

INFORME DE PROYECTO 56099

Título del proyecto: Acciones de fortalecimiento institucional para la justicia y los DDHH en Colombia

ID del Proyecto: 56099

Periodo cubierto por el informe: Octubre-Noviembre 2007

I. ANTECEDENTES Y PROPÓSITO DEL PROYECTO

En el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, el país ha asumido la obligación de elaborar un Plan de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNADH). De conformidad con los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, el gobierno colombiano ha venido impulsando la elaboración de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con la aspiración de ser un compromiso de Estado y no tanto de gobierno, que tome en cuenta la integralidad del conjunto de derechos humanos, con un enfoque de género, y ampliamente concertado con la sociedad civil en todas las regiones del país. La elaboración de este Plan aparece recogida además como una obligación para los Estados de la región andina en la Carta Andina de los Derechos Humanos (Art. 78) y es una recomendación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia desde 2004.

El objetivo primordial de dicho Plan es orientar las acciones del estado en el corto, mediano y largo plazo en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario mediante procesos que recojan acuerdos interinstitucionales y consensos sociales.

Por otra parte, la Ley de Justicia y Paz ha creado la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz que tiene como mandato investigar las circunstancias de los delitos y los daños causados por los imputados o acusados, y el paradero de las personas secuestradas o desaparecidas, e informar a los familiares sobre los resultados obtenidos en tales investigaciones. Adicionalmente, y entre los actos de reparación integral a las víctimas, se incluye “la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de personas muertas y la ayuda para identificarlos y volverlos a inhumar según las tradiciones familiares y comunitarias (Art. 45 y 49.2).

El derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre el paradero de sus familiares se establece además como recomendación prioritaria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) al gobierno colombiano, al que exhorta específicamente “a adoptar medidas eficaces para prevenir e investigar la comisión de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. En otras recomendaciones, la Alta Comisionada exhorta además “a la rama judicial y a la Procuraduría General a investigar y sancionar, en forma oportuna y adecuada, las violaciones de los DDHH e infracciones del DIH”, que incluyen el delito de desaparición forzada.

Recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en misión de verificación sobre la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, manifestó a los actores de cooperación en Bogotá su preocupación sobre las capacidades investigativas de la Fiscalía en cuestión de medios humanos y materiales para garantizar una eficaz y eficiente implementación de los requisitos de la ley, cuya carencia claramente afectarían al derecho a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas.

Propósitos del proyecto

El propósito del presente proyecto es brindar apoyo técnico, político y financiero a las instancias de Gobierno y de la sociedad civil en la formulación concertada del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos a través de talleres participativos, talleres de formación y sensibilización y otros mecanismos. Las acciones se encaminarán a fortalecer las actividades de concertación entre el gobierno, la sociedad civil y los sectores sociales implicados en el proceso, ya sean estas actividades impulsadas por el gobierno y el Estado colombianos, su sociedad civil o las instancias de coordinación y de decisión del PNADHDIH.

Se considera que facilitar la concertación nacional, regional y la participación de los diversos sectores poblacionales del país, de manera incluyente, con las instancias encargadas de elaborar el Plan y con las instituciones colombianas servirá para la elaboración del Plan Nacional de Acción, contribuyendo, por un lado, a garantizar la correspondencia del mismo con la realidad local y regional y, por el otro, promoviendo la corresponsabilidad de todos los niveles territoriales en su futura implementación.

Por otra parte y en el marco de la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, se hace necesario que la Fiscalía General de la Nación, y en especial la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, cuente con los recursos necesarios para fortalecer su capacidad investigativa a través de la dotación de modernas herramientas técnicas, tecnológicas, asistenciales y así como de un recurso humano altamente capacitado e idóneo para llevar a cabo con éxito las labores de la entidad.

El fortalecimiento de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz conllevará a que la Fiscalía General de la Nación realice con eficacia la búsqueda, hallazgo e identificación de los desaparecidos, como una forma de reparación a las víctimas del conflicto armado y la búsqueda de la reconciliación de la sociedad colombiana en su conjunto. Adicionalmente, otras instituciones con competencias de apoyo a las labores de búsqueda e identificación de desaparecidos de acuerdo con el Plan Nacional de Búsqueda de Desaparecidos se beneficiarán de las actividades de este proyecto en la medida que necesiten fortalecimiento que coadyuve a la eficacia de estas labores.

Principales dinámicas del contexto en el que se enmarca el proyecto

a. Plan nacional de Derechos Humanos y derecho internacional humanitario.

Con el propósito de elaborar y concertar el PNADH, en el año 2004 el Gobierno puso a consideración de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario una propuesta operativa que contemplaba un esquema de temas para la concertación, al igual que la metodología para llevarla a cabo. Esta Comisión, creada mediante el Decreto 321 de 2000, está integrada por el Vicepresidente de la República, quien la preside, el Ministro del Interior y Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, Protección Social y el Alto Comisionado para la Paz. La Comisión tiene entre sus funciones “orientar, impulsar y coordinar la realización del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, adoptando las medidas necesarias para su puesta en marcha, mediante mecanismos de concertación y con base en los principios de descentralización, autogestión y participación”. Una vez aprobada tal propuesta, se dio inicio a la coordinación interinstitucional para la elaboración del Plan, en el seno del Grupo Técnico de la Comisión Intersectorial. El Grupo Técnico está integrado por representantes de los ministerios del Interior y Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa y Protección Social, de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de la Procuraduría General de la Nación, de la Fiscalía General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y del Programa Presidencial de DDHH y DIH, quien lo preside. Así mismo, están participando en el Grupo, en razón de especialización por materias según sea necesario, el Ministerio de Educación, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Red

de Solidaridad Social, Departamento Nacional de Planeación e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Para impulsar la concertación con sectores de la sociedad civil, desde abril de 2004, el Gobierno invitó a las organizaciones no gubernamentales agrupadas en la Coordinación Colombia-Europa y en la Alianza de Organizaciones Sociales a hacer sus comentarios sobre la iniciativa, invitación que fue reiterada por el Vicepresidente de la República en junio de 2004. A partir del mes de noviembre de 2004 y hasta el mes de mayo de 2005 se realizaron once reuniones con representantes de las aludidas organizaciones, a las cuales se sumó la Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, para definir los mecanismos y procedimientos de su participación en el proceso. Como resultado de dichas reuniones se logró un crucial consenso en relación con cinco grandes agrupaciones temáticas propuestas para el Plan y los criterios para la elaboración de diagnósticos, que partirían de los informes sobre la situación que han elaborado las diversas agencias del sistema de NNUU y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha acompañado la interlocución con representantes de la sociedad civil.

El proceso de concertación estuvo paralizado entre mayo de 2005 y mayo de 2006 por la falta de acuerdo respecto de los mecanismos de concertación y decisión, hasta que la intermediación de representantes de OACNUDH, y el G-24 (representado principalmente por Suecia y España) facilitó la reunión entre ambas partes a finales de mayo de 2006 y la reanudación de las conversaciones para reactivar el proceso de creación de las estructuras necesarias para la concertación del PNADH

Por otra parte, en atención a los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo, el gobierno promovió la descentralización de la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario, para lo cual, en una primera fase, gestionó el compromiso de las administraciones de los departamentos y de las ciudades capitales en promover la vigencia de los derechos humanos y el DIH mediante la inclusión de estas materias en los planes territoriales de desarrollo. En una segunda fase, se ha impulsado la formulación y puesta en marcha de planes de acción, a nivel territorial, contruidos concertadamente y con participación de la sociedad civil.

La Instancia Coordinadora del PNADH, establecida el 26 de septiembre de 2006, que impulsará el diseño de una metodología de concertación del Plan, está previsto que tenga los siguientes integrantes:

- 1 Por el gobierno: Ministerios del Interior y de Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa y Protección Social, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Programa Presidencial de DDHH y DIH. Invitación a otras entidades, según tema a abordar.
- 2 Fiscalía General de la Nación
- 3 Procuraduría General de la Nación
- 4 Defensoría del Pueblo
- 5 Organizaciones del Consenso Londres Cartagena: Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Confederación Colombiana de ONG, Consejo Nacional Gremial, Federación Colombiana de Municipios, Consejo Nacional de Planeación, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Fundación Restrepo Barco.
- 6 Plataformas de organizaciones sociales: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos y Plataforma DESC
- 7 Sectores sociales: hasta 16 representados (las mujeres, la niñez, los jóvenes, los indígenas, las comunidades afrocolombianas, de los sindicatos, las víctimas, los campesinos, los educadores, las cooperativas, los gremios, etc.)

b. Búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada en Colombia

Dentro del marco legislativo colombiano, corresponde a la Fiscalía General de la Nación a través de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, conocer los hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley, de las que cursen en contra de sus miembros y de aquellas que deban iniciarse y de las que se tenga conocimiento en el momento o con posterioridad a la desmovilización de los grupos armados organizados al margen de la ley o de los integrantes de éstos. En este sentido, las confesiones de desmovilizados están desbordando la capacidad técnica y logística de las instituciones con competencias en la búsqueda, exhumación e identificación de víctimas de desaparición forzada.

La Fiscalía, a su vez, es parte integrante de la Comisión Nacional de Búsqueda, organismo creado en el año 2000 con el objetivo de diseñar y evaluar planes de búsqueda de personas desaparecidas. Recientemente se ha revitalizado la coordinación interinstitucional entre los organismos con funciones en la temática de la desaparición forzada y se cuenta con un Plan Nacional de Búsqueda que define con mayor precisión las diversas responsabilidades en la problemática de la desaparición y en el que, por otro lado, las instituciones siguen trabajando. De acuerdo con este marco de trabajo, otras instituciones además de la Fiscalía tienen competencia en la búsqueda e identificación de desaparecidos, desde el Instituto de Medicina Legal, las policías judiciales hasta los organismos de control.

Socios implementadores u otros socios relevantes

El proyecto es de ejecución directa por parte del PNUD Colombia y forma parte del área de Paz.

II. AVANCES

Resultado 1.

En el resultado 1 sobre el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH no se han ejecutado actividades hasta la fecha, porque actualmente se está concertando el plan de trabajo con la Instancia Coordinadora del Plan Nacional de Acción y con las Plataformas de Derechos Humanos. Las actividades se iniciarán a partir del mes de enero del año 2008, ya que el proceso de concertación entre las instituciones involucradas en la definición de la metodología del plan y la definición de las acciones a realizar han demandado un tiempo mayor al esperado.

Resultado 2.

En el resultado 2 de apoyo a la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, se realizaron las siguientes actividades:

1. La consultoría del Comisario español José Luis González Mas, quien elaboró un informe final sobre los problemas que plantea la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, valoró las capacidades institucionales en Colombia y estableció una serie de acciones para apoyar este proceso desde la cooperación internacional.

2. Se han realizado las gestiones necesarias para la contratación de la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas de Bosnia y Herzegovina (International Commission on Missing Persons ("ICMP")), para realizar una consultoría sobre todo el proceso de búsqueda e identificación de personas; en especial sobre: 1. el proceso de investigación previa, 2. los mecanismos para establecer una comunicación fluida entre los familiares y la Fiscalía General de la Nación y 3. las relaciones

con los familiares de las víctimas.

Actualmente, se ha firmado el MOU entre las dos instituciones y el ICMP debe enviar a PNUD un cronograma de trabajo con las actividades previstas durante su consultoría para efectuar el primer desembolso.

3. Se ha apoyado a la Fiscalía General de la Nación en la realización de 2 exhumaciones durante el mes de noviembre de 2007 al Magdalena Medio y al Putumayo.

4. Se han realizado las averiguaciones y gestiones internas para realizar la licitación pública de compra de reactivos y recursos materiales para los laboratorios beneficiarios del proyecto.

PNUD está a la espera de que el consultor español, junto con AECI, remitan la priorización de los materiales y reactivos que se comprarán a través del proyecto; como asimismo, que la Fiscalía de respuesta a una solicitud sobre la documentación y características de los recursos que se les debe solicitar a los oferentes.

1. Resultados esperados

1. Apoyo técnico, político y financiero a la plataforma publico-privada para la concertación y la formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH

2. Fortalecimiento Institucional de la Fiscalía General de la Nación para investigar las violaciones, recopilar pruebas para adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores y otras instituciones para apoyar procesos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada.

2. Análisis interpretativo de los avances y resultados logrados

En el primer resultado, no se han logrado avances significativos en virtud de que el proceso de definición de la metodología del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y la concertación entre los diferentes sectores concernidos ha demorado mayor tiempo que el esperado. No obstante ello, se han definido las actividades de la Instancia Coordinada y de las Plataformas de Derechos Humanos que recibirán apoyo del proyecto y se está elaborando el plan de trabajo.

En el segundo resultado, se han logrado avances significativos en cuanto a la definición de la estrategia de intervención en materia de búsqueda e identificación de personas desaparecidas al conocer las necesidades institucionales, los vacíos detectados en el desarrollo de este proceso y las líneas de acción a seguir. Se espera que la consultoría de ICMP brinde una visión integral sobre las potenciales líneas de cooperación en las materias solicitadas.

Por otra parte, el apoyo a la realización de dos exhumaciones de la Fiscalía General de la Nación es un aporte muy concreto del proyecto a las necesidades formuladas por la institución. Asimismo, la compra de reactivos y recursos materiales para los laboratorios coadyuvará a cubrir una necesidad imperiosa para la identificación de cuerpos.

3. Socios y coordinación interinstitucional

Resultado 1.

La Instancia Coordinadora del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y las Plataformas de Derechos Humanos. El proyecto prevé además la coordinación con organizaciones españolas que trabajen en temas de derechos humanos en Colombia para lograr la mayor difusión de actividades y

el mayor impacto posible en la elaboración concertada del PNADH.

Resultado 2.

1. Unidad Nacional de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación.
2. Laboratorios del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Medicina Legal, DAS, SIJIN, DIJIN.
3. Otras entidades con competencias de apoyo a las labores de búsqueda e identificación de desaparecidos de acuerdo con el Plan Nacional de Búsqueda de Desaparecidos se beneficiarán de las actividades de este proyecto en la medida que necesiten fortalecimiento que coadyuve a la eficacia de estas labores.

4. Lecciones aprendidas

Si bien el resultado 1 no ha logrado avances significativos en la ejecución de actividades, la definición de las líneas de acción a seguir con la Instancia Coordinadora y las Plataformas de Derechos Humanos ha brindado un aporte para que los diferentes actores involucrados en la elaboración del Plan puedan avanzar en sus respectivos planes de trabajo.

En el resultado 2, la consultoría del comisario español ha permitido definir en gran medida la estrategia de intervención en este ámbito y ha permitido detectar las necesidades institucionales en materia de búsqueda e identificación de cuerpos. La consultoría de ICMP resultará muy importante para obtener una visión integral sobre la estrategia.

III. LÍNEAS DE TRABAJO FUTURO

Resultado 1.

Durante el año 2008, se apoyará tanto a la Instancia Coordinadora como a las Plataformas de Derechos Humanos en la realización de talleres regionales y departamentales y su sistematización, con la finalidad de contribuir activamente en la formulación concertada del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Los talleres en el marco de este proyecto se realizarán en las zonas priorizadas por AECL.

Asimismo, se apoyarán las acciones encaminadas a fortalecer actividades de concertación entre el gobierno, la sociedad civil y los sectores sociales implicados en el proceso, ya sean estas actividades impulsadas por el gobierno y el Estado colombiano, su sociedad civil o las instancias de coordinación y de decisión del PNADHDIH.

En este sentido se adelantarán actividades tendientes a sensibilizar y capacitar a integrantes de las organizaciones sociales y del Estado y el gobierno colombianos en el campo de los derechos humanos, para superar las deficiencias en materia de conocimiento específico y manejo del tema en algunas de ellas, en la perspectiva de su participación en la concertación y la elaboración del PNA.

Resultado 2.

Durante el año 2008 se esperan adquirir y entregar los equipos priorizados por el consultor español, junto con AECL, para los laboratorios e investigación criminalística.

Por otra parte y teniendo en cuenta los resultados de las consultorías del comisario español y de ICMP, se diseñará y se pondrá en funcionamiento un programa de formación para los servidores

públicos con competencia en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas con base en las necesidades detectadas.

IV. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

