

Observaciones preliminares de la experta internacional en derechos humanos

Antonia Urrejola

Bogotá, Colombia, jueves 14 de diciembre de 2023

Introducción

Buenos días a todas y todos.

Les agradezco este espacio que he convocado con el propósito de informar sobre algunos avances en el mandato que me fue conferido en julio de este año en virtud de la resolución 53/22 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En primer lugar, me parece esencial reiterar el alcance de mi mandato. La resolución 53/22 ya mencionada indica que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos nombrará una experta internacional en derechos humanos para *“identificar y verificar los obstáculos para la implementación del acuerdo de paz de 2016, en particular los que anunció públicamente en marzo de 2023 la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (...), y determinar las consecuencias de esos obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos en virtud del derecho internacional, y del derecho interno a la paz consagrado en la Constitución Política de Colombia”*.

Por un lado, el mandato precisa que debo identificar los obstáculos a la implementación del acuerdo de paz, y *“en particular la denuncia de la JEP”*, relativa a la falta de cooperación de la Fiscalía con esa entidad con relación a la remisión de información solicitada entre 2018 y 2019, al objeto de determinar si aplicaban las garantías de no extradición al excombatiente de las FARC-EP y firmante de paz Seuxis Pausias Hernández Solarte, alias “Jesús Santrich”.

Me parece pertinente resumir algunos elementos fácticos del caso: luego de su detención, efectuada el 9 de abril de 2018, Hernández Solarte solicitó la aplicación de dicha garantía a la JEP, institución judicial que inició la fase previa de conocimiento el 19 de abril del mismo año, momento desde el cual solicitó a la Fiscalía el envío de la información necesaria para tomar una decisión.

El 27 de junio 2018, la Corte Constitucional reconoció la competencia de la JEP para conocer de la solicitud de extradición *“solo con el fin de evaluar la conducta atribuida para determinar la fecha precisa de su realización”* y ordenó al Fiscal General de la Nación remitir inmediatamente a la JEP el expediente relacionado con la solicitud de extradición. No obstante, después de reiteradas solicitudes, la información no fue entregada por la Fiscalía, aduciendo que no estaba en su poder. El 15 de mayo de 2019 la JEP le otorgó a “Jesús Santrich” la garantía de no extradición por ausencia de pruebas¹.

El 29 de mayo 2019, la Corte Suprema de Justicia ordenó la libertad de “Jesús Santrich” reafirmando su competencia para tomar decisiones sobre restricciones a su libertad, dado que su calidad de congresista había sido ratificada por el Consejo de Estado; por tanto, la Fiscalía había perdido competencia para capturarlo.

Frente a este asunto el Consejo de Derechos Humanos me pide *“identificar y verificar los obstáculos para la implementación del acuerdo de paz de 2016”*, en particular en relación con lo sucedido en esta situación *“y determinar las consecuencias de esos obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos en virtud del derecho internacional, y del derecho interno a la paz consagrado en la Constitución Política de Colombia”*.

Tal como señalé en mi primera visita a Bogotá en septiembre pasado, mi mandato es el de una experta en derechos humanos.

No se trata de una investigación criminal, que pudiera determinar eventuales responsabilidades penales en este caso particular y a la luz de la denuncia de la JEP.

Los hechos ocurridos en torno al asunto de “Jesús Santrich”, y el contexto en que se dieron, serán parte del informe que presentaré al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en marzo de 2024, pero quiero reiterar que no se trata de un mandato investigativo mediante el cual se atribuirían responsabilidades de tipo penal, sino de un análisis del contexto en el que ocurrió la situación referida por la JEP, y sus consecuencias sobre la implementación del acuerdo de paz, en particular desde una perspectiva de derechos humanos.

Por otro lado, si bien la resolución se refiere a identificar *“obstáculos para la implementación del acuerdo de paz”*, mi mandato no consiste en realizar un análisis exhaustivo del estado de la implementación de cada capítulo del acuerdo.

Me he concentrado en identificar cuáles son los obstáculos principales y estructurales que han afectado la implementación, con una perspectiva de derechos humanos, sobre todo a consecuencia de los hechos narrados por la denuncia de la JEP en marzo de 2023.

Mi mandato, acotado, busca coadyuvar y ser complementario a la labor y competencias de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia.

¹ <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-pide-a-fiscal%C3%ADa-que-investigue-conductas-de-antiguos-servidores-del-ente-acusador.aspx>

Muy especialmente, mi mandato busca contribuir a identificar los principales obstáculos para que las autoridades colombianas, las organizaciones de la sociedad civil y los diversos actores involucrados en la implementación del acuerdo puedan avanzar decididamente hacia la paz.

Para la recolección de información sobre mi mandato, realicé dos visitas a Colombia, la primera del 30 de agosto al 8 de septiembre 2023, y la segunda del 20 al 28 de noviembre 2023. También realicé una visita a Ginebra, Suiza, del 4 al 7 de diciembre 2023, para reunirme con representantes del cuerpo diplomático y altas autoridades de las Naciones Unidas, incluyendo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En Colombia, me reuní con un amplio número de actores estatales y no estatales, incluyendo altas autoridades y representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior, de la Fiscalía General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República, de la Corte Constitucional, de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de la Agencia de Renovación del Territorio, de la Agencia Nacional de Tierras, de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, del Departamento Nacional de Planeación, de la Unidad Nacional de Protección, de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, con congresistas en ejercicio, con firmantes del acuerdo de paz, con personas en proceso de reincorporación, con organizaciones de la sociedad civil, con la academia, así como con representantes del cuerpo diplomático acreditado en Colombia y representantes de diversas agencias de las Naciones Unidas acreditadas en el país.

Además, pude reunirme con funcionarios de gobiernos anteriores quienes participaron en las negociaciones y en la implementación del acuerdo de paz, dos ex Presidentes de la República de Colombia, un ex Fiscal General de la Nación y dos ex Comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Con el apoyo y el acompañamiento de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, visité la vereda El Berlín, en el departamento del Meta donde pude conocer la situación de derechos humanos de las personas que fueron desplazadas de los ETCR Mariana Páez, en Mesetas y de Vista Hermosa en el Meta así como de integrantes de la Nueva Área de Reincorporación de “El Diamante”.

Agradezco al Gobierno de Colombia y a la Cancillería por facilitar mis visitas al país, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia por su apoyo técnico, y a todas las personas y entidades que han aportado información valiosa para analizar los avances y obstáculos en la implementación del acuerdo de paz.

Como ya lo he mencionado, de conformidad con la resolución 53/22 que creó mi mandato, presentaré un informe ante el Consejo de Derechos Humanos en marzo 2024. Por lo tanto, hoy me limitaré a presentar unas observaciones preliminares sobre algunos obstáculos a la implementación del acuerdo que he podido identificar y que requieren atención prioritaria. Estas observaciones son el resultado del análisis de toda la información que recogí en mis visitas al país, y con el equipo que me apoya en mi mandato.

1. El contexto político desfavorable post acuerdo

Una primera observación es que los hechos denunciados por la JEP del año 2023 ante la Fiscalía General de la Nación, no se pueden leer de manera aislada, sino que hacen parte de un contexto político en el que un sector no menor de la sociedad colombiana estaba abiertamente contrario al acuerdo de paz y en el cual, actores importantes cuestionaron sobre todo las facultades y competencias de la JEP y de la labor de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

No cabe duda, y los colombianos y colombianas lo conocen mejor que yo, que en torno a la firma del acuerdo de paz existió un enorme debate.

El resultado del plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016 da cuenta de ello. Lógicamente, el debate político y social no sólo es legítimo y necesario en un asunto de tal trascendencia, sino que también es fundamental para que el camino de la paz, y las medidas para alcanzarlo, permeen a toda la sociedad colombiana.

Sin embargo, es preciso señalar que los hechos denunciados por la JEP en marzo de este año, relativo al asunto de “Jesús Santrich”, se enmarcan en un contexto que generó, no sólo a través del legítimo debate político, sino también por el uso abusivo de la persecución judicial, el debilitamiento de la confianza ciudadana en el acuerdo de paz y en el sistema de justicia transicional.

Estos hechos también reforzaron el estigma sobre los liderazgos de las personas firmantes de paz y comparecientes ante la JEP, acelerando a la vez la división interna, la cual afectó también la reincorporación tal y como estaba prevista en el acuerdo. Asimismo, creó un manto de duda en la idoneidad e imparcialidad de las y los integrantes de la JEP.

2. El continuum de la violencia

El acuerdo de paz planteaba un despliegue estatal en los territorios para construir paz y garantizar derechos, pero no se tomaron las medidas inmediatas necesarias, en particular el despliegue total en los territorios que dejaron las extintas FARC-EP.

La violencia generada por diversos actores armados no estatales que se disputan el territorio continuó, convirtiéndose a su vez en uno de los mayores obstáculos para la implementación del acuerdo y en una de las principales causas de que la sociedad colombiana, particularmente aquella que vive en los territorios más alejados de la urbe, continúe enfrentando violencia, amenazas, asesinatos y violaciones de derechos humanos.

Por ello, es urgente que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creada por el acuerdo, sesione de manera regular, sobre todo, con la participación de quienes pueden tomar decisiones, dado que la política de desmantelamiento de organizaciones criminales recién aprobada el pasado mes de septiembre requiere de un riguroso seguimiento.

Su implementación integral, junto con la política de seguridad humana y la política de drogas, sin dudas será un avance para lograr el cese de la violencia de los grupos armados no estatales, y generar las condiciones para que se pueda implementar el acuerdo de paz.

3. Violaciones del derecho a la vida e integridad personal de las personas firmantes y en proceso de reincorporación

La violencia continua afecta gravemente el derecho a la vida e integridad de las personas que viven en los territorios con presencia y control de grupos armados no estatales, incluyendo víctimas del conflicto, personas defensoras de derechos humanos y firmantes de paz.

A pesar de que la Defensoría del Pueblo desde 2017 ha expedido aproximadamente 160 Alertas Tempranas que identifican riesgos para las personas firmantes, el Estado no ha podido prevenir el riesgo y se han materializado al menos 400 homicidios de personas pertenecientes a esta población desde la firma del acuerdo, además de las amenazas y estigmatizaciones de las cuales son víctimas regularmente.

Al respecto, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas ha indicado en su informe con corte a 26 de septiembre de 2023, que ha verificado 394 asesinatos de firmantes². Además, me ha informado que esta cifra ha ascendido a 404 homicidios, entre ellos 49 indígenas, 57 afrocolombianos y 11 mujeres.

A este panorama se suma la impunidad que me atrevería a caracterizar como una impunidad estructural, frente a los perpetradores y en particular los autores intelectuales de los asesinatos, amenazas y hostigamientos en contra de las personas firmantes.

² Misión de Verificación de la ONU en Colombia. S/2023/701, del 26 de septiembre de 2023.

Sobre este punto considero que es de suma importancia la sentencia SU-020 de 2022 de la Corte Constitucional al declarar el Estado de Cosas Inconstitucionales en el acuerdo final de paz, entre otras cosas, "se declara por vulneración sistemática de derechos fundamentales de los firmantes, sus familias e integrantes del partido político Comunes".

Considero que debe existir una estrategia intersectorial para su protección integral, más allá de los esquemas de protección que pueda brindar la Unidad Nacional de Protección (UNP).

La responsabilidad de prevenir la ocurrencia del riesgo y proteger a las personas firmantes recae primeramente en las autoridades locales y nacionales y no es una responsabilidad exclusiva de la UNP. De forma conjunta con las fuerzas militares y policiales, las entidades competentes y los firmantes del acuerdo de paz, se deben crear planes y acciones preventivas y no solamente reactivas.

En ese sentido, celebro que la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, creada por el acuerdo de paz³ haya aprobado el pasado 2 de noviembre de 2023 el Plan estratégico de Seguridad y Protección (PESP). Es importante y urgente que el Gobierno nacional expida el marco normativo para que este plan se integre a la legislación colombiana vigente, y que garantice los recursos humanos y presupuestarios suficientes para su implementación pronta y efectiva.

4. Vulneraciones del derecho a la seguridad jurídica de las personas comparecientes

Otra situación que considero problemática para la implementación del proceso de reincorporación previsto en el acuerdo de paz es la relativa a la seguridad jurídica de las personas firmantes.

Un número considerable de excombatientes han sido amnistiados por vía administrativa, en relación con delitos políticos y conexos. Sin embargo, he conocido información diversa y contradictoria sobre la efectiva notificación de todas las amnistías administrativas que han sido concedidas desde 2017. He recibido testimonios de que muchas personas firmantes que se encuentran en procesos de reincorporación no saben de su realidad judicial, impidiendo el acceso a garantías del acuerdo, a servicios y a empleos.

Firmantes me manifestaron que aún siguen siendo retenidos por las fuerzas de seguridad por tener vigentes órdenes judiciales que debieron ser amnistiadas. El manejo adecuado de las notificaciones para asegurar la garantía de los derechos de los firmantes debe ser una prioridad del Estado.

³ La Mesa Técnica de Seguridad y Protección fue creada por el Acuerdo Final de Paz en el punto 3.4.7.4.2, la cual funciona con la participación del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, con el fin de desarrollar, coordinar y hacer seguimiento y sugerencias a la implementación de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

5. Debilidades de coordinación interinstitucional

Un aspecto central y que urge ser abordado a la brevedad y de manera clara y decidida, es la coordinación entre las diferentes entidades, autoridades e instancias, quienes juegan un papel en la implementación del acuerdo de paz.

Es un acuerdo transformador y ambicioso que no se limita a detener el conflicto armado, sino que está concebido para que su implementación pueda enfrentar las causas estructurales del conflicto y la injusticia histórica padecida por ciertas poblaciones como las mujeres, las personas campesinas, y los pueblos étnicos.

Por ende, su abordaje holístico exige una verdadera y efectiva articulación y coordinación interinstitucional. Específicamente, es sumamente importante que exista una estrategia de coordinación entre las instituciones estatales a nivel nacional y las gobernaciones y alcaldías que resultaron elegidas en las elecciones regionales del pasado mes de octubre.

Estoy convencida de la inaplazable necesidad de que exista una sola instancia estatal de alto nivel que lidere la implementación del Acuerdo, concrete el diálogo entre las diferentes políticas públicas de justicia transicional y asegure la coordinación institucional e interjurisdiccional.

Los problemas de descoordinación, algunos relacionados con el diseño institucional y otros con la falta de un liderazgo aglutinador y del más alto nivel, dificultan la implementación efectiva del acuerdo de paz. Así, la descoordinación y la desarticulación conducen a la duplicidad de recursos para los mismos objetivos y dificultan que las intervenciones estatales lleguen de manera efectiva a los territorios y tengan una mayor incidencia e impacto transformador.

6. Legado de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

No cabe duda de que uno de los avances más notables desde la firma del acuerdo de paz es la puesta en marcha del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.

En el 2022, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición publicó su Informe Final “Hay futuro si hay verdad”, informe que permitió avanzar, entre otros aspectos fundamentales, en la garantía del derecho de las víctimas a la verdad y en el reconocimiento de los múltiples legados de la violencia del conflicto y sus factores de persistencia.

En este punto quisiera reiterar que los hallazgos de la Comisión demuestran que, a la violencia del conflicto armado, se le sumaron otras violencias. Como lo resalta el informe final de la Comisión: *“El racismo y el clasismo, pero también el patriarcado y una conciencia precaria sobre el lugar y valor de la infancia, la adolescencia y la juventud han generado daños acumulados en quienes han vivido históricamente bajo estos órdenes sin ser reconocida su humanidad e igualdad. Por ello, la violencia en su contra se ha naturalizado y justificado.”*⁴. De ahí que considero que los patrones y las violaciones de derechos humanos halladas por la Comisión deben guiar futuras soluciones al conflicto.

La implementación de sus recomendaciones es clave para la no repetición; por ello es fundamental dotar de recursos y capacidades al Comité de Seguimiento y Monitoreo de las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad, así como implementar desde el Estado estrategias de difusión de las recomendaciones en todo el país, en estrecha colaboración con las nuevas autoridades locales quienes deben integrar las recomendaciones en sus planes de desarrollo, como hoja de ruta para la construcción de paz y la no repetición. Asimismo, es importante que se le dote a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia de los recursos para que brinde la asistencia técnica para ayudar a implementar las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad, de conformidad con lo solicitado por el Consejo de Derechos Humanos en la resolución 53/22.

7. Rezago en la implementación del capítulo étnico y disposiciones de género

No quisiera terminar esta conferencia de prensa sin recomendar que se avance en la implementación del capítulo étnico y del enfoque de género, las cuales, según he podido observar, son las acciones con los indicadores que cuentan con menos porcentaje de implementación. Es de advertir que actualmente muchos de los planes y programas en estos temas, no han iniciado o tienen un mínimo de implementación, generando preocupación en cumplir con la meta pautada en el acuerdo de paz.

Como he indicado anteriormente, el acuerdo de paz no busca solamente poner fin a un conflicto armado de más de 50 años sino abordar las causas estructurales de injusticias, exclusión y discriminación. Desde esta perspectiva, para poder efectivamente transformar la realidad de los territorios y de tantos colombianos y colombianas, el capítulo étnico y las disposiciones de género son elementos esenciales precisamente para lograr dichas transformaciones.

⁴ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022) Informe Final “Hay futuro si hay verdad”. Capítulo de Hallazgos y Recomendaciones, p. 542.

Conclusión

El acuerdo de paz del 2016 sin duda es un hito sin precedentes no sólo para Colombia sino el mundo entero. Por ello resulta elemental que las partes firmantes cumplan con lo pactado. Confío en que será cumplido, logrando sobrepasar los obstáculos identificados.

Si tuviera que resaltar un solo aspecto relacionado al acuerdo, en la perspectiva de que Colombia logre alcanzar una paz duradera, me parece que la implementación de las garantías de no repetición es el más importante. Sin duda ellas parecen un objetivo difícil de alcanzar, pero los elementos están, en el propio acuerdo y también en las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. De allí que es tan importante la difusión de su informe y la implementación de sus recomendaciones.

Para concluir, a pesar de los obstáculos identificados, es importante resaltar que, a siete años de la firma del acuerdo de paz, existe un compromiso continuo con la paz de la gran mayoría de los firmantes, a pesar del estigma, de las amenazas, de los ataques, y de los homicidios en su contra en un contexto de seguridad complejo, debido a la violencia que continua en varias regiones del país. Por ello es tan importante que el Estado colombiano avance en la implementación del Acuerdo.

También quiero destacar la labor y el apoyo incansable de la sociedad civil y de las organizaciones de víctimas que han seguido luchando para que se avance en la implementación del acuerdo de paz y de que su voz sea escuchada.

Por otra parte, todas las personas con las que hablé destacaron la importancia del firme apoyo y compromiso de la comunidad internacional para mantener el acuerdo en la agenda política y promover su implementación, incluso cuando éste era cuestionado o invisibilizado.

Finalizo celebrando que el Gobierno actual denota una voluntad política de implementar el acuerdo como lo demuestra, por ejemplo, la reactivación de las sesiones de las instancias de diálogo y coordinación creadas por el acuerdo como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz (CSIVI) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Aliento a que se sigan concretando los esfuerzos para la implementación del acuerdo, como camino hacia la paz, la garantía de derechos para toda la población colombiana y la no repetición de las graves violaciones de derechos humanos.

Fin

...

Antonia Urrejola, de nacionalidad chilena, es abogada especializada en derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas. Fue ministra de Relaciones Exteriores de Chile de marzo de 2022 a marzo de 2023 y comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018 a 2021, incluyendo como presidenta de esta institución en 2021. Es profesora de derechos humanos en la Universidad Alberto Hurtado de Chile y profesora de políticas públicas en la Universidad de Chile.

Para más información y requerimientos de medios, por favor contactar:

En Bogotá:

Diana Losada: +57 3212841580 / diana.losadacastano@un.org

En Ginebra:

Jeremy Laurence: jeremy.laurence@un.org

Para solicitudes y más información sobre el mandato, contactar a Alicia Pons:
Alicia.pons@un.org