

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/doc.4698/12
15 marzo 2012
Original: español

DÉCIMO SEXTO INFORME TRIMESTRAL DEL SECRETARIO GENERAL
AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO
DE PAZ EN COLOMBIA (MAPP/OEA)



17th St. & Constitution Avenue N.W.
Washington, D.C. 20006
Estados Unidos de América

Organización de los Estados Americanos

T. 202.458.3000

www.oas.org

Antigua y Barbuda
Argentina
Bahamas
Barbados
Belize
Bolivia
Brasil
Canadá
Chile
Colombia
Costa Rica
Cuba
Dominica
Ecuador
El Salvador
Estados Unidos
Grenada
Guatemala
Guyana
Haití
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
República Dominicana
San Kitts y Nevis
Santa Lucía
San Vicente y las Granadinas
Suriname
Trinidad y Tobago
Uruguay
Venezuela

Washington, D. C. a 16 de marzo de 2012

Excelentísimo señor
Duly Brutus
Embajador, Representante Permanente de Haití
Presidente del Consejo Permanente
de la Organización de los Estados Americanos
Washington, D. C.

Señor Embajador:

Me complace remitirle la presente en su calidad de Presidente del Consejo Permanente con la finalidad de solicitarle tenga a bien realizar las gestiones necesarias para distribuir a los miembros del Consejo el decimosexto informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA). En el informe que acompaña a la presente se mencionan las actividades llevadas a cabo por la Misión desde el decimoquinto informe hasta la fecha.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia, las seguridades de mi más alta y distinguida consideración

Embajador Albert R. Ramdin
Secretario General Adjunto
Responsable de la Secretaría General

DÉCIMO SEXTO INFORME TRIMESTRAL DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA (MAPP/OEA)

El siguiente *Informe Trimestral* se presenta en virtud de la Resolución CP/RES. 859 (1397/04), en la cual la Organización de los Estados Americanos le solicita al Secretario General que informe al Consejo Permanente, de manera periódica, sobre las labores de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia. (MAPP/OEA), y sobre su capacidad continua para contribuir al logro de los valores y principios contenidos en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La dimensión y complejidad del proceso de paz en Colombia plantea constantes desafíos a la institucionalidad y la sociedad colombiana en su conjunto. El objetivo de restar actores a la violencia y procurar mejores condiciones para las víctimas y comunidades, no es una tarea fácil y demanda un esfuerzo nacional, así como el valioso concurso de la comunidad internacional.

El presente Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, da cuenta de significativos avances, a pesar de que aún persisten una serie de dificultades propias de un proceso de tal magnitud. Entre otros avances, se destaca el esfuerzo mancomunado del Gobierno Nacional, del Congreso de la República de Colombia y de todas las instituciones involucradas en el proceso de promulgación de la Ley 1448 conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de junio de 2011. Este hecho abre numerosas posibilidades para avanzar en la reparación integral de las víctimas y fortalece el actual Proceso de Paz.

El año 2012 inició con la puesta en marcha de dicha Ley, y a pesar de la celeridad con la que se está llevando a cabo este proceso, también se han evidenciado algunos puntos que deben ser atendidos. En particular, la estructuración y puesta en marcha de las instituciones creadas por dicha norma, para que trabajen de manera coordinada con las instituciones ya existentes, en la transferencia de información y optimización de los recursos.

A pesar de los grandes esfuerzos del Gobierno Nacional, persisten graves situaciones de inseguridad en algunas zonas del país, incluidas aquellas donde se están llevando a cabo el proceso de restitución de tierras. La presencia de Bandas Criminales y de actividades ilegales en estas regiones pone en riesgo los retornos de los desplazados por la violencia y la posibilidad de reconstruir el tejido social en dichas zonas.

La Secretaría General llama la atención y condena los homicidios y amenazas en contra de víctimas y organizaciones relacionadas con el proceso, y considera como un desafío inaplazable para todas las instituciones el garantizar la seguridad individual y colectiva de las víctimas como una condición fundamental para la sostenibilidad del proceso. En este tema se requiere un trabajo coordinado y articulado no sólo entre las instituciones del Estado, sino también con las organizaciones sociales, las comunidades y la cooperación internacional.

Para contrarrestar estos riesgos, se hace un llamado a las autoridades a fin de que se intensifiquen los esfuerzos mediante mecanismos de protección que sean ágiles y diferenciados y se fortalezca la institucionalidad local, así como se continúe en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción.

En anteriores informes se ha mencionado la importancia de la Ley 975 de 2005, más conocida como Ley de Justicia y Paz. La Misión ha señalado la importancia de realizar ajustes para que la Ley pueda contribuir de manera efectiva a la aplicación de la Justicia Transicional en Colombia, y en este sentido se entregó al Gobierno Nacional un diagnóstico sobre el proceso donde se emiten recomendaciones al respecto. Es por esto que se destaca el trámite del proyecto de reforma a la Ley 975/05 presentado por la Fiscalía General de la Nación y complementado en el trámite parlamentario que apunta a darle celeridad a los procesos judiciales y llenar una serie de vacíos.

En el marco de la reintegración, se reconoce el trabajo de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y se subraya que el 90% de los desmovilizados/as se hayan acogido a los beneficios de la Ley 1424 de 2010. Sin embargo, es indispensable realizar una adecuada difusión de las nuevas disposiciones del Gobierno Nacional en el programa de reintegración, pues los cambios con relación a algunos aspectos del programa comienzan a generar incertidumbre en la población desmovilizada.

Finalmente, la construcción de escenarios y condiciones para la reconciliación es otro de los grandes retos en esta etapa del proceso. Se llama la atención sobre la ausencia de una política pública en este sentido, que se refleja en un insuficiente acompañamiento institucional a las comunidades, las cuales han ido avanzando e implementando iniciativas desde su experiencia. El fortalecimiento de los procesos de reconciliación entre diferentes sectores de la sociedad es requisito imprescindible para garantizar una paz duradera entre los colombianos y colombianas.

I. JUSTICIA TRANSICIONAL.

Tal como se ha venido consignando en anteriores informes, la Ley 975/05 requiere la resolución de algunas problemáticas detectadas en su implementación. Gracias a sus labores de monitoreo, la Misión identificó avances y dificultades en su aplicación, lo que le permitió plantear al Gobierno Nacional las alternativas posibles en términos de cambios y reformas que puedan ajustar el procedimiento y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos.

Producto de estos intercambios y con el apoyo de diferentes instituciones del Estado, de la sociedad civil, sectores académicos y centros de pensamiento, la MAPP/OEA elaboró y presentó en octubre de 2011 el documento "Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional en Colombia". La elaboración del documento fue coordinado por el Sr. Baltasar Garzón y está dividido en tres partes: La primera presenta las consideraciones acerca de las etapas del proceso penal especial de Justicia y Paz; la segunda, expone las dificultades concretas para la implementación de la Justicia Transicional en Colombia, y la tercera, propone recomendaciones.

Actualmente, se encuentra en trámite en el Congreso de la República el proyecto de reforma a la Ley de Justicia y Paz presentado por la Fiscalía General de la Nación, el cual recoge puntos importantes como la necesidad de priorizar casos, la inclusión de patrones investigativos y la unión de etapas procesales que le darán mayor agilidad al proceso, beneficiando a las víctimas.

La Misión expresó en ocasiones anteriores que uno de los puntos más críticos del proceso de Justicia y Paz es la ausencia de sentencias a cinco años de expedición de la Ley 975/05, lo que ha afectado la credibilidad del proceso y de las instituciones responsables. Por esto reconoce el esfuerzo de los tribunales y celebra la expedición de tres fallos de gran importancia: 1. La condena de José Rubén Peña Tobón, Wilmer Morelo Castro y José Manuel Hernández Calderas, excombatientes del Bloque Vencedores de Arauca, primera en pronunciarse sobre la reparación

de delitos sexuales, utilizando un enfoque de género; 2. La sentencia de individualización de pena y decisión sobre Incidente de Reparación Integral de los ex miembros del Bloque Norte de las AUC, Edgar Ignacio Fierro Flores, Alias “Don Antonio” y Andrés Mauricio Torres León, Alias “Jesucristo”; y 3. La condena contra Freddy Rendón Herrera “El Alemán”, a 53 años de prisión y a pena alternativa de 8 años de cárcel por el reclutamiento de 309 menores para el Bloque Elmer Cárdenas (BEC), concierto para delinquir agravado y homicidio en persona protegida.

Finalmente, se destaca el fallo de Segunda Instancia por hechos ocurridos en Mampuján, San Cayetano e Isla Múcura en departamento de Bolívar, proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en abril de 2011. En este fallo la Corte ratificó el otorgamiento de la pena alternativa de 8 años de prisión para Edward Cobos Téllez alias "Diego Vecino," y Uber Bánquez alias "Juancho Dique". Se valora positivamente el concepto y la jurisprudencia desarrollada por la Corte en relación al daño colectivo, a la vez que esclarece temas sobre derechos de las víctimas y punibilidad¹. El 18 de enero, se celebró en Mampuján la segunda audiencia de seguimiento, con el fin de verificar el cumplimiento por parte de las autoridades correspondientes, de las medidas de reparación señaladas en el fallo. A la audiencia asistieron 600 personas, entre representantes de las víctimas y miembros de la comunidad. Es la primera vez que un Tribunal sesiona en el lugar de los hechos, lo que significa un hecho reparador en sí mismo, que dignifica a las víctimas y envía un mensaje de respeto y compromiso de los magistrados con las comunidades afectadas por la violencia.

A tres años de las extradiciones de 14 ex comandantes de las autodefensas postulados a Justicia y Paz, se evidencian varios efectos negativos sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. En primer lugar, una disminución en la participación de las víctimas en las versiones libres, motivada en gran parte por la ausencia de los ex comandantes² y en otros casos, por las deficiencias en la difusión y el temor de las víctimas a participar. En segundo lugar, la falta de garantías en materia de seguridad jurídica para ellos, y seguridad individual para sus familias y apoderados.

Un tema que requiere atención es la situación actual de los postulados privados de la libertad. A la vez que se valoran los esfuerzos de coordinación del área de Justicia y Paz del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para responder a la magnitud de las exigencias que demanda este proceso, se siguen presentando demoras en las remisiones de postulados, hacinamiento y amenazas.

En este contexto, vale mencionar que transcurridos más de dos años después del homicidio de Diego José Martínez Goyeneche en la cárcel de La Picota, aún no se encuentra ninguna persona judicializada por este hecho. Igualmente, deben avanzar las investigaciones sobre las muertes de Uberney Ocampo el 11 de mayo de 2011 y Jhon Freddy González Isaza el 8 de junio de 2011, quien había sido trasladado a la Cárcel en Barranquilla por razones de seguridad. A su vez, la Misión insta a que se investigue el presunto intento de fuga del postulado Ordany de Jesús Ramos que fue abatido por un guardia del centro penitenciario de Barranquilla, en julio del 2011. También se encuentran en riesgo los guardias y funcionarios/as del INPEC; en el 2011, tres guardias asignados a pabellones de Justicia y Paz han sido asesinados por fuera de las instalaciones carcelarias.

1. La Corte se pronunció sobre el tiempo a partir del cual debe empezar a contar el cumplimiento de la pena en Justicia y Paz. Sobre el particular, determinó que el periodo se cuenta a partir del momento en que los postulados son privados de la libertad y quedan bajo custodia del INPEC. Esta decisión debe servir para que se aceleren los procesos, toda vez que en 2013 gran parte de los ex comandantes de las autodefensas cumplirán 8 años de prisión.

2. Antes de su extradición, según la Fiscalía, el postulado Bengueochea Mola, había anunciado la entrega de información varias fosas, que a la fecha, aún no han sido posible ubicarlas.

Se constatan situaciones de hacinamiento en siete de los ocho patios de Justicia y Paz del centro de Chiquinquirá, en los patios 5 y 6 de Itagüí, así como en el Patio Central de la Cárcel de Barranquilla. Se sugiere realizar jornadas de des hacinamiento, como las llevadas a cabo en Itagüí por la Procuraduría General de la Nación y el INPEC, acompañadas por la MAPP/OEA.

Por otro lado, ante el escaso número de delitos de violencia sexual enunciados y confesados en Justicia y Paz, es necesario que las instituciones continúen incorporando el enfoque diferencial y de género. Se valora el especial énfasis que la Fiscal General de la Nación le ha dado a este tema con la designación dentro de la Unidad de Justicia y Paz de una fiscal para atender específicamente los delitos relacionados con violencia de género en el marco del conflicto armado.

III. LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Un hito importante en el período que cubre este informe fue la promulgación de la Ley 1448/11, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, pues abre numerosas posibilidades para avanzar en la reparación integral de las víctimas y así fortalecer el actual Proceso de Paz. Los siguientes son algunos aspectos positivos a destacar: 1. La agrupación, en un sólo texto legal, de las medidas de asistencia, atención y reparación a víctimas; 2. El establecimiento de un andamiaje institucional para fortalecer la capacidad estatal y regional en aras de la efectividad en la atención; 3. La incorporación de mecanismos para la restitución de tierras; 4. La introducción de criterios importantes en materia de atención a las víctimas en los procesos judiciales, tales como asistencia judicial, y asesoría y apoyo, entre otras.

Un desafío importante lo constituye la estructuración y puesta en marcha de las instituciones creadas por la Ley 1448 de 2011, tales como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas (UAEGTD). Para que esta tarea sea exitosa, se debe garantizar un trabajo coordinado y conjunto de estas instituciones con las ya existentes, especialmente en lo referente al “*know how*” y a la transferencia de información para que se maximicen los recursos y se busquen los caminos que conduzcan al logro de un entramado institucional coherente y armónico.

En el marco del artículo 159 de la Ley, resulta necesario reforzar la coordinación y articulación institucional que permita la participación activa, no sólo de las entidades a nivel nacional y regional, sino también de las víctimas. En este sentido, es vital que haya complementariedad y coordinación frente a las competencias emanadas entre los mecanismos de las Leyes 1424 de 2010 y 1448 de 2011 sobre recuperación y conservación de la memoria.

Adicionalmente, se presenta una confusión para las víctimas con relación a la delimitación de competencias entre la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448/11 sobre aspectos como la indemnización por vía administrativa, las condenas en subsidiaridad y la asistencia y ayuda humanitaria. Asimismo se advierte que el fondo de gestión de tierras despojadas creado por la Ley 1448/11 se entrecruza con el fondo de reparación de las víctimas de la violencia de la Ley 975/05, en tanto que los bienes inmuebles rurales que han ingresado a este fondo podrán ser trasladados al fondo de tierras, siempre que esto no afecte procesos de reparación. Al respecto, el Gobierno deberá definir en qué casos los bienes inmuebles rurales que han ingresado al fondo de reparación de víctimas podrán ser trasladados al fondo propio para UAEGTD, sin afectar destinaciones específicas de reparación en el marco de la Ley 975 de 2005.

En este sentido, urge que se definan con claridad los criterios para determinar cuáles casos seguirán surtiéndose por el trámite de la Ley de Justicia y Paz, y cuales serán conocidos por

el proceso de restitución de tierras. La MAPP/OEA considera que los casos más adelantados deben continuar por Justicia y Paz, en aras de la eficiencia y para no perder lo alcanzado.

Entendiendo la complejidad del andamiaje institucional necesario para el proceso de reparación integral a las víctimas, el Estado ha creado mecanismos de coordinación y estrategias de articulación entre los diferentes ministerios, programas, unidades y departamentos con competencia en la atención, protección y restablecimiento de derechos de las víctimas. Un tema de la mayor importancia para el proceso de restitución de tierras, tiene que ver con el mantenimiento de la seguridad en los territorios donde se llevarán a cabo las restituciones, tanto a las comunidades ubicadas en estas regiones, como a las víctimas reclamantes. En este sentido, la persistencia de contextos de ilegalidad en algunas de estas zonas, eleva una alerta sobre la necesidad de evaluar y atender los riesgos que se presentarán en este proceso. Los factores de riesgo tienen que ver principalmente con la presencia de grupos armados y el desarrollo de actividades ilegales que generan violencia.

El mayor desafío del proceso de restitución de tierras es la efectiva protección de las familias restituidas para que puedan retornar a los predios que les sean entregados sin arriesgar su vida. Durante el 2011, varios líderes y lideresas vinculados/as con los procesos de restitución fueron asesinados, lo que representa una alarma para las restituciones que se avecinan. A la Misión le preocupa que asesinatos y amenazas, sumado a la falta de garantías de seguridad, han llevado a los líderes/lideresas y personas vinculadas a procesos de restitución de tierras a manejar un bajo perfil y marginarse, en algunos casos de participar en espacios de denuncia y control lo que perjudica de forma importante el proceso³. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), le otorgó en 2010 medidas cautelares a 8 personas miembros de una misma familia, por encontrarse en situación inminente de riesgo, relacionada con sus actividades de defensa de los derechos de personas desplazadas de la finca "La Alemania", predio San Onofre, departamento de Sucre⁴.

La Secretaría General considera procedente establecer mecanismos de prevención y protección colectiva que complementen las medidas individuales. Con el fin de contribuir a este propósito, la MAPP/OEA ha venido adelantando un intenso trabajo con las plataformas, mesas y organizaciones de Derechos Humanos en Colombia, donde se discuten propuestas para una protección efectiva que garantice la sostenibilidad del proceso. Así mismo, se considera de gran importancia garantizar la sostenibilidad económica de los retornos para que estos sean perdurables. Esto representa un gran reto económico para el Estado colombiano, pues requiere inversiones a largo plazo que faciliten la reconstrucción del tejido social, así como la priorización de los proyectos de infraestructura y desarrollo de los lugares de retorno.

En cuanto a las condiciones de seguridad en las zonas de restitución la Misión ha observado que las comunidades perciben que las estrategias del Gobierno para enfrentar a estos grupos ilegales presentan avances significativos en los componentes militar y judicial, pero consideran que falta mayor presencia e inversión en los ámbitos social y comunitario, lo que contribuye a que los contextos de ilegalidad se perpetúen en algunas regiones. Estas dinámicas se pueden apreciar con mayor evidencia en el Catatumbo, Norte de Santander, sur del departamento del Cauca, sur del Chocó, sur de Córdoba y Bajo Cauca (Antioquia), Urabá antioqueño, Darién

3. Casos como los de Ana Fabricia Córdoba, Henao Arteaga, coordinador de la Unidad de Lucha contra las Bandas Criminales en Antioquia (CTI), Edquir José López, ex –abogado defensor de alias ‘Pedro Bonito’ (que ha declarado ante justicia y paz vínculos de empresarios, y políticos con los paramilitares) y David de Jesús Góez Rodríguez; asesinados entre los meses de junio y julio en el departamento de Antioquia demuestran la magnitud del fenómeno, que cada vez más preocupa a la sociedad civil y a la Misión, como una amenaza seria al proceso.

4. Julia Isabel Torres, Mabelis Martínez Torres, Luis Miguel Martínez Torres, Álvaro Javier Martínez Torres, Kelly Johana Martínez, Luis Fernando Martínez, Isabel Sofía Martínez y Luz Nellis Martínez. Ver: CIDH. Medidas Cautelares otorgadas por la CIDH durante el año 2010. En: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2010.sp.htm>

chocoano, Cesar, Magdalena, sur del departamento de Bolívar y Llanos Orientales (Meta, Guaviare, Vichada y Casanare). Se espera que la nueva estrategia de los planes de consolidación produzca resultados en este sentido.

La sostenibilidad de la restitución depende en gran medida de que las condiciones de retorno permitan la reconstrucción del tejido social, y aquí juega un papel determinante la seguridad. Si el entorno al cual regresan las víctimas no ha dejado de ser amenazante, será muy difícil crear las condiciones para que se pueda dar un goce efectivo de los derechos restaurados.

Cabe mencionar la realización, durante el mes de diciembre de 2011, del Consejo Nacional de Seguridad para garantizar las condiciones de seguridad en el proceso de restitución de tierras. Con este fin se focalizaron 12 Macrorregiones en las cuales se iniciará el proceso de restitución, priorizándose Montes de María, Magdalena, Cesar, Sur de Meta, Tolima y Antioquia, quedando pendiente la definición de municipios a priorizar, que se realizará a través de los Comités Operativos Locales de Restitución. De igual manera, en enero de este año, en la ciudad de Montería (Córdoba), se efectuó el lanzamiento de la primera oficina de la Unidad Especial de Gestión de Tierras Despojadas. En el acto se hizo el compromiso de instalar 21 oficinas en 17 departamentos para atender 221 municipios, acción que se llevará a cabo en los primeros meses del año.

Se destaca que a la fecha se tienen reportadas en la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas, 8.087 solicitudes que comprenden 549.648 hectáreas⁵; se designarán 22 Jueces y 15 Magistrados especializados para conocer casos de restitución. Los departamentos con mayor número de solicitudes son Meta, Casanare, Antioquia, Arauca y Bolívar.

La Misión ha identificado una serie de desafíos en la implementación de la política de tierras, dentro de los que se encuentran:

- La protección de la información. Existe una seria amenaza de pérdida de la información que reposa en las instituciones, por lo que deben adoptarse medidas preventivas urgentes para la custodia y protección de este material.
- La utilidad de aplicar los aprendizajes alcanzados en el proceso de justicia y paz. Entre estas lecciones se encuentran: la necesidad de contar con personal capacitado que tenga continuidad en la atención y representación institucional; la importancia de establecer criterios de selección y priorización propios de la justicia transicional, para que en los casos donde no hay controversia, la restitución pueda darse a través de acciones de carácter administrativo; y la relevancia de la articulación institucional en todos los niveles, con el fin de que las autoridades locales y departamentales se sientan involucradas en el proceso de manera participativa, lo que permitirá mayor sostenibilidad.
- El desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que surjan desde las mismas comunidades, bien sea a través de la figura de conciliadores en equidad, o como jueces de paz.

Finalmente, cabe mencionar que, el 21 de julio de 2011, se firmó un addendum al Mandato de la MAPP, por parte del Presidente Juan Manuel Santos y la Secretaría General, a

5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Informe de avances proceso de reglamentación e implementación de la Ley 1448 de 2011, en materia de restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado”. Bogotá, febrero 13 de 2012.

partir del cual se adiciona a la MAPP/OEA la función de “acompañar y monitorear la restitución de tierras en el marco de la política integral de tierras como un componente de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado y despojo”.

Con este addendum se reafirma el trabajo que la Misión ha venido realizando en este tema y se resalta el compromiso de la Secretaría General de seguir apoyando al Gobierno y la sociedad colombiana en sus esfuerzos para reparar a las víctimas, y avanzar hacia la paz y la reconciliación del país, destacando la voluntad política del Gobierno de Colombia para impulsar esta iniciativa en medio de complejas situaciones de seguridad.

IV. ACOMPAÑAMIENTO DE LA MAPP/OEA A COMUNIDADES Y VÍCTIMAS

Conjuntamente con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y la Unidad de Atención a Víctimas de la Defensoría del Pueblo, la MAPP/OEA acompañó y apoyó tres iniciativas encaminadas a atender y asesorar a víctimas en etapas avanzadas del proceso de Justicia y Paz, como los incidentes de reparación integral en departamentos como Tolima, Caldas, Norte de Santander y Bolívar.

De este acompañamiento surgen las siguientes recomendaciones: (i) Propender por la unificación de criterios entre las instituciones en cabeza del proceso de Justicia y Paz, (ii) Fortalecer la institucionalidad de Justicia y Paz; (iii) Diseñar estrategias diferenciadas para la atención de víctimas y fortalecimiento de sus capacidades locales; (iv) Instrumentalizar la política pública mediante planes acorde a las particularidades locales; (v) Realizar una evaluación y actualización de los procedimientos y criterios adoptados hasta la fecha en el marco del proceso, con miras a garantizar los derechos de las víctimas y contribuir a la reconciliación; (vi) Implementar una estrategia de monitoreo al desempeño de la función pública en el marco del proceso de Justicia y Paz, (vii) Reconocer el carácter reparador del proceso judicial; (viii) Priorizar acciones encaminadas a optimizar y visibilizar la implementación de garantías de no repetición.

La Misión ha continuado acompañando y apoyando espacios de acercamiento y trabajo con las víctimas y sus comunidades, con un enfoque diferenciado y de género y de acción sin Daño (ASD). En este período, se finalizaron cinco proyectos destacados:

1. El proyecto de atención a víctimas de veredas emblemáticas del Bajo Cauca Antioqueño, ejecutado con el apoyo financiero y técnico de USAID/OIM., brindó apoyo a 120 víctimas inscritas en Justicia y Paz, de los corregimientos Puerto López y Puerto Claver en el municipio de El Bagre, y del corregimiento de La Caucana en el municipio de Tarazá. El principal aporte de esta iniciativa fue la implementación de un modelo especial de atención que incluyó la capacitación en derechos y la creación de un fondo de servicios complementario a la oferta institucional que brindó atención psicosocial, formación laboral, atención médica y proyectos de seguridad alimentaria.
2. En el corregimiento Sabaletas del municipio de Buenaventura, la MAPP/OEA apoyó el proyecto Identidad, Imágenes y Memoria, financiado por la Embajada de Suiza. A través de la utilización de recursos audiovisuales, se efectuó un ejercicio de Memoria Histórica que permitió a las comunidades recuperar su riqueza cultural y a través de ella, diseñar mecanismos propios de resistencia pacífica a los grupos ilegales y de reconstrucción del tejido social.

3. También en Buenaventura, Valle del Cauca, la Misión trabajó durante más de dos años con organizaciones representativas de la población afrodescendiente -PCN⁶ y Fundemujer⁷. A través del fortalecimiento comunitario, se acompañó a estas comunidades en su búsqueda de incidencia en el proceso de Justicia y Paz y en las políticas de reparación colectiva, proponiendo la aplicación de criterios diferenciados en la medición del daño colectivo y en las formas de efectuar la reparación. Se espera que esta experiencia pueda ser una guía para otras comunidades afrodescendientes del país.
4. En el departamento del Cauca se realizó el acompañamiento a 200 familias indígenas a través de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. El objetivo de este proceso fue la recuperación del Derecho Propio y de metodologías basadas en la experiencia de las etnias para aplicarlas al proceso de Justicia y Paz.
5. En el municipio de Mesetas (Meta), se concluyó el proyecto de Conciliadores en Equidad, que tuvo como objetivo capacitar a líderes y lideresas comunitarios/as en mecanismos alternativos de resolución de conflictos, con miras a fortalecer el tejido social y empoderar a las poblaciones de esta región que ha sido especialmente afectada por la violencia. Esta iniciativa se construyó sobre los aprendizajes realizados en el proyecto de conciliadores en equidad realizado anteriormente en el departamento de Córdoba, con líderes y lideresas habitantes de la antigua Zona de Ubicación en el 2006, y será replicado en Montes de María (Bolívar) en el 2012.

En la actualidad se viene ejecutando un proyecto en colaboración con la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) en el municipio de Tumaco, (Nariño). La iniciativa se enmarca en un programa de educación integral con poblaciones afrodescendientes con la incorporación de una estrategia de prevención de reclutamiento en una zona vulnerable a este fenómeno.

La reconciliación es uno de los grandes retos que deberá asumir el país; para esto, se debe contar con una política pública que vaya de la mano del proceso de verdad, justicia y reparación integral de las víctimas, por lo cual se hace un llamado para que se adopten las medidas y estrategias necesarias que garanticen su consecución.

Consciente del desafío que supone la restitución de tierras y territorios abandonados o despojados a las víctimas, la Misión ha comenzado a establecer alianzas estratégicas con actores de la Sociedad Civil tales como plataformas de derechos humanos, organizaciones de víctimas, organizaciones que trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres, y otras poblaciones, con el fin de constituir grupos de trabajo temáticos que puedan aportar e incidir en el proceso de restitución de tierras. Para este fin se conformaron tres mesas, una sobre protección, otra sobre contextos de seguridad en las restituciones y una tercera sobre género donde, entre otros temas, se han podido analizar de manera diferencial las posibles repercusiones de las restituciones para las mujeres y su acceso al derecho.

6. Proceso de Comunidades Negras

7. Fundación para el Desarrollo de la Mujer de Buenaventura y la Costa Pacífica.

V. REINTEGRACIÓN

Desde el inicio del Gobierno del Presidente Santos la Alta Consejería para la Reintegración, hoy Agencia Colombiana para la Reintegración ha hecho grandes esfuerzos para modernizar los procedimientos y la atención a los beneficiarios del programa, enfrentando la coyuntura de siete años de proceso y la necesidad de tomar decisiones para su continuidad.

Con el fin de enfrentar estos desafíos, fueron expedidos el Decreto No. 1391 de 11 de mayo 2011⁸ y la Resolución No.163 de 31 de mayo 2011⁹, que modifican los contenidos de la Resolución No. 008 de marzo de 2009, produciendo cambios sustanciales en el programa de reintegración social y económica.

Este proceso de cambio se enmarca socialización del nuevo “Plan Estratégico 2011-2014”, que constituye un importante esfuerzo de cambio del programa de la ACR en consulta con los actores del DDR en Colombia (Desarme, Desmovilización y Reintegración) y que ha contado con la participación de los desmovilizados y desmovilizadas. Además de la transformación interna de la ACR, uno de los aspectos positivos de este cambio es la distinta manera de relacionarse con los desmovilizados y desmovilizadas, liderada por el Director de la Agencia, basada en la corresponsabilidad, el diálogo y el contacto directo con los participantes.

La nueva normatividad produce cambios sustanciales en el programa de reintegración. El primero de éstos es que el programa deja de ser “voluntario” para convertirse en “obligatorio”¹⁰. Así mismo, se establecen “plazos variables de permanencia” para los beneficiarios, los cuales dependen de las características personales de cada individuo al momento de acceder al programa. Esta disposición es positiva, pues recoge las recomendaciones hecha con anterioridad en el sentido de establecer un programa de naturaleza diferenciada.

Como dificultades de la nueva normatividad, la Secretaría General identifica la reducción del beneficio psicosocial, que tradicionalmente había sido una de las fortalezas del programa con una alta tasa de cobertura¹¹ a una duración máxima de 2 años y 6 meses. Así mismo, por razones presupuestarias se reducen o eliminan determinados beneficios económicos y se endurecen las condiciones para acceder a ellos.¹²

Otro cambio que incide en el proceso de reintegración, tiene que ver con la reglamentación parcial de la Ley 1424 de 2010, declarada exequible por la Corte Constitucional en octubre del 2011¹³. La Corte decidió que la información que surta en dicho mecanismo no

8. Decreto No. 1391 de 11 de mayo 2011, sobre los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada.

9. Resolución No. 163 de 31 de mayo, por la que se reglamentan los requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos de los programas del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada; procedimiento de suspensión y pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración.

10. Ello es resultado de la obligación de los desmovilizados de cumplir con el contenido de la Ley 1424, en el sentido de contribuir a la verdad histórica y la reparación y demostrar su compromiso al firmar el “Acuerdo de Contribución a la verdad histórica y la reparación” previsto en los artículos 2 y 3 de la citada Ley. En este sentido, todo desmovilizado tiene que pasar en algún momento por la ACR. El artículo 2 de la Resolución 163, establece “plazos” para el ingreso de cualquier tipo de desmovilizado al programa de la ACR. También la obligación de la ACR de comunicar a las autoridades administrativas y judiciales competentes su no presentación en los tiempos establecidos por la Ley.

11. A fecha de corte 30 de septiembre de 2011, la tasa de cobertura acumulada para asistencia a talleres era del 99,3% y del 98,9% en actividades familiares o comunitarias.

12. El artículo 18 sobre “Acceso apoyo económico a la reintegración”, del capítulo II de la Resolución 163 de 31 de mayo de 2011, exige que el desmovilizado debe “asistir y cumplir con el 90% de las actividades programadas de acuerdo a su ruta de reintegración dentro de los beneficios de atención psicosocial, gestión en educación y gestión en formación para el trabajo” y que además ni la “asistencia ni el cumplimiento entre beneficios pueda promediarse”.

13. Sentencia C 771 del 13 de octubre del 2011.

podrá ser utilizada en justicia ordinaria como prueba en contra del propio desmovilizado que se acoja al mecanismo, sus familiares incluidos en el artículo 33 de la Constitución política de Colombia (cónyuge, compañero permanente, consanguíneos dentro del 4º grado, afines dentro del 2º grado y primero civil) y los desmovilizados/as del mismo grupo ilegal armado.

La Ley 1424/10 establece beneficios para los desmovilizados/as que no hayan cometido crímenes de lesa humanidad. El beneficio consiste en suspender las órdenes de captura por concierto para delinquir, a cambio de aportar con verdad y la reparación a las víctimas. En diciembre del 2011, la MAPP/OEA colaboró con la ACR en la ubicación e información a los desmovilizados/as que no habían mostrado su disposición a acogerse a los beneficios de la Ley 1424 de 2010, que establecía como fecha límite el 28 de diciembre de 2011. Según datos de la ACR, más del 90 % de los desmovilizados /as expresaron su acuerdo con el mecanismo mediante la firma del “formato único de verificación previa”.

La Misión quiere hacer énfasis nuevamente en la gran dificultad que tienen muchos desmovilizados y desmovilizadas de integrarse a una actividad laboral estable. A pesar de los notables esfuerzos que han hecho el Gobierno y la ACR por involucrar al sector privado a través de distintos mecanismos como foros, o la ratificación de la “Ley de Formalización y primer empleo” de febrero 2011¹⁴ la situación en algunas regiones del país como Urabá, Santander, Putumayo, Bolívar y Córdoba, es crítica.

Otro tema que merece especial atención es la reincidencia de desmovilizados/as en Bandas Criminales. La Dirección de Carabineros de la Policía Nacional¹⁵, reporta que desde el año 2006 hasta mediados del mes de febrero de 2012 la Fuerza Pública ha capturado 11.524 integrantes de estas Bandas Criminales, entre los cuales figuran 1.680 desmovilizados/as de las autodefensas. De acuerdo a estos datos se infiere una reincidencia del 14,57% de los desmovilizados/as sobre el total de capturados, por pertenecer a estas Bandas Criminales. Se evidencia que cada año se produce un incremento del número de capturas de integrantes de las Bandas Criminales por parte de la Fuerza Pública, y de igual manera, se ha venido incrementando la captura de desmovilizados/as reincidentes. Evitar que esta población siga viendo como una opción viable la incorporación o pertenencia a estas Bandas Criminales, constituye un crucial reto para el Gobierno Nacional.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Secretaría General reconoce los esfuerzos del Estado colombiano para la promulgación de la Ley 1448/11. Aunque los desafíos que conlleva esta Ley son enormes, la voluntad política del Gobierno Nacional es determinante en la sostenibilidad de este proceso, donde la falta de recursos y la complejidad de su aplicación requerirán de la vinculación de todos los sectores de la sociedad en aras de lograr su máxima efectividad.

Sin desconocer la importancia y los avances alcanzados en estos seis años de aplicación de la Ley de Justicia y Paz, la Secretaría reconoce la iniciativa del Estado colombiano para hacer los ajustes necesarios al proceso, a través de la reforma de Justicia y Paz. Se espera que este proyecto que cursa actualmente en el Congreso y que se espera sea aprobado en la próxima legislatura, corrija los vacíos e indefiniciones identificados. La seguridad jurídica constituye una

14. Esta Ley contempla beneficios fiscales (Ej. Considerar los aportes parafiscales como descuentos tributarios) para aquellas empresas que en el caso de la reintegración, contraten desmovilizados menores de 28 años, siempre y cuando se ajusten a los requisitos establecidos por la Ley.

15. Boletín del 21 de febrero de 2012 de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional.

de las bases fundamentales sobre la cual todo proceso debe configurarse; fortalece la confianza legítima en el Estado y sienta bases sólidas para la construcción de la paz.

Se destacan los esfuerzos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otras instituciones, para implementar la política de Restitución de Tierras en el marco de la Ley 1448/11. Sin embargo, se reitera que estos procesos deben ir acompañados especialmente de una efectiva protección tanto individual como colectiva de las víctimas que garantice la reparación integral y la sostenibilidad del proceso.

Igualmente, deben hacerse esfuerzos para lograr una adecuada articulación institucional en todos los niveles, y una clara definición de competencias entre las distintas autoridades, con el fin de no duplicar esfuerzos, mantener la eficiencia y garantizar el adecuado cumplimiento de los Derechos relacionado con la reparación integral a las víctimas.

Son significativas las acciones y estrategias implementadas por el Gobierno Nacional para enfrentar la violencia generada por las Bandas Criminales en lo militar y judicial. Sin embargo, de cara a la implementación de la Ley de Víctimas, falta un mayor desarrollo del componente social y la recuperación de confianza en las instituciones locales.

Finalmente, la Secretaría General considera necesario que la reconciliación deje de ser el fin último del proceso y se convierta en una política que acompañe el desarrollo de los procesos de Verdad, Justicia y Reparación. En este sentido, sería deseable que la institucionalidad acompañe y fortalezca los procesos comunitarios encaminados hacia este objetivo y evalúe la posibilidad de crear una política pública en esta materia.

Recomendaciones

1. Acelerar el trámite Legislativo de la reforma de Justicia y Paz, y plantear políticas de Estado para resolver los problemas en su aplicación, con el fin de garantizar los principios de verdad, justicia y reparación a las víctimas que de credibilidad y efectividad al sistema.
2. Continuar avanzando en las sentencias de los máximos ex comandantes paramilitares, siguiendo criterios de priorización para elegir casos emblemáticos, que demuestren a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional, la voluntad del Estado de seguir contribuyendo al esclarecimiento de la verdad y la realización de justicia.
3. Fortalecer los mecanismos de protección para víctimas, líderes, lideresas y comunidades involucrados en los procesos de Justicia y Paz restitución de tierras, y en particular, implementar mecanismos eficientes de protección individual y colectiva.
4. Aplicar las lecciones aprendidas del proceso de Justicia y Paz a la restitución de tierras, en relación con la capacitación de funcionarios/as, el establecimiento de criterios de priorización y selección, y la articulación institucional en todos los niveles.
5. Adoptar decisiones por parte de la institucionalidad colombiana para avanzar en la construcción de una política pública para fomentar la reconciliación en el país, apoyando y fortaleciendo iniciativas locales.
6. Desarrollar estrategias de comunicación y sensibilización efectivas dirigidas a los desmovilizados y desmovilizadas sobre las nuevas disposiciones del programa de reintegración social y económica.

7. Generar las condiciones para que lo avanzado en materia de atención y reparación integral a las víctimas por parte de la CNRR sea capitalizado por la nueva institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011.

Agradecimientos

La Secretaría General reitera su agradecimiento a los países donantes y amigos de la Misión por el apoyo político y económico recibido a través de estos años, especialmente de Alemania, Argentina, Bahamas, Brasil, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Guatemala, Irlanda, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Suecia, Suiza, Tailandia y recibe con agrado la incorporación de países como Gran Bretaña y Francia en este esfuerzo conjunto. También transmite su reconocimiento por el apoyo y la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y USAID.