencias, de expresión, de asociación y de reunión pacífica, se denunció la persecución sufrida por los cristianos en zonas de conflicto, los periodistas y los defensores de derechos humanos, entre otros. Hay que señalar que también se nombran otros problemas relacionados con el derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, derecho a la salud, derecho a la educación, personas con discapacidad, minorías y pueblos indígenas⁶⁹, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, desplazados internos⁷⁰ y derecho al desarrollo y cuestiones medioambientales.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos reconoció los esfuerzos del Gobierno por fortalecer el Estado de Derecho, a través de importantes iniciativas legislativas y de políticas públicas, la condena de las violaciones de los derechos humanos y la adopción de medidas contra la corrupción y la apropiación ilegal de tierras, entre ellas la Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley n° 1448)⁷¹. No obstante, la violencia generada por el conflicto armado interno siguió afectando el pleno disfrute de los derechos. Fue de especial trascendencia el hecho de que el Presidente Santos reconociera públicamente la existencia de un conflicto armado interno, lo que facilitó el diálogo con la comunidad internacional y contribuyó a la aplicación efectiva de la protección internacional. Un impacto muy relevante tuvo el anuncio del Presidente, en agosto de 2012, del comienzo de un proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP.

Colombia se comprometió voluntariamente a adoptar todas las medidas necesarias para combatir la impunidad ante las violaciones de los derechos

⁶⁹ Los pueblos indígenas y afrodescendientes seguían sufriendo ataques de diferentes grupos armados, que ejercían presión en sus territorios debido a su riqueza en recursos naturales. *Ibid.*, p. 10.

⁷⁰ Según el informe, seguía habiendo una cantidad ingente de desplazamientos forzados, con entre 3,9 y 5,5 millones de desplazados internos. Entre 2008 y 2011, fueron desplazadas al menos 1.206.439 personas. El 22,5% de la población desplazada era afrodescendiente y el 7% indígena, en su mayoría mujeres y niños. *Ibid.*, p. 11.

⁷¹ Aun así, el SNU indicó que a los siete años de su promulgación, el Gobierno había reconocido la necesidad de reformar la Ley de justicia y paz (n° 975), que continuaba sin satisfacer los derechos de las víctimas, al no garantizar la no repetición ni lograr la aplicación del derecho a la verdad. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/16/COL/2, *doc.cit.*, p. 4.

humanos perpetradas por cualquier persona, incluidos los miembros de las fuerzas de seguridad⁷²; avanzar en el diseño de una política pública en favor de la educación y la cultura de los derechos humanos que alcance a todos los organismos del Estado y al público en general, y a continuar aplicando las recomendaciones de la Oficina del ACNUDH en Colombia, dado su conocimiento de la realidad nacional, entre otros⁷³.

Tras la firma del Acuerdo de paz en 2016, uno de los aspectos más relevantes en la etapa de posconflicto en Colombia ha sido la situación de los derechos humanos. La implementación de los Acuerdos de La Habana ha puesto en evidencia la difícil situación en la que aún se encuentra el país en relación con la protección de los derechos humanos de la población civil. En mayo de 2018, Colombia se sometió por tercera vez al Examen Periódico Universal⁷⁴.

Colombia expuso las medidas llevadas a cabo por el país para promover y proteger los derechos humanos dentro de su territorio. Dado el momento histórico en que se encontraba el país, el análisis giró alrededor de la construcción de la paz. El Gobierno reconoció que el Acuerdo de paz alcanzado con las FARC-EP llevó a la disminución considerable de los indicadores de

⁷² Para más detalles sobre esta responsabilidad, cfr. CERVELL HORTAL, M.J., «De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir», en RAMÓN CHORNET, C. (coord.), *Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 131-156.

⁷³ Otros compromisos adoptados por Colombia fueron: continuar con el seguimiento del EPU en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos y de Derecho internacional humanitario; compartir, con los Estados que lo soliciten, las experiencias del Sistema Nacional de Derechos Humanos, el Sistema de Recomendaciones sobre Derechos Humanos (SISREDH) y el mecanismo de vigilancia del Examen Periódico Universal, en el marco de la cooperación internacional; consolidar los mecanismos y políticas para combatir la trata de personas en el marco de la estrategia nacional y reforzar las medidas para cubrir las necesidades de las víctimas de este delito, entre ellas el retorno, la seguridad, la asistencia y el asesoramiento psicosocial; mantener también las actividades diplomáticas y las iniciativas de cooperación técnica con el fin de establecer y fortalecer mecanismos bilaterales y regionales destinados a combatir este problema transnacional; y continuar avanzando en la aplicación del mecanismo nacional de visitas a los lugares de detención. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/24/6, 4 de julio de 2013. p. 26.

⁷⁴ Presentando su informe nacional, a la vez que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentaba un informe con la recopilación de la información incluida en los informes de los órganos de tratados y los procedimientos especiales, con inclusión de las observaciones y los comentarios formulados por el Estado interesado, y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/30/COL/1, 26 de febrero de 2018 y A/HRC/WG.6/30/COL/2, 12 de marzo de 2018.

violencia⁷⁵. En este sentido, el informe hizo un análisis de la participación de las mujeres en el proceso de paz⁷⁶; el desminado humanitario y la educación en el riesgo de minas⁷⁷; la prevención del reclutamiento forzado y el uso de niños, niñas y adolescentes⁷⁸; la reintegración y reincorporación de los ex miembros de las FARC-EP⁷⁹; la búsqueda de personas desaparecidas⁸⁰; la atención y reparación integral a las víctimas⁸¹; desplazamiento forzado⁸², y educación y cultura en derechos humanos.

El Gobierno reiteró su reconocimiento a la labor que realizan, especialmente, los defensores de derechos humanos para la reivindicación de los de-

⁷⁵ La tasa de homicidios en 2017 fue la más baja de los últimos 42 años (24 homicidios por cada 100.000 habitantes). NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/30/COL/1, *doc.cit.*, p. 4.

⁷⁶ Las mujeres han sido una parte fundamental en el proceso de paz. La Subcomisión de Género de la mesa de negociaciones fue la encargada de incluir el enfoque de género en los borradores de los acuerdos de reforma rural, participación política y solución al problema de las drogas ilícitas. La creación de esa subcomisión es en sí un hecho inédito en los procesos de paz en el mundo, y es producto del esfuerzo de mujeres de diferentes sectores y procedencias que se unieron para hacer oír su voz, después del nombramiento de los negociadores plenipotenciarios del Gobierno en la mesa de diálogo con las FARC-EP, entre los cuales no había mujeres.

⁷⁷ El Estado ha fortalecido la política de desminado humanitario, lo que ha permitido liberar 180 municipios (23 a través de operaciones de despeje y 157 a través de cualificación de información) y tener intervención de organizaciones de desminado humanitario en otros 242 municipios. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/30/COL/1, *doc.cit.*, p. 5.

⁷⁸ Como parte de la implementación del Acuerdo de paz, 135 adolescentes y jóvenes salieron de las filas de las FARC, de los cuales 124 ingresaron al Programa Camino Diferencial de Vida y 11 al Programa Especializado del ICBF. En ambos casos para recibir la protección del Estado y garantizar un proceso de restablecimiento de derechos adecuado e integral. Es la primera vez en Colombia que en el marco de un proceso de paz se generan acuerdos respecto de la salida y atención de los menores de edad de un grupo armado ilegal. *Ibid.*, p. 6.

⁷⁹ Se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)¹⁸, que cuenta con 25 Consejos Territoriales de Reincorporación como medida para descentralizar el proceso. En el marco de la reincorporación temprana se han implementado programas para la bancarización, el desarrollo de proyectos productivos, la afiliación al Sistema de Seguridad Social en salud y pensiones (SSGSP), la escolarización y la formación de capital humano para el trabajo. *Ibid.*

⁸⁰ El Acuerdo de paz contempla acciones para enfrentar la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas. Mediante el Decreto 589/2017 se creó la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, UBDP. *Ibid.*, p. 7.

⁸¹ A partir de la implementación de la Ley de Víctimas, el Estado ha avanzado en la reparación integral en cinco áreas: satisfacción, rehabilitación, indemnización, restitución y garantías de no repetición. *Ibid.*

⁸² Hasta enero de 2018 el RUV registra 7.671.124 víctimas de desplazamiento forzado. En los últimos años se ha presentado una reducción en el número de personas desplazadas forzosamente; no obstante, el Estado reconoce que aún se registran desplazamientos en algunas regiones del país como consecuencia de la actuación de determinados grupos ilegales, por lo que se continuará adoptando las medidas necesarias para la prevención y atención de este fenómeno. *Ibid.*, p. 8.

rechos y la consolidación de la democracia. No obstante, se mantiene la preocupación de la comunidad internacional por las agresiones de las que han sido víctimas los defensores de derechos humanos.

De este tercer examen podemos destacar el reconocimiento del gran avance que supuso la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, ya que la consolidación de la paz era un requisito indispensable para el ejercicio y respeto de los derechos humanos⁸³. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos reconocía y felicitaba al Gobierno de Colombia, las FARC-EP y la sociedad colombiana por su determinación de avanzar en el proceso de paz después de medio siglo de conflicto armado. Se señalaba igualmente que, en términos generales, el Acuerdo de paz cumplió las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos.

Asimismo, se afirmaba que, si el Acuerdo se aplicara de manera diligente, podía orientar al Estado en la superación de los problemas estructurales relacionados con los derechos humanos. Como reflexión final y a nivel general, se destacó el intercambio de buenas prácticas con otros países sobre el sistema de seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos convencionales y extraconvencionales del sistema de las Naciones Unidas, pero instó a Colombia a que incluyera a la sociedad civil en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones⁸⁴.

3. *La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

A. La pertinencia del establecimiento de una Oficina del ACNUDH

Las violaciones de los derechos humanos e infracciones del Derecho internacional humanitario en Colombia han tenido lugar dentro de un amplio y complejo contexto de violencia sociopolítica. El grave conflicto armado interno que ha vivido Colombia a lo largo de las pasadas décadas ha puesto en grave peligro los derechos humanos de la población civil en el país. La preocupación que Naciones Unidas ha tenido por la situación de los derechos humanos en Co-

⁸³ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/30/COL/3, *doc.cit.*, p. 3.

⁸⁴ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/WG.6/30/COL/2, *doc.cit.*, pp. 1-2.

lombia aparece reflejada desde el primer informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia en 1997⁸⁵, junto con el establecimiento de una Oficina de derechos humanos en Colombia⁸⁶.

El principal motivo de preocupación desde estos inicios fue la cantidad de violaciones del derecho a la vida, como consecuencia de diversos actos de violencia en el contexto del conflicto armado entre el Gobierno y las guerrillas, y los llevados a cabo por los grupos paramilitares. Otros factores de preocupación, que se han mantenido durante todo el conflicto, han sido el gran número de casos de desapariciones y el alarmante nivel de impunidad, especialmente en relación con los abusos cometidos por agentes públicos sujetos en ese momento a la jurisdicción de tribunales militares⁸⁷. La práctica de la tortura generó preocupación también, ya que no constaban los casos en que se castigara el delito de tortura y la legislación colombiana no concordaba con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En relación con el derecho a la vida, entre enero y septiembre de 1997, se registraron en el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), un total de 3.341 personas víctimas de muerte violenta. Los grupos paramilitares aparecían como responsables del mayor número de violaciones del derecho a la vida. Tan sólo entre enero y noviembre de 1997 se atribuyeron a los grupos paramilitares 31 masacres que dejaron 265 víctimas⁸⁸, precedidas por la comisión de torturas y sevicias públicas con el objetivo de aterrorizar a la población.

También aparecieron ejecuciones selectivas que fueron denunciadas por haberse cometido por militares haciéndose pasar por paramilitares, o por acciones conjuntas de miembros de la fuerza pública y paramilitares. Para este

⁸⁵ «A la Comisión de Derechos Humanos le preocupa profundamente que la situación de violencia endémica que afecta a muchas partes del país y el enfrentamiento entre el Gobierno y grupos guerrilleros hayan tenido consecuencias graves para los derechos humanos en el país». NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, 53ª periodo de sesiones. Tema 3 del programa provisional. 24 de enero de 1997. E/CN.4/1997/11, p. 2.

⁸⁶ Para un análisis extenso sobre la dimensión institucional de las Naciones Unidas y su papel en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como en la protección de los derechos humanos, *vid.* BLANC ALTEMIR, A. (ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas. La dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Tecnos, 2009.

⁸⁷ En este sentido, la Comisión alentaba al Gobierno de Colombia a una reforma del Código Penal Militar, en particular en lo que se refería a excluir de la jurisdicción de los tribunales militares todo lo concerniente a los crímenes de lesa humanidad. *Ibid.*, p. 3.

⁸⁸ Datos obtenidos a través de la consulta de la página oficial del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) (<http://www.cinep.org.co/Home2/>)

entonces Colombia continuaba ostentando una de las tasas de homicidios más altas del mundo⁸⁹, agravándose la criminalidad y violencia por las organizaciones de narcotraficantes. Durante estos años el conflicto se intensificó y propició un aumento de la violencia y las violaciones a los derechos humanos. En el caso colombiano, las violaciones de los derechos humanos suponen a su vez infracciones del Derecho internacional humanitario, al producirse éstas dentro del marco del conflicto armado.

El mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia nació del acuerdo firmado entre Naciones Unidas y el entonces Gobierno colombiano en Ginebra el 29 de noviembre de 1996. A raíz del mandato, en 1997 el Alto Comisionado abrió la Oficina principal en la capital colombiana, además de distintas oficinas a lo largo del territorio nacional⁹⁰.

Dicha oficina se estableció en Colombia con el fin de observar la situación de los derechos humanos y así asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y protección de los derechos humanos, teniendo en cuenta la situación de violencia y conflicto armado que vivía el país⁹¹.

B. Evolución de la situación de los derechos humanos entre 1997 y 2006

El proceso electoral⁹² y el amplio debate en el seno de la sociedad colombiana sobre una eventual salida pacífica⁹³ al conflicto armado en Colombia

⁸⁹ NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, 54ª periodo de sesiones. Tema 3 del programa provisional. 9 de marzo de 1998. E/CN.4/1998/16, p. 4.

⁹⁰ Las once oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia se encuentran en Barranquilla, Barrancabermeja, Cali, Cúcuta, Florencia, Medellín, Mocoa, Neiva, Quibdó y Villavicencio. Además, consta de cuatro oficinas satélites en Apartadó, Buenaventura, Montería y Tumaco y dos presencias coordinadas desde Bogotá en Arauca y Amazonas para cubrir distintas regiones del país.

⁹¹ Asimismo, el Alto Comisionado también tenía el encargo de presentar informes analíticos a la comisión de Derechos Humanos. NACIONES UNIDAS_COLOMBIA, *Acuerdo Relativo al Establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, capítulo cuarto, artículo cinco, Ginebra, 29 de noviembre de 1996, p. 6.

⁹² El 7 de agosto de 1998 asumió la presidencia de Colombia Andrés Pastrana Arango, cargo que ocupó hasta 2002.

⁹³ Entre el 12 y 15 de julio de 1998, representantes del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) firmaron el «Acuerdo de Puerta del Cielo» para dar inicio a un proceso de paz. El presidente Pastrana se reunió también en julio con miembros del Secretariado Nacional de las FARC para explorar caminos hacia una salida negociada al conflicto. La constitución de la mesa de negociación fue prevista para el 7 de enero de 1999.

marcaron la situación de los derechos humanos en los años 1997 y 1998. Estos eventos se asociaron a un incremento de las acciones violentas por parte de los grupos armados ilegales, al utilizar la violencia para incidir en los resultados electorales. Para este entonces, las principales preocupaciones de la Alta Comisionada se centraban en la gravedad y magnitud de las violaciones de los derechos humanos y las infracciones del Derecho internacional humanitario cometidas en el país; actos graves, masivos y sistemáticos como las masacres, las ejecuciones extrajudiciales, los asesinatos, la práctica de la tortura, de la desaparición forzada y de los secuestros, las amenazas y el desplazamiento forzado de la población⁹⁴.

Entre las consecuencias más graves, se identificaron la victimización de miles de personas civiles, así como el elevado número de muertes violentas, tanto dentro del contexto del conflicto armado como fuera del mismo, siendo la mayoría de ellas atribuibles a grupos paramilitares. Factores de gran alarma que persistían fueron el elevado índice de impunidad en esta materia⁹⁵ y el aumento continuo del desplazamiento forzado⁹⁶ de personas. Durante 1998, la mayor parte de las iniciativas gubernamentales tendentes a mejorar la situación de los derechos humanos en Colombia no se concretaron o fueron insuficientes para lograr cambios significativos⁹⁷. Se constataron continuas anomalías procesales que afectaron las garantías del debido proceso legal⁹⁸,

⁹⁴ NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/1998/16, *doc.cit.*, p. 31.

⁹⁵ Tanto las autoridades colombianas como las organizaciones no gubernamentales aceptaron la falta de investigación y enjuiciamiento de los delitos constitutivos de violaciones de los derechos humanos y de crímenes de guerra como uno de los factores que más contribuía a sostener la abundancia y reiteración de conductas que afectaban los derechos protegidos por los instrumentos internacionales. *Ibid.*, p. 22.

⁹⁶ El desplazamiento forzado de personas aparecía como una de las más graves consecuencias del conflicto armado. Según cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), cada año se desplazaban unas 180.000 personas, y el número total de desplazados desde 1985 hasta 1997 sería de alrededor de un millón. *Ibid.*, p. 17

⁹⁷ NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/1999/8, 16 de marzo de 1999, p. 34.

⁹⁸ Las violaciones del derecho al debido proceso y a las garantías judiciales se dieron, especialmente, en el marco de las actuaciones de la llamada justicia regional (justicia sin rostro), cuya abolición fue recomendada en diversas ocasiones por órganos internacionales de derechos humanos. Bajo este sistema se violaba el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto que quedaba suprimida la audiencia pública, funcionarios judiciales y testigos de cargo actuaban de forma anónima, se dilataban desmesuradamente los términos para instruir el proceso y quedaban, en la práctica, abolidas las causas de libertad provisional. *Ibid.*, p. 16.

un alto grado de violencia ejercida contra los niños y niñas⁹⁹ y una persistente discriminación y violencia ejercida contra las mujeres. A pesar de los esfuerzos del Estado, la Alta Comisionada reconocía que Colombia estaba lejos de alcanzar el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Durante los años comprendidos entre 1999 y 2002, varios factores de orden político, militar, económico y social situaban a Colombia en un contexto complejo y difícil. El país se enfrentaba a múltiples problemas, dificultades y retos de gran magnitud en relación con el mantenimiento de los principios del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la observancia del Derecho internacional humanitario. En este período tuvieron lugar de manera oficial los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano presidido por Andrés Pastrana y las FARC-EP. En 1999 el Gobierno emprendió varias iniciativas y acciones dirigidas a entablar diálogos de paz con las guerrillas¹⁰⁰, principalmente las FARC-EP¹⁰¹. Tras una escalada violenta, el 20 de diciembre de 1999 las FARC-EP anunciaron una tregua unilateral hasta el 10 de enero de 2000, aunque durante el 2001 la evolución de los diálogos de paz con las guerrillas sufrió dificultades para avanzar en el logro de los acuerdos, así como un precario nivel de apoyo social y político.

Lamentablemente, durante los primeros meses del 2002 los diálogos llegaron a su fin¹⁰², sin haber logrado ningún resultado positivo. La crisis económica que atravesaba el país repercutió también en este momento histórico, así como la permanencia de la actividad de las redes del narcotráfico¹⁰³. Las

⁹⁹ Para esta época, según el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF) 30.000 menores vivían en las calles, siendo la mayoría de ellos adictos al alcohol, drogas e inhalantes y en muchos casos víctimas de la llamada limpieza social. La Fiscalía General de la Nación estimaba que 25.000 niños y niñas eran explotados sexualmente. *Ibid.*, p. 21.

¹⁰⁰ Los acercamientos entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) fueron irregulares y discontinuos, en gran parte debido a los secuestros masivos de civiles que perpetró durante esta época el grupo guerrillero.

¹⁰¹ El 7 de noviembre de 1998 el Presidente Pastrana estableció una «zona de distensión», y la sostuvo durante 1999.

¹⁰² A principios de 2002, las dos partes acababan de superar una de las peores crisis presentadas a lo largo del proceso y habían fijado un calendario más preciso para negociar sobre temas que concernían directamente a la población civil, pero la guerrilla incrementó las acciones violentas y el Gobierno decidió terminar definitivamente el proceso y recuperar el control de la «zona de distensión».

¹⁰³ La producción y la comercialización de estupefacientes era un germen importante de financiación de los diversos grupos armados ilegales, motor de violencia en las zonas de cultivos, generador de enfrentamiento social entre muchas comunidades, causa mediata e inmediata de un alto número de desplazamientos forados y elemento importante de corrupción en la vida

acciones violentas de los grupos paramilitares, en especial de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)¹⁰⁴, continuaron produciéndose, así como denuncias de su relación con agentes del Estado. Los atentados del 1 de septiembre de 2001 marcaron dos hechos importantes para Colombia: la adopción de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad contra el terrorismo y la inclusión de los grupos paramilitares en la lista norteamericana de organizaciones terroristas, donde ya figuraban las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)¹⁰⁵.

Durante esta época se continuaron presentando graves violaciones a los derechos civiles y políticos en todo el territorio nacional, destacando las que afectaban al derecho a la vida¹⁰⁶, a la integridad personal¹⁰⁷, a la libertad y seguridad personales¹⁰⁸, a la libertad de circulación y residencia, y al debido proceso¹⁰⁹.

administrativa. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, p. 10.

¹⁰⁴ Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fueron una organización paramilitar y terrorista de extrema derecha que formó parte del conflicto armado en Colombia. Las AUC se desmovilizaron tras los diálogos de paz con el Gobierno de Colombia, presidido en ese entonces por Álvaro Uribe.

¹⁰⁵ NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002, p. 18.

¹⁰⁶ La violación de este derecho se dio tanto en forma de ejecución de una sola víctima, como en forma de masacre. Unas tuvieron claros móviles políticos y otras obedecieron a motivaciones de limpieza social, pero otras tan solo con el propósito de intimidar o provocar el desplazamiento forzado. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2002/11, 9 de marzo de 2000, p. 9. Las más graves violaciones del derecho a la vida estuvieron constituidas por ejecuciones extrajudiciales de carácter individual y colectivo, cuyas víctimas fueron personas de todas las edades y condiciones, como niños, mujeres, embarazadas y ancianos. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/2002/17, *doc.cit.*, p. 22.

¹⁰⁷ Se denunciaron casos de tortura aplicada con el fin de castigar o de intimidar a las víctimas, o de hacer objeto de intimidación o de coerción a terceros relacionados con aquéllas. También se denunciaron tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como el uso desproporcionado de la fuerza. *Ibid.*, p. 26

¹⁰⁸ Los casos de desapariciones forzadas continuaron aumentando, así como detenciones administrativas realizadas por miembros de la Policía Nacional sin ajustarse a las exigencias constitucionales, o detenciones ilegales o arbitrarias realizadas por integrantes de las fuerzas militares y del cuerpo nacional de policía. *Ibid.*, pp. 27-28

¹⁰⁹ La problemática del debido proceso no puede desvincularse de los altos índices de impunidad en Colombia, aún más alarmantes en los casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/2002/11, *doc.cit.*, p. 13.

Fueron motivo de especial preocupación la gravedad del desplazamiento interno¹¹⁰, la problemática de la impunidad y el debilitamiento de las instituciones del Estado¹¹¹. El deterioro de la situación de derechos humanos abarcó tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales.

El conflicto armado vivió una seria degradación, con graves consecuencias sobre la población civil, ya que los grupos paramilitares intensificaron sus acciones mediante el homicidio de civiles y las guerrillas incrementaron la toma de rehenes. El fenómeno paramilitar continuó en expansión y consolidándose. Es interesante remarcar el hecho de que la Oficina del ACNUDH constató que en materia de derechos humanos el principal problema no consistía en la carencia de normas, programas, mecanismos e instituciones, sino en la falta de puesta en práctica de unas y otros, que se tradujera en decisiones, acciones y resultados tangibles¹¹².

En mayo de 2002 fue elegido presidente el candidato Álvaro Uribe, bajo fuertes promesas de llevar a cabo una política de seguridad democrática basada, principalmente, en el enfrentamiento del aparato militar del Estado contra la insurgencia. Las elecciones se llevaron a cabo en un ambiente de tensión y polarización, tanto los grupos guerrilleros como los grupos paramilitares lograron, mediante la violencia y el terror, afectar el ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos del país. A lo largo de 2003 se intensificaron los combates entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales,

Las capturas administrativas no reunían los requisitos legales exigidos para su procedencia y no estaban adecuadamente sometidas a los controles necesarios. El derecho a ser juzgado por un tribunal competente, independiente e imparcial, así como las garantías para la independencia y autonomía de los funcionarios judiciales fueron ignorados durante este período. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/2002/17, *doc.cit.*, pp. 28-29

¹¹⁰ El desplazamiento interno se convirtió en una estrategia de guerra para obtener control territorial, ya sea por amenazas o por ataques directos a la población civil. En los primeros nueve meses de 1999 se registraban 225.000 desplazados, mostrando cada mes un aumento en el número. El desplazamiento forzado devino en esta época una verdadera emergencia humanitaria. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/2002/11, *doc.cit.*, p. 26.

¹¹¹ La administración de justicia en Colombia mostraba numerosas debilidades y deficiencias que representaban, a su vez, los principales factores de impunidad. Además de la debilidad institucional, las instituciones judiciales mostraron fallas funcionales, estructurales y limitaciones presupuestarias. Un factor neurálgico de impunidad continuaba siendo el funcionamiento de la justicia penal militar en relación con investigaciones de violaciones de derechos humanos o de derecho internacional humanitario. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, pp. 34-35.

¹¹² *Ibid.*, p. 53.

en particular las guerrillas, lo que impactó significativamente en la población civil. El 15 de julio de 2003 el Gobierno y las AUC firmaron el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, donde convenían la desmovilización total de su fuerza hasta el 2005¹¹³.

Por su parte, las FARC-EP y el ELN, en un comunicado conjunto, rechazaron cualquier proceso de acercamiento político y de diálogo nacional con el Gobierno. En este contexto, la situación de los derechos humanos en el país continuó siendo crítica¹¹⁴, resultando preocupante el aumento del número de denuncias en actos atribuidos a la Fuerza Pública, como ejecuciones extrajudiciales, ejecuciones colectivas o masacres, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas o detenciones arbitrarias, entre otros¹¹⁵.

En 2004, el contexto nacional estuvo marcado por el debate público sobre cambios constitucionales que permitieron la reelección inmediata del Presidente¹¹⁶, la negociación entre el Gobierno y las AUC¹¹⁷ y la ausencia de avances significativos en materia de negociaciones de paz entre el Gobierno y los grupos guerrilleros. Las negociaciones con las AUC llevaron a la desmovilización de grupos paramilitares, a pesar de las continuas violaciones por parte

¹¹³ Desgraciadamente, pese al compromiso de cese de hostilidades, durante todo el año siguieron registrándose acciones violentas de miembros de los grupos paramilitares contra la población civil. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, p. 10.

¹¹⁴ Durante el año 2003 se registraron denuncias de violaciones del derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso y a las garantías judiciales, a la independencia e imparcialidad de la justicia, al respeto de la vida privada y de la intimidad, así como de las libertades fundamentales de circulación, residencia, opinión y expresión, y a los derechos políticos. La oficina del ACNUDH en Colombia continuó recibiendo, en forma creciente, denuncias de violaciones de derechos humanos con responsabilidad directa de los servidores públicos, y en particular de la Fuerza Pública, en varias ocasiones conjuntamente con la Fiscalía. Muchas de las violaciones, por su carácter grave, masivo o sistemático, eran constitutivas de crímenes de lesa humanidad, y susceptibles de ser juzgadas por la Corte Penal Internacional. Los derechos económicos, sociales y culturales continuaron siendo afectados por el aumento de la brecha en la distribución de la riqueza, la pobreza, la exclusión y la injusticia social. *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 23-24.

¹¹⁶ La Corte Constitucional de Colombia tuvo que reformar la Constitución para autorizar la reelección presidencial inmediata, lo que permitió que Álvaro Uribe se presentara nuevamente a las elecciones de mayo de 2006 y fuera elegido para un segundo mandato.

¹¹⁷ La negociación entre el Gobierno y las AUC se desarrolló sin que paralelamente existiera un marco legal adecuado que garantizara el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, y que no hubiera impunidad para los autores de crímenes de lesa humanidad y de guerra.

de éstos al cese de hostilidades¹¹⁸. En comparación con el año anterior, en 2004 bajaron algunos indicadores importantes de violencia, como homicidios en general, masacres y secuestros. A pesar de esta disminución, los indicadores continuaron siendo muy elevados.

En 2005 y 2006 el conflicto armado interno siguió siendo, junto con el narcotráfico y el crimen organizado, una de las causas más importantes de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones del derecho internacional humanitario. Asimismo, el Estado continuó demostrando debilidades para reducir la impunidad. En este período, la desmovilización de los grupos paramilitares continuó avanzando hasta la última desmovilización colectiva en agosto de 2006¹¹⁹. Ese mismo año, Álvaro Uribe fue reelegido como presidente de Colombia y la economía del país registró un notable crecimiento¹²⁰.

A lo largo de estos años, desafortunadamente, la situación de los derechos humanos continuó siendo crítica, tanto en cuanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales¹²¹. A pesar de haberse finalizado el proceso de desmovilización colectiva de grupos paramilitares¹²², siguió latente la preocupación en cuanto a los que continuaron sin desmovilizarse o los que volvieron a armarse y a dirigir nuevos grupos armados ilegales, por lo que la situación de los derechos humanos no mejoró.

Se registraron múltiples casos de violación del derecho a la vida mediante ejecución extrajudicial, muchas veces con responsabilidad atribuible a miembros de las fuerzas militares; casos que constituían tortura, tratos crueles, in-

¹¹⁸ La Defensoría del Pueblo señaló que las AUC fueron responsables de 342 casos de infracciones al cese de hostilidades, incluyendo masacres, desplazamientos forzados, homicidios selectivos y sistemáticos, secuestros, abusos sexuales, desapariciones, amenazas e intimidaciones. También se conocieron actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas y el contrabando de armas. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, pp. 8-10.

¹¹⁹ En diciembre de ese mismo año se llevaron a cabo los primeros pasos para la implementación de la Ley n° 975 de 2005 (Ley de justicia y paz), como marco jurídico para facilitar el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares.

¹²⁰ El crecimiento económico de 2006 fue del orden del 6%, lo cual constituyó una importante variable macroeconómica para superar los significativos índices de pobreza del país. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/2005/10, *doc.cit.*, p. 7.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 2 5-30.

¹²² Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el número total de paramilitares desmovilizados colectivamente llegó a 31.671. NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007, p. 11.

humanos o degradantes y uso excesivo de la fuerza; desapariciones forzadas y detenciones ilegales o arbitrarias; casos de violación del derecho al debido proceso por inobservancia de los principios y normas sobre independencia judicial, por desconocimiento de la presunción de inocencia y por obstaculización de la justicia; y en relación con el derecho a la libertad de opinión y expresión, se registraron amenazas y homicidios contra periodistas y defensores de derechos humanos¹²³.

C. Evolución en la protección de los derechos humanos entre 2007 y 2016

En 2007, el ACNUDH empezó a reconocer por primera vez que Colombia había alcanzado progresos en el establecimiento de la seguridad a lo largo de su territorio y que era un logro significativo que los derechos humanos tuvieran mayor visibilidad en la agenda pública¹²⁴. Los esfuerzos del Gobierno para fortalecer el Estado de Derecho, fundamentalmente incrementando su presencia regional en lugares que anteriormente estaban bajo control de los grupos armados ilegales, colocaron al país en una mejor posición para asegurar el pleno respeto por los derechos humanos.

A pesar de ello, el conflicto armado interno continuaba afectando seriamente el país, junto con otros hechos políticos y de orden público, como la aparición o consolidación de nuevos grupos armados ilegales después del proceso de desmovilización de los paramilitares, algunos con fuertes vínculos con el crimen organizado y el narcotráfico¹²⁵. El efecto del conflicto sobre los

¹²³ Además, se continuaron perpetrando homicidios y amenazas contra personas protegidas, ataques contra la población civil y ataques indiscriminados, actos de terrorismo, torturas y otros atentados contra la dignidad personal, toma de rehenes, desplazamientos forzosos, reclutamiento de menores, actos de violencia sexual contra mujeres y niñas, utilización de minas antipersonal, y restricciones a la libertad de movimiento y al ingreso de alimentos y medicamentos a la población civil. *Ibid.*, pp. 28-40.

¹²⁴ Las estadísticas oficiales revelaban una disminución en el número de masacres y homicidios, secuestros, ataques de la guerrilla contra pequeñas poblaciones y bases militares, retenes ilegales y voladuras de torres eléctricas y oleoductos, entre otros. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, p. 6.

¹²⁵ La mejora en la seguridad y la disminución en la tasa nacional de homicidios en 2009 se vieron afectados por el claro aumento de las tasas de homicidio en algunas ciudades como Medellín, el aumento del número de intimidaciones y amenazas de muerte contra jóvenes y defensores de derechos humanos, entre otros, la expansión de los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares y el incremento de la violencia que éstos

derechos humanos seguía representando un desafío permanente para el Estado y su población¹²⁶.

Tras finalizar el proceso de desmovilización colectiva de los grupos paramilitares, continuaron operando las Autodefensas Campesinas del Casanare y surgieron nuevos grupos armados ilegales. Desmovilizados rasos y antiguos cuadros medios de las estructuras paramilitares estaban a la cabeza de los nuevos grupos que operaban en áreas que anteriormente habían sido de influencia paramilitar. A su vez, las FARC-EP continuaron violando el Derecho internacional humanitario, cometiendo infracciones graves y sistemáticas, tales como masacres, homicidios, toma de rehenes, uso de minas antipersona, actos de violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas y actos de terrorismo. Las víctimas del conflicto armado continuaron en una situación de desprotección, a pesar de que el Gobierno creó en septiembre de 2007 el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley n° 975 de 2005¹²⁷.

En relación con los casos de ejecuciones extrajudiciales, el Gobierno tomó medidas disciplinarias y sesiones periódicas de rendición de cuentas con los altos mandos militares para responder a las denuncias por ejecuciones extrajudiciales¹²⁸. No obstante, las políticas institucionales adoptadas por el Ministerio de Defensa y el alto mando militar para combatir esta práctica no lograron incidir de manera significativa en la reducción de estas violaciones.

En 2008 aparecieron nuevas modalidades de comisión de las ejecuciones extrajudiciales de mayor complejidad y sofisticación en su planificación

ejercían contra la población. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/13/72, 04 de marzo de 2010, p. 5.

¹²⁶ Las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los grupos guerrilleros y la fuerza pública, así como las actividades de los grupos armados ilegales y narcotraficantes, junto con las subyacentes dificultades estructurales, como la inequitativa distribución de la riqueza, la discriminación y estigmatización de grupos vulnerables, la impunidad y las dificultades para el acceso efectivo a la justicia seguían condicionando el goce integral de los derechos humanos. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/10/32, 19 de febrero de 2009, p. 6.

¹²⁷ Este programa fue objeto de críticas por parte de algunos de los principales sectores beneficiarios. Tanto el Gobierno como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) reconocieron la necesidad de diseñar mecanismos de reparación administrativa que permitieran subsanar las limitaciones de los mecanismos judiciales existentes en el momento. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/7/39, *doc.cit.*, pp. 27-28

¹²⁸ El Presidente destituyó tres generales y 24 oficiales y suboficiales en 2008. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/10/32, *doc.cit.*, pp. 7-8.

y ejecución¹²⁹. En 2009 se descubrió públicamente que el DAS (entidad de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República) había estado desarrollando de manera generalizada y sistemática, una serie de actividades ilegales dirigidas contra defensores de derechos humanos, opositores políticos, periodistas y altos funcionarios del Gobierno¹³⁰. Aumentaron también las intimidaciones y amenazas de muerte a través de panfletos y correos electrónicos contra defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales y comunitarios¹³¹.

El año 2010 vino marcado por las elecciones presidenciales, ganadas el 20 de junio por Juan Manuel Santos Calderón, el cual expresó su compromiso con los derechos humanos¹³². A partir de entonces empezaron a escucharse posibles acercamientos de paz entre el Gobierno y las guerrillas, desaparecieron en combate algunos de los comandantes militares más destacados de las FARC-EP y se produjo el rescate y liberación de secuestrados. En 2011 el presidente Juan Manuel Santos reconoció públicamente la existencia del conflicto armado interno, término que había sido negado por otros gobiernos anteriores¹³³. Todas las partes del conflicto armado continuaron cometiendo infracciones al Derecho internacional humanitario, especialmente los grupos guerrilleros, situación que se agravó estos años por la violencia generada por los nuevos grupos armados ilegales surgidos de los antiguos paramilitares desmovilizados.

¹²⁹ Se formaron redes encargadas de ofrecer a las víctimas trabajos en municipios diferentes a los de su lugar de origen, y de procurarles medios para trasladarlos hasta tales lugares, donde eran ejecutadas y presentadas como «muertos en combate», lo que ha sido conocido también como «falsos positivos». NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/7/39, *doc. cit.*, pp. 27-28.

¹³⁰ NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/13/72, *doc. cit.*, p. 6.

¹³¹ La Oficina en Colombia observó, entre otros, casos de homicidios, amenazas, detenciones arbitrarias, violaciones sexuales, injerencias arbitrarias en domicilios y sedes de las organizaciones y robos de información dirigidos contra defensores y defensoras de derechos humanos. *Ibid.*, p. 7.

¹³² El Gobierno sancionó una ley de homenaje a las víctimas de desaparición forzada y el nuevo Código Penal Militar que excluía las violaciones de derechos humanos de la jurisdicción militar. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, p. 3.

¹³³ La violencia generada en el marco del conflicto armado interno seguía afectando el pleno goce de los derechos humanos. El reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno facilitaba un diálogo con la comunidad internacional, permitiendo utilizar términos comunes para referirse a la situación del país y contribuía a la aplicación efectiva de la protección internacional. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/19/21, 31 de enero de 2012, p. 4.

Continuaron registrándose ataques y agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, sociales, afrocolombianos e indígenas, sindicalistas y periodistas. La práctica de ejecuciones extrajudiciales no logró erradicarse por completo, y devino especialmente preocupante la continua expansión de grupos armados ilegales surgidos tras la desmovilización de organizaciones paramilitares. Destacó la firma de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹³⁴ y los esfuerzos del Gobierno por atender las víctimas de desaparición forzada. En 2011 continuaron cometiéndose actos de violencia sexual relacionados con el conflicto y crímenes en los cuales las víctimas fueron niñas, niños y adolescentes¹³⁵.

El año 2012 marcó una nueva etapa en la historia del conflicto armado en Colombia, al iniciarse oficialmente las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Además, en este año destacó la aprobación por el Congreso de tres reformas constitucionales, incluyendo el Marco Jurídico para la Paz¹³⁶.

Desafortunadamente, las agresiones y amenazas contra los defensores de los derechos humanos y contra quienes participaban en el programa de restitución de tierras continuaron produciéndose, siendo la mayoría de ellas atribuidas a los nuevos grupos armados ilegales surgidos de los paramilitares desmovilizados¹³⁷. Tras un año del inicio de las negociaciones se percibía en el país una profunda desconfianza, con protestas sociales masivas sobre diversas cuestiones. En este clima, el presidente Santos anunció su intención de presentarse a un segundo mandato en las próximas elecciones presidenciales en mayo de 2014, en las que fue efectivamente reelegido. Durante el año 2014 las

¹³⁴ Esta ley se consideró como uno de los instrumentos más importantes de los últimos años para facilitar la búsqueda de la paz y la reconciliación en Colombia, partiendo del reconocimiento, promoción, protección y respeto de los derechos de las víctimas. *Ibid.*, p. 11.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 13-15.

¹³⁶ El Marco Jurídico para la Paz fue un Acto Legislativo por medio del cual se establecieron los instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política Colombiana con el fin de adelantar las negociaciones con las FARC-EP. El Acto Legislativo buscó regular la terminación del conflicto armado dentro del marco constitucional existente y para ello autorizó la creación de mecanismos de justicia transicional que permitieran facilitar una desmovilización masiva de los grupos armados ilegales, así como garantizar a las víctimas de conflicto armado sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

¹³⁷ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/22/17/Add.3*, 7 de enero de 2013, p. 4.

negociaciones de paz continuaron¹³⁸, logrando avances significativos, no obstante, problemas como los desplazamientos continuaron latentes, con cifras alrededor de 250.000 desplazados anuales¹³⁹.

En la segunda mitad del año 2015, Colombia registró el nivel más bajo de los últimos 50 años de acciones ofensivas en el marco del conflicto armado¹⁴⁰. No obstante, persistían dificultades en materia de institucionalidad, especialmente el poder judicial enfrentaba serias deficiencias en la lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos¹⁴¹. Además de los aspectos relacionados directamente con el proceso de paz, se mantuvieron múltiples retos adicionales de derechos humanos para la paz merecedores de atención¹⁴².

Las negociaciones de La Habana terminaron en 2016 con la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, formalmente conocido como Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construc-

¹³⁸ Tras dos años de negociaciones se lograron importantes avances, incluyendo acuerdos preliminares sobre reforma rural, participación política y drogas ilícitas. También abrieron debates sobre el punto de la agenda relativo a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

¹³⁹ El desplazamiento ha afectado de manera desproporcionada a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Además, los efectos de la violencia en zonas marginales de grandes y medianas ciudades limitan la disponibilidad de zonas seguras para la reubicación y perpetúan la crisis de desplazamiento. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/28/3/Add.3*, 23 de enero de 2015, p. 4.

¹⁴⁰ La Oficina observó que las negociaciones de paz previnieron muchas violaciones de derechos humanos. No obstante, la situación humanitaria continuó afectando de manera 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. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/31/3/Add.2, 15 de marzo de 2016, p. 5.

¹⁴¹ En el caso de la investigación judicial de las ejecuciones extrajudiciales del pasado, ésta no avanzaba con la suficiente celeridad. Además, en 2015 la Oficina documentó diez casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida a manos de efectivos militares. El Estado incumplió sus obligaciones internacionales al no actuar en materia penal, disciplinaria, operacional o de mando y control para asegurar la no repetición. *Ibid.*, pp. 9-13.

¹⁴² Como una precaria acción del Estado en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ataques constante a defensores de derechos humanos, violencia de género y unos índices demasiado elevados de violencia sexual, las dificultades que viven los pueblos indígenas y afrocolombianos para ver reconocidos sus derechos a la propiedad colectiva, a la participación efectiva y a la autonomía. NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/31/3/Add.2, *doc.cit.*, pp. 16-20.

ción de una paz estable y duradera¹⁴³. En dicho Acuerdo, debido a su amplio contenido en materia de derechos humanos, las partes negociadoras solicitaron a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que apoyara su aplicación, asignándole diversas funciones para la etapa de implementación del Acuerdo y construcción de la paz en el país¹⁴⁴.

V. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A LOS TRES AÑOS DE LA FIRMA DEL ACUERDO DE PAZ

Tras la firma del Acuerdo final, el 24 de noviembre de 2016, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha continuado con la redacción de sus informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en Colombia que ha venido realizando desde 1997. El primer informe de esta nueva etapa consideró que el Acuerdo de paz era coherente con las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos, por lo que es necesaria su correcta aplicación para que Colombia pueda superar problemas estructurales relacionados con los derechos humanos. A través de los distintos puntos del Acuerdo aparece la reiteración de la obligación del Gobierno colombiano de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos, con especial hincapié en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Además, destaca la inclusión de garantías de seguridad para los miembros de las FARC-EP que se vayan a reintegrar a la sociedad, con el objetivo de prevenir la violencia criminal en contra de los mismos¹⁴⁵.

En este primer informe, tras la firma del Acuerdo de paz, se continuaron observando ciertas dificultades para que el Estado cumpliera con sus obligaciones de adoptar medidas en favor de la igualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁴⁶. La preocupación sobre los defensores y

¹⁴³ La firma del acuerdo de paz se produjo en Cartagena de Indias el 26 de septiembre de 2016. Este acuerdo fue sometido a un plebiscito, cuyo resultado no fue positivo por un margen muy pequeño. Posteriormente, el 24 de noviembre, el Gobierno firmó en Bogotá el Acuerdo Final, aprobado por el Congreso el 30 de noviembre, en el cuál se incluían algunas modificaciones y revisiones aportadas por los sectores que habían sido contrarios al primer acuerdo.

¹⁴⁴ Estas funciones serán analizadas más adelante.

¹⁴⁵ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Al HRC/34/3/Add.3, 23 de marzo de 2017, pp. 2-6.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 7-8.

defensoras de los derechos humanos continuó latente durante el año 2016¹⁴⁷ y también se produjeron hasta 47 nuevas situaciones de desplazamientos forzados en masa, confinamientos o restricciones de la circulación. La Oficina reiteró ciertas recomendaciones en relación con la necesidad de que el Estado y las FARC-EP reconocieran su responsabilidad plena por las violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidas, exhortándoles a garantizar la no repetición de tales violaciones. Asimismo, se instaba al Gobierno colombiano y al ELN a avanzar hacia una salida negociada del conflicto armado, siempre basada en el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario¹⁴⁸.

En marzo de 2018 la Oficina publicó el segundo informe tras la firma del Acuerdo de paz en Colombia, haciendo un análisis de la situación de los derechos humanos en el país durante todo el año 2017. Se reconocía el esfuerzo de las FARC-EP por cumplir con los compromisos en materia de desmovilización y reincorporación, aunque lamentaba la resistencia de sectores de la sociedad, incluyendo actores políticos y económicos, para implementar correctamente el Acuerdo. Requiere especial atención la situación de las antiguas zonas de influencia de las FARC-EP, ya que se ha observado como otros grupos armados al margen de la ley y organizaciones criminales han intentado controlarlas, ocasionando un grave impacto sobre sus habitantes¹⁴⁹.

Se mantuvo la preocupación por el aumento de asesinatos de defensores de derechos humanos. Durante todo el año 2017 se llegaron a registrar 441 ataques, de los cuales 121 fueron asesinatos. El 62 por ciento de estos asesinatos se produjeron en zonas rurales, el 24 por ciento en ciudades cercanas a las anteriores zonas de conflicto y el 14 por ciento en las ciudades principales.

Uno de los factores más significativos continuó siendo el ya comentado vacío de poder que se produce en las zonas de anterior dominación de las FARC-EP tras su desmovilización. Ello, sumado a la falta de presencia estatal integral y a las demoras en la implementación del Acuerdo, ha permitido la aparición de grupos ilegales y grupos criminales en dichas zonas. En cuanto a

¹⁴⁷ En 2016 el ACNUDH registró 389 atentados, entre los cuales podemos destacar 59 asesinatos, 44 agresiones, 210 amenazas, 72 violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad, 3 desapariciones forzadas, y 1 caso de violencia sexual. *Ibid.*, p. 9.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 17-19.

¹⁴⁹ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. A/HRC/37/3/Add.3*, 2 de marzo de 2018, pp. 2-3.

los asesinatos de defensores de derechos humanos, la mayoría comparte tres características: la presencia de economías ilícitas, una tasa de homicidios en el municipio por encima de los niveles de violencia endémica¹⁵⁰ y una tasa de pobreza multidimensional más alta que el promedio nacional.

Por su parte, aparece como un gran desafío la reintegración de excombatientes de las FARC-EP en las zonas rurales. Los nuevos grupos armados ilegales y grupos criminales que han pasado a dominar las antiguas zonas de influencia de las FARC-EP, han generado más violencia en las comunidades rurales y representan una gran amenaza para los ex miembros de las FARC-EP que pretenden participar en la vida política del país. Además, las denominadas «Zonas veredales transitorias de normalización» donde se concentran los excombatientes para iniciar el proceso de desmovilización, han presentado serias deficiencias, como la falta de agua potable, saneamiento y viviendas habitables, lo que ha provocado que muchos de ellos decidan abandonar el proceso y sumergirse nuevamente en grupos ilegales¹⁵¹.

Durante 2017 se produjo la desvinculación de las FARC-EP de tan solo 135 niños (75 niñas y 60 niños). Desgraciadamente, otros grupos ilegales y criminales continuaron reclutando niños para sus actividades¹⁵². La falta de presencia estatal y la existencia de economías ilícitas impactaron significativamente en la situación de derechos humanos, así como en la implementación del Acuerdo. En materia de seguridad ciudadana, la Oficina expresó su preocupación por los planes desarrollados por las fuerzas armadas que justifican su participación activa en tales tareas¹⁵³, ya que se documentaron durante 2017, 11 casos de supuestas ejecuciones extrajudiciales.

Por último, en materia de justicia transicional, aparecieron hechos que preocupaban a la Oficina, relacionados con la efectividad del Sistema Integral para reducir la impunidad por las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Algunos de ellos han sido la exclusión de agentes del Estado no militares y de particulares del ámbito de aplicación obligatoria del sistema, o la concesión por parte del Congreso de amnistías, indultos y tratamientos penales especiales a miembros de las FARC-EP y a militares colombianos condenados o acusados de violaciones

¹⁵⁰ Según la OMS, una región sufre de violencia endémica cuando la tasa de homicidios es superior a 10 por cada 100.000 habitantes.

¹⁵¹ La Defensoría del Pueblo destacó que al menos 800 eran excombatientes de las FARC-EP.

¹⁵² NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/37/3/Add. 3..., *doc. cit.*, pp. 3-6.

¹⁵³ Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional.

de derechos humanos, que, en el contexto del derecho internacional, no son objeto de amnistía¹⁵⁴.

Durante todo el 2018, el ACNUDH registró 110 asesinatos de defensores de derechos humanos, ocurridos en 24 departamentos de Colombia, concentrándose principalmente en Antioquia, el Cauca y el Norte de Santander. El riesgo continúa presente y se ha constatado como la mayoría de los casos de asesinatos se han dado en contextos regionales con causas estructurales vinculadas a la persistencia de la falta de acceso a los derechos de la población, principalmente el derecho a la justicia y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estas causas estructurales derivan en gran parte de la débil o nula presencia del Estado en algunas zonas rurales, o de sustanciales retrasos en la implementación del Acuerdo¹⁵⁵.

En el análisis sobre las posibles motivaciones de los asesinatos a defensores de derechos humanos, más de la mitad estarían relacionados con la denuncia u oposición a los actos criminales, los efectos de la violencia a niveles endémicos que afecta a la población en general o el apoyo a la implementación del Acuerdo, y más concretamente la sustitución de los cultivos ilícitos.

En relación con la participación, el partido político FARC ha estado presente en los procesos electorales de 2018 con una mayor presencia a nivel nacional. No obstante, persiste el desafío de mejorar las condiciones de acceso a los puestos de votación para los habitantes de las zonas rurales aisladas, especialmente a los pertenecientes a comunidades indígenas y afrocolombianas. En el Congreso, la incorporación de los congresistas del partido FARC en las distintas comisiones legislativas ha contribuido significativamente a la reincorporación y participación política de los antiguos integrantes de las FARC-EP¹⁵⁶.

Las disparidades en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales son mayores en los municipios más afectados por el conflicto armado. Por este motivo, el ACNUDH sigue reiterando la necesidad de que el Gobierno redoble los esfuerzos en la implementación de la reforma rural integral contemplada en el Acuerdo. En este sentido, el Alto Comisionado ha obser-

¹⁵⁴ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/37/3/Add. 3..., *doc. cit.*, pp. 6-15.

¹⁵⁵ NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/40/3/Add.3, 4 de febrero de 2019, p. 4.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 6-7.

vado dificultades para cumplir el plazo propuesto para la implementación de los planes de desarrollo con enfoque territorial, debidas particularmente a las situaciones de violencia en varios municipios y a la falta de coordinación institucional.

Por su parte, la presencia integral y efectiva del Estado es indispensable para garantizar el acceso de la población a los derechos humanos y para estimular el desarrollo económico. El Estado no ha podido llegar de manera coordinada y con la oferta institucional requerida a nivel territorial, principalmente a las zonas rurales más alejadas y donde el conflicto ha generado los mayores impactos. En este sentido, en 2018 la Policía Nacional registró que la tasa de homicidios había aumentado en la mitad de municipios de Colombia respecto al año anterior¹⁵⁷.

Dentro de las recomendaciones que realiza la Alta Comisionada en su tercer informe anual, se reitera la necesidad de que el Estado acelere el ritmo de implementación de los puntos 1, 3 y 4 del Acuerdo de paz, de manera que se propicien cambios positivos e impulsen soluciones duraderas para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la disminución de las economías ilícitas, que a su vez incidirían en una reducción sostenible de la violencia. Además, exhorta al Estado colombiano a fortalecer las garantías para el ejercicio de la labor de los defensores de los derechos humanos y a dar seguimiento a la visita oficial del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos¹⁵⁸.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos visto, desde el inicio de las relaciones entre la Organización de las Naciones Unidas y Colombia, uno de los temas prioritarios en los que se ha centrado dicha relación ha versado sobre los derechos humanos.

Mediante la aplicación del UNDAF, hemos podido comprobar la planificación estratégica de todo el Sistema de las Naciones Unidas para implementar acciones en materia de cooperación al desarrollo en Colombia. A través de distintas áreas de cooperación, la ONU ha volcado su acción a garantizar la restitución de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 13-14.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 16-17.

Por medio de sus agencias, el Sistema de Naciones Unidas ha participado activamente en Colombia, apoyando al Gobierno local de manera técnica y financiera en distintas áreas conectadas con el desarrollo social, político y económico. No obstante, el interés de la presencia de la ONU en el país ha venido motivado por el conflicto armado interno, lo que ha generado también la redacción de varios documentos por parte de la Organización, en los que se ha visto reflejada la realidad y consecuencias que ha vivido la población a causa del mismo.

En el marco del Consejo de Derechos Humanos, Colombia se ha sometido al Examen Periódico Universal tres veces. Aparece como común reflexión en todos los ciclos del EPU, la persistencia de problemas para garantizar plenamente los derechos humanos, agudizándose por la complejidad del territorio, la acción violenta de algunos grupos y las carencias de las instituciones. Otro aspecto que se ha venido destacando es que todas las partes en el conflicto armado interno han cometido frecuentes violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, principalmente contra la población civil. Se ha mantenido constante la preocupación de la comunidad internacional por las agresiones de las que han sido víctimas los defensores de derechos humanos.

Por otra parte, desde el primer informe del ACNUDH, aparece reflejada la preocupación que las Naciones Unidas han tenido por la situación de los derechos humanos en Colombia. A lo largo de más de dos décadas, los informes del ACNUDH han mostrado la realidad que se ha vivido en el país y las vulneraciones constantes y sistemáticas de los derechos humanos. Me parece interesante destacar una reflexión que materializa la Oficina, constatando que en materia de derechos humanos el principal problema no ha consistido en carencia de normas, programas, mecanismos ni instituciones, sino en la falta de puesta en práctica de unas y otros, que se tradujera en decisiones, acciones y resultados tangibles.

Actualmente, la situación de los derechos humanos en algunos departamentos del país continúa siendo crítica. A pesar de la desmovilización de las FARC-EP, otros actores armados mantienen la violencia y buscan ejercer control en los territorios abandonados por la guerrilla. La vulnerabilidad aumenta cuando hablamos de personas indígenas y afrodescendientes, al ser las más afectadas por homicidios, ataques contra defensores de derechos humanos, desplazamientos colectivos forzados, confinamiento y otras violaciones de derechos humanos.

Parece evidente que la responsabilidad, en su última instancia, recae sobre el Estado colombiano, quien debe brindar medidas de protección indivi-

duales y colectivas a la población civil de manera urgente. El objetivo principal del Acuerdo de paz con las FARC-EP fue poner fin a un conflicto armado que se perpetró en el tiempo durante más de medio siglo, dejando a su paso más de 200.000 personas muertas y casi 7 millones de desplazados internos. Las deficiencias y la lentitud en la implementación de los Acuerdos de paz, así como la amenaza de una nueva oleada de violencia y del resurgimiento de nuevos grupos armados puede profundizar los niveles de inestabilidad e inseguridad que afectan de manera directa al disfrute de los derechos humanos de la población civil colombiana.

El Estado colombiano tiene un compromiso con las obligaciones internacionales en términos de garantizar la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas del conflicto armado, poniendo el respeto de los derechos humanos de las víctimas en el centro de cualquier medida política, a la vez que garantiza la protección de la población civil.

Tras la firma de los Acuerdos de paz, la Organización de las Naciones Unidas ha mantenido su compromiso y supervisión de la situación de los derechos humanos a lo largo del territorio colombiano. La paz se encuentra en un momento frágil, y el respeto a los derechos humanos continúa en el punto de mira de la comunidad internacional. La amenaza no ha desaparecido y las violaciones graves a los derechos humanos, lamentablemente, continúan siendo una realidad de la que Colombia parece no poder escapar.