

Colombia más allá del conflicto armado: derechos humanos y tránsito a la paz



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República

RAFAEL PARDO RUEDA

Alto Consejero para el Postconflicto,
Derechos Humanos y Seguridad

PAULA GAVIRIA BETANCUR

Consejera Presidencial
para los Derechos Humanos

RINO ACERO CAMACHO

Coordinador del Observatorio Nacional
de Derechos Humanos y DIH

**CONSEJERÍA PRESIDENCIAL
PARA LOS DERECHOS HUMANOS**

Observatorio Nacional de Derechos Humanos
y Derecho Internacional Humanitario

COORDINACIÓN EDITORIAL

Oficina Asesora de Comunicaciones
Consejería Presidencial
para los Derechos Humanos



SIGLAS

BPG	Banco de Perfiles Genéticos
CBPD	Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPRUNA	Comisión Intersectorial para la Prevención y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes
CME	Comité Minero-Energético
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INMLCYF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INS	Instituto Nacional de Salud
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
MBU	Mecanismo de Búsqueda Urgente
MOVICE	Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PNA	Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas
RND	Registro Nacional de Desaparecidos
RUV	Registro Único de Víctimas
SIRDEC	Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

CONTENIDO

	Siglas	3
	Presentación	5
1	Los derechos humanos: la esencia de la paz.....	7
	1.1.-La política pública de derechos humanos en Colombia: una visión a largo plazo.....	8
	1.2.-La paz solo es posible con respeto por los derechos humanos.....	10
	1.3.-Los derechos humanos: base ética y conceptual del Acuerdo de Paz.....	13
2	La reparación a víctimas: la política más ambiciosa en derechos humanos.....	16
	2.1.-Ocho millones de víctimas del conflicto armado, una tragedia humanitaria.....	17
	2.2.-Reconocimiento y reparación a las víctimas.....	18
	2.3.-De víctimas del conflicto a sujetos de derechos.....	22
	2.4.-Retos para el futuro.....	24
3	Nunca más un niño en la guerra.....	25
	3.1.-Contexto general.....	27
	3.2.-Acciones del Estado.....	29
	3.3.-Retos para el futuro.....	31
4	El drama de la desaparición de personas.....	33
	4.1.-Contexto general.....	35
	4.2.-Acciones del Estado.....	36
	4.3.-Retos para el futuro.....	40
5	Las mujeres como ejemplo de resiliencia.....	41
	5.1.-Contexto general.....	43
	5.2.-Acciones del Estado.....	45
	5.3.-Retos para el futuro.....	46
6	Proteger la vida y la integridad.....	48
	6.1.-Contexto general.....	50
	6.2.-Acciones del Estado.....	51
	6.3.-Retos para el futuro.....	54
7	Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas.....	55
	7.1.- El Plan Nacional de Acción como una herramienta para la construcción de paz.....	57
	7.2.- Progreso de las líneas del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas...	58
	7.3.-Avances sobre sectores priorizados.....	61
	7.4.- Retos para el futuro	61
8	Transparencia y lucha contra la corrupción.....	62
	Conclusiones	66

PRESENTACIÓN

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.¹

Cuando se cumplen 68 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en Colombia firmamos recientemente un acuerdo para poner fin al conflicto armado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, nos proponemos reflexionar nuevamente sobre estos principios, tomar impulso y seguir avanzando con decisión hacia el deseado horizonte de una paz con derechos humanos.

A menudo, no sabemos cómo definir los derechos, pero sí sabemos reconocerlos cuando se nos arrebatan: libertad para expresar opiniones; igualdad para acceder a un trabajo sin que importe el cargo, el sexo o el color de la piel y muchos más. En Colombia, muchos sectores de la población aprendieron a identificar los derechos porque, con frecuencia, se vieron privados de ellos. Por eso, la labor de los defensores de derechos humanos es vital día tras día, en todas las regiones, en infinitud de temas.

Los defensores y defensoras contribuyeron a definir la actual política pública de derechos humanos del país, en la que participaron más de 19.000 personas; defienden una salud de calidad para todos; fomentan que niños y niñas tengan las mismas oportunidades; reivindican el bienestar social de sus vecinos; demandan la conservación del entorno natural en que vivimos; buscan condiciones dignas en sus entornos laborales; reclaman igual acceso a elegir y ser elegidos en elecciones democráticas; aspiran a difundir información sin miedo a represalias. En definitiva, se vuelven defensores de todo aquello que, en lo cotidiano, mejora nuestra calidad de vida y nos brinda herramientas para el progreso.

Sirva este texto para ofrecerles nuestro sincero reconocimiento por su labor y reafirmar la más firme disposición de este Gobierno a trabajar juntos, en su protección, su acompañamiento y la reivindicación de los derechos humanos para toda la sociedad.

Queremos una Colombia sin miedo, moderna, sostenible en su desarrollo. De ahí la importancia de implementar el Acuerdo de Paz y de promover que todos los colombianos tengamos “conciencia de los derechos de los otros y las otras, y nos comprometamos con su respeto y con la promoción de relaciones de convivencia y coexistencia social, sobre la base de la tolerancia y del respeto”, como afirma el punto quinto. No es solo proteger a los defensores de derechos humanos, es arroparnos como ciudadanos.

Además de los esfuerzos en la búsqueda de la paz, el país ha elaborado e implementado diferentes políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de los colombianos. La estructura institucional es más robusta y ha contado con la participación incansable de la sociedad civil y la comunidad internacional. Ese proceso de construcción conjunta desembocó en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, de la que se habla en este documento, y nos permitió aprender de diferentes actores y tener un mejor diagnóstico de los retos y desafíos que persisten. En muchos escenarios internacionales, el Gobierno ha puesto de manifiesto que Colombia cuenta con un movimiento de derechos humanos plural, independiente, lleno de fuerza y valentía, cuyos aportes reconocemos.

Hemos transitado un largo camino para reducir las brechas de desigualdad y estamos decididos a seguir recorriéndolo. El fin del conflicto armado con las FARC-EP significará, por un lado, el descenso de las violaciones que han dejado miles de víctimas en las últimas décadas y, por otro, nos permitirá visibilizar y abordar con mayor detenimiento las vulneraciones de derechos que se dan fuera de la guerra. Por tratarse de asuntos relevantes para la consecución del derecho a la paz y su relevancia en la actual coyuntura política del país, el documento incluye un repaso por una selección de esos temas.

1. Artículo 1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por tanto, reiteramos el valor tanto del Sistema Nacional de Derechos Humanos como de la Estrategia Nacional para la Garantía de Derechos Humanos como los marcos estructurales, normativos e institucionales en los que nos movemos. Sin embargo, este documento no busca ser un informe absoluto de la situación en derechos humanos en Colombia, sino poner la mirada sobre temas cruciales que están marcando la agenda del fin del conflicto y el tránsito hacia la paz, como apunta el título inicial, y que revisten especial interés para la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

Más adelante, daremos a conocer ese tipo de informes más tradicionales, en términos de las clasificaciones que habitualmente se manejan para referirse a derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; o derechos colectivos, por mencionar algunos. En esta oportunidad, seleccionamos cuestiones que, si bien pueden parecer variadas y poco semejantes entre ellas, nos permiten mostrar la amplitud de campos que abarcan los derechos humanos y cómo todos los agentes sociales tenemos responsabilidad en su pleno ejercicio.

En primer lugar, revisamos la política de reparación a las víctimas del conflicto, que ha traído la estabilización socioeconómica de miles de desplazados, pero también posibilidades de indemnización, restitución de tierras y rehabilitación física o emocional para quienes sufrieron otros hechos victimizantes. Por otro lado, se recogen cifras del descenso en el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el conflicto, y se apunta a mecanismos que generen condiciones para que el futuro de esos jóvenes no esté marcado por la violencia. En cuanto a la desaparición forzada, se explica la voluntad de depurar los registros existentes y avanzar en la mejora del banco de perfiles genéticos, con el fin de facilitar la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.

Otro capítulo merece la violencia sexual ocurrida en el conflicto y la violencia basada en género reportada fuera de ese contexto. Es imprescindible no perder de vista estos fenómenos de violencia en entornos familiares, escolares, laborales y comunitarios. A continuación, se trata el derecho a la vida y la integridad desde una perspectiva de protección a defensores de derechos humanos y otros líderes sociales, y allí se menciona la Mesa Nacional de Garantías, espacio del más alto nivel conformado por el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, que tiene como mandato la búsqueda concertada de soluciones a los problemas que puedan afectar el trabajo de los defensores de derechos humanos. Se explican, además, otras medidas adoptadas por el Estado para salvaguardar a quienes se encuentran en situación de riesgo. Ante los hechos violentos contra ellos, el Estado expresa su vehemente rechazo y reconoce que la mejor medida de prevención es la identificación y sanción de los responsables.

Por otro lado, se añaden capítulos especiales sobre el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, que cumple su primer año de existencia; y otro sobre transparencia y lucha contra la corrupción, en tanto el acceso a la información pública y el seguimiento al uso de los recursos favorecen la protección de los derechos humanos y la mejora de la calidad de vida de la población en general.

El Gobierno Nacional está comprometido con el respeto de la dignidad humana y los derechos humanos de todos los colombianos sin excepción. Este informe muestra que Colombia avanza de manera gradual y progresiva hacia un estadio de garantía de derechos. Afrontamos muchos desafíos, pero estamos convencidos de que juntos lograremos un país democrático, incluyente, transparente, mejor.

Como apunta la Declaración Universal de Derechos Humanos, tratemos de comportarnos fraternalmente los unos con los otros para que, por fin, sin reservas, convivamos en paz.

Paula Gaviria Betancur
Consejera Presidencial para los Derechos Humanos



1. LOS DERECHOS HUMANOS: LA ESENCIA DE LA PAZ

El conflicto armado interno ha sido la mayor fuente de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario durante las últimas cinco décadas de historia colombiana. Con la fase pública del proceso de conversaciones entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP en noviembre de 2012, comenzó un descenso general en las victimizaciones ocurridas en ese contexto. De las más de 260.000 víctimas en el año 2013, se pasaron a unas 37.000 registradas hasta el primero de noviembre de 2016.

El diálogo contribuyó a salvar vidas y a aplacar la espiral de dolor que ha envuelto a Colombia por décadas. Por eso, el Estado colombiano está convencido que la mejor manera para garantizar los derechos de los ciudadanos es asegurar una paz estable y duradera.

Desde que el Presidente Juan Manuel Santos inició su gobierno en 2010, emprendió políticas y programas que permitieron identificar las vulneraciones a los derechos humanos, abordar los factores de riesgo que las posibilitan y potenciar las capacidades institucionales que contribuyen tanto a prevenir dichas violaciones de derechos como a restablecerlos cuando ya han ocurrido.

Conscientes de que tales vulneraciones también se dan en entornos familiares, escolares, comunitarios y laborales, alejados del conflicto armado, se evidenció la importancia de una política integral que abordase integralmente los retos en materia de derechos humanos. El presente capítulo se referirá, por tanto, a la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, el Sistema Nacional de Derechos Humanos, cómo estos se relacionan con el actual proceso de construcción de paz y la necesidad de fomentar una cultura de derechos humanos para lograr los cambios que nos conduzcan a una sociedad más incluyente, democrática, equitativa, reconciliada y en paz.

1.1.

La política pública de derechos humanos en Colombia: una visión a largo plazo

El Estado reconoce la multitud y complejidad de los desafíos que afronta la sociedad colombiana en materia de derechos humanos, especialmente tras un conflicto armado de más de 50 años. Para abordar esta situación, Gobierno y organizaciones sociales entendieron que no era factible una visión cortoplacista, sino que eran necesarias iniciativas de largo aliento.

Por eso, la actual política pública de derechos humanos es producto de numerosas consultas en las que participaron alrededor de 19.000 personas y 9.000 organizaciones de la sociedad civil de todo el país. Como resultado de ese proceso, se publicó el documento conocido como ‘De la Violencia a la Sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos’².

Mientras se daba ese diálogo, se creó en 2011 el Sistema Nacional de Derechos Humanos, un mecanismo de coordinación entre instituciones para formular, hacer seguimiento y evaluar la política de derechos humanos. Con los aportes antes mencionados, el Sistema Nacional elaboró la Estrategia Nacional para la

2. De la Violencia a la Sociedad de los Derechos: Propuesta para la política pública de derechos humanos en Colombia (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2014/140801web-Libro-1-propuesta-politica-publica.pdf>.

Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034³, que a través de sus diferentes componentes (conocidos también como “subsistemas”) fija líneas de acción para contribuir a la garantía de los derechos y aporta a la consolidación de una agenda común en la materia entre el Estado y la sociedad civil.

Los componentes que integran la estrategia son:

- Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades
- Cultura y educación en derechos humanos y paz
- Derechos civiles y políticos
- Derecho internacional humanitario y conflicto armado
- Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
- Justicia
- Construcción de paz
- Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción

A partir de 2015, la Consejería incorpora un nuevo componente que hace copartícipe de la política pública de derechos humanos a las empresas a través del Plan de Acción de Empresa y Derechos Humanos entendiendo que es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad en la promoción, protección, respeto y remediación de los derechos, cuando estas hayan sido vulnerados.

La Estrategia Nacional trazó la hoja de ruta para que el gobierno, con el concurso de la sociedad civil y con el rol protagónico de los ciudadanos, fortalezcan sus capacidades institucionales y sociales y construyan imaginarios de respeto de las identidades como requisito para sentar las bases de una sociedad que garantiza el goce efectivo de los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

Esta Estrategia Nacional se hace realidad con acciones en los territorios, por ello, el enfoque de derechos humanos ha de mejorar el relacionamiento de las instituciones nacionales con los departamentos, municipios, resguardos, consejos comunitarios, adaptándose a sus prácticas diarias.

De este modo, se puede afirmar que la política pública de derechos humanos es una política de Estado. Para darle estabilidad y permanencia, se estableció como horizonte el año 2034. Los derechos humanos hacen parte de los intereses superiores de la Nación y, por tanto, su vigencia amerita ir preparando un mejor país comprometido con la diversidad y el respeto.

3. Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 (acceso: 02 de diciembre de 2016): http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf

1.2.

La paz solo es posible con respeto por los derechos humanos

La defensa de los derechos humanos y el fomento de una cultura de paz son potentes instrumentos para transformar la sociedad colombiana. Ciertamente, la conflictividad no desaparece con la ausencia del conflicto armado, pero sin este nos situamos ante una nueva oportunidad para afrontarla: a través de diálogo, consensos, voces diversas y mediante un aprendizaje común basado en la solidaridad y el respeto.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos entiende la paz no solo como un derecho y un deber, según apunta la Constitución Política de 1991⁴, sino como un proceso personal y colectivo capaz de generar redes que permitan una convivencia en armonía.

Según la Constitución de la UNESCO, “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”⁵. Es posible aprender a convivir en paz, heredar el capital social de una generación a otra y multiplicarlo.

Esta reflexión nos lleva a considerar el derecho a la paz, reconocido en la “Declaración sobre el derecho a la Paz”⁶ aprobada el pasado 18 de noviembre de 2016 en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, que Colombia copatrocinó con la firme convicción que demanda el compromiso con la construcción de una paz estable y duradera. Esta declaración reconoce que la paz no solo es “la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos, y se garantice el desarrollo socioeconómico”. El ejercicio de este derecho, por lo tanto, debe hacernos acreedores de la cultura de paz, como un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida.

Más allá de la paz entendida como la ausencia de guerra, el Estado materializa este derecho a través de medidas educativas, sanitarias, legales, económicas, sociales y otras, que contribuyen a la realización de diferentes derechos y, a su vez, permiten prevenir los conflictos internos o externos, con el fin dar garantías para una vida digna. Y aunque la garantía efectiva de este derecho supone grandes desafíos para el Estado, también implica deberes ciudadanos de modo que, desde lo cotidiano, se sienten las bases del respeto a la dignidad propia y de los demás.

Existe, por tanto, una relación entre el derecho y los deberes ciudadanos con su consecución, a través de la confianza, la solidaridad y el respeto mutuo. Además, facilita la solución pacífica de los conflictos y contribuye a pensar de una forma nueva las relaciones humanas⁷. Este escenario implica la realización progresiva de otros derechos y la generación de capacidades, entre las que destacan la construcción de confianza hacia las instituciones y al interior de la sociedad, así como la participación activa de los ciudadanos.

4. Artículo 22 de la Constitución Política de Colombia (1991).

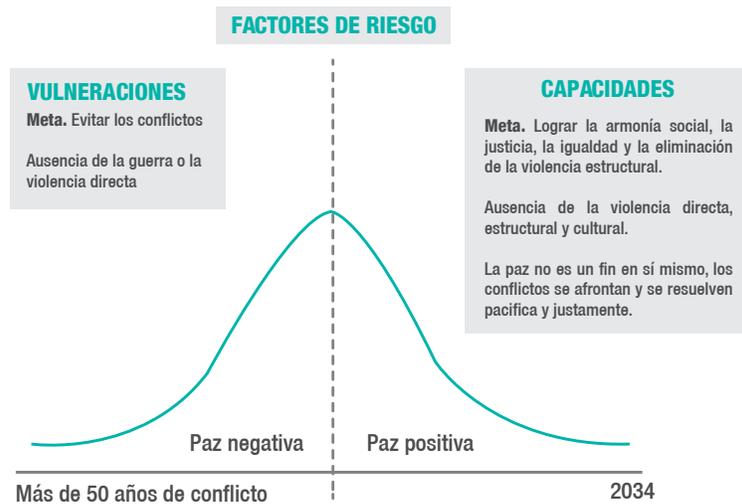
5. Constitución de la UNESCO: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

6. Resolución A/C. 3/71. L. 29 de 31 de octubre de 2016, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (acceso: 5 de diciembre de 2016).

7. Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración y el Programa de Acción para una Cultura de Paz (acceso: 05 de diciembre de 2016): http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf

Algunos autores se refieren al derecho a la paz como “el derecho de todo individuo a contribuir a los esfuerzos de paz, comprendiendo el rechazo a participar en preparativos militares, y el derecho colectivo de todo Estado a beneficiarse del pleno respeto por parte de los otros Estados, de los principios de no utilización de la fuerza, de no agresión, de solución pacífica de diferendos, de las convenciones de Ginebra y de los protocolos adicionales y de normas similares, así como la puesta en práctica de una política a favor del desarme general y completo bajo control internacional”⁸.

Gráfica 01. Vulneraciones, factores de riesgo y capacidades para la materialización de los derechos humanos



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos - Observatorio Nacional de Derechos Humanos.

Atendiendo a la **gráfica 01**, se reconocen varias etapas que recorrer progresivamente, para transitar de los imaginarios de una paz negativa hacia una positiva, según los conceptos que acuñó el politólogo Johan Galtung. El primer momento tiene que ver con el fin del conflicto armado; el segundo momento persigue la eliminación de todo tipo de violencia (armada, estructural y cultural, que pueden incluir las de tipo familiar, de género, laboral y escolar, entre otras) y, por ende, la legítima resolución de conflictos; el tercero considera un escenario donde los ciudadanos aportan a la construcción de una cultura de paz para tramitar sus diferencias y así afianzar la aspiración de vivir en un ambiente de bienestar y de desarrollo de sus capacidades.

Teniendo en cuenta este marco, en el presente documento se aborda la paz como ausencia de la guerra (paz negativa), lo que se manifiesta en la reducción de la violencia en el marco del conflicto armado, con los niveles de confrontación más bajos en los últimos 40 años, y se presenta la dinámica de conflictos que persisten desde la órbita de seguridad y la convivencia, los cuales requieren una transformación a través de abordajes integrales y creativos (paz positiva).

8. Declaración de Luarca, sobre el Derecho Humano a la Paz. En: Instituto de la Paz y los conflictos, 2008 (acceso: 30 de noviembre de 2016): http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n1_2008_doc1.pdf

Gráfica 02. Vulneraciones, factores de riesgo y capacidades para la materialización de los derechos humanos

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos - Observatorio Nacional de Derechos Humanos.

Entendiendo que la paz requiere una acción consistente del Estado, a lo largo del informe se presentarán algunas de las acciones más destacadas que evidencian la prevención de vulneraciones a los derechos humanos y su protección, así como la promoción de nuevas formas de resolver los conflictos, para que poblaciones como los defensores de derechos humanos y las víctimas en el marco del conflicto armado y fuera de este los ejerzan con plenitud.

Por otro lado, teniendo en cuenta el actual contexto colombiano, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ha definido el derecho a la paz como un proceso de construcción conjunta, entre los ciudadanos y las instituciones, que se alcanza a través de la generación de confianzas y de la reconciliación, desde la diversidad, que busca la garantía de los derechos de todos los ciudadanos mediante la transformación de sus territorios.

El Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, ha asegurado que “en el centro de la visión de la paz del Gobierno hay una preocupación por el territorio, y una preocupación por los derechos”⁹, la protección efectiva y la no repetición.

A su juicio, esta transformación se da al propiciar el funcionamiento de instituciones en todo el territorio capaces de producir bienes públicos que, además, respondan a las necesidades y que satisfagan los derechos (así la transformación será y vendrá desde local). Se trata, por tanto, de un enfoque de derechos cuyo soporte principal es la incorporación de la visión territorial para que el cambio se dé por los esfuerzos y la movilización de la población alrededor del derecho a la paz en las regiones.

Esta transformación se gesta también con el aporte de quienes se han dedicado a defender los derechos en sus comunidades. En el actual contexto, estos hombres y mujeres son aliados que fomentan el respeto por el otro y el

9. Discurso pronunciado por el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, en la Universidad de Harvard (Cambridge, Estados Unidos) el 13 de marzo de 2014 (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>

reconocimiento de las diferencias como una de las principales riquezas de la democracia. Gracias a quienes ejercen esta loable tarea, el Estado colombiano puede decir que la incorporación de los derechos humanos en los discursos y en las prácticas los hace más vigentes que nunca.

En este contexto, la participación es y seguirá siendo un mecanismo transformador que da sentido a la construcción creativa y al abordaje de conflictividades, que antes se entendían únicamente como sinónimo de confrontación. Colombia es un país privilegiado por su diversidad natural y humana. Ello ha de servir para albergar puntos de vista variados y argumentos basados en la reflexión en torno a lo público. Nunca antes una sociedad realmente pacífica sentó sus bases en una única forma de concebir la sociedad que callara a las demás.

Cobra relevancia, por tanto, la importancia de asentar una cultura de derechos humanos, cuyo fin último es contribuir a la consolidación de un Estado Social de Derecho y a una sociedad construida por todos, desde los diferentes roles asumidos como ciudadanos: padres o madres de familia, servidores públicos, trabajadores, estudiantes y muchos otros.

1.3.

Los derechos humanos: base ética y conceptual del Acuerdo de Paz

Un análisis sosegado del acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP permite concluir que la paz es la vigencia de los derechos humanos. Su contenido revela una relación simbiótica entre ambos conceptos, dado que tanto la finalización de la confrontación armada como el trámite de las conflictividades por vías no violentas sientan las bases de una sociedad que brinda las garantías para el ejercicio pleno de los derechos.

El acuerdo coincide con los principios que rigen la política pública de derechos humanos en el país al hacerlos suyos e incorporarlos en las acciones de cada uno de sus puntos. La paz es para todos los colombianos y por ende para todos los ciudadanos del mundo, luego es universal; integra las complejas relaciones existentes para el ejercicio de los derechos, y de esta manera los hace indivisibles e interdependientes.

Atendiendo al derecho a la igualdad, la no discriminación y el respeto por las identidades, el acuerdo reafirma el enfoque diferencial y perspectiva de género, con énfasis en los derechos de las mujeres durante el proceso de implementación. Del mismo modo, incorpora el enfoque étnico a partir de los principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado, así como a la identidad e integridad social, económica y cultural.

El acuerdo final recuerda la oportunidad histórica que supone erradicar las violentas situaciones que fueron causa y consecuencia de la confrontación armada durante décadas. En cada uno de los seis puntos del Acuerdo anunciado a finales de 2016 se hallan referencias directas a la garantía y el respeto de los derechos humanos, con un enfoque transversal que debe guiar su implementación. Además, en el apartado 5.2, denominado “Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos”, se definen mandatos concretos para el respeto y la garantía de los derechos humanos como el mejor camino hacia la no repetición de las vulneraciones.

En el punto sobre reforma rural integral, que reconoce los territorios afectados por el conflicto, la necesidad de transformación de la ruralidad y de su aporte en la construcción de la paz, se contempla la creación de un fondo de tierras para campesinos que no dispongan de tierra suficiente y la formalización de la propiedad para aquellos que sí la tienen, pero no cuentan con escrituras. Ello involucra, por mencionar algunos, el

derecho a la propiedad (que en el ámbito rural se convierte en el derecho de acceso a la tierra en condiciones de igualdad), los derechos culturales y los derechos al trabajo y a la seguridad social. Parafraseando al Alto Comisionado para la Paz, “no hay posibilidad de que Colombia progrese de manera equitativa y sostenida si no resolvemos el problema del campo y clarificamos y protegemos los derechos de propiedad de la tierra”.¹⁰

Lo anterior se complementa en el punto cuarto, sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, que para el caso de las comunidades étnicas se asienta fuertemente en el derecho a la consulta previa, al territorio y su libre circulación en este, y en el ejercicio de sus derechos culturales. Así mismo, se destaca la transformación estructural de los territorios, donde prime el respeto del Estado Social de Derecho, lo cual implica el acceso a bienes públicos que garanticen el bienestar que hagan posible el derecho al desarrollo, para hacer tránsito hacia economías legales que contribuyan a potenciar esa transformación.

En el punto segundo, relativo al pluralismo y la ampliación de la democracia, reconoce el rol fundamental **del derecho de participación política, entendida como la posibilidad de elegir y ser elegido, así como el respeto a la oposición**, para construir una democracia sólida. Pero también, al contar con diversas voces, alienta el derecho a la libertad de expresión y al derecho a la información a través de medios de comunicación de tipo comunitario, institucional y regional, que beneficiarán tanto a las organizaciones y movimientos sociales como a la ciudadanía en general.

Así mismo, este punto incorpora garantías para la movilización y la protesta como formas de acción política, tales como ejercicio del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. El concurso de la sociedad en la construcción de la paz a través del fortalecimiento de la democracia abre las puertas a nuevas iniciativas de pedagogía, reconciliación, y empoderamiento a partir de la observancia y las veedurías.

Mostrando un férreo compromiso con los defensores de derechos humanos se incluyó el fortalecimiento de sus organizaciones, en particular en los contextos rurales, garantías de seguridad, reconocimiento y no estigmatización. El derecho a la participación, además se soporta en menciones específicas de diálogo permanente con estos actores para atender sus informes diagnósticos y recomendaciones.

El punto sobre el fin del conflicto representa la más clara garantía de la vida, la libertad, la seguridad y la integridad, es un sí rotundo a pensar una sociedad en que tramite pacífica de sus diferencias y abre nuevos horizontes. Es, además, una acción decidida para que los excombatientes se reincorporen a la legalidad y contribuyan a transformarla. Cabe resaltar la voluntad de ambas partes de garantizar los derechos de aquellos niños, niñas y adolescentes que se desvinculen del conflicto armado.

Por su parte, el punto sobre víctimas cobijará los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con medidas específicas como la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, una Comisión de la Verdad y el avance en acciones reparadoras, como la atención psicosocial, la construcción de infraestructura o los reconocimientos públicos de responsabilidad. En este contexto, el Sistema Integral de Justicia busca el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos y conocer la verdad plena sobre lo ocurrido durante el conflicto.

Para implementar el acuerdo de paz con un enfoque de Derechos Humanos, existe ya un Sistema Nacional de Derechos Humanos que ofrece la estructura institucional para movilizar la aplicación del enfoque de derechos humanos. El acuerdo insta al establecimiento de un Plan Nacional de Derechos Humanos (punto 5.2.3.) diseñado con la colaboración efectiva de las organizaciones de Derechos Humanos y movimientos sociales¹¹. Igualmente, menciona la importancia de

10. <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>

11. Punto 5.2.3. del Nuevo Acuerdo de Paz (acceso: 02 de diciembre de 2016): <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

tener en cuenta los diferentes esfuerzos existentes, con lo cual es importante recoger aquellos que se han desplegado institucionalmente y con el apoyo de la sociedad para instalar los derechos humanos en la agenda pública.

El Sistema Nacional está preparado para asumir los retos que demanda el acuerdo. El fortalecimiento de los derechos humanos incorporado en el capítulo 5.2 hace referencia directa a cuatro grandes procesos alineados a la política pública de derechos humanos liderada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, que son la promoción y cultura de los derechos humanos para la construcción de la paz y la reconciliación, el fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Cultura de Derechos Humanos, del Sistema Nacional de Información de la situación de los derechos humanos en el país y el sistema de monitoreo de esta situación nacional y regional con la participación del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Por último, la implementación del Acuerdo requiere de la apropiación y la participación de toda la sociedad. Aunque las causas del conflicto y sus consecuencias afectaron de manera diferente a los territorios y sus habitantes, construir una paz estable y duradera amerita la participación de todos, pues es lo que permitirá el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad.

El Nuevo Acuerdo brindará a todos los colombianos un marco para expresar su rechazo a la violencia como acción legítima y, sobre todo, facilitará las herramientas para que, desde lo cotidiano, se identifique el respeto a los derechos humanos como una condición necesaria para la paz.



2.

**LA REPARACIÓN A VÍCTIMAS:
LA POLÍTICA MÁS AMBICIOSA EN DERECHOS HUMANOS**

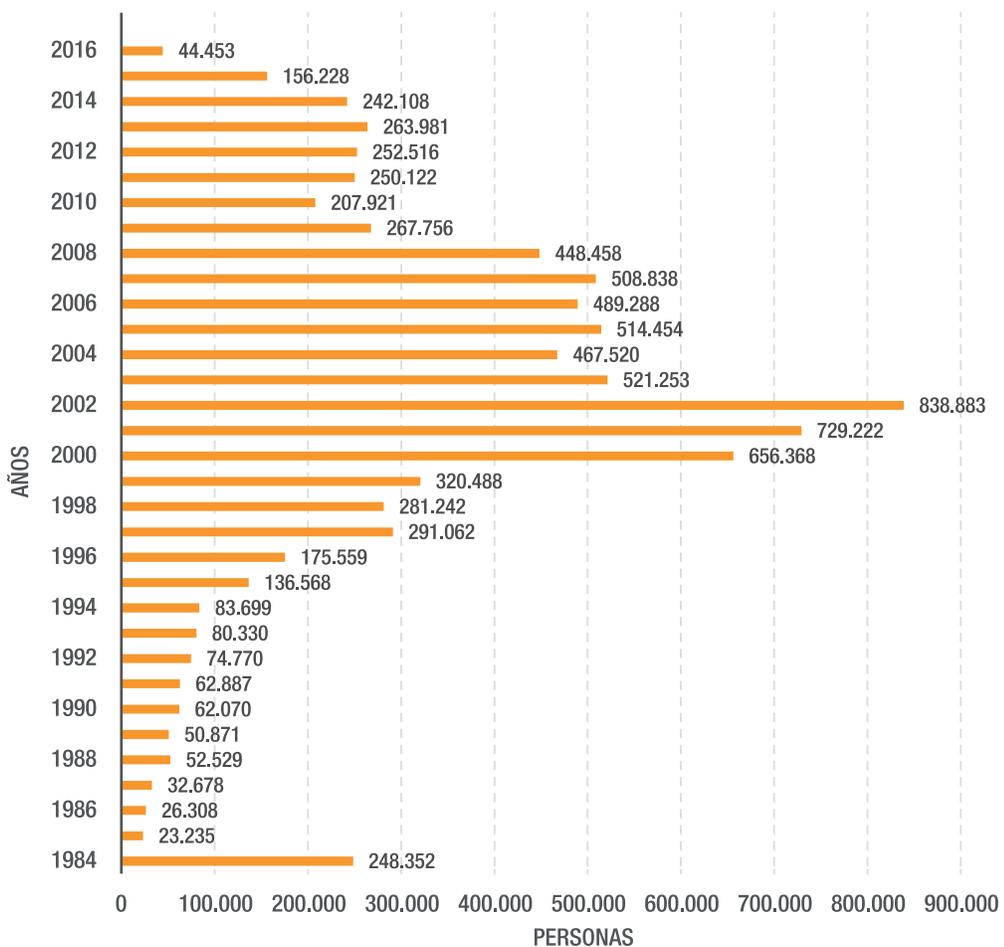
2.1.

Ocho millones de víctimas del conflicto armado, una tragedia humanitaria

Entre 1985 y 2016, el conflicto armado colombiano dejó más de ocho millones de víctimas: 267.000 muertos; 46.000 desaparecidos, 10.000 personas afectadas por minas antipersonales; 17.000 violentadas en su integridad sexual (la mayoría, mujeres) y un millón y medio de hogares desplazados por la violencia.

Las mayores afectaciones ocurrieron entre 2000 y 2003. En esa época, miles de familias, muchas provenientes de las zonas rurales, se desplazaron masivamente y comenzaron a engrosar los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

Gráfica 03. Víctimas en Colombia entre 1984 y 2016



Fuente: Registro Único de Víctimas, 2016.

Se calcula que 6,5 millones de hectáreas fueron abandonadas o despojadas (el equivalente al 15 por ciento de la superficie agropecuaria del país) y se estima que por la pérdida de sus bienes, los desplazados dejaron de percibir 59,8 billones de pesos en el periodo 1980-2010¹². La situación de los desplazados del conflicto en 2004 llegó a ser tan dramática que la Corte Constitucional encontró un incumplimiento generalizado de la Constitución en lo referente a sus derechos y, a través de la sentencia T-025, le exigió al gobierno de la época cumplir con los derechos consignados en la Carta Política. A esto se le conoce como Estado de Cosas Inconstitucional y a él nos referiremos a lo largo de este capítulo.

Otro drama, más silencioso, fue el dolor que sufrieron y sufren millones de colombianos que hoy tienen un ser querido muerto o desaparecido, que fueron violentados sexualmente, reclutados, torturados y secuestrados. Las graves afectaciones que dejaron estos hechos han de ser conocidos más ampliamente por la sociedad. Cuando sabe de los daños que dejó el conflicto, la sociedad a menudo se sorprende del llamado al perdón y la reconciliación que hacen las víctimas. Este gesto de humanidad es muestra de la resistencia y la capacidad de sobreponerse de millones de colombianos que hoy buscan un futuro mejor, a pesar de la violencia.

2.2.

Reconocimiento y reparación a las víctimas

Reparar a las víctimas, terminar el conflicto armado y consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos como fundamento para la construcción de una paz estable y duradera, han sido una prioridad para el Presidente Juan Manuel Santos desde el inicio de su gobierno.

Como un primer hecho de paz, el 10 de junio de 2011 sancionó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹³, una norma ambiciosa que busca aliviar el dolor de las víctimas, dignificarlas, atenderlas y estabilizarlas social y económicamente a través de programas diseñados especialmente para ellas y en los que participan más de 50 entidades nacionales, todas las gobernaciones, las alcaldías y la cooperación internacional.

Ocho meses después, el 23 de febrero de 2012 comienza el intercambio de mensajes entre la guerrilla y el gobierno, que se extiende durante seis meses. Este periodo está caracterizado por un aumento en las acciones terroristas de las guerrillas. Según el Reporte Anual sobre Terrorismo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ese año las FARC-EP son las responsables del mayor número de ataques en todo el Hemisferio Occidental. El informe asegura también que en 2012 hay un aumento importante de capturas y muertes de guerrilleros en combate.

Con el comienzo de las conversaciones sobre el denominado ‘Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’, en agosto de 2012, y especialmente con el primer cese al fuego unilateral de las FARC-EP, que se extendió del 20 de noviembre al 20 de enero de 2013, se presenta una leve disminución en la cantidad de afectados por la guerra.

Con este panorama, Colombia logra demostrar grandes avances en materia de promoción y respeto de los Derechos Humanos y, después de 14 años, sale “de la llamada ‘lista negra’ de países que preocupan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y cuya situación se suele documentar en el Capítulo 4 de su informe anual”¹⁴.

12. Comisión de seguimiento a la Política Pública - Acción Social.

13. Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (acceso: 02 de diciembre): <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

14. El Tiempo, “Colombia salió de la ‘lista negra’ de la CIDH”, 23/04/2014 (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13871805>

A medida que avanzan las negociaciones, son menos las víctimas que genera el conflicto armado. En los dos últimos años la reducción alcanza un 86%¹⁵, cifra que no tiene precedentes en la historia colombiana. Los descensos se dan en todos los hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto.

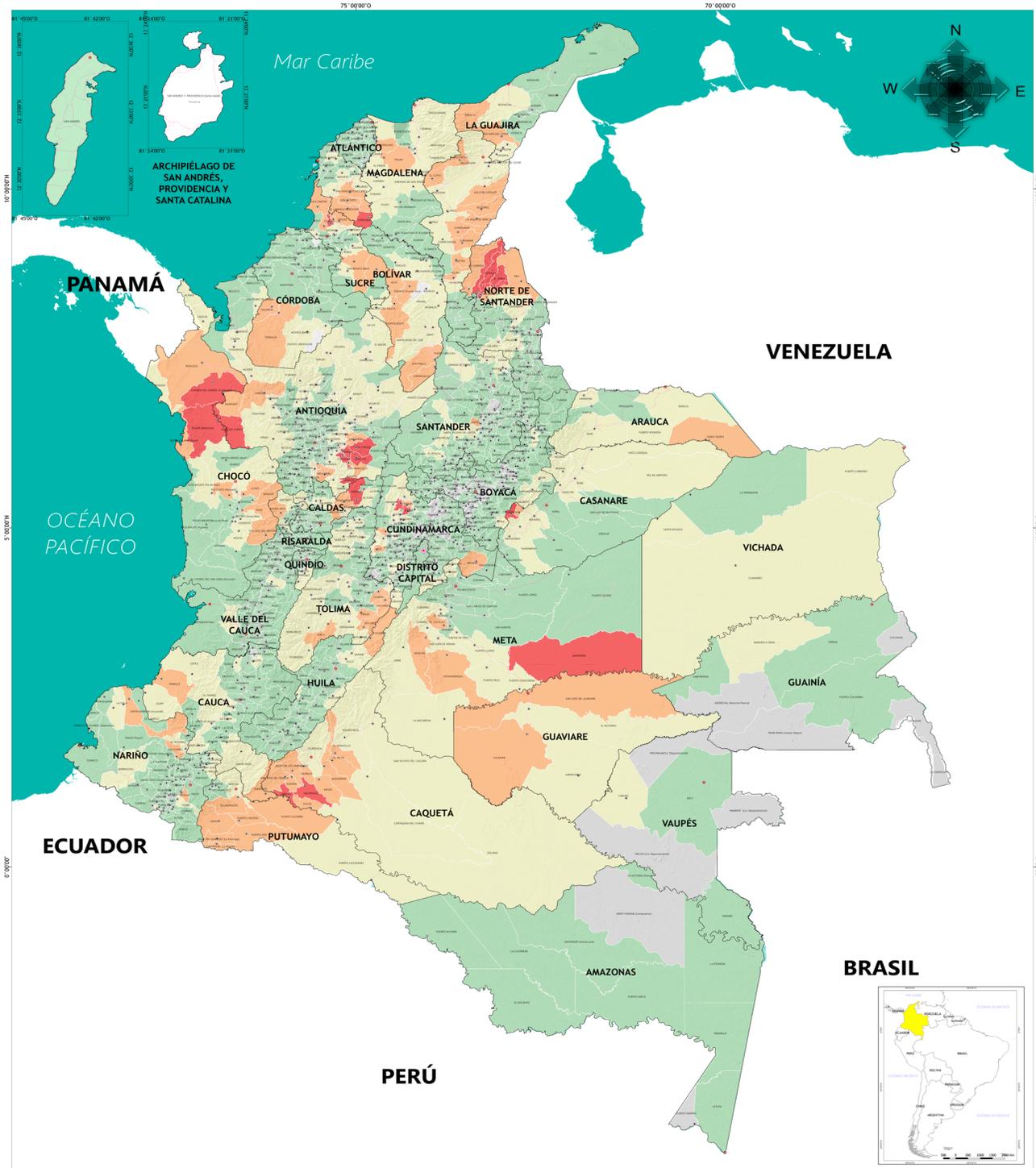
En 2002, año en que se causaron más víctimas en Colombia, ocurrieron 19.000 homicidios, mientras que desde enero hasta noviembre de 2016 van 149. El reto, sin embargo, es garantizar que no se pierda una vida más a causa de la guerra. Solo en el año 2003 se registraron 2.630 secuestros, que equivale prácticamente a los reportados en conjunto durante los últimos seis años de conflicto armado (2.683). Frente a la desaparición forzada, en el 2002 se registraron 14.952 víctimas directas e indirectas¹⁶, cifra que desciende a 31 en 2015 y que se repite en 2016. Una disminución semejante se presenta en los delitos contra la libertad y la integridad sexual. Es de anotar que cada vez son más las víctimas que confían en el Estado, y deciden declarar en los mismos lugares donde ocurrieron los hechos, acciones que ocurrieron en el pasado.

A pesar de lo anterior, persisten retos enormes en delitos como la amenaza, que tiene una incidencia representativa en Antioquia, Caquetá, Cauca, Huila, Nariño, Putumayo, Tolima y Valle del Cauca, y en desplazamiento forzado, que ahora se caracteriza por ser intra-urbano. También hay desafíos en materia de protección a defensores de derechos humanos, según se explicará en el capítulo 6 del documento.

15. Esta cifra es un promedio, puesto que el porcentaje de disminución varía según los hechos victimizantes, llegando en algunos casos al 98%.

16. Es decir, aquellas que sufrieron el hecho en su integridad (directas) y los familiares, normalmente en primer grado (indirectas).

Mapa 01. Victimizaciones en el marco del conflicto armado colombiano. 2002 vs 2016



DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE TASA DE VICTIMIZACIÓN POR CADA 10.000 HABITANTES PERÍODO 2002

CONVENIONES

Cabecera municipal	Tipo de vía
• Distrito Capital	— Vía principal
• Capital departamental	— Vía secundaria
• Cabecera Municipal	□ Límite departamental
• Corregimiento Departamental	□ Límite municipal
	□ Sin datos

HISTOGRAMA

Tasa de victimización por 100.000 hab.	Nº Municipios
Sin datos	2
Bajo	103
Medio	252
Alto	90
Muy alto	20

UNIV Fecha de consulta: 15 de Noviembre de 2016
2016 y de enero - 31 de diciembre
Procesado: DANE
Georeferenciación:
Observatorio de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Protección del Reclutamiento, la Utilización y la Víctimas Sexual contra el niño, niño y adolescente por parte del CAJAC - 2010
Fecha de actualización: 04 de Diciembre de 2015
FUENTE CARTOGRAFICA:
© IAC 2015





DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE TASA DE VICTIMIZACIÓN POR CADA 10.000 HABITANTES PERÍODO 2016



Con una perspectiva geográfica, se presentan indicadores sobresalientes en departamentos como Boyacá, La Guajira y Vaupés, y en municipios como Dagua (Valle), Granada y Mapiripán (Meta), con histórica presencia de las FARC-EP. En estos territorios no se han causado nuevas víctimas con corte a noviembre de 2016. Sin embargo, el conflicto sigue afectando algunos municipios, principalmente en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Choco y Caquetá.

En 2016 se dieron las mayores disminuciones en el número de afectados por el conflicto como resultado del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la firma del Nuevo Acuerdo de Paz.

Tras ochenta días de haber cumplido íntegramente el cese al fuego, se presentó un combate entre la fuerza pública y la guerrilla, donde murieron dos guerrilleros. Según información del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), no se han conocido acciones violatorias que pudieran afectar a la población civil o que llegaran a generar riesgos humanitarios para esta¹⁷.

Sin duda, terminar la guerra evita que haya más víctimas: es la mayor garantía para el respeto de los derechos humanos, y el inicio de una nueva etapa para el país.

2.3.

De víctimas del conflicto a sujetos de derechos

En cinco años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Colombia ha avanzado decididamente para saldar la deuda histórica con las personas afectadas por el conflicto. Cumple el mandato de la Corte Constitucional y le cumple al 17 por ciento de los colombianos que sufrieron directamente los impactos de la confrontación armada.

Con una inversión de 3,9 billones de pesos, 645.314 víctimas del conflicto armado recibieron indemnización administrativa; con 2,98 billones de pesos, se entregó ayuda humanitaria a 1.255.070 hogares, para garantizar que todos los colombianos tengan las condiciones mínimas de subsistencia a pesar de la guerra. Más de 200.000 personas participaron en estrategias de atención psicosocial y 429 comunidades y organizaciones afectadas por la guerra adelantan procesos de reparación colectiva.

Los avances históricos en la atención a la población desplazada permiten que miles de hogares hayan alcanzado hoy la estabilización social y económica, tanto por su propio esfuerzo, como por la participación en diferentes programas gubernamentales.

Destaca el Programa de Vivienda Gratuita, con el que se alcanza un avance sin precedentes en Colombia, no solo por las 290.503 personas beneficiadas sino porque el programa ofrece una respuesta integral y articulada con otros derechos conexos. Sin embargo, y ante la magnitud de la tragedia, hay que crear nuevas estrategias para atender la demanda.

En materia de educación, el gobierno documentó un aumento histórico en la cobertura para niños y niñas desplazados entre los 5 y los 17 años, que asciende al 87,8%. Aunque este porcentaje es alto, sigue siendo inferior al promedio nacional, que se registra en 91,7%. La tarea es buscar a estos niños y traerlos al sistema educativo.

17. CERAC, Tres meses del cese el fuego bilateral: cumplimiento casi total (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://blog.cerac.org.co/monitor-del-ce-se-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-2>

El gobierno alcanzó importantes resultados en el proceso de restitución de tierras y para agosto de 2015, tenían ya completa la macro-focalización de todo el país. Para el 30 de noviembre de 2016, se habían resuelto en sentencias un total 4.553 solicitudes de restitución, beneficiando a 24.548 personas con algo más de 193.407 hectáreas.

La ayuda humanitaria, que se requiere cada vez menos gracias al desescalamiento del conflicto, ha mejorado en términos de integralidad, oportunidad e igualdad, aunque persisten oportunidades de mejora en zonas apartadas y de difícil acceso en el país.

Por avances como los descritos anteriormente, la política de atención y reparación integral a las víctimas es reconocida como la más audaz, completa y con mayores resultados alcanzados en el mundo, y un ejemplo en respeto a los derechos humanos.

Animados por estos logros y con un alto sentido de responsabilidad por todas las barreras que aún hay que superar como gobierno y como sociedad para garantizar que todos los desplazados puedan ejercer efectivamente sus derechos, en agosto de 2015, el Gobierno Nacional solicitó a la Corte Constitucional revisar la sentencia T-025 y hacer el levantamiento parcial del Estado de las Cosas Inconstitucionales (ECI) a los componentes con avances concretos.

El alto tribunal dio respuesta a la solicitud el pasado 23 de agosto de 2016 a través del auto 373, en el que declara la superación del ECI para los componentes de participación efectiva y registro. Además, califica con cumplimiento alto el proceso de restitución de tierras, y con cumplimiento medio, el derecho a la vivienda urbana, la ayuda humanitaria y la educación.

Cuando el gobierno nacional empezó a edificar el andamiaje institucional para la atención y reparación integral a las víctimas, se vio obligado a consolidar un sistema de información que pudiera reunir todas las bases de datos oficiales existentes hasta la fecha, desafío que incluyó digitalizar millones de formularios y agrupar en un solo repositorio millones de registros administrativos de cientos de entidades nacionales y territoriales.

Una vez consolidada la información se desarrollaron una serie de acciones para mejorar la calidad de los datos, proceso que fue auditado por la firma Ernst and Young. Y se hizo una gran cruzada para que en todos los rincones del país las víctimas pudieran contar lo ocurrido y ser incluidas en el registro.

Así, esta herramienta le permitió a Colombia documentar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado y garantizar el reconocimiento a las víctimas. Se convirtió en un instrumento de memoria histórica y, al mismo tiempo, en un repositorio estadístico que permite conocer y analizar el impacto de los programas estatales, lo que facilita la toma de decisiones.

El siguiente desafío fue visibilizar a las víctimas, dignificarlas, darles voz, fortalecer sus competencias de liderazgo y generar espacios de incidencia política en todos los niveles de gobierno. Hoy, las víctimas están preparadas y organizadas, tienen espacios de participación en sus municipios, en sus departamentos y en el orden nacional, con escenarios del más alto nivel. Hoy son sujetos activos en la política local y nacional.

Para seguir con los avances en el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2017, se dispuso de 12 billones de pesos para la atención integral de las víctimas en el postconflicto, un aumento de 6,4% respecto al presupuesto de 2016.

2.4. Retos para el futuro

Uno de los retos de esta política pública es lograr que el componente de generación de ingresos y de empleo permita que los desplazados superen su situación de vulnerabilidad, alcancen la estabilización socio económica y restablezcan sus capacidades laborales, de forma tal que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, accediendo a empleos o autoempleos formales para lograr su auto sostenimiento, en el mediano y largo plazo.

Otro de los grandes desafíos consiste en mejorar la coordinación de las distintas entidades del Estado para atender de manera integral a esta población. Dicha articulación es necesaria, por ejemplo, para tener procesos de retorno exitosos y para llegar con la oferta institucional de una manera más organizada.

El reto también está en poner en marcha estrategias de prevención y protección que permitan garantizar la no repetición de la violencia.

Es fundamental que la sociedad colombiana entienda la dimensión de la tragedia que causó el conflicto armado, y que es apenas comparable con los desastres ocurridos en la Segunda Guerra Mundial, según apuntó la Universidad de Harvard¹⁸. En una etapa de posconflicto, se vuelve esencial comprender la magnitud de los daños y la inmensa tarea de atención y reparación integral. El compromiso de la sociedad entera es indispensable para seguir fortaleciendo la política pública de víctimas y acometer la inmensa labor que aún queda por delante en este propósito nacional de restituir los derechos a los afectados directamente por el conflicto armado.

18. Semana, "Víctimas, según Harvard" (acceso: 09 de diciembre de 2016): <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-segun-harvard/409227-3>



3. NUNCA MÁS UN NIÑO EN LA GUERRA

Infografía 01. Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y cifras del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente 2010-2016

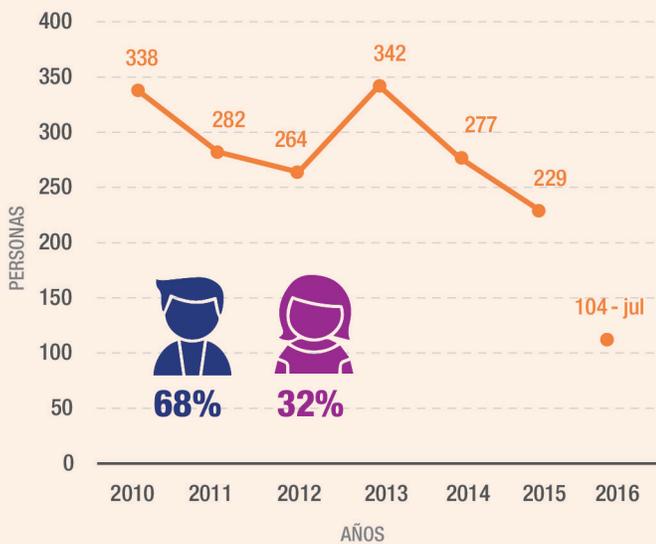
VÍCTIMAS POR TIPO DE HECHO VICTIMIZANTE: VINCULACIÓN



Fuente: UARIV-RUV * Fecha de corte: Nov. 2016

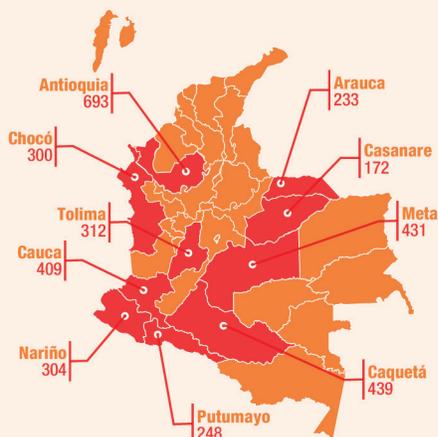
SEGÚN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS, EN **RELACIÓN VICTIMIZANTE DE VINCULACIÓN**, ADVIERTE UNA ACELERADA **TENDENCIA A LA BAJA** AL PASAR DE 241 EN 2010 A 6 ENTRE ENERO Y NOVIEMBRE DE 2016, CON UNA **REDUCCIÓN DEL 97%**

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DESVINCULADOS



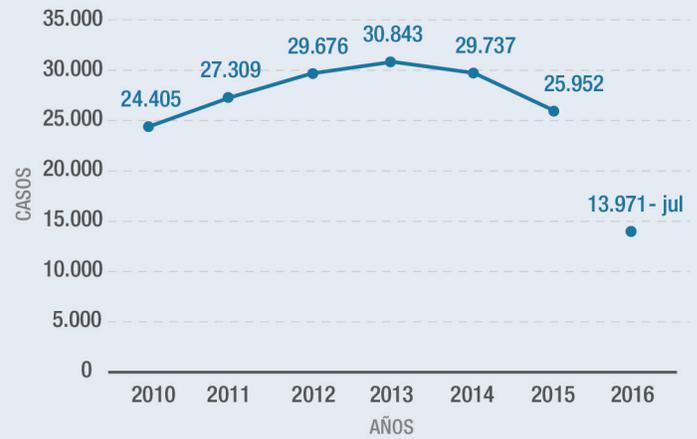
Fuente: ICBF * Fecha de corte: Julio 2016

10 DEPARTAMENTOS DONDE SE PRODUJO EL RECLUTAMIENTO DE NNA ATENDIDOS POR EL PROGRAMA DE ATENCIÓN ESPECIALIZADO DEL ICBF 1999-2016



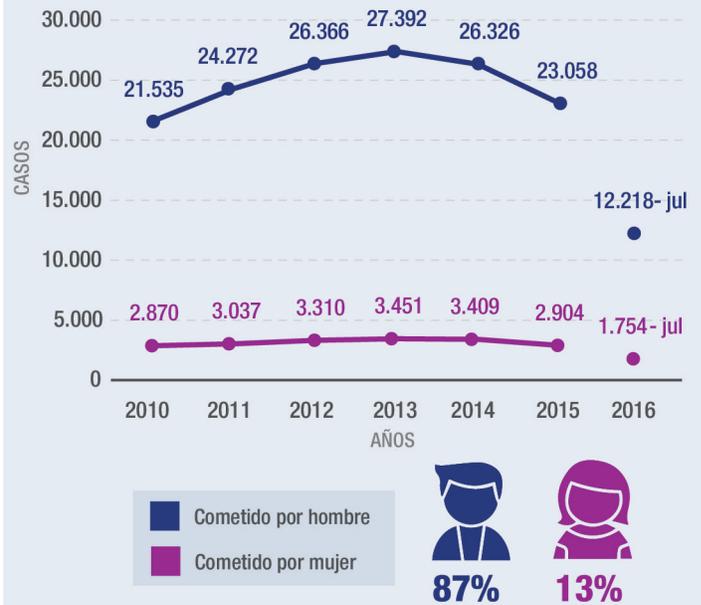
Fuente: Elaboración propia con información de ICBF 2016.

SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES

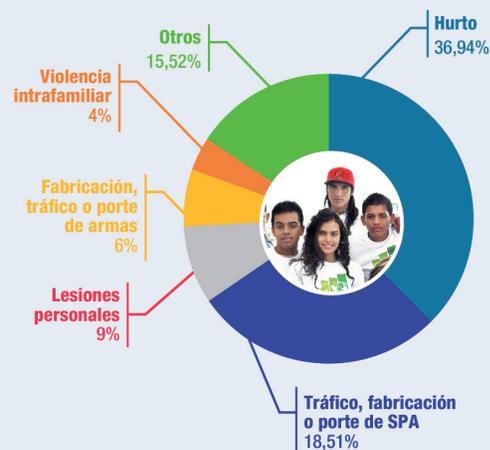


Fuente: ICBF * Fecha de corte: Julio 2016

SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES CASOS COMETIDOS POR SEXO



SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES PORCENTAJE DE CASOS



SEGÚN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE, LA MAYOR CANTIDAD DE DELITOS DE ADOLESCENTES MAYORES DE 14 Y MENORES DE 18 AÑOS, SE REFIEREN AL HURTO **36,94%**, SEGUIDO POR TRÁFICO, FABRICACIÓN O PORTE DE SPA, CON UN **27,5%** Y POR OTROS DELITOS CON **15,52%**; ADICIONALMENTE, LOS DELITOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, FABRICACIÓN TRÁFICO O PORTE DE ARMAS Y LESIONES PERSONALES PARTICIPAN CON UN **18,51%**

Fuente: ICBF * Fecha de corte: Julio 2016
Elaboración propia. * Nota: Es la población mayor de 14 años y menor de 18 años de edad, que ingresa al SRPA por la presunta comisión de un delito.

3.1. Contexto general

La Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (NNA)¹⁹ por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados tiene por objeto orientar, coordinar, articular y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades estatales, tanto en el nivel nacional como en el territorial, respetando la descentralización administrativa, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales con sujeción a los acuerdos marcos de cooperación, para prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes, específicamente (y fundamentalmente), el de ser protegidos contra el reclutamiento, utilización y violencia sexual por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados²⁰.

La Ley 1098 de 2006 contiene las normas sustanciales y procesales para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, así como las obligaciones de la familia, la comunidad y el Estado frente a su reconocimiento como sujetos de derechos, el deber de prevenir, garantizar, atender y restablecer sus derechos, con el fin de asegurar el desarrollo pleno y armonioso de esta población²¹.

Así mismo, la Convención de los Derechos del Niño²² contempla que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades”. Así, es posible identificar la prohibición frente a la participación de niños, niñas y adolescentes en las hostilidades, y en ese sentido, el reclutamiento y la utilización se asimilan como formas de vincular a la niñez y adolescencia a las guerras y conflictos armados. En la Convención, el ámbito de protección es exclusivo de las personas menores de 15 años.

Posteriormente, Colombia acogió el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados²³, que prohíbe el reclutamiento obligatorio de menores de 18 años a los Estados Parte y, en consecuencia, prohíbe que tanto fuerzas militares de los Estados como grupos armados al margen de la ley recluten y utilicen a niños, niñas y adolescentes. Con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se considera a los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento como sujetos de reparación integral, quienes pueden acceder a medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición, según los casos.

19. Compuesta por: Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad; Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; Ministerio de Interior; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Cultura; Departamento Nacional de Planeación; Departamento para la Prosperidad Social; Unidad para las Víctimas; Agencia Colombiana para la Reintegración; ICBF; SENA; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; DAICMA; Colombia Joven; COLDEPORTES y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

20. Decreto 1569 del 3 de octubre de 2016.

21. En su artículo 20, esta Ley establece que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra: la violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución, la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad; las guerras y los conflictos armados; y el reclutamiento y la utilización por parte de los grupos organizados al margen de la ley.

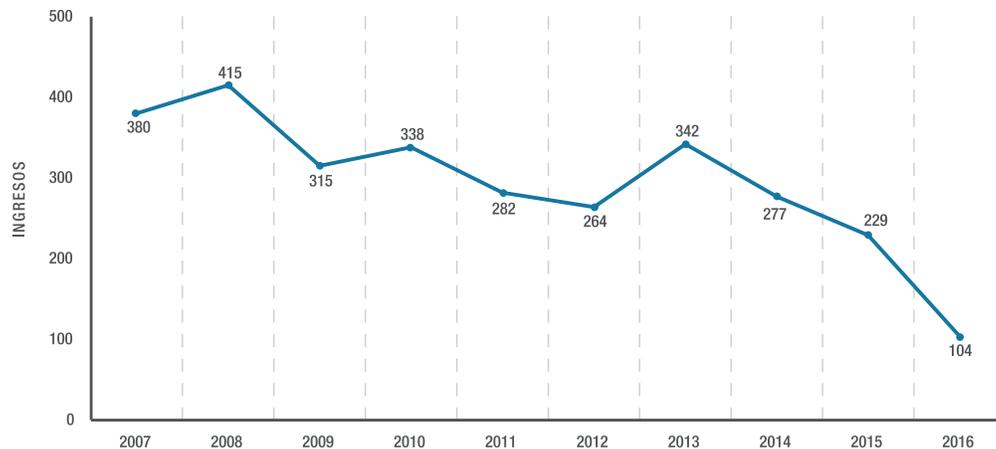
22. Ratificada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991.

23. Decreto 3966 de 2005.

Actualmente, el Gobierno Nacional cuenta con tres fuentes oficiales acerca de los casos de reclutamiento y utilización, la atención brindada a los NNA víctimas y la advertencia de su ocurrencia, a saber: el Programa especializado para la atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales, de Bienestar Familiar; el Registro Único de Víctimas de la Unidad para las Víctimas, mediante los inscritos por el hecho victimizante de “vinculación a los grupos armados ilegales”; y la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas.

Según muestra la infografía, hay una tendencia a la baja en la desvinculación de niños, niñas y adolescentes que han ingresado al Programa Especializado, así como un comportamiento descendente en el número de víctimas por el hecho de vinculación. Se pasa de 241 casos de vinculación en el año 2010 a seis casos entre enero y septiembre de 2016. Por su parte en materia de desvinculación en 2013, se registra el pico del periodo analizado con 342, lo que puede obedecer al inicio de los diálogos para la terminación del conflicto con las FARC-EP a finales del año anterior. Entre 2010 y octubre de 2016, han sido atendidos a través del Programa Especializado para la Atención del ICBF más de 1.700 niños, niñas y adolescentes. Con él, se busca atender a los menores desvinculados, restablecer derechos y apoyar la construcción de un proyecto de vida sin armas ni violencia.

Gráfica 04. Número de ingresos al Programa de Atención Especializado al Desvinculado del ICBF



Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar²⁴ - ICBF.

Los niños, niñas y adolescentes atendidos por dicho Programa de Atención Especializado²⁵ pertenecieron a guerrillas como las FARC-EP o el ELN, entre otras, a grupos paramilitares y a bandas criminales. Por sexo, el 68% de quienes ingresaron al programa fueron niños, mientras que el 32% corresponde a niñas.

Por departamentos, aquellos donde históricamente se produjeron más desvinculaciones entre 1999 y 2016 fueron: Antioquia, Caquetá, Meta, Cauca, Tolima, Nariño, Chocó, Putumayo, Arauca y Casanare.

24. El Programa Especializado del ICBF ingresa información sobre tipo de actor. Si bien algunos de los actores ya pueden haberse desmovilizado, en él se incluyen las guerrillas ERG y ERP, así como las AUC, porque se registró que esos fueron los grupos que reclutaron a los menores que se desvincularon y, por ende, ingresaron al programa entre 2010 y 2016.

25. Este Programa de Atención Especializado ha ingresado información bajo esta categoría. Sin embargo, se aclara que la Directiva Permanente N° 15 de 2016 del Ministerio de Defensa, del 22 de abril de 2016, reclasifica las llamadas Bandas Criminales en Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) (acceso: 09/12/2016): https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf

En cuanto al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que da cuenta del comportamiento de la utilización o el uso de menores de edad para la comisión de delitos, advertía entre 2010 y 2013 una sostenida tendencia al alza. Sin embargo, en 2014 se presenta una leve disminución que se profundiza en 2015 y que en 2016 alcanza su punto más bajo, con 13.971 adolescentes en el Sistema. Esto equivale a una disminución de 43% con relación a 2010. La mayor cantidad de delitos de adolescentes mayores de 14 y menores de 18 años, se refieren al tráfico, fabricación o porte de sustancias psicoactivas (27,5%), seguido por hurto (36,94%) y otros delitos (15,52%). Los delitos de violencia intrafamiliar, fabricación, tráfico o porte de armas y lesiones personales representan el 18,51%.

3.2. Acciones del Estado

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, ha venido desarrollando acciones para cumplir con su mandato: i) Impulsar el monitoreo de las dinámicas de riesgo asociadas al reclutamiento, la utilización y la violencia; ii) fortalecer el seguimiento a la política pública; iii) promover la gestión del conocimiento para fortalecer el enfoque, principios, marco conceptual y operativo de la política; iv) consolidar el componente de Fortalecimiento Local; v) orientar la formulación de acciones para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley; y, vi) promover acciones que visibilicen la niñez en el actual proceso de terminación del conflicto con las FARC-EP y acompañar la salida de niños y niñas que están reclutados por esta guerrilla.

A continuación, se desarrollan las diferentes acciones emprendidas en cada una de las seis líneas de trabajo mencionadas:

- **Impulsar el monitoreo de las dinámicas de riesgo asociadas al reclutamiento, la utilización/uso y la violencia sexual.** Con el fin de que las entidades tomen decisiones orientadas a las intervenciones municipales, la Comisión Intersectorial realizó dos priorizaciones. La primera se refiere a la probabilidad de ocurrencia de casos de reclutamiento/utilización y la segunda, a la probabilidad de ocurrencia de casos de violencia sexual contra de niños, niñas y adolescentes. A partir de estas, las entidades de la Comisión Intersectorial cuentan con un instrumento que permite focalizar las acciones, planes, proyectos y programas que han diseñado para prevenir el reclutamiento, la utilización y la violencia sexual, así como la construcción de entornos protectores para esta población.
- **Fortalecer el seguimiento a la política pública.** En el marco del monitoreo que realiza el Observatorio de la Secretaría Técnica, se han identificado las estrategias, programas, proyectos y/o acciones estratégicas que contribuyen a prevenir el reclutamiento, la utilización y la violencia sexual. Entre enero y noviembre de 2016, se reportaron 28 planes, estrategias, programas, proyectos y/o acciones estratégicas orientadas a la prevención, presentes en un total de 988 municipios.
- **Promover la gestión del conocimiento para fortalecer el enfoque, los principios, el marco conceptual y operativo de la política.** La Secretaría Técnica ha producido varias publicaciones de consulta para las entidades de la Comisión Intersectorial y las autoridades locales, con el fin de orientar el diseño de acciones de prevención y que atiendan el enfoque de garantía de derechos, niñez y adolescencia y promoción de entornos protectores.

- **Consolidar el componente de Fortalecimiento Local.** Con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, la Secretaría Técnica desarrolla un modelo de asistencia técnica y acompañamiento a través de asesores en los niveles nacional y territorial, para fortalecer capacidades institucionales en los lugares priorizados. Las principales labores desarrolladas hasta noviembre de 2016 fueron: fortalecimiento del diseño, implementación y evaluación de la política de prevención de reclutamiento, utilización/uso y violencia sexual mediante la incidencia en los instrumentos e instancias territoriales de gestión de la política de prevención; construcción y fortalecimiento de redes locales de prevención y protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes; fortalecimiento de los procesos de búsqueda activa de casos de amenaza de reclutamiento, reclutamiento y desvinculaciones; y gestión de los casos de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes. Dicha asistencia técnica se realizó en 17 departamentos y 81 municipios.

Tabla 01. Municipios con asistencia técnica para consolidar el fortalecimiento local

Departamento	Municipios	Total
Tolima	Roncesvalles, Rovira, San Antonio, Ibagué, Espinal, Planadas, Ataco, Chaparral y Rioblanco	9
Nariño	San Andrés de Tumaco, Magüí Payán, Roberto Payán, Barbacoas, Ricaurte, Mallama, Samaniego, Ipiales y Pasto	9
Meta	Departamento, Villavicencio, La Macarena, Uribe, Mesetas, Vistahermosa, Puerto Rico y Mapiripán	8
Cundinamarca	Medina y Cabrera	2
Huila	Pitalito, Campoalegre, Acevedo, Neiva y Algeciras	5
Antioquia	Departamento, Medellín, Turbo, Apartadó, Ituango, Zaragoza y El Bagre	7
Arauca	Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte	7
Chocó	Departamento, Quibdó, Tadó, Bajo Baudó, Medio Baudó, Alto Bauda, Itsmina, Riosucio y Unguía	9
Norte de Santander	Cúcuta, El Tarra, Tibú y Ocaña	4
Santander	Bucaramanga y Barrancabermeja	2
Bogotá	Bogotá	1
Córdoba	Departamento	1
Cauca	Departamento, Jambaló y López de Micay	3
Valle del Cauca	Departamento, Cali, Tuluá, Buenaventura, Florida, Trujillo, Jamundí y Pradera	8
Guaviare	Miraflores	1
Vaupés	Taraira, Cururú y Buenos Aires	3
Caquetá	Florencia, Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán, Puerto Rico y La Montañita	5
Total		84

Elaboración: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

- Como ejemplo, en los municipios de la región Pacífico Sur se propone una experiencia innovadora para la socialización e implementación de la política pública de prevención de reclutamiento con comunidades y funcionarios locales, mediante el acercamiento institucional a las organizaciones comunitarias a través de cine foros sobre reclutamiento y utilización/uso. Con ellos, se difunden los principios de la política y las comunidades acceden a algunos bienes y servicios de los gobiernos e instituciones locales.
- **Orientar la formulación de acciones para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley.** La Secretaría Técnica y ONU Mujeres se apoyaron en una consultoría para contar con un ‘Trazado de lineamientos de política pública en prevención de violencia sexual dirigida a niños, niñas y adolescentes’, con énfasis en acciones para niñas; un ‘Módulo para la inclusión en los planes de desarrollo municipales y departamentales del componente de prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado’; y, un ‘Análisis y adaptación de la ruta de atención nacional y rutas de atención locales en los territorios de Nariño y Putumayo’, respecto a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.
- **Visibilizar la niñez en el actual proceso de terminación del conflicto con las FARC-EP y acompañar la salida de niños y niñas que están reclutados por esta guerrilla.** La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos lideró, junto con la Defensoría del Pueblo, la Mesa Técnica creada a partir del Comunicado Conjunto #70. Esta instancia, que se reunió en 33 ocasiones, generó los insumos solicitados por la Mesa de Conversaciones y otros adicionales que buscaban dar lineamiento técnico frente a la entrega de los menores de edad. De este modo, la Mesa Técnica produjo los siguientes documentos: protocolo de salida y lugares transitorios de acogida para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que se encuentran en los campamentos de las FARC-EP; consideraciones adicionales para la salida y lugares transitorios de acogida para adolescentes menores de 18 años que se encuentran en los campamentos de las FARC-EP; propuesta de Programa Integral Especial (PIE); propuesta de Lugares Transitorios de Acogida (LTA); propuesta sobre información pedagógica para ser socializada con niños, niñas y adolescentes antes de su salida; documento con mapeo de posibles lugares de ubicación a los LTA; y documento pedagógico sobre el trabajo a realizar con familias.

Mediante los comunicados conjuntos 96 y 97 y, de acuerdo al decreto 1448 de 2016, la Secretaría Técnica instaló un Comité Técnico que tiene la finalidad de entregar conceptos y lineamientos técnicos que promuevan un proceso de inclusión social para los y las adolescentes desde un enfoque de derechos humanos y su concepción como víctimas del conflicto armado. En el marco del proceso de paz, las FARC-EP han entregado 13 adolescentes hasta el 10 de octubre de 2016, que actualmente se encuentran en un lugar transitorio de acogida. La Consejería Presidencial continúa movilizando acciones para lograr la salida de todos los niños y las niñas que se encuentran en los campamentos de la guerrilla.

3.3.

Retos para el futuro

La Comisión Intersectorial y su Secretaría Técnica ha proyectado los siguientes objetivos para 2017:

- Liderar y orientar el proceso de formulación y diseño del nuevo instrumento de política pública, que incluya un abordaje más específico y pertinente respecto: i) al uso y utilización de menores de edad para la comisión de delitos por parte de grupos de delincuencia organizada; y, ii) la violencia sexual por parte de los grupos armados al margen de la ley y los grupos delictivos organizados.

- Dar continuidad a las acciones enmarcadas en el proceso de paz, con el fin de lograr la salida de niños y niñas que actualmente están en los campamentos de las FARC, e incidir para que, en la etapa posterior a la firma de la paz, se tenga en cuenta el enfoque de derechos de la niñez como base fundamental para la construcción de la paz y la ruptura del ciclo de violencia en Colombia.
- Entregar lineamientos a las autoridades territoriales frente al reconocimiento de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, la identificación de prácticas sociales y culturales que naturalizan e invisibilizan este delito, en contextos o no, de conflicto armado.
- Estructurar una estrategia de promoción de la judicialización de los casos de reclutamiento, uso y utilización en el marco de la Comisión Intersectorial aplicable a nivel nacional y territorial.
- Coordinar las acciones pertinentes para dar cumplimiento a las acciones solicitadas por el Comité de los Derechos del niño, específicamente las referidas a “niñez y conflicto armado”.
- Generar acciones bilaterales con las entidades parte de la Comisión Intersectorial, para fortalecer, desde cada misionalidad las acciones en prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual.
- Estudiar, analizar y profundizar en la utilización y el uso de menores de edad para la comisión de delitos por parte de los grupos armados al margen de la ley y grupos de delincuencia organizada, las dinámicas de riesgo asociados a este la instrumentalización, sus características y comportamiento para construir con las autoridades municipales, organizaciones sociales y organismos cooperación internacional, estrategias de prevención que tengan como fundamento la garantía de derechos, la educación y la construcción de proyectos de vida alejados de la violencia y el crimen organizado.

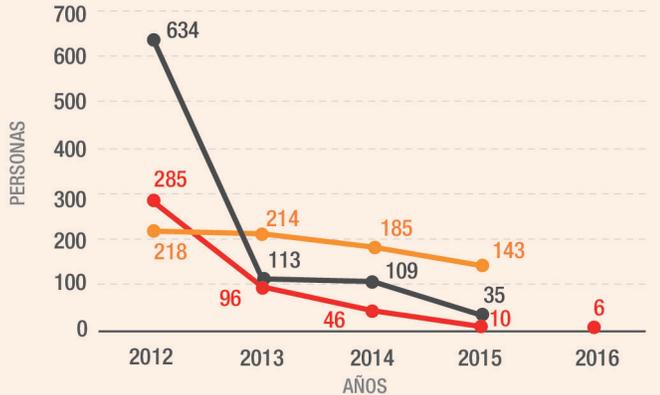
Será necesario proponer desde la Comisión Intersectorial estrategias oportunas, pertinentes y diferenciales para los territorios donde se presenta con mayor frecuencia la instrumentalización de menores de edad para la comisión de delitos y a través del fortalecimiento institucional, de los entornos familiares y comunitarios y aumentar la vigilancia de la utilización de menores de edad, continuar disminuyendo el ingreso al Sistema y más importante aún, prevenir este delito que afecta el libre y adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.



4. EL DRAMA DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS

Infografía 02. Desaparición presuntamente forzada y desaparición fuera del marco del conflicto. Periodo: 2012-2016

DESAPARICIÓN PRESUNTAMENTE FORZADA



■ UARIV-2016 ■ FORENSIS-INMLYCF-2015 ■ CNMH 2015

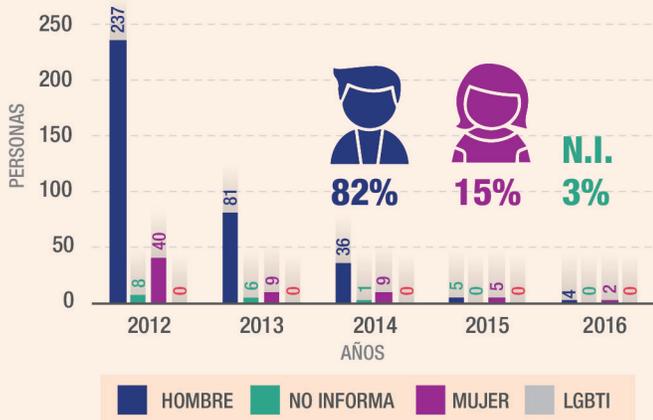
Fuente: UARIV Fecha de Corte dic-2016 * INMLYCF Informe FORENSIS 2015 * CNMH 2015 * Elaboración propia

DESAPARICIÓN FUERA DEL MARCO DEL CONFLICTO



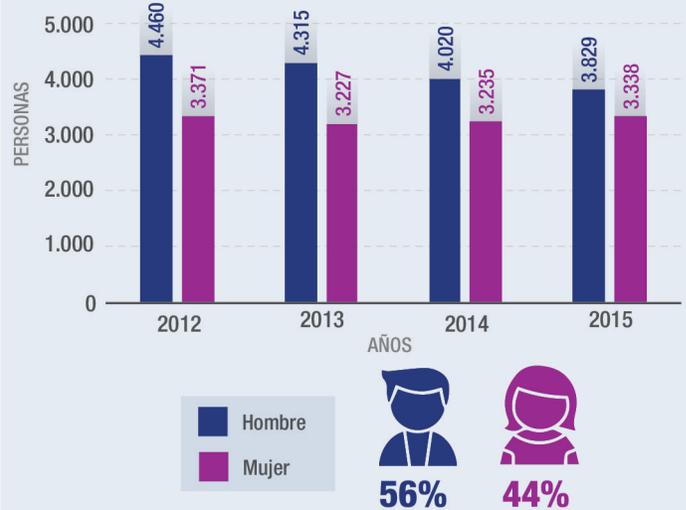
Fuente: INMLYCF-SIRDEC * Fecha de Corte: Nov-2016 * Elaboración propia

GRÁFICO POR SEXO DE VÍCTIMAS DIRECTAS DE DESAPARICIÓN FORZADA



Fuente: UARIV Fecha de Corte dic-2016 * Elaboración propia

VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA, SEGÚN GÉNERO



Fuente: Fuente: INMLYCF -Informe Forensis 2015 * Fecha de corte: Dic-2015 Elaboración propia

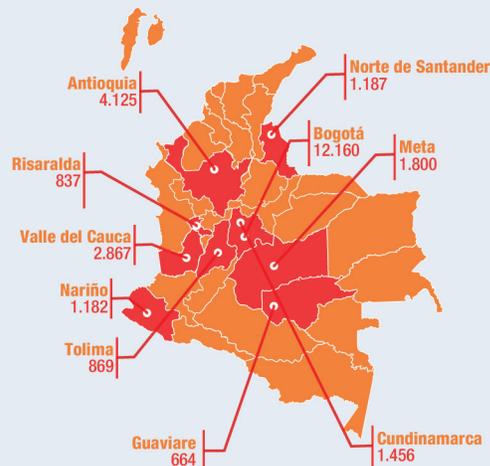
10 MUNICIPIOS MÁS AFECTADOS POR EL HECHO VICTIMIZANTE DE DESAPARICIÓN FORZADA



DURANTE ESTE PERIODO LOS MUNICIPIOS MÁS AFECTADOS FUERON SAN ANDRÉS DE TUMACO, BUENAVENTURA, RICAURTE, PUERTO LEGUIZAMO, QUIBDÓ, SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, EL TAMBO, CÁCERES, BARBACOAS Y MEDELLÍN

Fuente: UARIV, 2016. Municipios más afectados por la desaparición forzada 2012-2016 Fecha de corte nov 2016. Elaboración propia

10 DEPARTAMENTOS MÁS AFECTADOS POR DESAPARICIÓN



POR SU PARTE EL FENÓMENO DE DESAPARICIÓN PRESENTA MAYORES REGISTROS DE ESTE HECHO EN BOGOTÁ, ANTIOQUIA, VALLE DEL CAUCA, NTE. DE SANTANDER, NARIÑO, TOLIMA, RISARALDA Y GUAVIARE.

Fuente: INMLYCF, SIRDEC. Fecha de corte nov. de 2016. Elaboración Propia

4.1. Contexto general

El delito de la desaparición forzada ha dejado heridas profundas en la sociedad colombiana, lo que hace indispensable la activa intervención del Estado y el desarrollo de acciones conjuntas que generen impacto antes las necesidades planteadas por los familiares de las víctimas.

En Colombia este delito es tipificado como la conducta que comete el particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley. De igual manera, el servidor público o el particular que actúe bajo la determinación o el consentimiento de aquel y realice la conducta descrita anteriormente²⁶. No obstante, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley”²⁷, lo que amplía el espectro de posibles perpetradores del delito, con el objeto de generar mayores garantías para aquellas personas que han sido víctimas.

En el país, distintas entidades llevan registros sobre el número y las características de personas dadas por desaparecidas, y si los hechos se dieron en el contexto del conflicto armado interno o no. Se trata, por tanto, de registros con objetivos y metodologías de trabajo diferentes. El Registro Nacional de Desaparecidos, administrado por Medicina Legal, fue creado por la Ley 589 de 2000 para la búsqueda de personas desaparecidas, la orientación de la identificación de cadáveres sometidos a necropsia médico-legal y el seguimiento de casos. El Registro Único de Víctimas, creado mediante la Ley 1448 de 2011, tiene como propósito la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto, reconocidos según el artículo 3 de dicha ley. Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica, en su reciente estudio “El drama de la desaparición forzada en Colombia. Hasta encontrarlos”, documentó casos de presunta desaparición forzada identificando las dimensiones de la desaparición forzada y de los contextos que explican su ocurrencia.

Así, de acuerdo con Medicina Legal, entre 1938 y 2015 se denunciaron 110.833 casos de desaparición, de los cuales 23.441 se reportaron como presunta desaparición forzada, correspondiente el 84% a hombres y el 11% a mujeres. Para los 87.392 casos restantes, el 67% son hombres y el 33% corresponde a mujeres. Según los mismos datos, el 79% del total de casos se registraron bajo la categoría ‘Desaparición’, donde se incluyen casos ‘sin información’ y ‘hechos no asociados a la violencia’²⁸.

Por su parte, el Registro Único de Víctimas (RUV), había registrado para el 01 de noviembre de 2016 un total de 46.601 víctimas directas de este hecho en el marco del conflicto armado (principalmente hombres) y 118.696 indirectas²⁹.

Por otro lado, tras un ejercicio de contraste de diversas fuentes de información, el Centro Nacional de Memoria Histórica dio a conocer el estudio *El drama de la desaparición forzada en Colombia. Hasta*

26. Artículo 1 de la Ley 589 de 2000, por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura y se dictan otras disposiciones.

27. Sentencia C-317 del 2 de mayo de 2002 de la Corte Constitucional (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-317-02.htm>

28. Según Medicina Legal, estos hechos complejos comprenden los casos de quienes se desconoce su paradero, no necesariamente por conductas delictivas. Se incluyen situaciones tales como “ausencias voluntarias, conflictos de custodia de menores, problemáticas familiares, desastres naturales o extravío de personas con discapacidades cognitivas”.

29. Para los hechos de desaparición forzada, homicidio y secuestro, el Registro Único de Víctimas diferencia entre víctimas directas (quienes experimentaron los hechos en su integridad) y víctimas indirectas (principalmente, familiares en primer grado).

*encontrarlos*³⁰, que analiza el periodo 1970-2015 y documenta 60.630 casos de presunta desaparición forzada, sobre las que existe información del paradero para 8.122 víctimas. Sin embargo, el propio Centro de Memoria Histórica reconoce que llegar a una cifra más acorde a la realidad demandará mayores esfuerzos institucionales.

Teniendo en cuenta estas tres fuentes, durante el periodo 2012-2016 se evidencia un decrecimiento de los casos asociados a este fenómeno. De un lado, el RUV muestra un descenso de los registros de desaparición de 97% entre 2012 y 2015: se pasa de 264 casos de víctimas directas a nueve, y da cuenta de seis registros a noviembre de 2016. Por su parte, Medicina Legal registró 760 casos de presunta desaparición forzada, evidenciando una disminución de 34%, al pasar de 264 casos en 2012 a 105 en 2015. Entre tanto, el Centro Nacional de Memoria Histórica en ese periodo registró un descenso del 94%, pasando de 634 casos documentados a 35.

De los 30.555 casos registrados por Medicina legal entre 2012 y 2015, se contabilizaron 29.795 bajo la categoría de 'Desaparición', de los que 56% de las víctimas son hombres y el 44%, mujeres. Esto sugiere que en este grupo pueden existir casos 'sin información' que no han sido reportados como desaparición presunta, pero también sugiere una problemática de conflictividades sociales que requieren un mayor abordaje, especialmente en el actual escenario de construcción de paz.

Según el Registro Único de Víctimas, los municipios más afectados por la desaparición forzada en el marco del conflicto armado, en el periodo estudiado, fueron: Buenaventura (188), San Andrés de Tumaco (150), Medellín (26), Ricaurte (51), Puerto Leguizamo (39), Quibdó (34), San José de Guaviare (32), El Tambo (31), Cáceres (29) y Barbacoas (28).

Un panorama diferente refleja el fenómeno de desaparición, ya que según el SIRDEC para el periodo 2012-2016, los diez departamentos con más afectación de este tipo, en casos en que no se dispone de ninguna información adicional, son: Bogotá (12.160), Antioquia (4.125), Valle Cauca (2.867), Meta (1.800), Cundinamarca (1.456), Norte de Santander (1.187), Nariño (1.182), Tolima (869), Risaralda (837) y Guaviare (664).

4.2.

Acciones del Estado

La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD)³¹ es el órgano nacional y permanente que apoya y promueve la investigación del delito de desaparición forzada. En su condición de garante de la integralidad del Registro Nacional de Desaparecidos (RND)³², a finales de 2015 puso en marcha la Mesa de Depuración para establecer el universo de víctimas de desaparición forzada, mediante cruces de registros de bases de datos del Ministerio de Defensa, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad para las Víctimas y el Instituto Nacional de Medicina Legal.

30. Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*, CNMH, Bogotá (acceso: 02 de diciembre): <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2016/hasta-encontrarlos/hasta-encontrarlos-drama-de-la-desaparicion-forzada-en-colombia.pdf>

31. Es un sistema creado para la búsqueda de personas desaparecidas, la orientación de la identificación de cadáveres sometidos a necropsia médico-legal, el seguimiento de casos y activación del MBU.

32. Artículo 9 de la Ley 589 de 2000, reglamentado por el Decreto 4218 de 2005.

En materia de prevención en el delito, cabe mencionar el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU)³³, que no está sujeto a la denuncia previa. Para fortalecer su uso y correcta aplicación, la Comisión Nacional de Búsqueda y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos adelantan múltiples talleres de capacitación que incluyen el MBU como uno de los temas centrales junto con el Plan Nacional de Búsqueda.

De otra parte, se destaca que la Ley 1408 de 2010³⁴ ha dotado a las instituciones de herramientas para el respeto y garantía de derechos de las personas dadas por desaparecidas y sus familias, como el Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas, que otorga responsabilidades especialmente a la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Medicina Legal y la Unidad para las Víctimas, entidades encargadas de la concertación, la explicación médico-legal, la entrega digna, la garantía de asistencia funeraria y la participación material de los familiares en las explicaciones técnicas y las ceremonias. El proceso se adelanta con el acompañamiento psicosocial a los familiares por parte del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)³⁵ del Ministerio de Salud y la Unidad para las Víctimas.

Así mismo, esta ley determinó la creación del Banco de Perfiles Genéticos (BPG)³⁶, cuyo objetivo es cruzar los perfiles genéticos provenientes de cuerpos, restos de las víctimas y de sus familiares para la identificación de las víctimas. En el mes de noviembre de 2016, fue presentado públicamente el primer informe de avances de este instrumento, que evidencia la necesidad de contar con más ingresos y procesamiento de muestras genéticas de familiares para facilitar la identificación.

En ese marco, la Fiscalía General de la Nación, que tiene bajo su responsabilidad la búsqueda, localización, identificación y entrega de las personas dadas por desaparecidas, desarrolla actividades como: jornadas de atención a familiares-víctimas, documentación de casos, intervención en cementerios para la exhumación de cadáveres, procesos de identificación y la implementación del Protocolo de Entrega Digna, cuyos procedimientos han sido adecuados internamente por la Fiscalía y la Unidad para las Víctimas.

A su vez, el Instituto de Medicina Legal asume la intervención de cementerios, la recepción y el procesamiento de cuerpos, la obtención de perfiles genéticos y la identificación de cadáveres. La Unidad para las Víctimas se encarga del desarrollo de talleres de fortalecimiento a víctimas y organizaciones que luchan contra la comisión del delito. Por su parte, el Ministerio del Interior se ocupa del diagnóstico de cementerios, así como del fortalecimiento o capacitación a los sepultureros y administradores de cementerios.

Las acciones emprendidas desde años anteriores y durante 2016 en este tema se han visto complementadas con las actividades que se desarrollaron en atención al Comunicado 062 de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en La Habana (Cuba)³⁷. En él, se incluyó la voluntad de las organizaciones sociales y los familiares que solicitaron dar prioridad a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, “con el fin de aliviar el sufrimiento de las familias de las personas dadas por desaparecidas y de esta manera contribuir a la satisfacción de sus derechos”. Las partes dispusieron “poner en marcha unas primeras medidas inmediatas humanitarias de búsqueda, ubicación,

33. Según la Ley 971 de 2005, es un mecanismo tutelar de la libertad y la integridad personales y de los demás derechos y garantías que se consagran en favor de las personas que se presume han sido desaparecidas, y cuyo objeto principal es la realización inmediata de las diligencias necesarias tendientes a su localización para prevenir la comisión del delito.

34. Por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación.

35. Artículo 137 de la Ley 1448 de 2011.

36. Artículo 4 de la Ley 1408 de 2010, reglamentado por el Decreto 303 de 2015. Está dirigido y coordinado por la FGN, administrado en el nivel nacional por Medicina Legal y, en el nivel local, por los laboratorios de genética forense del CTI de la Fiscalía, de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional y Medicina Legal.

37. Publicado por la Mesa de Conversaciones en octubre de 2015 (acceso: 30 de noviembre de 2016): <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-62-la-habana-17-de-octubre-de-2015>

identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado interno” y “la creación de una Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas”³⁸.

En 2016, las entidades ya mencionadas realizaron un importante esfuerzo por dar cumplimiento a las medidas inmediatas, de manera que se pusieron en marcha planes especiales humanitarios por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Instituto de Medicina Legal con apoyo de la Fiscalía, se establecieron acciones para “acelerar la identificación y entrega de víctimas y de quienes hayan muerto en desarrollo de operaciones de la Fuerza Pública” y quienes hayan sido inhumados como cuerpos no identificados en cementerios ubicados en las zonas más afectadas por el conflicto. Desde la publicación del comunicado 062 hasta noviembre de 2016, esto resultó en 621 cuerpos exhumados y 65 entregados a sus familiares.³⁹

Con el fin de atender el tercer punto del Comunicado #62 en relación con los pasos previos a la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, tanto la Comisión de Búsqueda como organizaciones de la sociedad civil (de manera autónoma), recogieron dos documentos de recomendaciones relativas al fortalecimiento institucional y la participación de las víctimas en los procesos de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de cuerpos de personas dadas por desaparecidas. Dichas recomendaciones se socializaron en el mes de marzo de 2016 ante la Mesa de Conversaciones.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos propiciaron espacios de discusión institucional y con las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de encaminar el diseño normativo para la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

En el marco de la competencia natural de la Consejería sobre el impulso de las políticas públicas sobre derechos humanos, en 2016 las acciones sobre el tema de desaparición forzada de personas se enfocaron en:

- **La promoción para el mejoramiento de los procesos institucionales actuales.** Entre ellos, los de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la depuración del Registro Nacional de Desaparecidos, la complementación de información del Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) sobre personas dadas por desaparecidas que hayan podido ser víctimas de reclutamiento ilícito⁴⁰, así como el apoyo técnico brindado a procesos locales en materia de desaparición forzada en lugares como Barranquilla (Atlántico), Medellín (Antioquia) y Bojayá (Chocó).

En el marco de sus capacitaciones anuales regulares a operadores judiciales, la Consejería ha emprendido la formación a cerca de 180 funcionarios públicos de la rama judicial, Procuraduría, Defensorías del Pueblo, Fiscalía, Instituto de Medicina legal, INPEC, Policía y Ejército Nacional, en las ciudades de Bogotá, Quibdó, Cúcuta y Florencia, sobre los temas de Mecanismo de Búsqueda Urgente y Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

38. *Ibidem*.

39. Número de personas desaparecidas que fueron inhumadas en los cementerios de La Macarena, Villavicencio, Granada, Vista Hermosa (Meta), Jardines del Paraíso (Bogotá), San José del Guaviare (Guaviare), Cimitarra (Santander), La Plata (Huila), Cristo Rey y El Carmen.

40. Acciones articuladas con la secretaría técnica de la CIPRUNA (a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos), el Ministerio de Defensa, el Instituto de Medicina Legal, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Policía de Infancia y Adolescencia, la Fiscalía y la Unidad para las Víctimas.

- **La articulación de la institucionalidad y la sociedad civil para garantizar la correcta implementación de procesos vigentes y del Comunicado 062 de la Mesa de Conversaciones.** Esto responde a la necesidad de un conocimiento más extenso de las organizaciones sobre las acciones institucionales y su aporte en desarrollo de los procesos de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de cuerpos.

Para ello, la Consejería ha propiciado un conjunto de acciones que han generado una comunicación más fluida de las entidades competentes (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fiscalía General de la Nación, Unidad para las Víctimas y Ministerio del Interior) con 10 organizaciones de la sociedad civil⁴¹.

Sobre la necesidad de incentivar en las entidades la apropiación de las recomendaciones de la sociedad civil sobre el fortalecimiento institucional y la participación de familiares en los diferentes procesos, la Consejería se encuentra impulsando su revisión y análisis por parte de las entidades con mayor responsabilidad en ellos, bajo criterios de pertinencia, competencia y capacidad.

- **Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y familiares-víctimas en sus iniciativas frente a los procesos institucionales.** Se han promovido espacios de participación y diálogo entre entidades y organizaciones, que se prevén seguir fortaleciendo durante 2017.
- **Impulso a casos.** La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos adelanta permanentemente el impulso de estrategias para la efectividad en la investigación, el juzgamiento, la sanción, la protección y la reparación en casos individuales o colectivos de los cuales tiene conocimiento mediante comunicaciones escritas, verbales o que son de público conocimiento.
- **Participación en las delegaciones colombianas designadas para escenarios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Sistema de Naciones Unidas.** En 2016, la Consejería Presidencial ha intervenido como parte de la delegación del Estado colombiano en tres escenarios internacionales relacionados con el tema de la desaparición forzada de personas: la audiencia temática “Búsqueda de desaparecidos y excavaciones en la Escombrera de Medellín”, desarrollada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington el 5 de abril de 2016; la sustentación del Estado Colombiano sobre la aplicación de la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ante el Comité contra las desapariciones forzadas de Naciones Unidas, el 6 de octubre de 2016; y la audiencia pública sobre derechos humanos y proceso de paz que tuvo lugar el 5 de diciembre de 2016 en Panamá como parte del 159º Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

41. Las organizaciones son: ASFADDES, Colectivo Socio Jurídico Orlando Fals Borda, Corporación AVRE, Corporación Libertad, Equitas, Familiares Colombia, Fundación Nidia Erika Bautista, MOVICE, Palacio de Justicia y Otras Voces.

4.3. Retos para el futuro

Atendiendo a la responsabilidad del Estado colombiano de garantizar los derechos de los familiares a la verdad y la reparación, se advierte la importancia de generar acciones que permitan a la futura Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas dotarse de las herramientas para su buen funcionamiento en la búsqueda, localización, identificación y entrega digna.

En ese sentido, se identifican como retos fundamentales el fortalecimiento del Banco de Perfiles Genéticos y la depuración del Registro Nacional de Desaparecidos, herramientas que cumplen un papel fundamental en la búsqueda e identificación y apuntan al establecimiento del universo real de víctimas de este delito.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos busca impulsar con mayor énfasis el fortalecimiento del Banco y del RND, y la coordinación de las acciones institucionales con la labor emprendida por las organizaciones de la sociedad civil y de familiares, como la documentación de casos. Esta coordinación cobra un valor particular en la visibilización del delito en clave de prevención y en la generación de una mayor relación de confianza entre la sociedad civil y la institucionalidad, así como para llevar a cabo las acciones habituales de las entidades y aquellas que responden a la implementación del Comunicado #62.

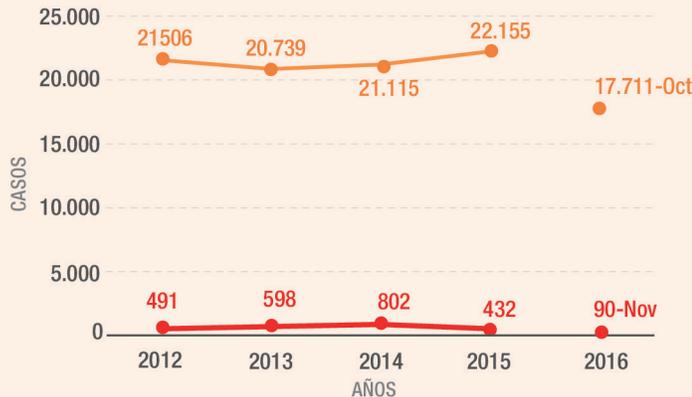
Por último, ante un escenario de posconflicto, las capacidades generadas en los territorios son un elemento fundamental para afrontar el fenómeno de la desaparición asociada a otros tipos de violencia, en cuya prevención las familias, las comunidades y el Estado en su conjunto deberán continuar trabajando.



5. LAS MUJERES COMO EJEMPLO DE RESILIENCIA

Infografía 03. Violencia sexual en el marco del conflicto 2012-2016

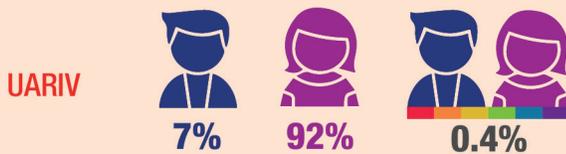
VIOLENCIA SEXUAL EN EL MARCO Y FUERA DEL CONFLICTO ARMADO



■ MARCO DEL CONFLICTO UARIV ■ CONTEXTO GLOBAL MEDICINA LEGAL

Fuente: UARIV Fecha de Corte nov.- 2016 * INMLYCF Fecha de Corte oct.- 2016 *
Elaboración propia

VÍCTIMAS POR EL HECHO VICTIMIZANTE DE DELITO CONTRA LA LIBERTAD E INTEGRIDAD SEXUAL DESAGREGADO POR GÉNERO

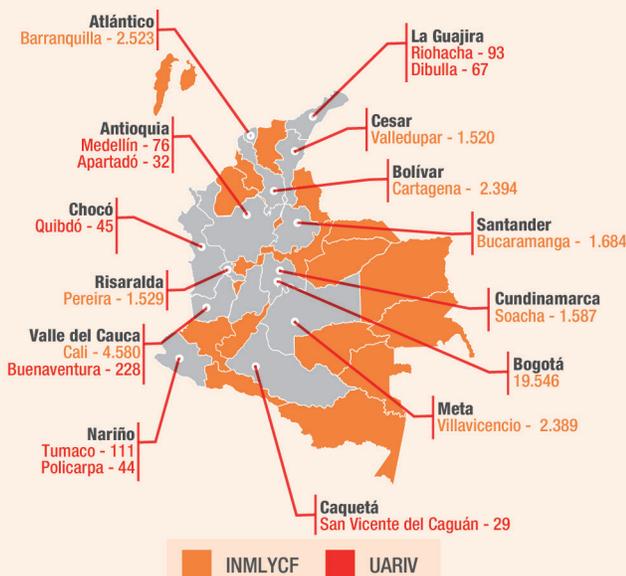


VÍCTIMAS DE DELITO SEXUAL DESAGREGADO POR SEXO



Fuente: Elaboración propia con información de UARIV e INMLYCF 2016

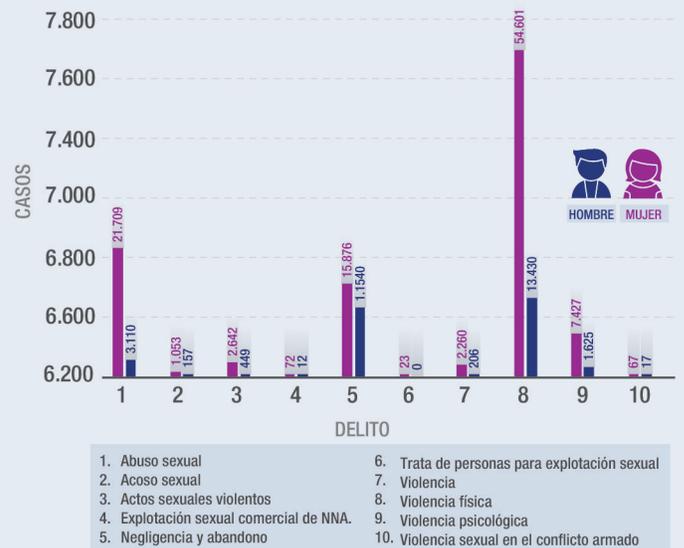
10 MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE DELITOS DE VIOLENCIA SEXUAL FUERA Y DENTRO DEL CONFLICTO ARMADO



Fuente: Elaboración propia con información de UARIV y INMLYCF
Corte de nov. de 2016 y de INMYCF oct 2016

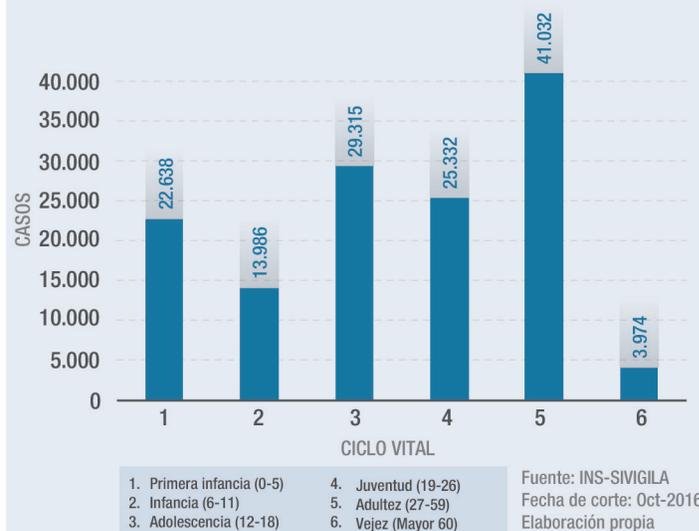
Infografía 04. Violencias basadas en género 2015-2016

VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO POR SEXO

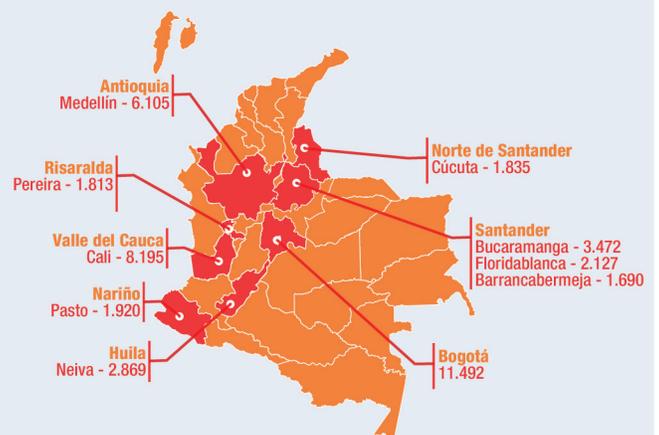


Fuente: INS-SIVIGILA * Fecha de Corte: Oct-2016 * Elaboración propia

VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO SEGÚN CICLO VITAL



10 MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE DELITOS DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO



Fuente: Elaboración propia con información de SIVIGILA * Fecha de corte oct. 2016

5.1. Contexto general

Las violencias de género fueron reconocidas como un fenómeno social en la Conferencia Mundial para los Derechos Humanos celebrada en Viena (1993), la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993)⁴², la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994)⁴³ y la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing (1995)⁴⁴. Estos instrumentos instan o establecen la obligación de visibilizar, identificar y registrar los distintos tipos de violencia contra las mujeres y aquellas formas de violencia dirigidas hacia personas y poblaciones con orientaciones sexuales diversas.

En Colombia, la Ley 1257 de 2008 adopta estos principios para garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

En nuestro país, la violencia contra las mujeres se da en diferentes ámbitos (familiar, escolar, laboral y comunitario) y está determinada por las características de la violencia, de la víctima, del ámbito en el que ocurre, de la persona agresora y del contexto territorial. Además, afecta directamente el derecho a la integridad, puesto que toda acción, omisión, conducta o amenaza dirigida contra una persona por su condición de género, por factores sobre la concepción de lo femenino y lo masculino en la sociedad y sus imaginarios, causa daños o sufrimientos que afectan a nivel psicológico, físico, sexual, moral y/o patrimonial.

La infografía número 3 muestra que durante los últimos cinco años, en el marco del conflicto armado, se ha presentado un descenso significativo de 81%, al pasar de 491 casos de delitos contra la integridad y la libertad sexual en ese contexto durante 2012 a 90 casos hasta noviembre de 2016. Esta última cifra se trata de la más baja desde 1985 (el Registro Único de Víctimas tiene en cuenta la diferenciación por año para los hechos victimizantes ocurridos desde esa fecha), cuando se presentaron 114 casos. Aun reconociendo ese descenso, persiste el reto de acompañar a las víctimas en su proceso de reparación integral, considerando la atención psicológica y garantizando la no repetición.

Se pudo identificar que los municipios más afectados por este delito en el marco del conflicto armado son Buenaventura (Valle del Cauca), San Andrés de Tumaco (Nariño), Riohacha (La Guajira) y Medellín (Antioquia). Sin embargo, por fuera de éste, principalmente las más afectadas son ciudades capitales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En 92 de cada 100 casos de violencia sexual en el conflicto, las víctimas son mujeres, así como lo son 85 de cada 100 víctimas de presunto delito sexual en escenarios diferentes al conflicto armado.

En esta misma infografía se evidencia que la violencia sexual por fuera del conflicto armado durante el periodo 2012-2015 mantiene un promedio anual de 21.378 exámenes medico legales por presunto delito sexual, a pesar de tener una ligera variación a la baja de 2,9%. Entre enero y octubre de 2016, Medicina Legal ha realizado 17.711 exámenes de este tipo.

42. Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

43. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

44. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (acceso: 02 de diciembre de 2016): http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?v=1&d=20160316T150755

Al analizar la violencia basada en género, se observa que las mujeres son las más afectadas, por su mera condición de mujer, y que los hombres son los principales agresores. En esto, influyen los imaginarios culturales sobre la concepción de lo femenino y lo masculino, así como una cierta tolerancia ligada a actitudes y prácticas fuertemente arraigadas en la sociedad colombiana, entre otros aspectos. Aunque tradicionalmente estas violencias se manifiestan en el entorno familiar, hoy en día existe mayor visibilidad en otros ámbitos como el laboral y el comunitario.

Como se advierte en la infografía 4 desde enero de 2015 a septiembre de 2016, se registraron a través del SIVIGILA⁴⁵ un total de 136.277 atenciones por violencia de género. La violencia física, caracterizada por el uso de la fuerza o cualquier mecanismo que pueda ocasionar daños físicos internos o externos a la persona agredida que pone en riesgo o disminuye su integridad, constituye la principal fuente de vulneración del derecho a la integridad al registrar 68.031 casos (50%).

Se registraron 24.819 casos de abuso sexual en el sistema de información, que representan el 18%. Sin embargo, al realizar una lectura de las diversas modalidades de violencia de este tipo, que incluye acoso sexual, actos sexuales violentos, explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), trata de personas, violación y violencia sexual en el marco del conflicto armado, se registran 31.777 casos, que suponen el 23%. La anterior agrupación tiene en cuenta que la trata de personas no es un fenómeno exclusivamente de violencia sexual, ya que se caracteriza por el traslado al interior o fuera del país de una persona con fines de explotación que puede ser sexual, laboral, de mendicidad ajena, matrimonio servil, entre otros.

La violencia psicológica, que es una modalidad que atenta contra la integridad en tanto que está dirigida por la persona agresora a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, registró 9.052 casos (6%). Por su parte, la negligencia y el abandono como modalidad de violencia que se caracteriza por estar dirigida contra personas que tienen dependencia económica, alcanzó el 22% con 27.417 casos. En estas modalidades de violencia, para identificar si son violencia de género en estricto sentido, se requiere conocer en detalle las características, dado que se presentan particularmente en el ámbito familiar.

El ciclo vital es una característica que influye en el tipo de violencias de género, dado que dependiendo el grupo etario se ejercen distintos tipos de violencia, que difieren tanto para hombres como para mujeres, e incluso determinan la forma en que se puedan detectar los mecanismos de protección y la capacidad que tienen las víctimas de afrontar los fenómenos de violencia.

Un vistazo general de los casos estudiados evidencia que el rango de edad más afectado es el de adultez (27-59 años) con 41.032 casos, es decir, el 30%. Sin embargo, sumados los rangos etarios de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, la cifra es superior en tanto que representa el 67% de dichos casos. Durante la vejez, periodo que está asociado particularmente a violencias de tipo económico, físico, psicológico o de negligencia, se evidenciaron 3.974, que equivale a un 3% del total de violencias.

En general, las cifras muestran que 78 de cada 100 casos de violencia basada en género registrados son contra las mujeres. Si bien SIVIGILA registra información por sexo de las personas víctimas, se evidencian 488 casos dirigidos contra la población LGBTI, que representa el 0,3% del total reportado. Esta cifra puede significar: un bajo nivel de afectación a este grupo poblacional, que la víctima no se auto reconozca como tal o que esta información no esté siendo caracterizada.

45. La información presentada proviene del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), del Instituto Nacional de Salud, a través de la Ficha de Notificación de violencia intrafamiliar y vigilancia en salud de las violencias de género (Código INS: 875), durante el periodo de enero de 2015 a septiembre de 2016.

5.2. Acciones del Estado

Ante el panorama planteado, el Gobierno Nacional ha venido fortaleciendo las capacidades institucionales, personales y territoriales que permitan afrontar tanto las vulnerabilidades evidenciadas, desde la perspectiva de la protección del derecho, como abordar los factores de riesgo desde la prevención, con acciones concretas de promoción de una cultura de respeto de los derechos humanos que trasformen los imaginarios que legitiman la violencia.

El Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE)⁴⁶ tiene como objetivo disponer, integrar, armonizar y divulgar la información estadística sobre las violencias de género, lo que permite un abordaje integral en el entendimiento de la violencia basada en género y en la contribución a la garantía de los derechos. Con el fin de facilitar la interoperabilidad y realizar un análisis integral de las afectaciones por VBG desde un enfoque de derechos, se han llevado a cabo esfuerzos para coordinar el SIVIGE con el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

Por otro lado, es importante destacar que además de la infraestructura física y el personal para la atención y para la protección de los derechos de las víctimas tras la ocurrencia de estas violencias (lo cual se expresa mediante infraestructura con 11.067 hospitales en el país, 217 sucursales de Medicina Legal, 1.141 sucursales de Comisaría de Familia y 261 sucursales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), existen los Centros de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS) y los Centros de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF), así como 105 Casas de Justicia, en 90 municipios y 28 departamentos, orientadas a acercar a la justicia al ciudadano.

Se destaca el fortalecimiento institucional realizado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos para la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en los Planes de Desarrollo Territoriales, según el mandado del artículo 123 del Plan Nacional de Desarrollo, así como el fortalecimiento institucional realizado por el Ministerio del Interior en la elaboración de los Planes Integrales de Prevención en todo el territorio nacional.

De igual modo, en este fortalecimiento de capacidades se destaca la Implementación de la Estrategia Interinstitucional de Lucha contra la Impunidad de la Violencia Basada en Género en el marco del Conflicto Armado y Atención Integral a Víctimas, liderado por la Consejería Presidencial para Derechos Humanos y que a 2016 se ha desarrollado en María la Baja (Bolívar), Mocoa (Putumayo), Valledupar (Cesar), Quibdó (Chocó), Florencia (Cauquetá) y Buenaventura (Valle del Cauca), y Arauca (Arauca), territorios con gran afectación de estas violencias.

Así mismo, la acción institucional y coordinada de instancias como la Secretaría Técnica para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados propende por prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes, un escenario fundamental ante las nuevas dinámicas para la prevención de las violencias de género, en particular, frente a la ESCNNA, el uso y la utilización de los NNA.

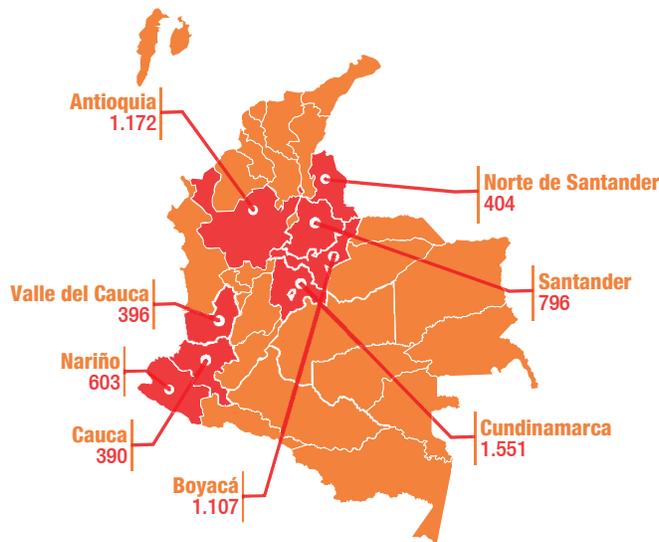
De acuerdo con la información reportada por las siguientes entidades en materia de oferta institucional para los Derechos Humanos, se pudo identificar que el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a

46. El SIVIGE está coordinado por: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

las Víctimas, la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General para la Nación y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos cuentan con programas para la atención de la VBG.

Uno de ellos es el Programa de Protección y Asistencia a las Víctimas del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior. En coordinación con otras entidades, brinda una asistencia inmediata, buscando garantizar los derechos de la víctima, mediante el retorno a su lugar de origen, un alojamiento adecuado, asistencia inmediata en salud, asesoría jurídica, la expedición de documentación y condiciones de seguridad para la víctima. Posteriormente, brinda acompañamiento para el restablecimiento de los derechos de la víctima, en términos de salud, educación, trabajo, acceso a la justicia y seguridad.

Otra experiencia para resaltar es la estrategia de la Unidad para las Víctimas dirigida a la reparación integral para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, a la que han accedido más de 2.000 mujeres. Por este hecho, cerca de 6.000 más han recibido su indemnización por vía administrativa, gracias a la Ley 1448 de 2011.



DEPARTAMENTOS CON MAYOR OFERTA EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VBG

Por otro lado, se han identificado los departamentos con mayor capacidad institucional para atender las VBG, mediante las diferentes entidades que hacen presencia en el territorio en los componentes de prevención, promoción, protección, realización y garantías de no repetición. Se evidencia que el 11% de la oferta institucional en garantía de derechos se encuentra en Antioquia y Boyacá, seguidos por Cundinamarca con un 10%, Santander con 8%, Nariño con el 6% y un 4% en los departamentos de Bolívar, Tolima, Norte de Santander, Valle del Cauca y Cauca.

Fuente: Elaboración Propia a partir de registros de entidades nacionales en el mapa de oferta de derechos humanos 2016

5.3. Retos para el futuro

Las modalidades de violencia analizadas tienen un relacionamiento complejo, que es necesario continuar indagando si se quiere entender claramente el fenómeno de violencias por condiciones de género. Al tratarse de un problema de salud pública, como sociedad debemos entender las condiciones de vulnerabilidad y los factores determinantes para la ocurrencia de los actos violentos que, sumados a otros factores persistentes en el ámbito territorial y en los imaginarios culturales, desencadenan en las vulneraciones.

Los datos ponen de manifiesto que los delitos contra la integridad y la libertad sexual en el marco del conflicto armado han disminuido, y que el fenómeno de violencia basada en género adquiere mayor predominancia en las zonas urbanas ligadas a dinámicas de conflictividad social.

Así, uno de los retos estratégicos de las instituciones consiste en fortalecer capacidades en la atención integral a las víctimas y, puesto que esta violencia a menudo es resultado de un ciclo de violencia previo, ampliar el acceso a la justicia por parte de las víctimas. Así mismo, se requiere que las acciones institucionales aborden los factores de riesgo.

La información recopilada permite un acercamiento a los fenómenos de violencia basada en género que deben ser estudiados, entendidos y abordados institucionalmente con mayor rigurosidad. Es necesario robustecer los sistemas de información con un enfoque de derechos que permita enriquecer las lecturas de los fenómenos de violencia, en el sentido que lo viene realizando el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género.

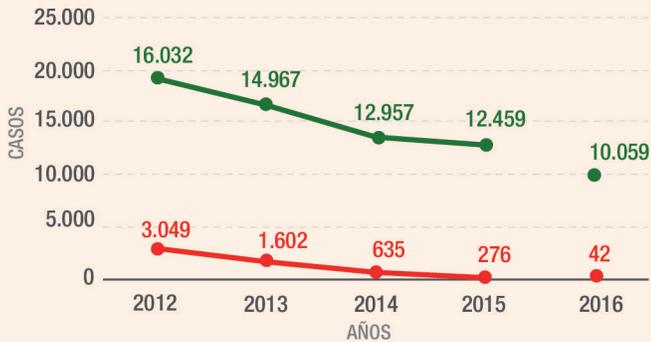
Igualmente, se requieren acciones de promoción del respeto por los derechos humanos, las diferencias y las identidades, de manera que se posicione y asuma una cultura basada en derechos en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario. En el actual escenario de transición y construcción de una paz estable y duradera, se recomienda profundizar el trabajo que permita dejar atrás los imaginarios de violencia y situar a todos los individuos como actores pasivos en la construcción de una paz positiva, donde se facilite el abordaje no violento de los conflictos.



6. PROTEGER LA VIDA Y LA INTEGRIDAD

Infografía 05. Homicidio en el marco y fuera del conflicto armado

HOMICIDIO EN EL MARCO Y FUERA DEL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO



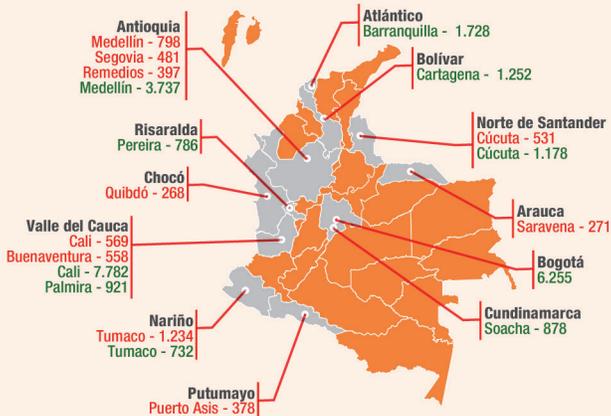
MARCO DEL CONFLICTO UARIV CONTEXTO GLOBAL DIJIN

Fuente: DIJIN (Fecha de corte: oct-2016) UARIV (Fecha de corte: Dic-2016).
Elaboración propia

DE ACUERDO AL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS DE LA UARIV DURANTE EL PERIODO 2012- 2015 SE HA PRESENTADO UNA DISMINUCIÓN DE 98% DE LOS REGISTROS DE HOMICIDIOS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO. ENTRE ENERO Y NOVIEMBRE DE 2016 SE PRESENTARON 42 CASOS, CIFRA MUY INFERIOR A LOS 276 OCURRIDOS DURANTE EL 2015.

POR SU PARTE, EL NÚMERO DE HOMICIDIOS GLOBAL SEGÚN EL OBSERVATORIO DEL DELITO DE LA DIJIN HA TENIDO UN COMPORTAMIENTO SIMILAR QUE EVIDENCIA UNA DISMINUCIÓN ENTRE 2012 Y 2015 DE UN 37%. ENTRE ENERO Y OCTUBRE DE 2016 SE HA PRESENTADO UNA DISMINUCIÓN DE 3,2 % FRENTE A LOS MISMOS MESES DE 2015, ES DECIR, 332 HOMICIDIOS MENOS.

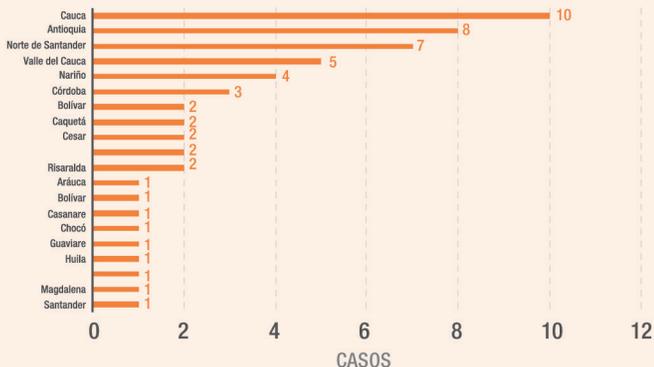
MUNICIPIOS MÁS AFECTADOS POR HOMICIDIO EN Y FUERA DEL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO



DIJIN UARIV

Fuente: Delito de homicidio, DIJIN 2012- 2016
Hecho victimizante homicidio, UARIV 2012- 2016

DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE HOMICIDIOS DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN 2016



Fuente: Elaboración de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
Fecha de corte nov de 2016

Infografía 06. Amenazas en el marco y fuera del conflicto armado

AMENAZAS EN EL MARCO Y FUERA DEL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO



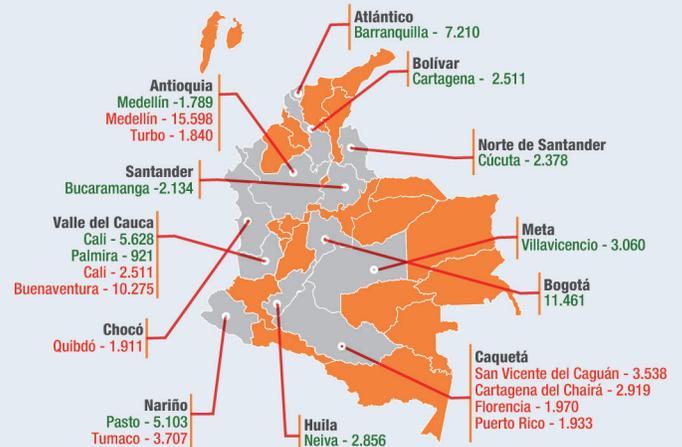
MARCO DEL CONFLICTO UARIV CONTEXTO GLOBAL DIJIN

Fuente: Elaboración propia con información de la UARIV (Fecha de corte: 2012 - 2016 ene-dic) y DIJIN (Fecha de corte: 2012 - 2016 ene-jul)

DE ACUERDO AL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS DE LA UARIV DURANTE EL PERIODO 2012 - 2016 SE HA PRESENTADO UNA DISMINUCIÓN DE 80% DE LOS REGISTROS DE AMENAZAS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO.

POR SU PARTE, EL NÚMERO DE AMENAZAS GLOBAL SEGÚN EL OBSERVATORIO DEL DELITO DE LA DIJIN HA TENIDO UN INCREMENTO SIGNIFICATIVO ENTRE 2012 Y 2015 QUE LLEVÓ ESTE NÚMERO DE REGISTROS A 38.007. ASÍ MISMO, ENTRE ENERO Y JULIO DE 2016 SE PRESENTARON 14.637.

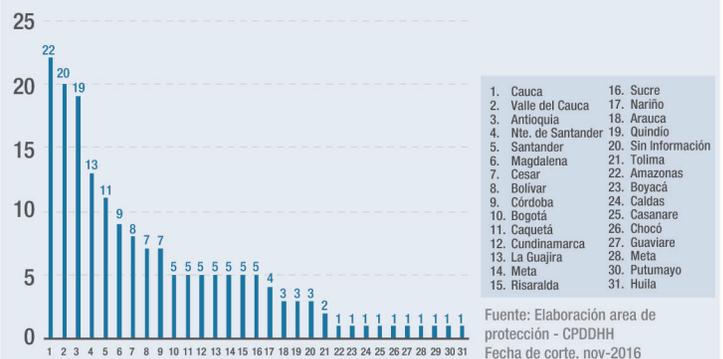
MUNICIPIOS MÁS AFECTADOS POR AMENAZA EN Y FUERA DEL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO



DIJIN UARIV

Fuente: Delito de amenaza, DIJIN 2012- 2016
Hecho victimizante amenaza, UARIV 2012- 2016

NÚMERO DE AGRESIONES CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN 2016



Fuente: Elaboración area de protección - CPDDHH
Fecha de corte. nov-2016

6.1

Contexto general

Hoy Colombia registra los niveles más bajos de homicidio de las últimas cuatro décadas dentro y fuera del conflicto armado. De acuerdo al Registro Único de Víctimas, durante el periodo 2012-2015 se ha presentado una disminución de 98% de los registros de homicidio en el marco del conflicto armado. Entre enero y noviembre de 2016 se presentaron 42 casos, cifra muy inferior a los 276 ocurridos durante todo el 2015. Entre enero de 2012 y noviembre de 2016, los municipios más afectados por este delito fueron: San Andrés de Tumaco (1.234), Medellín (798), Buenaventura (558), Cúcuta (531), Cali (569), Segovia (481), Remedios (397), Puerto Asís (378), Saravena (271) y Quibdó (268).

Por su parte, el número de homicidios global, según el Observatorio del Delito de la DIJIN, ha presentado una disminución del 37% entre 2012 y 2015. Entre enero y octubre de 2016 la disminución fue de un 3,2% frente a los mismos meses de 2015, es decir, 332 homicidios menos. Los municipios que presentaron mayor afectación por este delito fueron: Cali (7.782), Bogotá (6.255), Medellín (3.737), Barranquilla (1.728), Cartagena (1.252), Cúcuta (1.178), Palmira (921), Tumaco (732), Soacha (878) y Pereira (786).

De otro lado, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos ha elaborado la 'Bitácora de Protección', a partir de la cual en 2016 documentó 56 casos de homicidios a defensores de derechos humanos. La fuente principal son las comunicaciones o derechos de petición allegados por líderes, defensores de derechos humanos, organizaciones sociales y de la sociedad civil, y reportes de información de organismos internacionales. A partir de este instrumento, consolidó 56 casos de asesinatos documentados a través de los siguientes canales: seis casos reportados simultáneamente por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH), Marcha Patriótica y la organización Somos Defensores, 34 casos reportados por OACNUDH y Somos Defensores y 16 solamente reportados por OACNUDH.

Por otra parte, el Registro Único de Víctimas evidencia una disminución del 80% en las amenazas ocurridas en el marco del conflicto armado. Entre enero y comienzos de diciembre, se presentaron 9.517 casos, cifra muy inferior a los 30.661 ocurridos durante 2015. Entre enero de 2012 y noviembre de 2016, los 10 municipios donde se han presentado más amenazas en ese contexto son: Medellín (15.598), Buenaventura (10.275), San Andrés de Tumaco (3.707), San Vicente del Caguán (3.538), Cartagena del Chairá (2.919), Cali (2.511), Florencia (1.970), Puerto Rico (1.933), Quibdó (1.911) y Turbo (1.840).

Se observa, sin embargo, un repunte del número de amenazas fuera del conflicto armado. Esto impone al Gobierno Nacional el desafío de generar mayores acciones para la protección de los derechos de los colombianos, en especial de quienes ejercen roles de defensa de derechos humanos y acciones preventivas para que puedan ejercerlos plenamente.

El Observatorio del Delito de la DIJIN muestra que entre 2012 y 2015 hay un incremento de amenazas significativo, que llevó el número de registros a 38.007 casos. Por su parte, durante los primeros siete meses del 2016 se presentaron 14.637 casos de amenazas.

En la mencionada Bitácora de Protección, desde el primero de enero al 30 de noviembre de 2016, se reportan 176 casos de agresiones que incluyen amenazas individuales y colectivas, atentados y homicidios. Estos últimos, que ya fueron referidos previamente, se incluyen para mostrar un panorama más completo de las agresiones contra este tipo de población. Entre ellas, se reportaron 89 amenazas a defensores de derechos humanos, líderes sociales, activistas, integrantes de movimientos políticos, víctimas del conflicto armado,

reclamantes de tierras, líderes LGBTI, sindicalistas, entre otros; 23 amenazas colectivas que hacen referencia a panfletos donde mencionan a varias personas u organizaciones y ocho atentados contra líderes sociales, reclamantes de tierras, sindicalistas y miembros de movimientos políticos.

Esta Consejería ha remitido todos los casos mencionados a la Fiscalía General de la Nación para el impulso de las investigaciones, realizando seguimiento permanente y solicitando información sobre el desarrollo de las investigaciones y buscando su impulso, esclarecimiento y juzgamiento de los responsables.

6.2

Acciones del Estado

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos mantiene permanente interlocución con organizaciones de víctimas, dirigentes sindicales, representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, periodistas y organizaciones indígenas, con el fin de aunar de forma correcta la información sobre los niveles de riesgo de sus miembros ante las instancias interinstitucionales de valoración de riesgos y así hacerlos objetivos.

Así mismo, ha recomendado medidas de protección para que estas sean las más idóneas y se implementen oportunamente. Además, participa en los espacios que el Gobierno Nacional ha dispuesto para la adopción de las garantías materiales de protección a los defensores de derechos humanos, en especial frente a los grupos poblacionales prioritarios: defensores de derechos humanos, líderes sociales, activistas, sindicalistas y periodistas.

Frente a las situaciones presentadas, el 22 de noviembre de 2016 el Presidente de la República lideró una reunión con la Comisión de Alto Nivel para la Protección de los Derechos Humanos en la Casa de Nariño, en donde ordenó implementar, con sentido de urgencia, medidas para proteger a líderes comunales y defensores de derechos humanos. El mandatario advirtió: “No vamos a permitir que los violentos pongan en riesgo los avances y las esperanzas de la paz”. Además, se ha consolidado un grupo interinstitucional de seguimiento a las situaciones de los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Adicionalmente, la Consejería Presidencial forma parte de la Mesa Nacional de Garantías a Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales, en la que participan de forma tripartita Estado, sociedad civil y comunidad Internacional. Su objetivo principal es favorecer una interlocución permanente para revisar problemáticas que afectan la labor de los y las defensoras de derechos humanos, en temas como prevención, protección e investigación, y a partir de allí, revisar los ajustes de políticas públicas.

El Gobierno Nacional está trabajando en consolidar las Mesas Territoriales de Garantías a Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales, en las regiones priorizadas por las organizaciones defensoras de derechos humanos, para generar compromisos puntuales de las autoridades locales y desarrollar un trabajo más específico en el terreno.

La Consejería Presidencial de Derechos humanos ha contribuido al fortalecimiento de los escenarios territoriales para la protección de los defensores de derechos humanos. Esto incluye al Cauca, una de las regiones que registra mayor número de casos de homicidios y de amenazas contra defensores de derechos humanos. Durante el 2016 se reactivó la Mesa Territorial de Garantías a Defensores de Derechos Humanos

en el departamento. A partir de allí se han venido desarrollando diversas acciones en materia de prevención, protección e investigación, en concertación con los actores territoriales. Adicionalmente se llevó a cabo una reunión de Alto nivel con la presencia del Ministerio del Interior, donde se acordaron medidas de tipo político. También se dinamizó el trabajo de la Mesa Territorial de Garantías a Defensores de Derechos Humanos de Antioquia, en el marco del cual se diseñará un plan de acción para tender las problemáticas identificadas.

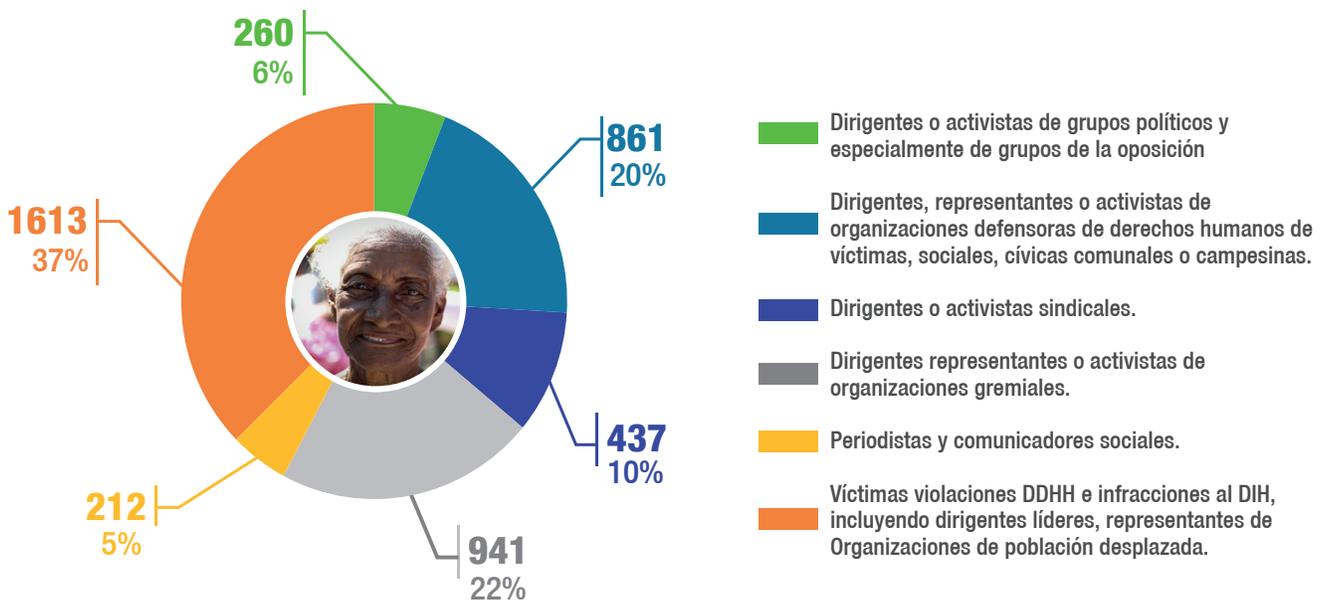
Así mismo, el Gobierno Nacional incidió en la expedición, por parte de la Fiscalía General de la Nación, de la resolución N° 249 del 19 de febrero de 2015, la cual conformó el Grupo de Tareas Especiales, para investigar amenazas por medios virtuales, y la resolución N° 01783 del 31 de agosto de 2015, que conformó el Grupo de Tareas Especiales para priorizar investigaciones de graves violaciones de derechos humanos contra defensoras y defensores de derechos humanos. Desde este espacio se ha dado impulso a las investigaciones de los asesinatos cometidos contra defensores o líderes sociales.

En adición, el Gobierno Nacional ha fortalecido la labor de la Unidad Nacional de Protección, con el fin de garantizar a población que ejerce acciones de promoción y defensa de los derechos humanos los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal. Se busca con ello que puedan ejercer libremente su acciones, particularmente en relación con el ejercicio de los derechos políticos.

Desde la Unidad Nacional de Protección se expidió el Protocolo de análisis de riesgo para la población indígena, el cual se construyó conjuntamente con las organizaciones indígenas y con el fin de evaluar el riesgo de estas poblaciones, aplicando debidamente el enfoque diferencial y facilitando la implementación de las medidas de protección.

Durante el 2016 la Unidad Nacional de Protección entregó 4.324 esquemas de protección a seis tipos de población que ejercen un rol de liderazgo y defensa de los derechos humanos. Del número total, 2.979 fueron hombres (69%) y 1.345 mujeres (31%).

Gráfica 05. Medidas de protección adoptadas para seis grupos poblacionales 2016



Fuente: Unidad Nacional de Protección 2016. * Fecha de corte noviembre de 2016

Teniendo en cuenta que la población desplazada ejerce un rol fundamental en la implementación participativa de la política pública de víctimas, durante el 2016 el Gobierno nacional ha protegido a 1.613 víctimas del conflicto armado, incluyendo dirigentes, líderes y representantes de organizaciones de población desplazada, principalmente en Chocó (173) Valle del Cauca (161), Antioquia (152), Bolívar (109), Cundinamarca(105), Cesar (89), Nariño (85), Cauca (83), Meta (80) y Tolima (64).

En cuanto a la protección para dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas comunales o campesinas fueron entregados 861 esquemas en los departamentos de Cundinamarca (180), Valle del Cauca (92), Antioquia (81), Santander (68), Cauca (55), Norte de Santander (51), Bolívar y Meta (48), Sucre (180) y Nariño (23). En los restantes 17 departamentos se protegieron 190 de estos líderes, correspondiente al 22%.

Por otro lado, bajo la categoría dirigentes o activistas sindicales se entregaron 437 esquemas en los departamentos de Valle del Cauca (97), Santander (83), Atlántico (51), Antioquia (48), Arauca (22), Huila (18), Norte de Santander (17), Córdoba (12) y Bolívar (11). Cabe mencionar que en el Distrito de Bogotá se entregaron 16 de estos esquemas. En los restantes 10 departamentos protegieron 62 personas, equivalente al 14%. Según la Unidad Nacional de Protección en 2016 se han protegido 212 periodistas y comunicadores en los departamentos de en Cundinamarca (56), Antioquia (22), Valle del Cauca (16), Arauca (14), Tolima (11), Cauca (10), Cesar (9), Casanare (8), Atlántico y Magdalena (7) personas. En los restantes 15 departamentos se protegieron 56 de estos líderes, equivalente al 25%.

En cuanto a los dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de la oposición con esquema de protección se protegieron 260 de ellos en los departamentos de Valle del Cauca (25), Arauca (22), Antioquia (19), Cundinamarca (18), Cauca, La Guajira y Tolima con (17), Caquetá (15), Guaviare y Norte de Santander (11). Los restantes 18 departamentos recibieron 88 esquemas, que representan el 34%.

Finalmente, se protegieron 941 dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales con esquema de protección, en los departamentos de Cauca (403); Nariño (123); Chocó (97); Valle del Cauca (92); Cundinamarca (67); Córdoba (50); Putumayo (31); Cesar (16); Caldas (13) y Tolima (12). En los restantes departamentos se protegieron 37 de estos líderes, aproximadamente el 4%.

6.3

Retos para el futuro

Para el Gobierno Nacional es fundamental la garantía y protección de los derechos humanos, en especial, el respeto de los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad. En este sentido, no hay mejor protección que contribuir a la prevención.

Uno de los principales retos consiste en fortalecer a las entidades del gobierno nacional para implementar conjuntamente medidas urgentes de protección a líderes comunales y defensores, con el fin de garantizar la participación y el desempeño de su labor.

Las entidades del orden nacional y territorial han de generar estrategias articuladas que prevengan la estigmatización o señalamiento contra los defensores de derechos humanos o líderes sociales. Para ello, es esencial facilitar la participación y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad que contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia y respeto por los derechos humanos.

Del mismo modo, es importante dar sostenibilidad a los diferentes espacios de interlocución con las organizaciones sociales y los defensores de derechos humanos, y de fortalecer junto con las autoridades locales estrategias de seguridad, prevención y protección.

Por último, uno de los mayores retos que afronta el Gobierno Nacional es impulsar los procesos de investigación, juzgamiento y sanción para avanzar con celeridad en las situaciones que atenten contra la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de los defensores de derechos humanos o líderes sociales. La justicia es el elemento fundamental para que los hechos de violencia que han sufrido líderes, organizaciones y comunidades no se vuelvan a repetir.



7. PLAN DE ACCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

En materia de derechos humanos y sector privado, el 2015 culminó en Colombia con la presentación oficial del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas (PNA), una herramienta con vigencia de tres años destinada a ordenar y avanzar en las acciones del Gobierno Nacional que permitan al Estado colombiano en su conjunto alcanzar el propósito de “proteger, respetar y remediar”⁴⁷.

Estos principios rectores establecidos por Naciones Unidas deben ser interpretados individual y colectivamente, en términos de mejorar las normas y prácticas relacionadas con las empresas y los derechos humanos, y así obtener resultados tangibles para la población y la sostenibilidad social. Además, constituyen un marco orientador de la Estrategia Nacional de Garantía de Derechos Humanos 2014-2034, donde se enmarca el PNA.

Dicho Plan busca armonizar la protección de los derechos humanos con el desarrollo económico y, entre sus principios, incluye el enfoque diferencial, que contempla las necesidades y particularidades del territorio. El PNA centra su mirada especialmente en tres sectores: minero-energético, infraestructura y agroindustria.

Desde su concepción, el Plan considera importante atender nuevas conflictividades que puedan surgir como consecuencia de la intervención de las empresas en el territorio en un escenario post-acuerdo. Por eso, trata de sentar las bases de mecanismos de resolución de conflictos, a partir de la promoción de la transparencia y el fortalecimiento del diálogo entre actores.

Si bien el plan está sujeto a una implementación gradual y progresiva, el documento en sí mismo constituye una herramienta de organización de carácter dinámico que permite la reflexión al interior del Gobierno, así como una constante revisión y evaluación. De hecho, implica un ejercicio coordinado entre la sociedad civil, las empresas y las entidades en el proceso de implementación.

Así, el Plan fue formulado a partir de los tres pilares de los principios rectores (proteger, respetar, remediar), que a su vez se abordan a través de 11 líneas de acción.

Tabla 02. Líneas de acción del Plan Nacional en Derechos Humanos y Empresa

Coordinación Institucional
Estado como actor económico
Participación efectiva de la sociedad civil
Orientación del estado para el respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales
Debida diligencia en derechos humanos
Cultura en Derechos Humanos y construcción de paz en el sector empresarial
Participación efectiva de la sociedad civil
Respeto a los derechos humanos como ventaja competitiva
Responsabilidad social empresarial y respeto a los derechos humanos
Mecanismos judiciales y administrativos
Mecanismos no judiciales

Fuente: Elaboración de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

47. Asamblea General de las Naciones Unidas, RUGGIE John, 17° periodo de sesiones, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.

7.1.

El Plan Nacional de Acción como una herramienta para la construcción de paz

El Gobierno Nacional se ha caracterizado por su esfuerzo en mejorar la situación de derechos humanos en el país. Alcanzar una Colombia en paz será la mejor garantía para su respeto y promoción.

Durante la etapa de posconflicto pueden evidenciarse conflictividades sociales relacionadas con la actividad empresarial. Para abordarlas, se requiere un esfuerzo conjunto entre Estado, empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional, tanto en términos de prevención como de remediación si se presentan vulneraciones.

El Plan está coordinado con el Marco de Empresas y Paz, que está siendo diseñado por la Dirección de Posconflicto junto con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Entre otros aspectos, el Marco contempla un papel mucho más activo por parte de las empresas en las transformaciones positivas que requiere el país, apostando por la debida diligencia y un enfoque de acción sin daño⁴⁸. Este enfoque aplica criterios éticos y valores de convivencia humana en condiciones de pluralidad y multiculturalidad, fundamentados en las nociones de dignidad, autonomía y libertad.

En este sentido, se destacan las estrategias y programas existentes para la promoción de la reconciliación, que requieren un apoyo decidido en los ejercicios de memoria histórica, además de una mayor participación de las empresas en la inserción laboral y productiva de las víctimas del conflicto y las personas en proceso de reintegración. Así mismo, el Gobierno colombiano apoyará la difusión e intercambio de experiencias a través de sus embajadas y misiones diplomáticas en el extranjero, con miras a optimizar la implementación del Plan.

Para este fin, se vincularán no solo entidades del Estado, sino que también se establecerán alianzas estratégicas con cámaras de comercio, gremios, organizaciones sociales, sindicatos y otros actores relevantes para su adaptación al contexto territorial. Colombia reconoce hoy la importancia de la participación de todos los actores sociales para llevar a cabo las transformaciones positivas que requiere el país.

En el marco de la implementación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, se destacan los siguientes tres elementos:

- **Capacitación de empresas, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil del orden nacional y territorial.** Con el apoyo de aliados estratégicos como el Comité Minero Energético (CME), Global Reporting Initiative, Vincular, CREER, International Alert y Sustentia, entre otros, se llevaron a cabo capacitaciones en temas relacionados con los principios rectores, la iniciativa de Principios Voluntarios⁴⁹, los contenidos del Plan Nacional de Acción e informes de sostenibilidad.
- **Diseño de proyectos pilotos que permitan la regionalización y materialización del Plan en territorio.** Para lograr este propósito se cuenta con el apoyo de empresas como Anglo Gold, OXY, Cerrejón, Drummond y Prodeco, que se han comprometido a llevar a cabo acciones para el respeto de los derechos humanos y con mejorar el relacionamiento con las poblaciones afectadas por la actividad empresarial

48. Ver al respecto: Vela Mantilla, Margarita María; Rodríguez Fernández, Julia Esmeralda; Rodríguez Puentes, Ana Luz y García Muñoz, Lina María, Acción Sin Daño como aporte a la Construcción de Paz: Propuesta para la Práctica, Universidad Nacional de Colombia- Fundación Synergia, Armonía Impresores, Bogotá D.C., 2011.

49. Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos (acceso: 02 de diciembre de 2016): <http://cmecolombia.co/principios-voluntarios/>

en el territorio. En este campo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos facilita espacios de diálogo y concertación con autoridades locales, instituciones regionales y organizaciones con el fin de generar claridades y contribuir a garantizar los derechos de los involucrados en el proceso de operación empresarial.

- **Avance en el cumplimiento de compromisos internacionales con la implementación de la Iniciativa de Principios Voluntarios.** Bogotá fue sede de la “Plenaria anual de los Principios Voluntarios” en abril de 2016, con la colaboración del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la participación de entidades como el Ministerio de Minas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Bajo la premisa ‘liderar desde el ejemplo’, la Consejería ha presentado en varios escenarios los diferentes avances en implementación de normas, ajustes normativos, fortalecimiento a la capacidad institucional y coherencia del Estado, así como a la adaptación de normas internacionales al contexto local.

7.2.

Progreso de las líneas del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas

Un repaso más exhaustivo de las acciones incluidas en el Plan Nacional de Acción que se han llevado a cabo permite observar lo siguiente:

- **Conformación del Grupo Interinstitucional de Derechos Humanos y Empresas.** Integrado por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Transporte; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Trabajo; Departamento Administrativo de Prosperidad Social; Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, cuenta con el acompañamiento de entidades con funciones de control y vigilancia como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (Acción 1.1, 1.2).
- **Proceso de formulación de la Comisión Asesora.** Se trata de un organismo asesor del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Derechos Humanos y Empresa, conformado por organizaciones de la sociedad civil, empresas y comunidad internacional, dirigido a contribuir y hacer seguimiento a la implementación del PNA. La Comisión estará integrada por comunidades étnicas, sindicatos, universidades, organizaciones no gubernamentales, universidades, iniciativas multiactor, gremios y la Defensoría del Pueblo. La elección de esta comisión asesora se desarrollará en el marco de las instancias y mediante los mecanismos previstos por cada una de las organizaciones para estos fines (Acción 1.3).
- **Micrositio web.** Se encuentra en proceso de fortalecimiento y está creado para difundir información sobre el Plan Nacional de Acción y estándares internacionales (Acción 4.2).
- **Capacitación de empresas, sociedad civil y entidades del Estado.** Se han realizado 11 talleres regionales, en zonas especialmente afectadas por el conflicto armado como Antioquia o Valle del Cauca, donde han participado diversos sectores empresariales: industrias extractivas, transporte, textiles, hoteleras, de palma, de caña (Acción 3.1).
- **Formulación de proyectos pilotos con empresas en Colombia.** Esto tiene por objetivo trabajar en temas relacionados con la capacitación para el diálogo, la construcción de confianza, la recomposición del tejido social, el análisis de contexto y la mitigación de riesgo para evitar las vulneraciones a Derechos Humanos en los territorios.

- **Reconocimiento anual para pequeñas y medianas empresas (PYME) y empresas grandes sobre derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se está trabajando en el diseño y formalización de un reconocimiento al impacto positivo de la actividad empresarial en los Derechos Humanos, dirigido a empresas y sectores en donde la aplicación y contribución a los Principios Rectores y los Objetivos de Desarrollo Sostenible son sus principales criterios (Acción 8.3).
- **Empresas del Estado.** Reconociendo la importancia de la gobernanza corporativa, Colombia ha venido estableciendo los lineamientos, la institucionalidad y la normatividad necesaria para que el Estado sea un propietario informado, activo y responsable que dirija sus empresas. Mediante el CONPES 3581 de 2015, se trazó un plan de trabajo que ha venido implementándose de manera gradual. Se expidió el Decreto 2384 de 2015, mediante el cual se creó la Dirección General de Participaciones Estatales, a instancias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene a su cargo dirigir el desarrollo e implementación de una estrategia global de propiedad y de gestión de participaciones de la Nación, buscando la generación de valor del patrimonio estatal y la eficiencia en su portafolio, así como los instrumentos y estándares de buenas prácticas (Capítulo 2).
- **Construcción del mapeo de la oferta institucional en materia de remedio no judicial.** Con el apoyo de las entidades competentes (Acción 10.2).
- **Tratados de libre comercio y contratos de inversión.** Se viene trabajando en la inclusión de cláusulas o criterios sobre derechos humanos en todos los contratos de comercio e inversión (Acción 2.3).
- **Proyecto en remediación.** Con el apoyo de la cooperación internacional y de organizaciones aliadas, se está adelantando un proyecto para identificar elementos de un sistema de acceso a remedio no judicial para grupos de interés impactados por operaciones empresariales. En ese marco, se han realizado más de 50 entrevistas a distintas áreas y dependencias de 14 instituciones del Estado a nivel nacional y en tres regiones priorizadas, que serán objeto de diálogo entre las instituciones, las empresas, sociedad civil e iniciativas multiactor (Capítulos 10, 11).
- **Espacio bilateral con la Defensoría del Pueblo.** La Defensoría también ha creado un Grupo de Trabajo interno de derechos humanos y empresa para fortalecer su trabajo en el tema. (Capítulo 10).
- **Fortalecimiento del Punto Nacional de Contacto (PNC) de las Líneas Directrices de la OCDE⁵⁰.** Se trata de la instancia encargada de divulgar y promocionar el instrumento y atender solicitudes relacionadas con el posible incumplimiento en la aplicación de las directrices por parte de una empresa multinacional. Actualmente, se trabaja en el fortalecimiento del PNC a partir de la promoción y divulgación⁵¹ de la existencia del punto, así como con la interlocución entre empresas multinacionales y el punto para la orientación a acceso a medidas alternativas para la resolución de conflictos (Acción 11.3).
- **Género.** Creación del sello “Equipares”, a través del Ministerio de Trabajo y la Consejería para Equidad de la Mujer, con el fin de incentivar a las empresas a fortalecer su compromiso por la igualdad de género en sus estructuras organizacionales. Países como México, Chile, Argentina, Paraguay y Costa Rica tienen un sello similar (Acción 4.6). Por otro lado, el Ministerio de Minas capacitó 60 mujeres indígenas líderes, que habitan en áreas de influencia de proyectos del sector minero energético,

50. Las Directrices promueven la debida diligencia para identificar, prevenir y mitigar los impactos negativos, reales y potenciales, de las actividades empresariales. Estos procesos deben convertirse en una parte integral de la toma de decisiones de la empresa y de los sistemas de gestión de riesgos.

51. Ver: “Guía de la debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales en las áreas de conflicto o de alto riesgo” y “Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales”.

logrando relaciones más amigables entre el sector y las comunidades y al mismo tiempo empoderando a las mujeres en mecanismos de defensa a sus derechos (Acción 4.6).

- **Transparencia y lucha contra la corrupción:** Existen compromisos de transparencia y ética de las empresas del sector eléctrico, así como los códigos de ética y transparencia de la Cámara Farmacéutica de la ANDI, de la Cámara de Dispositivos Médicos e Insumos para la Salud de la ANDI, de Afidro, el gremial de Feceazar. También se han suscrito otros documentos, como el Pacto sectorial por la transparencia y la lucha en contra de la corrupción de Campetrol, el Pacto de transparencia de las empresas suecas⁵² en Colombia (Acción 7.5).
- **Prevención de vulneraciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.** A partir de la adaptación de los principios rectores de las Naciones Unidas para la garantía de los Derechos de los Niños, gracias al apoyo de UNICEF, se han desarrollado estrategias para la medición de impacto de su actividad empresarial en los derechos de los niños, así como para la generación de recomendaciones que permitan un actuar responsable en temas específicos. Así, se ha logrado una ruta de formación a las Fuerzas Militares en la prevención de riesgos de vulneración a niños, niñas y adolescentes; la inclusión del enfoque de niñez en el Plan de Acción de la Iniciativa de Principios Voluntarios y el Plan de trabajo con UNICEF (Acción 4.7 y 4.8).
- **Iniciativas con múltiples actores ('multiactor').** Se han desarrollado diversas iniciativas de este tipo, entre las que se encuentran: Guías Colombia,⁵³ que aborda lineamientos sobre trabajo decente, la compra y la adquisición de derechos sobre la tierra y derecho de uso, entre otros temas para una adecuada conducta empresarial en escenarios complejos, con base en el diálogo constructivo sobre buenas prácticas y temas sensibles en Derechos Humanos; y el Compromiso Ético Suizo⁵⁴, que es la promesa de valor que realizan 17 empresas suizas en Colombia para formular guías que permiten establecer conductas mínimas para que las empresas desarrollen su actividad en el marco de los Derechos Humanos en tres temas (discriminación e inclusión, transparencia y medio ambiente). También se dio un compromiso de empresas británicas⁵⁵ para apoyar el proceso de paz, y se fortalecieron iniciativas multi-actor existentes, como la del Comité Minero-Energético, al que se sumaron las misiones acreditadas en Colombia de Canadá, Países Bajos, Estados Unidos y Reino Unido y empresas como Repsol (Acción 4.1).
- **Principios Voluntarios:** La plenaria anual de los Principios Voluntarios se realizó en Bogotá en abril de 2016 con el apoyo de Estados Unidos. La iniciativa ha publicado varias recomendaciones a las empresas en temas como: gestión de convenios de colaboración y gestión de riesgos de derechos humanos. Actualmente, se está trabajando en un plan de acción con la Fuerza Pública, la participación en el pilar de Gobierno, y la ruta de trabajo para presentar en la Plenaria de Ottawa los avances de Colombia en la implementación de la iniciativa en un escenario de transición como el de nuestro país (Acción 5.4).

52. Firmantes: Embajada de Suecia, Secretaría de Transparencia, Atlas Copco cd, Atlas Copco, Tetra Pak, Pacto Global Colombia, Ericsson, Skanska, ABB LTDA, Scania, Kream, Chameme, Golfo Escandinavia, Securitas, Astra Zeneca, Electrolux, OMIA, SKF y Saab.

53. Miembros: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Vicepresidencia, ABB, Anglo Gold Ashanti Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Bavaria, Fundación Ideas para las Paz, ANDI, Coca Cola, Eco Petrol, Sisma Mujer, Institute for Human Rights and Business, InduPalma, International Alert, EPM, International Business Leaders Forum, Isagen, Nestlé, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos en Colombia, la Organización Internacional para las Migraciones, Pacific, Palmares, Redprodepaz, Red Pacto Global Colombia, Telefónica, Tipiel, Energía de Bogotá, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y la Fundación Renacer.

54. Firmantes: ABB, Adecco, Sika, Syngenta, Holcim, Roche, Novartis, Clariant, SGS, Credit Suisse, DHL, Cotecna, Panalpina, Prodeco, Nestlé, UBS y Givaudan

55. En una declaración abierta, el Gobierno británico y 20 empresas de capital británico con presencia en Colombia manifestaron su apoyo al proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Así lo expresaron en un taller de Empresas, Paz y Derechos Humanos efectuado en Bogotá, en el marco de la visita que realizó a Colombia, el Ministro de Comercio e Inversión del Reino Unido, Lord Price. Entre las firmas británicas que apoyaron a Colombia en el proceso de paz están Carreón, Cerromatoso, Diageo, Ernst & Young, G4S Security Solutions, Unilever y Price Water House Coopers, entre otras.

7.3.

Avances sobre sectores priorizados

El Gobierno Nacional aborda de manera prioritaria los sectores minero-energético, de agroindustria y de infraestructura vial debido a que generan mayor conflictividad social por sus impactos en derechos humanos y el medio ambiente. Por este motivo, se enfatiza el diseño de estrategias para que las empresas pertenecientes a estos sectores mejoren su gestión con las comunidades de los territorios en donde operan. Algunos de los avances son:

- **Agricultura:** Memorando de entendimiento con el Ministerio de Trabajo con el fin de erradicar el trabajo infantil y el abuso sexual en el sector agrícola.
- **Infraestructura.** Se está consolidando una ruta de trabajo conjunto para activar el sector de la infraestructura en la implementación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas. Actualmente, la Agencia Nacional de Infraestructura tiene, dentro de las cláusulas de contratación y adjudicación para los proyectos de cuarta generación y vías de mayor importancia en el país, una especial que hace referencia al respeto y protección de los derechos humanos. Se adelanta además un proceso de capacitación y formulación de guías para el manejo de la conflictividad social producto de la operación empresarial en el territorio, así como el fortalecimiento al proceso de consulta previa que se realiza para la adjudicación y compra de territorios donde se realizan las obras de infraestructura.
- **Minero energético.** Se ha logrado la articulación de diferentes agencias para la formulación de proyectos pilotos, para el trabajo en espacios multiactor y para la implementación del presente Plan Nacional de Acción. Se ha creado un Grupo de Trabajo del Carbón para desarrollar de manera conjunta entre varias empresas del sector, el Ministerio de Minas y Energía, y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos un diálogo que reúna a empresas, organizaciones sociales y entidades del Estado acerca de remedio no judicial y debida diligencia.

7.4.

Retos para el futuro

El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas tiene una vigencia de tres años, y la capacidad de ser revisado, monitoreado y ampliado en el futuro. Dada su novedad, los tres principales desafíos que identifica la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos son:

- **Mantener el compromiso político.** Con el Plan Nacional de Acción se ha incluido la agenda de los derechos humanos en las operaciones empresariales. Mantener este tema como una prioridad de Gobierno, con enfoque preventivo, es uno de los retos de más alto nivel.
- **Fortalecer la construcción colectiva.** Este Plan es el resultado del diálogo participativo entre empresarios, representantes de la sociedad civil, académicos, funcionarios de las entidades nacionales y territoriales, y el acompañamiento de la comunidad internacional. Los escenarios de diálogo multi-actor han facilitado la discusión sobre la aplicación de los estándares internacionales en materia de empresas y derechos humanos y tienen el reto de generar recomendaciones para mitigar el riesgo de la operación empresarial y la construcción de consensos entre los participantes.
- **Adaptar los Principios Rectores al contexto nacional.** Los Principios Rectores se están empleando en Colombia como instrumento para afianzar una estrategia de construcción de paz. Un país sin conflicto armado permitirá encauzar mejor nuestros esfuerzos para velar por la máxima realización de todos los derechos.



8.

TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Una de las conclusiones más relevantes extraídas del proceso de construcción participativa de la política de derechos humanos es que propone incluir a la estructura de subsistemas del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, dos subsistemas nuevos: agenda de transición y construcción de paz, y gestión pública transparente y lucha contra la corrupción. Esta última, desde una perspectiva de cambio cultural, institucional y social, que modifique patrones de conducta que afectan la gobernabilidad, la gestión pública eficiente y la confianza ciudadana.

El objetivo del subsistema consiste, por tanto, en contribuir al goce efectivo de los derechos humanos a través del fortalecimiento institucional y normativo, para armonizar los mecanismos existentes con aquellos necesarios para la promoción de la gestión pública transparente y la lucha contra la corrupción, generando confianza en las instituciones del Estado⁵⁶.

De cara al posconflicto, se hace más evidente el vínculo entre la corrupción y las violaciones a los derechos civiles y políticos, así como a los derechos sociales, económicos y culturales⁵⁷. Esta relación existe en la medida en que la corrupción afecta directamente el acceso y la garantía de los derechos de la población, lo cual se manifiesta de manera particular en derechos de naturaleza prestacional como la salud, la educación y el suministro de bienes y servicios públicos para la construcción de una vida digna, entre otros⁵⁸.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, que tiene la misión de asesorar y apoyar al Presidente en el diseño de una Política Integral de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y coordinar su implementación, ha acogido esta perspectiva en el desarrollo de sus funciones, reconociendo la relevancia de abordar de manera conjunta dichos asuntos.

Por tal motivo, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, liderado por la Secretaría de Transparencia, ha analizado y medido las sanciones impuestas por actos de corrupción en sectores como la salud y la educación, los cuales se encuentran estrechamente relacionados con la realización de los derechos humanos, en tanto se trata de sectores vinculados particularmente con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales⁵⁹.

En materia de salud, de acuerdo con las cifras obtenidas de sanciones procedentes del Sistema de Información y Registro de Sanciones e Inhabilidades (SIRI) se tiene que:

- Se han impuesto 1.096 sanciones disciplinarias relacionadas con el sector salud en el periodo 2008-2015, siendo Bogotá D.C. la ciudad con mayor cantidad de sanciones impuestas con 288.
- En promedio, el 6% de todas las sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación⁶⁰, entre 2008 y 2015, corresponden a entidades vinculadas al sector salud.

56. Este capítulo temático fue elaborado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, a invitación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

57. Ungar Bleier, Elisabeth. "Derechos Humanos y Corrupción". 26 de noviembre, 2014. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/corruccion-y-derechos-humanos-columna-529885>

58. Consejería Presidencial para Derechos Humanos (2015). Estrategia Nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2034. Página 134.

59. Jaspers Fajjer, Dick. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Instrumentos y Obligaciones de los Estado. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población de la CEPAL.

60. Sin incluir a las Fuerzas Militares por el tipo de faltas sancionadas.

En este sentido, de acuerdo con la información del SIA Misional de la Auditoría General de la República se observa que:

- En promedio, el 8% de las sanciones fiscales impuestas por las contralorías entre 2008 y 2015 fueron impuestas a entidades pertenecientes al sector de la salud.
- En total se impusieron sanciones que ascienden a 1,43 billones de pesos entre 2010 y 2015⁶¹, lo cual corresponde al 3% de la cuantía de todos los fallos emitidos por las contralorías en el período en cuestión.

Ahora bien, en materia de educación y de acuerdo con la información extraída del mapa de riesgos realizado por la Secretaría de Transparencia con la ayuda técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se tiene que:

- Para el subsector de educación básica y media se identificaron 33 riesgos de corrupción, los cuales obedecen en su gran mayoría a un uso indebido de poder (52%), seguido de un uso indebido de los recursos del sector (36%) y en menor proporción (12%) riesgos relacionados a un uso indebido de información.
- Se evidenciaron vacíos y debilidades de tipo administrativo al interior de las entidades, especialmente en acciones relacionadas a procesos contractuales como contratación de obras de infraestructura, mobiliario escolar, contratación con colegios privados para la ampliación de la cobertura de educación pública y contratos de alimentación escolar, entre otros.

En esta misma materia, de acuerdo con el SIRI tenemos que:

- Las sanciones disciplinarias en el sector educativo entre 2008 y 2015 corresponden en promedio al 10,5% de todas las sanciones disciplinarias⁶².
- Las Secretarías de Educación territoriales fueron las entidades que presentaron el mayor porcentaje de sanciones disciplinarias, con 63% de todas las sanciones impuestas.

En cuanto a la información proporcionada por el SIA Misional de la Auditoría General de la República sobre las sanciones fiscales, se estableció que:

- El 4,7% fueron impuestas a entidades del sector de la educación.
- Este porcentaje se redujo en tres puntos porcentuales al pasar de 6% en 2010 a 3% en 2015.
- Las entidades en las que se abrieron más procesos fiscales fueron la Secretaría de Educación y las Universidades, las cuales representaron 83% de todos los procesos ordinarios abiertos en el sector entre 2008 y 2015, así como 78% de las sanciones.

61. Es necesario aclarar que de este total, 1,42 billones corresponde a la cuantía del fallo del proceso contra la EPS Saludcoop, el cual fue abierto en el año 2014, lo cual acrecentó significativamente el total del monto de la cuantía de los fallos fiscales en el período señalado.

62. Es necesario tener especial cuidado con las sanciones impuestas a las Fuerzas Militares, pues debido a la especial reglamentación del régimen militar, existen numerosas sanciones disciplinarias impuestas a estos funcionarios que no necesariamente corresponden a hechos de corrupción. Para excluir a los militares de los cálculos, se filtra de la variable Calidad la categoría de Miembro de la fuerza Pública, y adicionalmente en la variable Cargo se excluyen aquellas relacionadas con las fuerzas militares (p.ej. cabo, dragoneante, capitán, etc.)

Estas mediciones no pueden quedarse en el análisis de la corrupción en abstracto, pues son un insumo fundamental para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y de expedición de normas que contribuyan a la prevención del fenómeno con base en fundamentos empíricos e información comprobable. Es necesario priorizar el enfoque de derechos humanos en materia de lucha contra la corrupción.

Todas las medidas tendientes a aunar los esfuerzos institucionales para la protección de los recursos públicos y la garantía de los derechos de los ciudadanos son fundamentales en el escenario del posconflicto. La construcción de una paz estable y duradera debe partir de la comprensión de la necesidad de articular la lucha contra la corrupción con la defensa de los derechos humanos.

CONCLUSIONES

El Gobierno del Presidente Santos dejará al culminar su mandato en 2018 una política nacional de derechos humanos y un Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. La máxima instancia de coordinación del Sistema es la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, cuya primera sesión se realizó el 2 de mayo de 2012, y quien después de un proceso participativo formuló y aprobó la mencionada Estrategia Nacional de Derechos Humanos y DIH 2014-2034.

El Gobierno ha venido avanzando en su implementación. Sin embargo, hoy tenemos el gran reto de avanzar de manera más enérgica en su implementación, para cumplir el mandato del Nuevo Acuerdo de Paz con las FARC del 24 de noviembre de 2016, que es en sí mismo una carta de navegación de prioridades en derechos humanos.

Seguir trabajando en la vigencia material de los derechos humanos es la mejor garantía de no repetición del conflicto armado, así como la base de la sostenibilidad del Acuerdo. Esta visión de los derechos humanos nos permitirá transitar de una idea de paz negativa, es decir, la paz entendida como la ausencia de la guerra; a una visión de paz positiva, es decir, la paz entendida como la construcción de condiciones amplias de respeto y garantía a los derechos humanos y democracia.

La Estrategia Nacional de Derechos humanos no es una herramienta exógena a la actividad diaria del Estado. Todas las entidades parte del Sistema Nacional de Derechos Humanos tienen como misión constitucional garantizar y proteger los derechos humanos de todos los colombianos y las colombianas. La Estrategia recoge mandatos constitucionales de DDHH y DIH, y explicita el cómo avanzar hacia la garantía de los Derechos.

En la actualidad, el Sistema Nacional de Derechos Humanos posee una estructura institucional articulada que le permite estar preparada para asumir los retos que demandan la construcción de una paz estable y duradera. En la medida en que el país está transitando de una sociedad marcada por el conflicto armado hacia una que desea superar las violencias desde la órbita de la paz positiva, se requiere la participación de todos los sectores sociales avancen hacia el objetivo superior, que es el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En este tránsito, aparecen retos estratégicos que implican el fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales para la prevención de vulneración de los derechos, considerando otros fenómenos de violencia en el ámbito de la seguridad y la convivencia. Tenemos la oportunidad de dejar atrás los imaginarios de violencia e incorporar en las prácticas cotidianas la cultura de la paz y los derechos humanos. Para ello, se necesita potenciar los saberes de existentes en la sociedad civil para que el respeto de los derechos humanos sea una realidad en todos los ámbitos.

Es momento de que el Gobierno Nacional fortalezca un diálogo constructivo que, al generar redes de confianza, legitimen la acción del Estado con la activa participación de la sociedad civil. Es hora de redoblar los esfuerzos institucionales para la activación y sostenibilidad de los espacios de interlocución con las organizaciones sociales y los defensores de derechos humanos, y así fortalecer con las autoridades locales estrategias de seguridad, prevención y protección, basadas en el reconocimiento de su labor y aporte a la construcción de paz.

El Nuevo Acuerdo de Paz con las FARC-EP, del 24 de noviembre de 2016, es una brújula en derechos humanos para el Estado. El acuerdo 1, sobre Reforma Rural Integral obliga a pensar en el derecho de acceso a la tierra en condiciones de igualdad así como a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en zonas rurales. El acuerdo 4, sobre solución al problema de las drogas ilícitas nos llama a complementar este esfuerzo en las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito; así como a abordar el tema del consumo desde una perspectiva de salud pública y con enfoque de derechos humanos. El acuerdo 2 nos habla de los derechos de participación ciudadana, del derecho a elegir y ser elegido, el derecho a la oposición política, el derecho a defender los derechos humanos. El acuerdo 3 alerta sobre la necesidad de establecer fuertes mecanismos de prevención y protección para defensores y líderes sociales, así como a

integrantes de movimientos y partidos políticos. También convoca a fortalecer estrategias estatales para la garantía de los derechos de los excombatientes, de manera que tengan garantías de reintegración social y económica. Por último, el acuerdo 5 llama a fortalecer una política a la que este Gobierno ha dado especial relevancia: la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, con base en la emblemática Ley 1448 de 2011. El mismo acuerdo 5 refiere la creación de una nueva institucionalidad que será crucial para la garantía de sus derechos a la verdad y a la justicia.

Ahora bien, la mejor protección de derechos humanos es la prevención de las violaciones a los derechos. Esto debe complementarse con una acción efectiva en los casos en que se produjeron tales vulneraciones. En ese sentido, es necesario avanzar en la coordinación con la Fiscalía General de la Nación, y con funcionarios con responsabilidad en la investigación, juzgamiento y sanción. Actuar con celeridad en aquellas situaciones en que se ha atentado contra la vida, libertad, seguridad e integridad mejorará la confianza en la justicia.

Las mujeres son ejemplo de resiliencia. Reconocerlas, erradicar todo tipo de violencia en su contra y transformar las prácticas que las han sustentado significa promover una cultura de derechos no solo en el entorno institucional sino en el familiar, escolar, laboral y comunitario. Es necesario abordar la violencia basada en género desde su complejidad y mitigar los factores determinantes que la propician en el ámbito territorial y en los imaginarios culturales, a la vez que se fortalecen tanto los mecanismos de acceso a la justicia como las estrategias de la lucha contra la impunidad. Las cifras de violencia de género contra las mujeres dentro y fuera del marco del conflicto armado siguen siendo alarmantes. Se cuenta con programas de prevención y respuesta por parte del Estado, pero se debe continuar trabajando con un enfoque de largo plazo.

La sociedad ha reiterado que no quiere un niño más en la guerra, pero tampoco que los niños, niñas y adolescentes vean truncados sus proyectos de vida porque son usados, utilizados o explotados sexualmente. Para estar a la altura del actual proceso de construcción de paz, de la mano de la Comisión Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes, continuará la formulación y el diseño del nuevo instrumento de política pública que incluya un abordaje más específico del tema, y que considere los riesgos asociados a la instrumentalización, sus características y comportamiento, así como una estrategia de promoción de la judicialización de estos casos.

En cuanto a la desaparición forzada, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos realizará los aportes y/o sugerencias que le sean requeridos para la futura Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Mientras esta última entre en funcionamiento, la Consejería contribuirá en la medida de sus capacidades al “proceso especial de aporte y recolección de información estrictamente humanitario entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP, las organizaciones de víctimas (...), con la coordinación permanente del CICR, con el fin de continuar de manera más ágil la búsqueda y la recopilación de información de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, sobre las cuales no se tenga información sobre su paradero”.

La construcción de esa paz estable y duradera es de todos y, por ello, las empresas también están llamadas a participar en la superación de los retos que demanda la garantía de los derechos, mediante la prevención de las vulneraciones de derechos humanos y un diálogo participativo con los múltiples actores para la búsqueda de soluciones creativas de remediación, cuando se haya causado alguna vulneración.

Un año de implementación del Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas comprobó que todos los que han aportado a su implementación están comprometidos con su aporte a la paz. Lo que sigue en la implementación del plan supone desafíos para el Estado, las empresas y la sociedad civil. Al respecto, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos reafirma su firme propósito en que las acciones desarrolladas se adapten a los principios rectores de Naciones Unidas y al contexto.



www.derechoshumanos.gov.co



@ConsejeriaDDHH



Consejería DDHH



Consejería DDHH



Consejería Presidencial DDHH



Consejería DDHH



consejeriaddhh