



**Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas  
y otros Organismos Internacionales**  
República de Colombia

**Prosperidad  
para todos**

DCHONU No. 1318

La Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Ginebra saluda de la manera más atenta a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con ocasión de remitir la respuesta de Colombia al cuestionario sobre del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en las situaciones posteriores a desastres y conflictos y sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en derechos humanos.

La Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Ginebra se vale de la oportunidad para reiterar a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

Ginebra, 26 de noviembre de 2013



A la Honorable

**OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
LOS DERECHOS HUMANOS**

Ginebra



S-GAID-13-047110

Bogotá, D.C., 22 de Noviembre de 2013

Excelencia:

Tengo el honor de dirigirme a Su Excelencia en la oportunidad de dar respuesta a las comunicaciones emitidas por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, en las cuales se envían dos cuestionarios sobre la promoción y protección de derechos humanos en las situaciones posteriores a desastres y conflictos y sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en Derechos Humanos.

Aprovecho esta oportunidad para reiterar a la señora Alta Comisionada las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.



MONICA FONSECA JARAMILLO

Directora (E) de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

A Su Excelencia  
la Señora **Navanethem Pillay**  
Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
Ginebra





**Cancillería**  
Ministerio de Relaciones Exteriores

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

**Respuesta de la República de Colombia  
Al Cuestionario del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos  
“Derechos Humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos”  
Noviembre 2013**

**Parte I: General**

**1. ¿Ha enfrentado su país una situación de desastre o conflicto? Si la pregunta es afirmativa, por favor marque cuál (una o las dos) y proceda a contestar las siguientes preguntas.**

- Desastre
- Conflicto

**Parte II: Situaciones posteriores a desastres**

**1. ¿Ha establecido su Gobierno un mecanismo específico para enfrentar desastres? ¿Tiene directrices operacionales sobre un enfoque basado en los derechos humanos en tales situaciones? ¿En qué derechos humanos se enfoca?**

En abril de 2012, el Presidente de la República sancionó la Ley 1523 que crea el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo. Si bien ya existía un Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (SNPAD, creado mediante la Ley 919 de 1989), la Ley 1523 adopta el nuevo paradigma en materia de tratamiento de desastres, según el cual el desastre no se define ya como un evento imprevisible e irresistible sino como un evento producto de riesgo no manejado o mal manejado y como resultado de problemas no resueltos del desarrollo. De esta manera, se pasa de un Sistema centrado en la atención de emergencias, a un Sistema orientado a reducir la vulnerabilidad ante las amenazas y reducir al mínimo los desastres efectivos.

La ley redefine el fundamento que guía las acciones institucionales mediante: (i) el fortalecimiento explícito de la reducción del riesgo de desastres (prevención y mitigación); (ii) la transferencia de pérdidas (aseguramiento y protección financiera); y (iii) la recuperación de las comunidades afectadas (rehabilitación y reconstrucción).

Su objetivo es garantizar la ejecución de tres procesos esenciales para la gestión integral del riesgo: (i) proceso de conocimiento del riesgo; (ii) proceso de reducción del riesgo; y (iii) proceso de manejo de desastres.

La ley 1523, en su artículo 3° define los principios generales que orientan la Gestión del Riesgo y que tienen una relación directa con la salvaguarda de los derechos humanos, entre los cuales cabe resaltar:

- a. Principio de igualdad: Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley.

- b. Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.
- c. Principio participativo: Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.
- d. Principio de diversidad cultural: En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma.

Igualmente, a nivel operativo, en el marco de la implementación de la Ley 1523, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en tanto cabeza del Sistema Nacional, publicó en julio de 2013, el *Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria en Colombia*, el cual recoge el contexto del país, los aprendizajes del Sistema en la atención de emergencias y desastres y las recomendaciones dadas por códigos, principios, normas y estándares concertados internacionalmente por las agencias, gobiernos y comunidades en caso de desastres, entre los cuales se cuentan: *El código de Conducta* del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el *Proyecto Esfera*, el Enfoque de Acción Sin Daño *No Harm* y la Guía *Saber Donar* de la OPS/OMS, principalmente.

## **2. ¿Cómo garantiza su gobierno la transparencia y la rendición de cuentas en respuesta a los desastres y la recuperación posterior (incluso en relación a la distribución de alimentos y la reconstrucción de edificios e infraestructura)?**

En el artículo 44 de la Ley 1523, relativo al Control en la Gestión del Riesgo de Desastres, se afirma que “el Estado a través de sus órganos de control ejercerán procesos de monitoreo, evaluación y control en la gestión de riesgo de desastre, empleando para tales fines los medios establecidos por la ley, y la sociedad a través de los mecanismos de veeduría ciudadana”.

Como buena práctica en materia de gestión de recursos y transparencia en su ejecución, cabe destacar que tras la Ola Invernal de 2010-2011, el peor desastre de origen natural en el país durante los últimos treinta años, el Presidente de Colombia creó la estrategia Colombia Humanitaria con el fin de (i) conjurar la crisis ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011; (ii) coordinar las labores de atención de los más de tres millones de afectados; (iii) adelantar tareas relacionadas con la atención de emergencia, rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura física, social e institucional averiada y destruida; (iv) articular todas las acciones de las entidades del Sistema de Riesgo con el fin de cubrir la mayor cantidad de la población afectada. A través de la estrategia se recibieron donaciones por USD 80 millones, de los cuales USD 44 millones fueron aportes en efectivo.

Asimismo, el 29 de diciembre de 2010 mediante Decreto 4819 se creó el Fondo Nacional de Adaptación, el cual tiene como finalidad la gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura del país

afectada por la ola invernal. El Fondo es considerado una herramienta novedosa y prospectiva, en la medida en que reconoce que la vulnerabilidad del país frente a los efectos del cambio climático, contribuye a la ocurrencia y agudeza de algunos fenómenos climáticos, como "La Niña". Por tanto, las grandes obras que se lleven a cabo contarán con una visión integral y de largo plazo.

El Fondo cuenta con recursos por USD 7 mil millones que se están invirtiendo principalmente en proyectos vinculados con la reforestación, el uso del suelo, y actividades que prevendrán directamente el riesgo de inundación de los departamentos.

La labor de seguimiento y control constituyó uno de los pilares más importantes de la estrategia Colombia Humanitaria, la cual diseñó un Sistema de Seguimiento que incluye desde el acompañamiento permanente de los entes de control, hasta mecanismos novedosos para contribuir a la construcción de una nueva conciencia frente a lo público. La Contraloría General de la República implementó una gestión coordinada con Colombia Humanitaria, expresada en actividades permanentes de carácter preventivo como la celebración periódica de Audiencias Públicas Especiales de Seguimiento de Rendición de Cuentas con entidades territoriales y nacionales.

Durante las sesiones de trabajo con los mandatarios locales, las visitas realizadas tanto por la Contraloría como por la Procuraduría y las empresas de apoyo al seguimiento y control contratadas por Colombia Humanitaria, se han logrado identificar los casos en los cuales se presentan dificultades en la ejecución o cumplimiento de las actividades previstas que se clasifican en los denominados "casos críticos", los cuales han tenido una especial atención por parte de los organismos de control a fin de garantizar que las obras que han presentado dificultades lleguen a término o se tomen las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos previstos.

### **3. Qué atención específica, si alguna, se presta a las necesidades de los siguientes grupos: niños, mujeres, pueblos indígenas, ancianos, personas con discapacidad, minorías, no ciudadanos, incluidos trabajadores migrantes?**

En el *Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria en Colombia* de 2013 se define el siguiente principio: "Siempre que sea posible se tendrá un trato diferenciado con los grupos más vulnerables, de manera que estos reciban la ayuda necesaria para satisfacer sus necesidades básicas adicionales (indígenas, mujeres, gestantes, personas en situación de discapacidad, menores sin acompañante, adulto mayor cabeza de hogar, personas con enfermedades crónicas, personas con VIH/SIDA).

El Manual define igualmente los siguientes temas transversales, de manera que siempre se piense en ellos y se busquen alternativas para en el marco de la acción humanitaria se protejan y potencien el desarrollo de capacidades:

- a. Los menores. Se debe identificar su participación a través de herramientas como el censo y EDAN, las cuales permiten conocer el número e intervalos de edad de esta población, así como de existir casos de menores sin acudiente, a partir de esta identificación se deberán considerar los posibles riesgos a los cuales puedan estar expuestos y adelantar las acciones necesarias de protección, cuidado y garantía de sus derechos. Valorando acorde con los diferentes rangos de edades de su ciclo vital (neonato, lactante, niñez, juvenil y adolescencia), sus necesidades en términos de

alimentos, salud, protección y demás requerimientos básicos para garantizar su adecuado crecimiento. Dada su dependencia debe revisarse que sea efectivo su acceso a la ayuda humanitaria.

- b. El Género. La noción de género se refiere al hecho de que las personas de uno y otro sexo experimentan las situaciones de manera diferente. Tanto hombres como mujeres tienen los mismos derechos a la ayuda humanitaria y no son objeto de discriminación alguna relacionada con el género. Las consideraciones que el presente Manual ha realizado, se relacionan con el tener presente las necesidades que no se estaban valorando en la ayuda para las mujeres y otros grupos considerados en los demás temas transversales. Así como su evidencia en las estadísticas, dado que éstas no permitían discriminar su presencia como afectados, limitando de esta manera la identificación de requerirse un abordaje específico.
- c. Personas en Situación de Discapacidad. La ayuda humanitaria debe considerar de manera especial a las personas que afectadas en situación de discapacidad, dado que pueden existir barreras que eviten su acceso a la acción humanitaria del Estado. Por lo anterior se deberá en los procesos de EDAN identificar su existencia y valorar así mismo las posibles dificultades (considerando los diferentes tipos de discapacidad), con el objetivo de generar estrategias para disminuir la discriminación que se pudiese estar presentando. Según las valoraciones específicas de estos casos, se realizarán los ajustes necesarios en la ayuda humanitaria y en los procesos de participación y comunicación.
- d. Adultos Mayores. La población de adultos mayores posee diversas limitaciones en los contextos urbanos, rurales, su nivel económico y estudiantil, las cuales en las situaciones de emergencias, pueden verse aún más evidentes, dado los cambios en el contexto, paisaje, organización social y producción económica. Por lo anterior se considera necesaria su identificación en los procesos de evaluación, en las estadísticas y a partir de éstas en la ayuda humanitaria, considerando sus necesidades especiales en alimentación, ayuda no alimentaria, agua, alojamiento, así como la identificación de las estrategias para su participación en los procesos de toma de decisiones y planificación, en los cuales toman un relevante rol gracias a su experiencia y conocimiento del territorio.
- e. Indígenas, afro-descendientes y/o grupos minoritarios. Cuando estos grupos étnicos sean identificados como posibles grupos marginados, dada su escasa participación en los procesos de toma de decisión y demás aspectos de planificación en el territorio, se deberá en el marco de la ayuda humanitaria, garantizar su acceso y participación efectiva, para lo cual es importante que se realicen las consideraciones de cultura, tradición, lenguaje, territorio y demás aspectos necesarios para garantizar el respeto a su dignidad.

**4. ¿Qué normas y medidas de protección se tiene para asegurar la no discriminación y el respeto de los principios humanitarios de neutralidad, independencia, imparcialidad y humanidad en la prestación de los servicios de auxilio, etc.?**



La ayuda humanitaria, de acuerdo a la Ley 1523, "deberá proveerse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla".

Como se mencionó en el punto 1, la Ley define como su primer principio el de igualdad: "Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley".

En el *Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria en Colombia* de 2013 se especifican los siguientes principios directamente relacionados con los principios humanitarios:

- a. Deber Humanitario, las actuaciones en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres están basadas en las personas, sus derechos fundamentales y el propósito de salvar su vida y proteger su dignidad.
- b. La ayuda humanitaria en situaciones de desastres, no estará supeditada a circunstancias diferentes de la necesidad humanitaria, apartando en todo momento la discriminación por motivo de raza, cultura, género, religión, condición social o política.
- c. La ayuda humanitaria no será usada como herramienta para favorecer o presionar a las comunidades en el ejercicio libre de su derecho al voto, a la elección popular y demás derechos y deberes civiles y políticos.
- d. Se propenderá siempre por el respeto a la cultura local, considerando sus costumbres, tradiciones, valores éticos, las ideas, la vida cotidiana y la popular.

**5. Por favor, proporcione ejemplos de respuestas y acciones culturalmente sensible o apropiadas, por ejemplo: en términos de viveres, vestido, etc, y de respuesta sensibles o pertinentes a la religión, incluyendo instalaciones separadas para hombres y mujeres, instalaciones de culto, viveres.**

Como se mencionó en el punto 1, entre los principios definidos por la Ley 1523 se encuentra el de diversidad cultural, según el cual "en reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma".

En el *Manual de Estandarización de Ayuda Humanitaria en Colombia* de 2013 se especifica lo siguientes respecto a cada punto:

- Los programas de apoyo a la nutrición han sido diseñados de acuerdo con la cultura de la comida y las necesidades nutricionales de las mujeres (Incluidas las mujeres embarazadas y lactantes), las niñas, niños y hombres en la población objetivo.
- Las prácticas sociales y culturales vigentes a nivel local podrán requerir que exista acceso a otros artículos de higiene personal diferentes a los previstos
- Los formularios de identificación, monitoreo y seguimiento de la gestión de alojamientos temporales, buscan identificar el estado actual, las condiciones y las principales necesidades que se presenten en cada uno de los alojamientos, considerando la disponibilidad de servicios,

instalaciones , materiales e infraestructura, la habitabilidad, la accesibilidad , la ubicación y la adecuación cultural.

- En cuanto a abastecimiento y saneamiento de agua, el Manual precisa que se determina el stock de atención para la respuesta en agua dependiendo de la región costumbres y cultura.
- El manejo de los fallecidos comprende una serie de actividades que comienzan con la búsqueda de los cuerpos, su localización, la identificación in situ, el traslado al centro escogido como morgue, la entrega a sus familiares y la ayuda que el Estado brinde para su disposición final siguiendo los ritos religiosos y costumbres culturales de sus familiares y la comunidad.
- Se toman en cuenta los patrones culturales que permiten a las mujeres y a los hombres participar en igualdad de condiciones en la toma de decisiones en el hogar y en la comunidad en problemas de salud.

#### **6. ¿Cuáles son los problemas principales que se enfrentan en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres?**

Los principales problemas que se enfrentan después del desastre en relación a los derechos humanos son los relacionados a la igualdad, vivienda digna, especialmente durante los procesos de rehabilitación y recuperación.

#### **7. ¿Qué mejores prácticas puede mencionar en promoción y protección de derechos humanos posteriores a desastres?**

De acuerdo a lo estipulado en la Ley 1523, la intervención como sistema está integrado por lo público, privado y comunitario, con el objetivo de brindar el cubrimiento de los derechos vulnerados, basado en procedimientos estandarizados.

#### **8. ¿Qué medidas específicas, en caso de haberlas, aplica para asegurar transparencia en la asignación y gestión de los fondos para la prestación del socorro en caso de desastre?**

Las contempladas principalmente en la Ley 1523 de 2012, el manual de contratación de la UNGRD, la identificación de los riesgos operativos y de corrupción identificados en el proceso para el Manejo de desastres y soportado en los procedimientos funcionales para la entrega de Ayuda Humanitaria de Emergencias –AHE.

### **Parte III: Situaciones posteriores a conflictos**

#### **1. ¿Ha establecido su gobierno un mecanismo específico para enfrentar situaciones posteriores a conflictos? ¿Tiene directrices operacionales sobre enfoque basado en derechos humanos en tales situaciones? En qué derechos humanos se enfoca?**

El Gobierno colombiano ha venido estructurando y desarrollando una política de paz integral. En estos últimos tres años, como lo dispuso el Presidente de la República, se iniciaron distintos mecanismos específicos para ponerle fin al conflicto armado y así asegurar unas bases sólidas para avanzar en la construcción de la paz. El fundamento de esta estructuración ha sido crear, en primer lugar, un proceso metódico cuyo centro de gravedad es la idea de terminar el conflicto armado para poder pasar a una fase de construcción de la paz. Y en segundo lugar, estructurar

una estrategia integral de justicia transicional que le apunta a la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas.

Es así como desde el mes de septiembre de 2010 comenzó un proceso de intercambio de comunicaciones entre el Gobierno y las FARC-EP. Este proceso tuvo su origen en unos canales que había establecido el gobierno anterior y que este Gobierno retomó y continuó explorando. Resultado de estos contactos se logró emprender una primera fase exploratoria de conversaciones. Estos encuentros se llevaron a cabo entre febrero y agosto de 2012 en la ciudad de La Habana (Cuba) con los Gobiernos de la República de Cuba y del Gobierno de Noruega como garantes, y con el apoyo del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante.

Como resultado de esas reuniones exploratorias se logró la firma de un acuerdo marco entre el Gobierno nacional y las FARC que establece un procedimiento –una hoja de ruta– para llegar a un acuerdo que ponga fin al conflicto. Este acuerdo, conocido como "Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", fue firmado el 26 de agosto de 2012. El 19 de octubre de 2012, en Oslo, Noruega, se inició formalmente la segunda fase, mediante la instalación de la Mesa de conversaciones, que tiene como propósito discutir los seis puntos de la Agenda del Acuerdo General, a saber: (1) política de desarrollo agrario integral; (2) participación política; (3) fin del conflicto; (4) solución al problema de las drogas ilícitas, (5) víctimas; y (6) implementación, verificación y refrendación.

En esta segunda fase de las conversaciones se ha logrado, luego de 11 meses de conversaciones (17 ciclos) en la ciudad de La Habana (Cuba), alcanzar una serie de acuerdos tanto procedimentales como sustanciales. Desde el punto de vista procedimental, se logró poner en marcha las diversas herramientas y mecanismos establecidos en el Acuerdo General, entre ellos, la página web, los formularios físicos de propuestas, los foros para los puntos 1, 2 y 4 de la Agenda, así como la consulta directa para esos mismos puntos, que han permitido de manera amplia, plural y eficaz la participación ciudadana en el proceso de conversaciones.

Por otra parte, los acuerdos hasta ahora convenidos han girado en torno a los dos primeros puntos de la Agenda. Esto es apenas una parte de lo que será un Acuerdo Final, al que se llegaría desarrollando los otros cuatro puntos de la Agenda. Uno de los principios que guían estas conversaciones es que "nada está acordado hasta que todo esté acordado".

El acuerdo alcanzado sobre el punto 1 de la Agenda del Acuerdo General, denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral", traza el inicio de profundas transformaciones de la realidad del campo colombiano que deben contribuir a revertir los efectos nocivos del conflicto armado, particularmente en el nivel territorial. Este es un acuerdo de gran significado: es la primera vez en la historia de los procesos de paz adelantados en Colombia que el Gobierno y las FARC llegan a un acuerdo sobre un punto sustantivo, y técnicamente complejo, como es el tema agrario.

El segundo acuerdo logrado es sobre participación política. Se trata de mecanismos contundentes para lograr una nueva apertura democrática que abrirá el camino para arraigar definitivamente la paz luego de la terminación del conflicto. Una de las ideas fundamentales es que la consolidación de la paz requiere de una mayor participación ciudadana. La segunda es que la condición básica para consolidar la paz, por medio del ejercicio de la democracia, es que se rompa para siempre el vínculo entre política y armas.

Ahora bien, la construcción de paz no sólo ha consistido en cumplir con la obligación legal de verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y la celebración de acuerdos de paz. Los esfuerzos de Colombia en materia de paz también han implicado una profunda reorientación integral y coherente de los instrumentos jurídicos e institucionales necesarios para la transición.

La terminación definitiva del conflicto armado y el paso a una fase de construcción de la paz estable y duradera, requiere de un entramado jurídico que soporte este proceso y lo haga viable a nivel nacional e internacional. Sin un soporte jurídico fuerte y legítimo, no sólo no sería posible el cumplimiento de los acuerdos a los que se llegue para la terminación del conflicto armado, sino tampoco la reintegración de los ex combatientes, y la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

La estrategia integral de justicia transicional es un conjunto de normas, políticas públicas, e instituciones cuyo objetivo es lograr al mismo tiempo la terminación del conflicto armado interno, y la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Hacen parte de la estrategia integral de justicia transicional el Acto legislativo 1 de 2012, también conocido como "Marco jurídico para la Paz" que elevó a rango constitucional la justicia transicional en Colombia; la Ley 1448 de 2011 o "Ley de Víctimas y restitución de tierras"; la Ley 975 de 2005, también conocida como "Ley de Justicia y Paz"; la Ley 1424 de 2010, conocida como "Ley de Acuerdos por la Verdad", y la Ley 418 de 1997, que es conocida como "Ley de orden público", que contempla las normas relacionadas con el desarme, la desmovilización y la reintegración de grupos armados al margen de la ley. Todas estas normas, en su conjunto, constituyen el mecanismo de justicia transicional que ha venido diseñando Colombia, y que aún está en proceso de desarrollo.

### **3. ¿Qué atención específica, si alguna, se presta a las necesidades de los siguientes grupos: niños, mujeres, pueblos indígenas, ancianos, personas con discapacidad, minorías, no ciudadanos, incluidos trabajadores migrantes.**

Dentro de los compromisos adquiridos por la Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR en el CONPES 36731 que tiene vigencia hasta el 2014 y en el marco de la participación en la Comisión Intersectorial de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes se desarrolló la estrategia de prevención de reclutamiento temprana "Mambrú NO va a la guerra – Este es otro cuento". Esto ha sido determinado en el marco del numeral 10 del artículo 5 del Decreto 4138 de 2011 de creación de la Agencia, la Resolución 0346 del 2012 por la cual se establecen disposiciones para la implementación de la estrategia de prevención temprana de reclutamiento y el CONPES 3673 de prevención.

Asimismo, a través del Programa Generaciones con Bienestar, se busca promover la garantía de los derechos, prevenir su vulneración y gestionar la activación de las rutas de restablecimiento, a partir del empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes y la promoción de la corresponsabilidad con la familia, sociedad. En este contexto, se pretende implementar una estrategia de gestión y dinamización de redes para vincular actores sociales y comunitarios que contribuyan a la prevención del reclutamiento ilícito.

Finalmente, por medio del Programa de Alimentación Escolar<sup>2</sup>, cuyo propósito es contribuir a mejorar el desempeño académico de las niñas, niños y adolescentes, lograr su asistencia regular, y promover la formación de hábitos alimentarios saludables en la población escolar, con la participación activa de la familia, la comunidad y el Estado por medio de los entes territoriales, también se atiende a población menor de 18 años víctima del conflicto armado, de manera prioritaria.

---

<sup>2</sup> El PAE, consiste en el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público, y el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables, que contribuyen a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo, con la participación activa de la familia, la comunidad, los entes territoriales y demás entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF.

Actualmente, a través del trabajo conjunto que se viene adelantando con la UAERIV (Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas), el ICBF desarrolla el proyecto de construcción de un Centro de Desarrollo Infantil (CDI) en la inspección “El Tigre”, ubicada en el departamento del Putumayo, reconociendo el daño colectivo que sufrió la comunidad y en especial los niños de cero a cinco años, como consecuencia de la violencia armada<sup>3</sup>.

A través del Programa Familias con Bienestar<sup>4</sup>, dirigido a las familias en situación de vulnerabilidad y pobreza que habitan en las áreas urbanas y rurales de los diferentes departamentos del país, se focaliza la atención en (i) familias de Red Unidos, (ii) familias víctimas, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 1448 del 2011 y el Registro Único de Víctimas, (iii) familias de niños, niñas y adolescentes que estuvieron en un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, y familias vulnerables.

Adicionalmente, como parte del fortalecimiento en las acciones orientadas a la atención y reparación integral a las víctimas, el Instituto se planteó el objetivo de mejorar la calidad y cobertura de los planes, programas, proyectos y/o servicios dirigidos a esta población.

El 26 de diciembre de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4912 por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, integridad y libertad de las personas, grupos y comunidades, en desarrollo de la política pública de prevención y protección plasmada no solamente en la Ley 1448 de 2011, sino también en el Decreto 4800 de 2011. En este conjunto de medidas se establece expresamente la inclusión de víctimas de desplazamiento forzado, (Num. 10, artículo 6), se posibilita la aplicación de medidas de emergencia para la población desplazada por la violencia que participen en procesos de restitución de tierras (Art. 9) en casos de riesgo inminente y excepcional, atendiendo la presunción constitucional de riesgo. Bajo el principio de Enfoque diferencial se contemplan, tanto para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de medidas de protección, las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural, de las personas objeto de protección.

Actualmente, la Unidad de Atención y Reparación integral a las Víctimas, está construyendo las condiciones para el fortalecimiento de las comunidades Indígenas, Afrodescendientes y Rom afectadas por el conflicto armado, mediante la activación de los espacios de concertación y acuerdo previstos en la Ley 1448 y en los Decretos Ley 4633, 4634, 4635 de 2011, tanto como de los espacios para la exigibilidad de sus derechos individuales y colectivos, tomando como referencia el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV).

Adicionalmente el Ministerio del Interior viene trabajando para establecer los criterios de la consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que se adelantaron en el 2012. En cuanto a las comunidades Rom, se rediseñó el formato censal con el propósito de actualizar próximamente la demografía, las características socioeconómicas, y la caracterización de daños y afectaciones en materia de derechos humanos, DIH y derechos colectivos

---

3 Acciones adelantadas para dar cumplimiento al Plan Operativo Anual (POA) en el marco del Subcomité de Reparación Colectiva.

4 encaminado a: (i) Prevenir la violencia en el contexto familiar, (ii) promover la convivencia pacífica, y (iii) Atender de forma especializada, a los integrantes de las familias que lo requiera.

La Fuerza Pública realiza Jornadas de Apoyo al Desarrollo, las cuales están especialmente orientadas a atender a los grupos vulnerables de la población, se resalta que ante la presencia de la FM en todo el territorio nacional, tiene las ventajas para en los casos que se requiera por las autoridades locales o en situaciones de atención humanitaria atender a comunidades donde se tiene amplia presencia de niños, ancianos, personas con discapacidad y de minorías étnicas como las indígenas y afro descendientes.

**4. ¿Qué normas y medidas de protección se tiene para asegurar la no discriminación y el respeto de los principios humanitarios de neutralidad, independencia, imparcialidad y humanidad en la prestación de servicios, auxilio etc.?**

El Ministerio de Defensa Nacional, cuenta con la Política Integral de DDHH y DIH en la cual se integran a toda la actividad de los miembros de la Fuerza Pública los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en este sentido en las actuaciones de la Fuerza pública siempre se aplican los principios que enmarcan los Derechos Humanos de manera Universal.

**6. ¿Cuáles son los problemas principales que se enfrentan en la aplicación de la protección y la promoción de derechos humanos en situaciones posteriores a conflictos?**

Cerrar 50 años de conflicto no es una tarea fácil. Los efectos de un conflicto tan prolongado no se pueden revertir sencillamente. El primer problema que enfrenta la construcción de la paz, y que es justamente lo que el Gobierno está haciendo actualmente, es quitar del camino el conflicto y las armas de los grupos armados. El segundo problema, es la participación y la movilización de la ciudadanía en torno a ese objetivo de terminar el conflicto y comenzar a construir la paz. En efecto, para lograr unas condiciones para hacer posible la construcción de la paz, es necesario contar con un verdadero consenso de que es posible lograrlo. Los colombianos son ampliamente favorables a que termine la violencia a través del diálogo, pero son escépticos e impacientes de que se alcance la paz.

Tercero, está el reto de lograr una mayor coherencia y articulación entre las distintas medidas de justicia transicional con el fin de asegurar la satisfacción de sus derechos y una verdadera transformación en la calidad de vida de las víctimas como resultado de la transición. Hasta la aprobación del Marco Jurídico para la Paz en el 2012, no existía en el país un verdadero sistema de justicia transicional que le apuntara a una estrategia integral de justicia transicional. Por el contrario, lo que existía antes eran medidas inconexas de justicia transicional aplicadas de manera desarticulada.

Ejemplo de lo anterior es que luego de ocho años de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz y luego de la desmovilización de 35,000 miembros de grupos paramilitares, se han producido apenas 14 sentencias. Pero el problema no es simplemente de capacidad y eficacia sino de enfoque y de comprensión de cómo desarrollar un proceso efectivo de justicia transicional para que todos sus componentes apunten de manera definitiva hacia el fortalecimiento del Estado de derecho. En la medida en la que las investigaciones se hacían “hecho a hecho”, “caso a caso”, la simple imputación de los hechos denunciados –cerca de 340,000– podría tardar cerca de 100 años.

Ese enfoque investigativo no le permitía a la Fiscalía General de la Nación concentrar sus esfuerzos y recursos en los casos de los “más responsables” –como es la práctica internacional de lucha contra la

impunidad– ni esclarecer patrones y contextos regionales de la operación de los distintos actores del conflicto, sino que fomentaba la investigación de hechos individuales y aislados. Lo más grave es que esta situación no contribuía a la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas. Más allá de los enormes retos en materia judicial, sin otros mecanismos extra-judiciales que contribuyan al esclarecimiento de los contextos, no sería posible reconstruir la verdad de lo sucedido en el conflicto armado colombiano. Por último, el proceso de justicia y paz también demostró que pretender reparar a todas las víctimas a través de procesos judiciales no solo era lento, sino que generaba problemas para garantizar la integralidad de tal reparación. De ahí la importancia de la creación del programa de reparación integral de carácter administrativo a través de la Ley de Víctimas, y de la reforma a la Ley de Justicia y Paz que transformó definitivamente el enfoque investigativo, entre otras medidas.

### **7. ¿Qué mejores prácticas puede mencionar en la aplicación de la protección y la promoción de los Derechos Humanos en situaciones posteriores a conflictos?**

En este contexto, el Gobierno colombiano tiene mucho que mostrar como buenas prácticas en materia de construcción de paz. Lo primero es que ha logrado crear a través de un trabajo cuidadoso y metódico las condiciones necesarias para poner en marcha un escenario que permita la construcción de paz. Un trabajo metódico que ha logrado estructurar un proceso serio, digno, realista y eficaz. El actual proceso de conversaciones entre el Gobierno y las FARC estuvo estructurado sobre los anteriores fracasos, para asegurar que no repitiéramos los errores del pasado. Algunos ejemplos de estas mejores prácticas incluyen los siguientes: i) el objetivo del proceso es terminar el conflicto armado; ii) la reserva y discreción en las conversaciones; iii) la construcción de un ambiente internacional que facilita el éxito del proceso; iv) el establecimiento de la mesa de conversaciones por fuera del territorio nacional; v) la existencia de una agenda limitada y realista; vi) la inexistencia de un cese al fuego y de un despeje del territorio para evitar que las conversaciones se concentren en cómo regular el conflicto y no en cómo terminarlo, y que se generen incentivos perversos a alargar las conversaciones; y vii) el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado; entre otros.

En materia de justicia transicional la principal mejor práctica que tiene para aportar Colombia es la importancia de la coherencia y articulación entre las distintas medidas de justicia transicional. Si bien aún nos falta mucho para asegurar que nuestra estrategia de justicia transicional sea integral en su totalidad, nuestra experiencia ha demostrado que si las distintas medidas no están conectadas, no importa cuán grandes sean los esfuerzos, no van a permitir transformar de manera real la situación de las víctimas como resultado de la transición. En desarrollo de esta lección aprendida, hemos venido implementando mejores prácticas como: i) la creación de un programa administrativo de reparación integral que articula medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; ii) la implementación de criterios de priorización y selección para concentrar la acción penal en los máximos responsables de los crímenes más graves; y iii) la creación de mecanismos extrajudiciales de contribución al esclarecimiento de la verdad como el Centro de Memoria Histórica, y a futuro, una Comisión de la Verdad; entre otras.

### **8. ¿Ha establecido su gobierno un mecanismo específico para asegurar construcción de la paz y justicia transicional?**

El Gobierno colombiano, históricamente ha establecido distintas fórmulas para lograr acuerdos con los grupos armados al margen de la ley. A través de las décadas, se han negociado fórmulas de negociación

que no tenían efectos favorables para las víctimas puesto que no se reparaban sus derechos en cambio sí establecían perdón para los responsables. Estas formas de negociación hoy por hoy no son viables ni aceptadas por el derecho internacional. No obstante, a partir de la ley 975 de 2005 se estableció la necesidad de prever un marco de derechos para las víctimas y a través de los procesos de Justicia y Paz surgió la posibilidad de conocer, a través de las confesiones de los responsables enjuiciados, la verdad sobre los hechos victimizantes y sobre la localización de personas desaparecidas.

En este sentido, el Estado Colombiano ha concentrado sus esfuerzos en promulgar normatividad en aras de conseguir la paz y para este efecto ha tomado como herramienta la figura de Justicia Transicional entre estas se tienen: El Marco Jurídico Para la Paz Acto legislativo No. 01 del 31 de Julio de 2012, y la Ley 1448 de 2011 artículos 8, 9, 10 ,11.

### **9. ¿Cuáles son los problemas principales que se enfrentan en la construcción de la paz y justicia transicional?**

Podría considerarse que por ejemplo ante el proceso de Justicia y Paz se ha criticado la falta de efectividad de la justicia, es importante resaltar que para obtener el éxito en las herramientas con las que cuentan los marcos jurídicos establecidos para obtener la paz se tenga en cuenta que la parte administrativa y presupuestal éxito.

Si el país está polarizado, la construcción de la paz a través de la negociación de acuerdos con los actores concernidos, puede ser conducido por los opositores como un tema político y este es un gran obstáculo puesto que la paz amerita una serie de compromisos y concesiones que no deben estar ligadas a una postura política.

Otro problema que hay que enfrentar es que la paz amerita también tratar temas sociales de fondo puesto que si estos no son resueltos, subsistirían las causas estructurales que han dado origen a los conflictos. La paz no se trata de establecer solo acuerdos políticos sino de tratar de profundizar en temas que han sido históricamente insatisfactorios y que han generado pobreza, exclusión y vulnerabilidad.

### **10. ¿Qué mejores prácticas puede mencionar en la construcción de la paz y la justicia transicional**

Sería importante tener presente que los modelos que se implementen para obtener la paz deben ser objeto de sociabilización a toda la comunidad donde se destaquen los beneficios que se obtienen con estas figuras, que los funcionarios que efectivizan la Justicia transicional cuenten con la herramientas adecuadas para lograr su efectiva aplicación, para poder así presentar los resultados y lo que realmente se espera de Justicia para prevenir críticas y resaltar las bondades.





**Cancillería**

Ministerio de Relaciones Exteriores

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

**Respuesta de Colombia  
“Fortalecimiento de la Cooperación Internacional en la esfera de los Derechos Humanos”  
Noviembre 2013**

**En su opinión, ¿cuáles son las áreas prioritarias en las que la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos debe ser reforzada?**

Uno de los temas que atañen a la cooperación internacional en materia de derechos humanos, es el alcance y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dado que están sustentados por el derecho internacional, y deben verse como parte de un marco integrado más amplio de derechos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los derechos humanos se proponen vigilar la realización progresiva de ciertos derechos humanos.

En ese sentido, los ocho ODM (la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil, materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente) resultan temas fundamentales en la agenda de cooperación de los últimos años tanto en los esquemas de Ayuda Oficial al Desarrollo como en los espacios multilaterales y las modalidades de Cooperación Sur-sur. Conforme a lo anterior, el Sistema de las Naciones Unidas ayuda a los países a mejorar sus capacidades para cumplir los ODM a través de una serie integral de servicios que dan apoyo a las estrategias de desarrollo nacional basadas en los Objetivos.

Para el caso colombiano, se ha realizado un trabajo de alineación de las estrategias de las 23 agencias, fondos y programas presentes en el país con el Plan Nacional de Desarrollo a través de la firma de Marcos de Cooperación y del Marco de Acción las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) con el Gobierno nacional. Esta alineación, cuya implementación es evaluada regularmente de manera conjunta, permite articular las acciones de las agencias en apoyo a las políticas públicas sectoriales con los Objetivos del Milenio.

Por otra parte, la agenda de cooperación en el país tiene en cuenta el enfoque diferencial poblacional para comunidades negras e indígenas. Para este fin, se negocian con los cooperantes estrategias que permitan apoyar las políticas públicas en favor de estas poblaciones, las cuales se encuentran a menudo en situación de vulnerabilidad.

