La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debe verificar los Acuerdos de La Habana en materia de derechos humanos en Colombia

Bogotá, julio de 2016

El camino para alcanzar el final del conflicto armado de más de medio siglo en Colombia no ha sido fácil, y se ha recorrido en medio de un clima de escepticismo desde su inicio, hace casi cuatro años. Durante este proceso, la comunidad internacional ha jugado un importante papel acompañando a las partes, respaldando el proceso de negociaciones y dando su voto de confianza incluso en los momentos de crisis. Por ello, el Acuerdo conjunto para la creación de un mecanismo de verificación al cese al fuego y la dejación de armas, así como la positiva y expedita respuesta del Consejo de Seguridad de la ONU frente al mismo, confirmaron la seriedad del compromiso de las partes y el apoyo decidido de la comunidad internacional frente a la paz de Colombia.

La expedición de la Resolución 2261 de enero de 2016 del Consejo de Seguridad de la ONU, mediante la cual se crea la *"Misión Política, integrada por observadores internacionales desarmados, que se encargará de vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito que vigilará y verificará el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo"*, es un paso importante para poner fin al conflicto armado colombiano definitivamente. Esta resolución limita el objeto de la mencionada Misión política (y de todo el sistema tripartito) a la verificación de lo acordado por las partes en materia de dejación de armas y cese al fuego. En esa medida se entiende que esta Misión se concentra en el llamado componente de paz, lo que no incluiría la verificación de la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos con posterioridad a la firma del Acuerdo final y durante su implementación por las partes.

Las Plataformas y organizaciones sociales, de paz y de derechos humanos colombianas consideramos importante que se tomen medidas para que la posible ocurrencia de violaciones a los derechos humanos sea expresamente incluida dentro de los objetivos de la verificación que se adelante.

Por ello, teniendo en cuenta que el Sistema de Naciones Unidas cuenta en Colombia desde hace diecinueve (19) años con una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos

Humanos (en adelante OACNUDH u Oficina), cuya contribución al mejoramiento de la situación en Colombia ha sido definitivo, creemos que esta Oficina es la naturalmente llamada a cumplir con la tarea de monitoreo y verificación del cumplimiento de los acuerdos en materia de derechos humanos, así como de la situación de derechos humanos en las zonas donde se lleve a cabo el proceso de dejación de armas. Lo anterior como complemento a su mandato de monitoreo a la situación general de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia.

A continuación se exponen varias de las razones por las cuales pensamos que la Oficina, mediante una adecuada articulación y una estrecha relación con la Misión Política, ofrecería la complementariedad necesaria para alcanzar una verificación integral del cumplimiento de lo acordado en La Habana. Además, esta fórmula permitiría que los tres pilares que sustentan la existencia del Sistema de Naciones Unidas -paz, derechos humanos y desarrollo inclusivo- se vean reflejados en las operaciones de paz de la ONU en Colombia, como lo ha manifestado reiteradamente el Secretario General.

1. Relación entre derechos humanos y paz: papel de la OACNUDH en Colombia

La relación entre derechos humanos y paz es fundamental, porque si no se logra una mejoría en la garantía de los derechos de todas las personas en Colombia, y si no se enfrentan las causas estructurales que dieron lugar al surgimiento del conflicto armado, la paz no será duradera en el país.

Durante el tránsito de una situación de conflicto armado a un escenario de paz sostenible, no es suficiente abandonar las armas como medio para la resolución de los conflictos políticos, económicos o sociales. Es necesario adoptar medidas efectivas para la superación de las causas que originaron dichos conflictos. En el caso de Colombia hablamos de altos niveles de desigualdad e inequidad, de violencia sociopolítica e impunidad, y de ausencia de garantías para la participación política y la defensa de los derechos humanos. Cuando hablamos de las causas, hablamos de las fuentes de las sistemáticas violaciones a los derechos humanos de las personas en el país, y cuando hablamos de medidas efectivas nos referimos a disposiciones y acciones de diverso orden, pero siempre pensadas en lógica de derechos (es decir, concebidas para conjurar las violaciones a los mismos y/o garantizar su pleno ejercicio).

En la actual coyuntura colombiana esta relación entre derechos humanos y paz se hace palpable en varios escenarios, siendo la verificación de lo acordado en La Habana uno de ellos. En todos estos escenarios la OACNUDH tiene valiosos aportes para hacer, y ofrece ventajas que ni la Misión Política ni ninguna otra instancia internacional pueden brindar al proceso.

1.1. En relación con el (los) Acuerdo(s) de paz

Una vez que se firme el Acuerdo final entre el Gobierno y las FARC habrá que emprender la tarea de desarrollar legislativamente lo allí planteado y llevarlo a la práctica. Estas dos titánicas tareas suponen necesariamente la incorporación de un enfoque de derechos humanos, tanto en el diseño de las normas que desarrollen el Acuerdo de paz, como en las medidas para su implementación. Pero también se requiere monitorear que estas labores se hagan con apego a lo dispuesto en el Acuerdo de La Habana, en la Constitución Política y en los estándares internacionales de derechos humanos.

En particular, es crucial contar con observadores independientes para poder garantizar que los derechos de las víctimas del conflicto armado sean respetados y que no se esté abriendo ninguna puerta a la impunidad.

Por otra parte, la mayor parte de las negociaciones ha tenido lugar en medio de un ambiente de profunda división entre sectores de la sociedad colombiana. Y uno de los principales retos del proceso es poder superar al final la creciente oposición que enfrenta en la actualidad, donde el discurso que se quiere imponer es el de que una salida armada al conflicto es más deseable que una dialogada como la que se está tramitando actualmente. La actual polarización no sólo afecta la legitimidad del proceso y sus resultados, sino que además ha generado una creciente tensión entre sectores de la sociedad e incluso amenazas y actos de violencia contra varios partidarios y defensores del proceso.

Es importante resaltar que la implementación de lo acordado tendrá lugar, sobre todo, en territorios y regiones apartadas, muchos de los cuales han sufrido por décadas los rigores de la guerra y la casi total ausencia del Estado. Esto dificulta enormemente la labor de las autoridades locales y la construcción conjunta de paz con las personas afectadas y las organizaciones de la sociedad civil.

Frente a lo anterior, la OACNUDH cuenta con un doble mandato que le permite, por un lado, ofrecer asistencia técnica para la elaboración de los desarrollos legislativos y la definición de los mecanismos de implementación de los acuerdos. Por otro lado, su mandato de observación hace posible que se monitoreen estos desarrollos y la puesta en práctica de los mismos desde una perspectiva de derechos humanos. En concreto, en materia de justicia, cuenta con el acumulado que le dio hacer un seguimiento de cerca a los desarrollos e implementación de la llamada Ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005), lo que la dota de herramientas suficientes para supervisar lo que ocurra con la JEP. Además, ya la Oficina ha documentado en sus recientes informes la polarización que caracteriza a la sociedad colombiana, conoce los posibles impactos de esta y hace seguimiento a casos de agresiones derivadas de este fenómeno, en particular de aquellas contra líderes sociales, políticos o defensores de derechos humanos.

Si esto no fuera suficiente, de cara a la implementación en las regiones la OACNUDH cuenta con una red de sub-oficinas en terreno que le han permitido familiarizarse con las dinámicas regionales, entablar relaciones de confianza con las víctimas y comunidades, y establecer espacios de interlocución con las autoridades locales, todo con un enfoque de derechos humanos que combina la asistencia técnica con el monitoreo de la situación. Este

acumulado es invaluable y debe mantenerse y fortalecerse, pues es la base ideal para una adecuada labor de verificación de los acuerdos desde una perspectiva de derechos humanos. Pero también es la puerta para la adecuada llegada a las regiones de la Misión Política y del mismo Estado; y es un vehículo para la adecuada construcción de la paz desde los territorios, asesorando a las autoridades locales y acompañando a las comunidades y víctimas, facilitando su participación.

1.2. ¿Fin del conflicto armado?

El fin del conflicto con las FARC-EP es un paso trascendental en la consolidación de la paz en Colombia, pero no significa la completa terminación del conflicto armado en Colombia. Los grupos paramilitares supuestamente surgidos con posterioridad al proceso de desmovilización de 2005 operan ya en buena parte de los municipios del país, y son responsables de numerosos casos de amenazas, asesinatos, masacres, actos de violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas y desplazamientos forzados, entre otros. Aún no se ha dado inicio a un proceso de diálogo y negociación formal entre el Gobierno y el ELN lo que nos impide avizorar su desmovilización en el futuro cercano. Las denuncias de violencia sexual, ocupación de escuelas o realización de acciones cívico-militares por parte de miembros de las Fuerzas Militares no han cesado tampoco.

Por ello es necesario continuar monitoreando las infracciones al derecho humanitario y las violaciones a los derechos humanos que los diferentes actores del conflicto continúen cometiendo, así como incidir para que el Estado tome medidas definitivas que conduzcan al desmantelamiento de los grupos paramilitares (incluyendo sus estructuras políticas y económicas), para el inicio de negociaciones formales con el ELN y el desescalamiento de sus acciones, y para la revisión y modificación definitiva de las disposiciones y prácticas militares que favorecen la comisión de violaciones a derechos humanos por parte del Estado. Una vez más, la OACNUDH cuenta con diecinueve años de experiencia en el seguimiento y denuncia de las acciones de los diferentes actores del conflicto armado en Colombia. Además de lo anterior, la experiencia de la Oficina en la materia le permitirá el intercambio de información y la articulación con la Misión Política para la elaboración de mapas de riesgo y/o alertas tempranas, o de planes de prevención y protección de víctimas, comunidades y personas desmovilizadas, entre otros.

1.3. Adopción de Garantías de No Repetición de la violencia

Las garantías de no repetición juegan un rol fundamental en la consecución de una paz estable y duradera, y son el complemento necesario para las otras medidas de justicia transicional que se adopten. Con la firma de un acuerdo de paz se abre una ventana de oportunidad única para que Colombia introduzca cambios estructurales a sus instituciones y políticas (reformas culturales, políticas, de ordenamiento territorial, a las fuerzas de seguridad, al modelo de desarrollo, o a la administración de justicia, entre otras), cambios que hasta ahora no ha sido capaz de emprender o de sacar adelante sola. Adelantar estas reformas exitosamente, y con un enfoque de derechos humanos, permitirá la superación

definitiva del conflicto armado y la construcción de un país en paz, pues significa resolver asuntos que han favorecido el surgimiento de la violencia en el país.

Este proceso plantea enormes retos para Colombia, y la Oficina puede ofrecer acompañamiento especializado y asesoría a las instituciones estatales encargadas de diseñar o emprender las mencionadas reformas, con la capacidad adicional de generar alianzas estratégicas con actores como las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado, pero además con una profunda comprensión de las situaciones particulares. Esto, como consecuencia del conocimiento que tiene gracias a los diagnósticos que ha elaborado a partir de años de observación regional y nacional de la situación de derechos humanos, y de la experiencia en la construcción de políticas públicas con enfoque basado en derechos. Aportes particulares se podrán hacer para la creación de una cultura de paz y derechos humanos.

1.4. Violación sistemática de derechos humanos no directamente relacionada con el conflicto armado

Para las organizaciones de la sociedad civil es claro que el final del conflicto armado colombiano no significa la terminación de las violaciones a los derechos humanos en el país. Existen problemas estructurales e históricos de derechos humanos en Colombia, varios de los cuales han sido detalladamente descritos en los últimos informes anuales de la Oficina, que son anteriores al conflicto armado y que persistirán al terminar este.

Así, en Colombia persiste un alto nivel de violencia social y política. La impunidad sigue siendo estructural, permitiendo que violaciones a los derechos humanos sigan ocurriendo sin mayores consecuencias para los responsables y favoreciendo la ocurrencia de fenómenos como los ataques con químicos, los desmembramientos de víctimas de desapariciones forzadas en las llamadas “casas de pique”, el aumento de las agresiones contra defensoras y defensores de derechos, o la continuación de los abusos en las actividades de inteligencia. Los grandes proyectos de explotación de recursos naturales están dando lugar a graves violaciones a los derechos humanos en lugar de contribuir a cerrar las enormes brechas de inequidad y pobreza existentes. Campesinos, indígenas y afrocolombianos son los sectores más victimizados, mientras el derecho a la consulta previa sigue siendo considerado un obstáculo para el desarrollo. La discriminación y violencia contra las mujeres continúa, los sistemas de salud y carcelario están colapsados, y los niños mueren inexplicablemente por falta de alimento. La actividad que desarrollan los dirigentes sociales, campesinos, indígenas, mujeres, comunales, sindicales, reclamantes de tierras, defensores por el ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus funciones, requiere una vigilancia que garantice sus derechos frente a las reiteradas vulneraciones vividas.

Si el proceso de paz es exitoso, el acompañamiento de la OACNUDH seguirá siendo necesario en el post-conflicto para superar la situación estructural que da lugar a la persistencia de este cuadro sistemático de violaciones de derechos humanos en nuestro país. Esto quiere decir que no solo es deseable que se encargue a la Oficina de la verificación del cumplimiento del Acuerdo final desde el punto de vista de los derechos humanos, sino

que además es necesario que simultáneamente se mantenga y se vigorice su actual mandato, para que pueda seguir trabajando sobre aquellas violaciones a los derechos humanos que no necesariamente guardan una relación directa con la terminación del conflicto armado.

En este orden de ideas es importante recordar que la OACNUDH en Colombia no es como las demás presencias en terreno del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esta Oficina fue especialmente creada por una decisión política de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1996, tras un cuidadoso proceso de consideración que tomó años para concretarse, y que buscaba responder a las particularidades de nuestro país: una gravísima situación de derechos humanos que convive con un régimen constitucional. Por ello, la decisión que creó la Oficina señala que esta deberá continuar con sus labores en Colombia hasta que la situación de derechos humanos efectivamente haya mejorado.

Así, a pesar de los avances que se logren en materia de paz, la situación general de derechos humanos todavía dista de estar superada definitivamente, por lo que la presencia de la OACNUDH sigue siendo necesaria. Además, una vez se cumpla el plazo de permanencia de la Misión Política de Paz en Colombia, todavía faltarán mucho trabajo y tiempo para la completa implementación de los acuerdos de paz. Nuevamente cobra importancia la definición de una relación de estrecha colaboración y articulación entre la Misión y la Oficina. Así será posible que, aunque con un enfoque diferente, la Oficina pueda continuar realizando ese monitoreo tras el retiro de la Misión del territorio nacional.

2. La Misión Política de Paz

Así como hemos desarrollado ampliamente las razones por las cuales consideramos que la OACNUDH es la instancia de las Naciones Unidas idónea para encargarse de la verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz, también tenemos algunas consideraciones sobre el papel y el mandato de la Misión política de Paz.

En primer lugar, y pese a su restringido mandato, la Misión debe contar con las capacidades y herramientas para actuar sobre los múltiples factores de contexto y de crisis humanitaria que vive la población civil en los territorios bajo su verificación. No sólo la guerrilla de las FARC y la Fuerza Pública, sino además grupos paramilitares, desmovilizados, bandas criminales y otros criminales, tendrán el interés de interferir y/o dañar la implementación de lo acordado o los procesos de verificación mismos. En este contexto las alianzas con la OACNUDH y otras agencias de la ONU con presencia en Colombia serán cruciales para poder prevenir estos ataques, para saber reaccionar ante ellos y para poder garantizar protección a la población civil.

En segundo lugar, consideramos que incorporar la perspectiva de género será una tarea fundamental para el cumplimiento del mandato de la Misión[1]. Tanto para poder verificar el cumplimiento del cese al fuego desde un enfoque de violencia basada en género, como para poder tener procedimientos claros de reacción para casos en que identifique la comisión de violaciones a los derechos de las mujeres, y en particular casos de violencia sexual, por parte de los combatientes desmovilizados o de otras personas en las zonas objeto de la verificación. Lo mismo se puede decir de otros enfoques diferenciales.

Y en tercer lugar, pero muy relacionado con el punto inmediatamente anterior, la Misión debe incorporar procedimientos y mecanismos claros de control interno y procesamiento de casos de abusos, en particular de violencia sexual, que puedan ser cometidos por los propios integrantes de la Misión Política. Incluso sería deseable revisar el régimen de inmunidades que debería cobijar a quienes resulten involucrados en estos casos.

3. Conclusiones y propuestas

De lo anteriormente mencionado se puede concluir que la Misión política creada por el Consejo de Seguridad de la ONU se concentra en el llamado componente de paz, y no se hace referencia expresa dentro de su mandato a la verificación en derechos humanos.

Las Plataformas y organizaciones sociales, de paz y de derechos humanos colombianas consideramos que una verificación específica y especializada en materia de derechos humanos es necesaria, y por ello llamamos a solucionar esta situación mediante la invitación expresa a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para que sea la entidad encargada de adelantar la verificación en materia de derechos humanos de lo acordado en La Habana. Para hacer esta propuesta nos basamos en los diecinueve (19) años de experiencia y conocimiento de la situación colombiana que tiene.

Las funciones y actividades de verificación mencionadas deberán llevarse a cabo por la OACNUDH como emanación natural de su mandato de monitoreo a la situación general de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, y en estrecha colaboración y articulación con la Misión Política, para lograr la complementariedad necesaria para alcanzar una verificación integral.

Las tareas mencionadas implican un fortalecimiento de la Oficina en Colombia que, además de político y técnico, también debe ser financiero. Cuando se habla de la relación entre paz y derechos humanos, esto también significa contar con suficiente respaldo financiero para poder continuar trabajando en derechos humanos, sin perjuicio de las decisiones que se tomen respecto de la cooperación internacional para la construcción de paz.

---

[1] Ver "Claves para un tratamiento diferenciado de la violencia sexual en el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación del cese al fuego y hostilidades y dejación de armas", Adriana Benjumea, directora de la Corporación Humanas; Beatriz Quintero, coordinadora de la Red Nacional de Mujeres; Claudia Mejía Duque y Linda Cabrera Cifuentes, directora y subdirectora, respectivamente, de la Corporación Sisma Mujer.

Por todo lo anterior, acudimos a la comunidad internacional a fin de pedirle su apoyo para:

1. Invitar a las partes de la negociación en la Mesa de La Habana para que hagan un pronunciamiento público o adopten un acuerdo mediante el cual se haga un llamado a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para que, en desarrollo del mandato conferido por la Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo de Derechos Humanos) asuma la verificación de los acuerdos en materia de derechos humanos, y pida una segunda resolución del Consejo de Seguridad de la ONU para hacer explícito dicho llamado.
2. Impulsar la adopción de una segunda Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mecanismos de verificación en Colombia, donde: i. se reconozca de manera expresa el llamado que hace La Habana a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para que asuma el monitoreo de los acuerdos de paz en materia de derechos humanos, con el correspondiente reconocimiento de la necesidad de otorgarle los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios para garantizar el cumplimiento de esta labor; ii. se le pida al Consejo de Derechos Humanos que desarrolle y defina los pormenores de este aspecto específico del mandato de la Oficina, como parte de su doble mandato general y su autonomía, fundamental para el buen desarrollo de su labor; iii. se señale que la Misión política para la verificación del cese al fuego y la dejación de armas debe actuar en estrecha coordinación y de manera complementaria con la Oficina.
3. En concordancia con lo anterior, llamamos a la comunidad internacional para que respalde a la OACNUDH, no sólo en su papel de verificador del cumplimiento de los acuerdos y de la situación de derechos humanos una vez firmados los mismos, sino a su trabajo habitual de asistencia técnica al Estado y a la sociedad, así como al monitoreo de la situación general de derechos humanos. En esa medida, y para que dicha labor pueda seguir realizándose de manera independiente y autónoma, solicitamos que se le continúen brindando los recursos necesarios, o incluso que el respaldo financiero aumente para permitir un fortalecimiento de la Oficina. Como la paz solamente será sostenible si va de la mano con avances en materia de derechos humanos, es necesario apoyar específicamente a la Oficina y su mandato, más allá de los recursos que se decida invertir para la puesta en práctica de los Acuerdos.

El valioso trabajo realizado por la OACNUDH en Colombia se puede comparar con una siembra o cultivo, cuyos frutos finalmente están por ser cosechados: ante la posibilidad de alcanzar el final del conflicto armado se dará la oportunidad sin precedentes de abordar aquellos problemas que el conflicto armado impedía trabajar, y se podrán medir los avances concretos que se han alcanzado en materia de derechos humanos para mostrarle al resto del mundo un modelo exitoso de intervención de una Oficina en terreno.

Además, se podrá garantizar que la verificación de lo que se acuerde en La Habana sea completa, desde diferentes enfoques y con suficientes mecanismos de monitoreo y

seguimiento, y que haya adecuada complementariedad entre las diferentes presencias de la ONU relacionadas con el tema de la paz en Colombia.

Acción Campesina Colombiana –ACC-

Acompañamiento Psicosocial y Atención en Salud mental a Víctimas de la violencia Pública -AVRE-

Alianza de Organizaciones Sociales y Afines

Aporte Social Para la Paz –APORTAPAZ-

Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz

Asociación Campesina del sur Oriente de Puerto Asís –ASOPUERTOASIS-

Asociación de promoción para el desarrollo integral comunitario –APRODIC-

Asociación del Desarrollo Integral Comunitario –ADEICOM-

Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia -ANMUCIC-

Asociación Nacional de usuarios campesinos de Colombia –ANUC-

Asociación Pro desarrollo de familias –APRODEFA-

Colectivo Nacional de Mujeres Víctimas restableciendo derechos

Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos

Corporación Ecológica y Cultural -PENCA DE SÁBILA-

Corporación Intercontinental para el Desarrollo Humano

Corporación para la Defensa y Promoción para los Derechos Humanos –REINICIAR-

Corporación para la Vida Mujeres que Crean

Corporación Tiempos de Vida

Escuela Nacional Sindical –ENS-

Foro Interétnico Solidaridad Chocó –FISCH-

Fundación Franciscana Santo Tomás Moro

Fundación Manuel Cepeda Vargas

Fundación Mujer y Futuro

Fundación Picachos

Fundación PROGRESAR - Cúcuta

Fundación Social para el Bienestar y el Desarrollo Integral Sostenible del Ser Humano – VIDADIGNA-

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Plataforma Sur de Organizaciones y Procesos Sociales

Red de Jóvenes por el Empoderamiento Social y Económico

Red de Mujeres Afrocaribes

Red de Mujeres Chocoanas

Red de Mujeres del Caribe

Unidad de Organizaciones Afro-caucanas Consejo Comunitario Juan José Nieto