

Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia

Colombia, 29 de septiembre de 2023

Introducción

Del 19 al 29 de septiembre de 2023, visité a Colombia oficialmente. Quiero agradecer al Gobierno por extenderme la invitación, y su amplia y eficiente cooperación durante la preparación y realización de la visita. También agradezco el valioso apoyo recibido de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

Durante mi visita estuve en Bogotá, Cali y Valledupar. Me he reunido con funcionarios/as del Estado¹, víctimas y familiares de víctimas del conflicto armado, representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, representantes de agencias de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y regionales, y comunidad diplomática. Un informe detallado de mis observaciones y recomendaciones será presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en septiembre de 2024. Las observaciones y recomendaciones hoy aquí presentadas son preliminares y podrán actualizarse para el informe final.

Contexto

Durante los 50 años de conflicto armado en Colombia se perpetraron incontables violaciones graves a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En su informe final de 2022, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad estableció que entre 1985 y 2018 se registraron 450.664 víctimas de homicidio personas, 80% de los cuales eran civiles, 121.768 víctimas de desapariciones forzadas, 50.770 víctimas de secuestro (1990 -2018), 16.238 niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado (1990 – 2017), alrededor de 8 millones de desplazados, y más de un millón de exiliados con diferentes estatus o reconocimientos de diferentes países (1982 a 2020).²

Negociaciones de paz tuvieron lugar desde los años 80, y llevaron a la adopción de mecanismos incipientes de justicia transicional. La Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, buscó facilitar la desmovilización y reincorporación a la vida civil de paramilitares, y su investigación y sanción penal, con penas reducidas e híbridas, como responsables de graves violaciones de derechos humanos. En 2011, se aprobó la Ley de Víctimas 1448, que estableció un programa integral de reparación, mecanismos de búsqueda de la verdad y procedimientos de restitución de tierras para las víctimas del conflicto armado, creando nuevas instituciones de implementación, como la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica. La firma del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 llevó al establecimiento de un proceso holístico de justicia transicional en el país, con la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Comisión para la Esclarecimiento de la Verdad (CEV), todas de carácter temporario. El SIVJRN fue creado por el punto 5 del acuerdo de paz e incorporado en la Constitución Política de Colombia mediante el acto legislativo 01 de 2017. Reflejando el espíritu del Acuerdo de Paz, el sistema se funda en la centralidad de las víctimas, e incorpora enfoques étnicos, territoriales y de género

¹ La lista completa de autoridades será detallada en el informe final.

² <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>, p. 179

en los procesos, estructuras y accionar de estas instituciones. A pesar de estos importantes avances, se estima que el 37% de las disposiciones del Acuerdo se aplicaron mínimamente, y el 15% no se iniciaron.³

Bajo la política de “Paz Total” adoptada por el actual gobierno, se llevan adelante negociaciones de paz con otros grupos armados y otras estructuras armadas criminales, procurando salidas negociadas al conflicto. Aún no hay avances en las discusiones respecto del tipo de proceso de justicia transicional que acompañaría a las negociaciones de paz, ni claridad respecto de la participación que las víctimas tendrán en el diseño de tales mecanismos, o cuando serán consultadas al respecto. Esto genera gran preocupación entre las víctimas y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, el evidente aumento de la violencia en algunos sectores del país crea nuevos desafíos a la sostenibilidad de la paz, que impactan en las negociaciones vigentes y en el trabajo de los mecanismos de justicia iniciados. Desde 2018, recrudesció la violencia relacionada al conflicto armado, con 6 focos de conflicto registrados por el Comité Internacional de la Cruz Roja, y el aumento de masacres, violencia sexual, reclutamientos de niños y niñas, desplazamientos forzados, uso de minas antipersonales, y confinamientos de personas. Aumentó la tasa de amenazas y asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, y excombatientes.⁴

A continuación, presento mis observaciones y recomendaciones preliminares en los cinco pilares del mandato a mi cargo.

Verdad

Búsqueda de la verdad

La Comisión de Esclarecimiento de la Verdad fue creada por un periodo inicial de 3 años, extendido a 4, para buscar la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno. Terminó su mandato en junio del 2022 con la presentación de su informe final con muy importantes hallazgos producto de la investigación, y recomendaciones detalladas dirigidas a diferentes estamentos de gobierno. La gran labor realizada por esta Comisión, que incluyó una amplia y variado relevé de información con enfoque diferencial a través de 25 espacios de reconocimiento, 27.290 personas escuchadas y las 1.008 iniciativas de convivencia, son un avance trascendental para el esclarecimiento y el reconocimiento de la verdad de las violaciones de derechos humanos y al derecho humanitario ocurridas durante el conflicto armado, y para la garantía de los derechos de las víctimas, incluidos los pueblos étnicos y las víctimas de violencia con base en género.

Un Comité de Seguimiento y Monitoreo, fue creado por el artículo 32 del Decreto Ley 588 y reglamentado por la Comisión de la Verdad, para monitorear la implementación de las recomendaciones; entró en funciones en junio de 2022 y ha realizado un primer reporte de seguimiento, y tareas de difusión del informe final de la comisión. Al haber sido reglamentado como una instancia sin personería jurídica ni autonomía administrativa, la ejecución de su presupuesto y las contrataciones se ven al momento dificultadas, lo que no le ha permitido establecer un equipo de trabajo sostenido, salvo una persona contratada con apoyo de la cooperación internacional.

El 2 de mayo de 2023, lamentablemente la plenaria del Senado de la República decidió eliminar el artículo 8 del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que hacía referencia a la necesidad de que el Estado cumpla con las recomendaciones contenidas en el informe final de la Comisión, generando criticismo en varios sectores de la sociedad. Sin embargo, el Plan recoge varias de las recomendaciones de la Comisión. En virtud de la importancia de las recomendaciones, en Julio de 2023, una resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU confirió mandato a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para dar asistencia técnica por dos años al Estado Colombiano a efectos de implementar varias recomendaciones.

Búsqueda e identificación de personas desaparecidas

³ <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/colombia/>

⁴ Situación de derechos humanos en Colombia 2018-2022 - Informe de las plataformas y organizaciones internacionales para el Examen Periódico Universal Colombia 2023, p.8,9 y 17.

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), de carácter extrajudicial y humanitario, dirige, coordina y contribuye a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda y localización; su periodo de ejercicio es de 20 años (prorrogables).

En 2021, la Unidad adoptó estrategias para fortalecer la búsqueda de personas desaparecidas, incluyendo la firma de diez Planes Regionales por la Búsqueda que buscan la articulación interinstitucional, el involucramiento de sectores sociales, y la participación de personas buscadoras, particularmente mujeres. Asimismo, está implementando la segunda fase del Plan Nacional de Búsqueda. La Unidad informó que hasta la fecha recuperó 1019 cuerpos, 15 personas encontradas vivas, entregó los restos de 202 víctimas a sus familiares, avanzó en la consolidación del Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas con información sobre 7807 sitios de disposición de cuerpos, y recopiló 11922 muestras biológicas de familiares. La UBPD informó que articula acciones con la Jurisdicción Especial de Paz, la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLYCF). Sin embargo, la articulación entre estos mecanismos es insuficiente, lo cual dificulta los procesos. Organizaciones de sociedad civil marcaron ciertas demoras en el trabajo de la Unidad e insatisfacción con los resultados alcanzados a la fecha. La insuficiente coordinación e intercambio de información entre las instituciones, fue mencionada por muchos interlocutores.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses lleva adelante los procesos de identificación forense de personas desaparecidas. Cuenta con 147 puntos de atención en todo el país y especialistas de diferentes disciplinas encargados de la identificación de personas desaparecidas del conflicto armado. Dada la especialización que esta labor requiere, hay escasez de profesionales en el país con calificaciones en medicina y genética forense, lo cual dificulta la selección de recursos humanos. Para suplir esta falta, el instituto ofrece entrenamiento especializado continuo a su personal, pero no ofrece certificaciones en la materia. El acceso a recursos tecnológicos es un reto, ya que, si bien el instituto cuenta con maquinaria idónea, la procuración de insumos, en especial reactivos, es costosa y en ocasiones dificultosa. Varios interlocutores han informado sobre importantes retrasos en los análisis forenses de restos de personas desaparecidas durante el conflicto armado que se encuentran en el Instituto. Oficiales del Instituto han explicado que la insuficiencia de muestras de ADN de familiares en el Banco de Datos Genéticos, y las dificultades que engendra la irregularidad de las inhumaciones en cementerios con fosas comunes (osarios) de personas víctimas y no víctimas del conflicto armado obstaculiza fuertemente su accionar. El aporte de la cooperación internacional en términos de entrenamiento especializado y recursos técnicos no es considerable, y podría ser extendido para suplir las necesidades del Instituto y hacer frente al enorme desafío que representa el volumen de trabajo que posee. Tanto el Instituto como las entidades internacionales especializadas o donantes deben considerar adoptar proyectos de cooperación para asistir a deshacer lo que muchos interlocutores consideran un preocupante “cuello de botella”.

Para enfrentar las dificultades de articulación, en mayo de 2023 se creó el Sistema Nacional de Búsqueda, aprobado por el Congreso de la República en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que permite articular, coordinar y cooperar entre las diferentes ramas del poder público con competencias en la búsqueda de personas desaparecidas y formular una política pública integral.

Justicia

La Ley 975 creó el Tribunal de Justicia y Paz, donde se llevan adelante desde 2005 procesos judiciales contra paramilitares desmovilizados acusados de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El Tribunal informó que ya dictó 90 sentencias, las cuales agrupan 18.000 hechos de violaciones, llevaron a la condena de 900 acusados y al reconocimiento de 84,837 víctimas. La emisión de las sentencias ha sido letárgica. Autoridades judiciales indicaron que hubo retrasos en la recepción de indagaciones de la Unidad de la Fiscalía de Justicia y Paz durante los años 2006-2019, lo cual ralentizó el procesamiento de casos. Esta Fiscalía reconoció ese retraso y dio cuenta de importantes avances en los últimos 3 años en materia de imputación de acusados y búsqueda de personas desaparecidas, con una virtual duplicación de casos resueltos. Los fallos del Tribunal de Justicia y Paz permitieron caracterizar las dinámicas de las estructuras paramilitares, sus nexos con las fuerzas militares colombianas, y la participación de terceros en el conflicto armado, aunque no procesó los más altos rangos de aquellas estructuras.

Fruto del Acuerdo de Paz, una de las principales instituciones del SIVJRN, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) fue establecida en 2017 por un periodo de 15 años, renovables por otros cinco, con objeto de investigar, juzgar y sancionar a los integrantes de las FARC-EP y miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido crímenes en el marco del conflicto armado antes del 1 de diciembre de 2016. Su trabajo se enfoca en los hechos

más graves y representativos del conflicto armado, de acuerdo con criterios de selección y priorización definidos por la ley y los magistrados.

El Estado, con apoyo de la comunidad internacional, dedicó un gran caudal de recursos y capacidades para abastecer y desarrollar las estructuras y procesos de la Jurisdicción, lo cual es un esfuerzo encomiable. La JEP cuenta con una dotación de 38 jueces elegidos por el Comité de Escogencia, una estructura de 3 salas, un tribunal de paz, una unidad de investigación y acusación y una secretaria ejecutiva, y una amplia presencia territorial con representaciones en numerosos puntos del país. Más de 13.388 acusados comparecieron ante la JEP y 332.518 víctimas fueron acreditadas. La JEP estableció un enfoque territorial con presencia permanente y audiencias en los territorios, que logró acercar los procesos judiciales, y su efecto restaurador, a las comunidades. A su vez, adoptó enfoques diferenciales en sus procesos, como fuera previsto en el Acuerdo de Paz. La JEP establece dos mecanismos para juzgar y sancionar a los comparecientes. La vía dialógica, a la cual pueden acogerse quienes cumplen con los requisitos de contribución al esclarecimiento de la verdad, reconocimiento de la responsabilidad por los crímenes cometidos, cumplimiento de la reparación a las víctimas y compromiso de no repetición. Esta vía culmina con la adopción de sanciones propias, no privativas de libertad, para quienes son considerados culpables. Por su parte, la vía acusatoria, se aplica a quienes no cumplen los requisitos mencionados, y puede llevar a penas de cárcel de hasta 20 años para los comparecientes que no reconocen sus responsabilidades antes de que se dicte sentencia.

Dada la estricta temporalidad de la jurisdicción, se adoptaron estrategias de selección y priorización de casos. En ese contexto, la JEP abrió hasta la fecha 11 macro casos. Acojo con gran beneplácito la apertura este miércoles del macro caso 11 relativo a casos violencia con base al género, como fuera solicitado por numerosas organizaciones de víctimas y de la sociedad civil. La ausencia de un macro caso sobre casos desaparición forzada de personas ha suscitado numerosas críticas, por cuanto invisibiliza el carácter autónomo de este crimen, así como la masividad con la que ha sido cometido. El principio de priorización y selección de casos también llevó a que la JEP se centre en judicializar los altos rangos. Los comparecientes de rangos medios e inferiores no son judicializados, pero deben participar voluntariamente en la ejecución de sanciones restauradoras. Las víctimas de violaciones cometidas por rangos medios e inferiores han expresado insatisfacción por la impunidad en que consideran que se encuentran sus casos. Pese a ser una posibilidad ofrecida en el Acuerdo de Paz, otras víctimas manifestaron preocupación respecto de la aceptación en la JEP de las comparencias de miembros de la fuerza pública que ya fueron condenados a prisión en la justicia ordinaria.

Bajo el marco normativo propuesto por el Acuerdo de Paz, el aporte efectivo a la verdad y el esclarecimiento de responsabilidades por parte de los comparecientes en los juicios, es una condición para acceder a beneficios procesales, como el remplazo de penas privativas de la libertad, por sanciones restauradoras o “propias”. He escuchado numerosas críticas de representantes de sociedad civil, algunos estamentos del Estado y de la comunidad internacional respecto de los escasos aportes a la verdad y al esclarecimiento de responsabilidad que están realizando muchos comparecientes ante la JEP, que no alcanzaría el estándar de verdad plena, detallada y exhaustiva estipulado en el Acuerdo. De igual modo, representantes de sociedad civil y víctimas han indicado preocupación porque proyectos de sanciones propias propuestas por los comparecientes que han sido rechazadas por víctimas -por considerarlas inadecuadas para restaurar el daño sufrido (y hasta en algunos casos revictimizantes)- son consideradas por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP, a la vez que proyectos de sanciones propias propuestas por las víctimas no han sido igualmente tomadas en cuenta. En tal sentido, víctimas han manifestado preocupación porque la Jurisdicción no impondría una efectiva sanción a los comparecientes, sino sanciones diseñadas por los propios acusados que no representarían justicia ni reparación adecuada para ellas.

En numerosas circunstancias he escuchado críticas respecto de la inacción de la justicia ordinaria, en particular de la Fiscalía General de la Nación, en la investigación y persecución penal y de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario durante el conflicto. Dicha inacción, también genera importantes retrasos en la búsqueda de personas desaparecidas. A pesar de que la normativa establece que debe continuar con las investigaciones por violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado hasta que la Jurisdicción Especial para la Paz profiera resoluciones de conclusiones en cada macro-caso, la Fiscalía General de la Nación ha realizado exiguos avances, tras la presentación de comparecientes a la JEP. Asimismo, he recibido información referida a la insuficiente articulación entre despachos judiciales de la JEP y el escaso intercambio de información con la justicia ordinaria, que generan demoras en los procesos judiciales.

Reparación

Las víctimas pueden acceder a la reparación por vía judicial ordinaria, o a través de mecanismos de justicia transicional establecidos desde 2005. El régimen común de reparaciones incluye el procedimiento penal, el procedimiento civil y la responsabilidad administrativa del Estado en la justicia ordinaria. Asimismo, el Estado adopta otros mecanismos. La Ley 975, de Justicia y Paz, prevé un Fondo de Reparación con recursos provenientes fundamentalmente de activos incautados o entregados por paramilitares en proceso de desmovilización acogidos al proceso de imposición de penas alternativas. El Fondo administra dichos bienes y paga las indemnizaciones establecidas en el marco normativo. La Ley 1448 de 2011 amplió la categoría de beneficiarios y el alcance de las reparaciones ofrecidas estableciendo el derecho a una reparación integral, que incluye medidas de satisfacción, rehabilitación, indemnización, restitución y garantías de no repetición. La ley, y sus normas reglamentarias, crean nuevas instituciones, como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas), la Unidad de Tierras, y el Registro Único de Víctimas. La Unidad para las Víctimas otorga reparaciones individuales y colectivas, y provee atención humanitaria y de emergencias. Las medidas de rehabilitación física y psicosocial dirigidas a las víctimas son otorgadas por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), gestionado por el Ministerio de Salud. El Acuerdo Final de Paz, desarrolla el régimen existente a través del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y pone énfasis en la participación de las víctimas, la rehabilitación, las reparaciones colectivas y los actos de reconocimiento colectivo de la responsabilidad.

Colombia ha establecido un sistema de reparación holístico y ambicioso, que se extiende a un gran universo de víctimas. El Registro Único de Víctimas tiene actualmente 9.5 millones de víctimas inscritas, de las cuales 7.5 millones son sujetos de atención y/o reparación.⁵ La Unidad de Víctimas atiende en 220 puntos y centros de atención en todos los departamentos del país. Sin embargo, hay excesiva lentitud en el pago de las indemnizaciones asignadas por la insuficiencia de recursos, una deficiente articulación institucional, y la existencia de trabas burocráticas. A febrero de 2023, se habían pagado 1,2 millones de indemnizaciones, lo cual representa el 13 % de víctimas que deben ser reparadas. Por su parte, la restricción temporal a 3 años, desde el momento del hecho victimizante, para tener derecho a registrarse como víctima, establece un límite injusto para quienes por razones del conflicto no pudieron radicar su denuncia con anterioridad a esa fecha. Asimismo, las medidas de rehabilitación física y psicosocial ofrecidas por el PAPSIVI no han contado con la eficacia, los recursos financieros o humanos, y la capacidad necesaria para responder a las víctimas adecuadamente, quienes mantienen necesidades urgentes desatendidas.

La Unidad de Tierra gestiona el programa de restitución y formalización de la tierra de las víctimas de despojo y abandono forzoso ocurridas desde el 1 de enero de 1991 en el contexto del conflicto armado, incluso de territorios colectivos. El procedimiento incluye una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas) y una judicial (acción de restitución). La Unidad se encarga de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y lleva, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces de Restitución de Tierras. Este mecanismo contiene elementos innovadores, como presunciones legales a favor de la víctima. Sin embargo, el programa presenta retos una alta tasa de negación de solicitudes en la fase administrativa mora judicial, y escasa ejecución de las sentencias por parte de las entidades responsables. De los cerca de seis millones de hectáreas de tierra despojadas durante el conflicto armado, a 2022 se había ordenado la restitución o compensación de 183.466 hectáreas.

Esta semana el gobierno nacional presentó un proyecto de reforma a la ley 1448, a fin de ajustarla a las necesidades de las víctimas, y reiteró la necesidad de asegurar que no haya regresividad en los derechos consagrados al momento del debate en el Congreso.

Memorialización

Colombia no ha adoptado a la fecha una política pública nacional de memorialización, aunque existe un Proyecto de Ley de la Política de la Memoria, a la cual las organizaciones de la sociedad civil hicieron observaciones y sugerencias. Sin embargo, el Estado ha establecido instituciones con mandato en la materia. La Ley de Justicia y Paz, creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), dentro del cual se consolidó el Grupo de Memoria Histórica (GMH), que produjo numerosos informes públicos de memoria sobre el conflicto armado, con cierto énfasis en las voces de las víctimas y sus comunidades. Por su parte, la Ley 1448 de 2011 establece la

⁵ <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

obligación de adoptar medidas de verdad y memoria histórica, adoptó el Día Nacional de las Víctimas y la Semana de la Paz, y creó instituciones con mandato para asegurar la recopilación, preservación, transmisión y acceso a información sobre el conflicto armado, las violaciones ocurridas y las resistencias, como el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos, que estableció un Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica y Conflicto, y prevé la creación de un Museo de Memoria, no construido aún.

Fui informado que, durante la administración anterior, el trabajo del Centro se ralentizó y que su director mantuvo una postura negacionista sobre la existencia del conflicto armado, lo cual llevó a las organizaciones sociales que habían prestado copia de sus archivos al CNMH, a retirarlos por temor al trato que pudieran recibir. También escuché numerosas preocupaciones relativas a la falta de autonomía e independencia del Centro.

Respecto del informe de la Comisión de la Verdad, se han recopilado los recursos de información en los que se funda el informe, y se ha creado el “Archivo del Esclarecimiento de la Verdad”, así como un conjunto de recursos didácticos, y dispositivos pedagógicos y artísticos a fin de difundir a la sociedad la información recabada por la Comisión, que son de acceso público en internet. Estas iniciativas constituyen un aporte valioso a la memoria histórica del conflicto armado. Por su parte, los archivos o fondo documental del informe final de la Comisión de la Verdad fueron trasladados al Archivo General de la Nación, pero falta claridad respecto de la política de custodia, acceso y protección de dichos archivos. He sido informado que, en los territorios, el acceso a información sobre los hallazgos de la CEV es escaso y de difícil acceso. Igualmente, las medidas de memoria en estas zonas son limitadas y suelen estar en manos de la sociedad civil. En Bogotá y Valledupar, he recibido información acerca de iniciativas de memoria de gobiernos locales.

El Ministerio de Educación informó sobre medidas educativas en temas de memoria y cultura de paz, como la Catedra de Paz adoptada por ley 1734 de 2014, los Museos Escolares de la Memoria, y la iniciativa “La escuela abraza la verdad”. Sin embargo, he sido informado acerca de la falta de una política educativa nacional en materia de educación en memoria histórica y cultura de paz, resultado de la autonomía educativa de cada departamento, lo que, a juicio de la sociedad civil, conlleva una escasa adopción de este tipo de medidas en las instituciones educativas de los territorios.

Garantías de no-repetición

Si bien hay varios aspectos a evaluar en la materia, hoy priorizaré los temas de reformas al sector seguridad, desmovilización y amenazas a la paz. En mi informe final presentaré un análisis de otros aspectos relevantes.

Reforma al sector seguridad

Colombia enfrenta varios desafíos en cuanto a la reforma del sector seguridad. Si bien desde la adopción de la Constitución de 1991 hubo algunas instancias de reformas a las fuerzas públicas, quienes han sido vinculadas por años a graves violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado y por fuera de él, Colombia no ha establecido una política de reforma del sector. Incluso a pesar del marco normativo democrático constitucional, el Gobierno mantuvo la policía bajo la órbita del Ministerio de Defensa y siguió otorgando facultades a las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público, que conllevaron una fuerte militarización de la seguridad interior. En las últimas décadas, las iniciativas de reforma a las instituciones de seguridad del Estado estuvieron primordialmente encaminadas a fortalecer el monopolio de la fuerza, particularmente en el marco de lucha contra el narcotráfico y los grupos armados. Asimismo, la reforma del modelo de seguridad no ha sido abordada en ninguna de las negociaciones de paz. En el Acuerdo Final de Paz, la reforma del sector seguridad fue desatendida.

El Informe de la Comisión de la Verdad notó como el modelo de seguridad que ha regido en Colombia en gran parte de su historia ha sido permeado por la lógica de la lucha contra el enemigo interno y el control del territorio. Este enfoque no tuvo la capacidad de garantizar la seguridad y los derechos de la población, y condujo a graves violaciones a los derechos humanos. Asimismo, la seguridad del Estado ha dejado al margen de la protección a territorios enteros del país. En contraste con este enfoque, el informe llamó a la adopción de una política en la materia centrada en la seguridad humana.

Si bien hubo algunos esfuerzos de reforma y de adopción de formación en derechos humanos y derechos internacional humanitario en las fuerzas armadas, no tengo información sobre la existencia de una política de reforma global de las estructuras, normas y mecanismos de control de las mismas. Tampoco se ha llevado adelante una depuración estructural de las instituciones de seguridad para asegurarse que personal sospechado o acusado de graves violaciones a los derechos humanos no continúen en sus cargos hasta tanto se aclare su situación. Sin embargo, en los casos en que la información recibida indicaba tal vinculación, los oficiales acusados fueron removidos de sus puestos, según información proporcionada por las Fuerzas Militares.

Tras los graves hechos de violencia policial registrados durante el Estallido Social de 2021, el gobierno anunció medidas de reformas de la Policía Nacional para dar respuesta a las preocupaciones de la sociedad, entre ellas una nueva política de derechos humanos y de formación en la materia, una reestructuración de la Inspección General, y cambios a los uniformes policiales. Un Proceso de Transformación Integral (PTI) de la Policía Nacional, que busca la modernización, transparencia y profesionalización de la Policía, se ha venido desarrollando desde 2021, apuntalado por la Ley 2179 (2021) para la Profesionalización del servicio policial y la Ley 2196 del (2022) con la cual se expide el Estatuto Disciplinario Policial. Asimismo, la administración actual expresó un compromiso por reemplazar la antigua política de seguridad centrada en la lucha contra la insurgencia y el enemigo interno, por una política de seguridad humana. En tal sentido, se adoptó la estrategia integral de seguridad que busca lograr una transformación más humana de la seguridad y convivencia, a través de la prestación de un servicio público de policía flexible, diferencial, objetivo, cercano y con enfoque territorial.

Pese a la presión ejercida por diferentes actores sociales para lograr la separación de la Policía del Ministerio de Defensa y del sistema de justicia militar, ello no fue incorporado al paquete de reformas. Tampoco se ha llevado adelante la esperada reforma de la Justicia Penal Militar, para extraer en la práctica de esta jurisdicción, la investigación y enjuiciamiento de oficiales de las fuerzas públicas, acusados de violaciones a los derechos humanos.

Desmovilización y Reincorporación

El proceso de justicia y paz, la Ley de Víctimas y el Acuerdo Final de Paz prevén medidas para favorecer la reincorporación a la vida social de ex paramilitares y ex combatientes de las FARC-EP, junto con medidas destinadas a prevenir el retorno a la violencia armada de estos u otros actores.

El artículo 35 de la Ley 1592 de 2012, que modificó el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, establece la creación de una política pública de resocialización y reintegración que posibilite la reincorporación a la vida civil de los excombatientes de grupos organizados al margen de la ley. Por su parte, la Ley de Víctimas enuncia medidas orientadas a la no repetición relativas a la finalización del conflicto, entre ellas: la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley; el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que beneficiaron y dieron sustento a los grupos armados al margen de la ley; la reintegración de niños, niñas y adolescentes que hayan participado en dichos grupos armados; y el diseño y la implementación de estrategias, proyectos y políticas de reconciliación en el plano social e individual.⁶ También establece garantías relacionadas con la prevención de nuevas violaciones, particularmente la violencia dirigida contra grupos expuestos a mayor riesgo, como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, el punto 3 del Acuerdo Final de Paz se focaliza en las medidas necesarias para la terminación del conflicto con el cese al fuego y los procesos de desmovilización, desarme y reintegración de combatientes (DDR), y la provisión de seguridad en los territorios más afectados por la violencia. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) ha ejercido el liderazgo en los territorios y en el acompañamiento a los excombatientes con un paquete de medidas pecuniarias, de seguridad alimentaria, educativas, y de promoción del empleo o de proyectos productivos.

Amenazas a la paz

La Desmovilización de las FARC-EP y el Acuerdo de Paz contribuyeron significativamente a disminuir la violencia. Sin embargo, la violencia se ha mantenido, e incluso recrudecido en varias regiones del país, sobre todo en los territorios más alejados de los centros urbanos. Hay varios grupos armados no estatales que luchan por el control territorial en áreas donde las FARC-EP se desmovilizaron y en otras regiones, debido a que no se planeó

⁶ Artículos 149 y 150 de la Ley de Víctimas

una estrategia (incluso como parte de los acuerdos de desmovilización y de paz anteriores) ni se ejecutaron políticas orientadas a recuperar esos vacíos de poder a través de la presencia del Estado, tanto fuerza pública como instituciones que brindan servicios a la comunidad, en los territorios liberados o más alejados. Dichos grupos armados hoy en día se van extendiendo e incluyen estructuras dedicadas a las economías ilícitas, disidencias de las FARC-EP, guerrillas y paramilitares rearmados o reciclados en grupos criminales. La reincorporación de excombatientes desmovilizados cuenta con grandes desafíos como las garantías de seguridad, la cobertura de los proyectos productivos, y la sostenibilidad del proceso en el largo plazo.

La violencia también se ha manifestado ferozmente en un constante y alarmante aumento en el número de asesinatos y ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y líderes sociales, activistas ambientales, y excombatientes desmovilizados de las FARC-EP. Numerosos interlocutores han manifestado gran preocupación por el recrudecimiento de la violencia y del conflicto y cómo ello está impactando la vida de la sociedad y poniendo en peligro la legitimidad del Acuerdo de Paz. Las garantías de no repetición no se han logrado aun y parece un objetivo difícil de alcanzar. Las economías ilícitas de producción y tráfico de drogas, minería ilegal, trata de personas y maderaje continúan en franca expansión alimentando el ciclo de violencia. Las alertas tempranas otorgadas por la Defensoría del Pueblo, una herramienta vital en este contexto, lamentablemente no son implementadas adecuadamente por las entidades locales correspondientes, lo cual deja a las personas y comunidades vulnerables en situación de indefensión.

Observación final

Durante mi visita, me centré explícitamente en analizar las medidas en los ámbitos de verdad, justicia, reparación, memorialización y garantías de no-repetición adoptadas por el Estado Colombiano para hacer frente a las graves violaciones de derechos humanos y al derecho humanitario cometidas en el marco del conflicto armado. Esta agenda de medidas está, por supuesto, intrínsecamente relacionada con la implementación del acuerdo de paz de 2016, pero no lo abarca en su totalidad, y a la vez lo excede.

Desde 2005, Colombia ha venido estableciendo una sucesión de medidas en estos 5 ámbitos que, pese a sus diferentes alcances y ritmos de implementación, han llevado a la construcción de un complejo y sofisticado mecanismo normativo, institucional y programático de justicia transicional. Los procesos resultantes de la adopción de la Ley de Justicia y Paz de 2005, la Ley de Víctimas de 2011, y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) creado por el Acuerdo de Paz de 2016, dieron lugar a un entramado institucional que busca, y en muchos casos logra, dar respuesta a las necesidades de la sociedad colombiana en su proceso de tránsito hacia escenarios de paz.

Respecto al esclarecimiento de la verdad, Colombia ha realizado avances encomiables identificando las raíces, circunstancias, características, estructuras y responsabilidades que conllevaron las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidas en el marco del conflicto. La labor holística, imparcial y calificada de la Comisión por el Esclarecimiento de la Verdad, que redundó en su informe final presentado en 2022, debe ser destacada y cuenta con mi mayor apreciación. Todas las instituciones estatales con competencia para implementar esas recomendaciones deben adoptar con celeridad medidas efectivas para ello. Asimismo, se deben proveer los recursos necesarios y facilitar las capacidades ejecutorias al Comité de Seguimiento y Monitoreo, a fin de que pueda realizar su labor fundamental en la materia. Los hallazgos contenidos en el informe deben ser difundidos, enseñados y socializados a lo largo y ancho del país, para asegurar su apropiación por toda la población colombiana.

Una dimensión esencial de la búsqueda de la verdad es el esclarecimiento del destino y paradero de las personas sujetas a desapariciones, incluidas las desapariciones forzadas. Aplaudo el establecimiento de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la creación del Sistema Nacional de Búsqueda. Sin embargo, expreso preocupación por los insuficientes resultados alcanzados hasta la fecha por el Instituto Forense de Medicina Legal, la Fiscalía Nacional y la misma Unidad de Búsqueda, por los motivos ya esbozados. Si bien comprendo la existencia de dificultades estructurales, como son las características del territorio, los mecanismos usados por los perpetradores para deshacerse de los cuerpos, el paso del tiempo, y las dificultades de acceso a los familiares de las víctimas, insto a estas entidades a intensificar y articular sus esfuerzos, incluso a través del nuevo Sistema Nacional de Búsqueda, y a consagrar los recursos necesarios para avanzar sin más retraso en la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas. La recolección sistemática y con amplia difusión de muestras genéticas, la celeridad de los análisis genético-forenses y el avance en la búsqueda y exhumación de cuerpos de presuntas personas desaparecidas, no pueden esperar más.

Como he señalado, el Estado ha adoptado numerosos procesos para promover la rendición de cuentas ante la justicia de los miembros del paramilitarismo, los grupos armados y la fuerza pública acusados de graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Tomo nota de los grandes esfuerzos consagrados a esta labor de difícil ejecución en el marco de un conflicto armado, con los riesgos y susceptibilidades que ello conlleva. Las sentencias alcanzadas por el Tribunal de Justicia y Paz ofrecieron justicia y verdad a las víctimas, en los procesos finalizados. Pese a estos esfuerzos, he registrado con preocupación los marcados retrasos en el procesamiento de casos en el Tribunal de Justicia y Paz, y la dificultad de implementación de las medidas reparatorias contenidas en sus fallos.

Por su parte, la labor que está llevando adelante la Jurisdicción Especial de Paz para investigar y elucidar la macrocriminalidad y las altas responsabilidades involucradas en muchas de las graves violaciones cometidas durante el conflicto, los enfoques diferenciales adoptados para dar cuenta de las victimizaciones allí sufridas, y la oportunidad de diálogo y de restauración que busca promover entre víctimas y comparecientes, son un aporte muy importante. Es destacable, asimismo, el procesamiento de muy altos mandos militares, grados a los que no llegó la justicia ordinaria y el. No es menor la contribución de la JEP a la ruptura del negacionismo en temas como los de “falsos positivos”, mostrando la sistematicidad y generalidad de dichos crímenes de guerra y contra la humanidad. He tomado nota con preocupación de las críticas respecto de la falta de participación de las víctimas en la definición de los proyectos de sanciones propias, que hasta el momento han considerado la opinión de los perpetradores y no proveen verdadera restauración del daño, y el insuficiente cumplimiento por parte de algunos comparecientes del estándar de verdad plena, detallada y exhaustiva para beneficiarse de sanciones más benévolas que aquellas que le tocarían en la justicia ordinaria.

Con relación a las falencias señaladas en torno a ambas jurisdicciones, quisiera resaltar que justicia retardada es justicia denegada, y que las víctimas de violaciones ocurridas hace décadas tienen el derecho humano a un remedio pronto y efectivo, y a la justicia. Es obligación de los Estados investigar, perseguir y sancionar pronta y adecuadamente las graves violaciones de los derechos humanos conforme a los estándares internacionales. Considero importante recordar que el ofrecimiento de amplios beneficios procesales indebidamente en casos de graves violaciones a los derechos humanos, genera dificultades que pueden acarrear injusticias y -en el último de los casos- impunidad.

Durante la visita me he entrevistado con muchas víctimas del conflicto armado. Sus testimonios dieron cuenta de barbaries inimaginables perpetradas contra millones de personas, y de la continuidad de mucha de esas vulneraciones tras la firma del Acuerdo de Paz. Constatar simplemente el número de víctimas en Colombia, que asciende a más de 9,5 millones de personas, es sencillamente desolador para ellas, así como para la sociedad colombiana y la comunidad internacional. Colombia adoptó con gran esfuerzo y mérito un dispositivo institucional para ofrecer reparación a las víctimas, fundado en la centralidad de las víctimas (como también lo hacen el Acuerdo de Paz y el SIVJRNR) y en el principio de reparación integral, cumpliendo con los estándares internacionales en la materia. Es un gran desafío dar reparación al número gigantesco de víctimas, el cual, a su vez, continúa creciendo. Centrándonos únicamente en el aspecto financiero, para dar respuesta eficaz a este reto es necesario plantear mecanismos de financiamiento al programa de reparación que complementen lo establecido en el presupuesto nacional. Políticas impositivas de corte temporario, la efectiva incautación de bienes a los perpetradores (que ha sido a todas luces insuficiente hasta la fecha), y la clara escisión (y no yuxtaposición) del presupuesto de la UARIV dedicado a la indemnización de las víctimas respecto de aquel dedicado a la asistencia humanitaria o de emergencia a las víctimas. Colombia también requiere apoyo de los miembros de la comunidad internacional en la materia, a quienes insto a estudiar y adoptar alternativas en este campo. Desde lo procedimental, la UARIV debe asegurar que el proceso de registro de víctimas no ponga la carga de la prueba en ellas para demostrar una condición de fuerza mayor que impidió dicho trámite, cuando es evidente que el conflicto armado fue el mayor obstáculo en ese sentido. Los letárgicos procesos de efectiva restitución de tierras, incluso en los casos que existen resoluciones de la Unidad de Tierras en favor de las víctimas, requiere la articulación de esfuerzos interinstitucionales que permitan el efectivo acceso a las tierras de las comunidades, en su mayoría campesinas, indígenas y afrocolombianas, afectadas por el desplazamiento forzado. La rehabilitación médica y psicosocial de víctimas ha sido deficiente, y requiere de inmediato apuntalamiento.

Llamo a las autoridades a adoptar políticas públicas de memoria y de educación en memoria histórica respecto de los hechos acontecidos en el marco del conflicto armado, que incluyan los hallazgos de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y las sentencias judiciales pertinentes, así como garantizar la autonomía e independencia del CNMH y el Museo Nacional de la Memoria, evitando su permeabilidad a vaivenes políticos que puedan llevar al revisionismo de las violaciones ocurridas en este periodo.

Las garantías de no repetición en Colombia se vinculan de lleno a la implementación de las pautas definidas en el Acuerdo de Paz de 2016 y en normativas previas, y revisten numerosas aristas de urgente atención en el país. Si bien no tengo tiempo hoy de abordarlas en su extensión, quisiera notar que la insuficiente implementación de aspectos esenciales para la no repetición contenidos en dicha normativa, están generando graves violaciones de derechos humanos a víctimas indígenas, afrocolombianas, campesinas, personas defensoras de derechos humanos, así como de excombatientes. Comprendo las dificultades de implementación de algunos aspectos de esta agenda, y los rezaños heredados de la administración anterior. Noto los esfuerzos renovados de este gobierno por avanzar en las negociaciones de paz con grupos armados y criminales (negociaciones que deben incluir sin dilaciones a las víctimas y la sociedad civil), y la incipiente propuesta relativa a la tan necesaria y postergada reforma a grana.

Sin embargo, estas respuestas no pueden dejar de incluir estrategias de presencia estatal efectiva en los territorios más afectados por el conflicto, implementación efectiva e inmediata de las alertas tempranas, brindar reparación integral a las víctimas, incluida la restitución de tierras, y garantizar condiciones sostenibles que permitan el retorno de víctimas, la reincorporación de excombatientes, y la labor de personas defensoras de los derechos humanos, incluidas los líderes y líderes sociales. Las imposterables reformas de la Fuerza Pública, en especial del estamento militar que ha registrado menor progreso, también debe ser priorizado.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para reconocer los importantes avances e instar al Estado Colombiano a avanzar en los aspectos pendientes de la agenda de justicia transicional, en particular: la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, la rendición de cuentas en las diferentes jurisdicciones pertinentes, la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, la reparación a las víctimas, la adopción de políticas públicas de memoria y educación histórica sobre el conflicto armado, y la implementación de las medidas identificadas para prevenir la repetición de las violaciones cometidas en el marco del conflicto armado o su trágica continuidad. La violencia actual y el desgarramiento del tejido social, son ejemplos fehacientes de que la sociedad no puede dirigirse a un futuro de paz y progreso sin abordar estos aspectos.

Hago un enfático llamado a erradicar definitivamente la violencia en Colombia, y alcanzar la paz a través de la justicia y la garantía irrestricta de los derechos humanos sin discriminación.

Finalizo expresando nuevamente mi mayor solidaridad para todas las víctimas y todas sus familias.