

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/doc.4823/13
19 febrero 2013
Original: español

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

<http://scm.oas.org/pdfs/2013/CP30232S.pdf>

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

El siguiente informe semestral 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).

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente informe busca mostrar, a grandes rasgos, el avance de aquellos componentes que desde la institucionalidad, constituyen la base del proceso de paz y a los que por mandato la MAPP/OEA da seguimiento.

El informe se refiere en primer lugar al marco de Justicia Transicional, y en particular al desarrollo de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios, sancionada por el Congreso de la República a iniciativa del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, así como los esfuerzos realizados por el Ministerio de Agricultura, a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Recuperación de Tierras Despojadas (UAEGRTD) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), entre otras instituciones. Se hace también mención a la situación en la que se encuentra el proceso de paz en materia de reparación integral a víctimas, exponiendo aquellas condiciones de riesgo que las mismas enfrentan.

Se hace referencia a los avances del proceso de Justicia y Paz y a sus dificultades, las cuales llevaron a reformar la Ley 975/05 con el fin de otorgarle mayor seguridad jurídica a los actores procesales y mayor celeridad al proceso judicial.

Por otra parte, el informe aborda los logros alcanzados en materia de reintegración a partir del nuevo enfoque del actual Gobierno, y resalta aspectos que requieren la atención de la institucionalidad. Se recogen también las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan de los temas antes mencionados.

Con el inicio de las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se avanza de manera importante hacia la finalización del conflicto en Colombia y la posibilidad de una paz sostenible. La Secretaría General saluda con beneplácito esta oportunidad y recomienda que en este nuevo proceso sean tomadas en cuenta las experiencias del proceso con las Autodefensas, en términos del Desarme, la Desmovilización y la Reintegración, así como en relación con el marco de Justicia Transicional construido para tal fin, ya que estas ofrecen algunas lecciones que podrían ser aplicadas en el nuevo proceso con las FARC.

2. JUSTICIA TRANSICIONAL

Implementación de la Ley 1448 de 2011

Restitución de tierras

La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un proceso en construcción. Su puesta en marcha inició en el mes de enero de 2012, y el Estado ha trabajado de manera continuada y decidida en la edificación de la nueva institucionalidad. Cabe mencionar que los resultados de estos esfuerzos comenzarán a verse en el mediano plazo. Dicho esto, la Misión observa que a medida que avanza el proceso, es necesario que este cuente con la participación activa de todos los sectores, así como con una difusión abierta y transparente, que no genere falsas expectativas en las víctimas y sus comunidades. Igualmente, se observa con preocupación el aumento del porcentaje de víctimas reclamantes amenazadas, por lo que el gran reto de la restitución de tierras sigue siendo la seguridad y protección de aquellos involucrados en las reclamaciones y sus asociaciones.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) coincide con la MAPP/OEA, pues continúa recibiendo información que indicaría que la situación de riesgo de las víctimas se ha incrementado. En el mismo sentido, el número de medidas cautelares otorgadas por la CIDH, en el marco de esta situación concreta de violencia, se ha elevado durante 2012.

En su anterior informe la MAPP/OEA identificó algunos retos y dificultades, que con el paso de los meses presentan avances. Uno de ellos era la falta de definición sobre la autoridad competente para conocer los casos cobijados por el trámite de la Ley de Justicia y Paz; en este respecto, se celebra el acuerdo entre la UAEGRTD y la Fiscalía General de la Nación para el tratamiento de estos casos.

Otra dificultad importante reseñada en el informe anterior, tenía que ver con el manejo de la información relacionada con la tenencia y formalización de la tierra en Colombia, elemento fundamental para los procesos de restitución, y frente a la cual se presentaban problemas en cuanto a su custodia, protección y conservación, ya que se habían producido casos de hurto o quema de información donde al parecer se vieron vinculados algunos funcionarios públicos del orden local en algunos entes territoriales. Se destaca que la Corte Constitucional, en providencia del 3 de julio de 2012, ordenó al INCODER, en coordinación con la UAEGRTD, el Centro de Memoria Histórica y el Archivo Nacional, tomar las medidas necesarias para adoptar, mantener, proteger y conservar archivos físicos y microfilmados. La Misión valora la importancia de estas medidas cautelares ordenadas en la providencia.

A pesar de los avances observados en este período, al igual que en anteriores ocasiones la Misión reitera la necesidad de continuar fortaleciendo los espacios de articulación y coordinación nación – territorio, con el fin de integrar las políticas en los órdenes nacional, departamental y municipal, buscando dar una respuesta ágil y coherente a las víctimas, y corregir las falencias y vacíos identificados por la Corte Constitucional en materia de atención a las personas en situación de desplazamiento. De la información recogida en terreno se evidencia que algunas comunidades sienten abandono, estancamiento o retrocesos en el adelanto de acciones que contrarresten las situaciones de despojo que enfrentan. Esto sucede en regiones como el oriente antioqueño, donde después de que la extinta Comisión Regional de Restitución de Bienes dejara documentados aproximadamente 200 casos, no es clara la continuidad que la nueva institucionalidad les dará. Así

mismo, en visita realizada a los municipios de Mocoa, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Valle de Guamuez y San Miguel en el departamento de Putumayo, se hizo referencia a la falta de coordinación entre los dos niveles. Situaciones como éstas se replican en diferentes lugares del país y existe una incertidumbre generalizada frente a los tiempos en que se van a tramitar las reclamaciones de casos no priorizados.

La institucionalidad en todos sus niveles debe contar con los recursos humanos, técnicos y financieros, y con la información adecuada y suficiente para materializar la garantía de los derechos de las víctimas a la restitución de sus tierras, como restablecimiento de sus derechos patrimoniales. Para la buena ejecución y sostenibilidad del proceso de restitución en los territorios, es fundamental la participación de actores clave como las autoridades locales en las instancias de coordinación, donde se dará inicio a la implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. La Misión destaca la convocatoria realizada por la Superintendencia de Notariado y Registro a un taller de trabajo con toda las instituciones que tienen competencia en la restitución, con el fin de articular y coordinar esfuerzos. Estas iniciativas son necesarias, y se requiere que sean permanentes para ir solucionando los problemas que se vayan presentando en la implementación.

A partir de su trabajo en las regiones, la MAPP/OEA ha recogido información sobre los riesgos del proceso de restitución de tierras. En primero lugar, las comunidades manifiestan bajos niveles de confianza hacia la institucionalidad local encargada del proceso de restitución, pues la perciben ligada a grupos con intereses legales o ilegales, como consecuencia de su actuación histórica en los procesos de consolidación del despojo. En segundo lugar, las víctimas desconocen los procedimientos que garantizarían el goce efectivo de sus derechos, mientras que su capacidad organizativa y de representación es asimétrica al interior de las organizaciones. Finalmente, los grandes proyectos productivos en zonas de restitución son percibidos por las comunidades como un obstáculo de gran impacto debido a la falta de una estrategia de *socialización* con las mismas comunidades.

Otras dificultades que la Misión ha encontrado en terreno al proceso de restitución, están ligadas a intereses económicos en la posesión de la tierra, al accionar de grupos armados ilegales y a la utilización de medios institucionales y legales para oponerse al mismo.

Se resalta el papel del Ministerio Público para contribuir al fortalecimiento de las instituciones y de la confianza que las comunidades muestran hacia ellas. Su función constitucional de guarda y promoción de los Derechos Humanos, protección del interés público y vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas constituye una garantía institucional de peso. Bajo este marco, el cumplimiento de su función como receptor de denuncias en contra de los servidores públicos, garantiza la participación y el acceso de las víctimas al proceso. Esto es de especial importancia en regiones donde la presencia paramilitar minó la relación entre instituciones y comunidades, la cual ahora tiene una posibilidad de ser reconstruida después de la desmovilización colectiva de las Autodefensas.

Uno de los grandes avances de la Ley 1448 de 2011 ha sido la inclusión de mecanismos como la Mesa de Participación de Víctimas¹, que buscan garantizar su acceso a los espacios de

1. La Mesa de participación de víctimas es un espacio de intervención creado por la Ley 1448 de 2011, que tiene instancias locales, departamentales y una gran mesa nacional. La mesa busca brindar a las víctimas

diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política de reparación integral en todos sus niveles. Sin embargo, preocupa que para la conformación de las mesas, sea necesario que las víctimas se encuentren agrupadas en organizaciones legalmente constituidas, debido a que existen múltiples factores que dificultan su conformación, pudiendo llegar a constituir una carga excesiva para ellas.

De la misma manera, la Secretaría General valora positivamente el trabajo emprendido por la Superintendencia de Notariado y Registro en la revisión de la situación registral de algunos predios rurales en zonas del país afectadas por la violencia, por medio de un grupo especial denominado “Grupo de Tierras”, a través del cual se han identificado presuntas irregularidades asociadas con actuaciones de algunos registradores o sus empleados, notarios, funcionarios del INCODER y particulares en la enajenación de tierras.

Con esta misma intención de consolidación de las instituciones responsables de la restitución, debe dotarse a las sedes territoriales de la UAEGRTD con recursos adecuados que les permitan llevar a cabo acciones de difusión, sobre todo en aquellos lugares alejados y de difícil acceso, con el fin de gestionar el diligenciamiento de solicitudes y adelantar acciones en las zonas microfocalizadas relacionadas. La unidad móvil creada en ese sentido es una medida que podría contribuir a una mayor participación de las víctimas.

Un avance importante en este período ha sido la presentación de diferentes demandas de restitución y formalización de tierras ante los jueces civiles del circuito especializado en restitución de tierras. Pese a este logro, es necesario fortalecer la articulación orientada a la definición de acciones efectivas y definitivas de restablecimiento de derechos, que redunde en confianza hacia el proceso y en una acción institucional que procure una acción sin daño. Es de vital importancia que se genere un espacio de interlocución con las comunidades para que estas se informen, participen y conozcan sus derechos.

Dada la magnitud del abandono y despojo de tierras, así como las altas expectativas de las víctimas sobre una pronta devolución de las tierras usurpadas, la Secretaría General recomienda que se analice la viabilidad de adicionar otras vías complementarias a la vía judicial, definida en la Ley 1448 de 2011. Estas pueden ser: a) la restitución vía administrativa, orientada, de una parte, a corregir actuaciones institucionales que han vulnerado derechos por omisión, lentitud o eventuales actos fraudulentos, y de otra, casos de abandono donde los predios no han sido ocupados por terceros y sus titulares solicitan el reconocimiento de sus derechos sobre los mismos y b) la restitución colectiva propuesta por la sociedad civil, basada en el artículo 82 de la Ley, que en su Parágrafo único señala: “Los titulares de la acción pueden tramitar en forma colectiva las solicitudes de restitución o formalización de predios registrados en la Unidad, en las cuales se dé uniformidad con respecto a la vecindad de los bienes despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento”.

Merece especial mención la expedición de los decretos con fuerza de Ley (4633/4634/4635 de 2011), que definen el marco normativo especial y diferenciado para la política pública de atención, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas raizales y palenqueras. La Secretaría General valora positivamente estas decisiones, orientadas a reconocer la diversidad étnica y pluricultural de

la posibilidad de contribuir de manera activa en la implementación, ajuste y materialización de la Ley de Víctimas. El proceso es liderado por el Ministerio Público.

Colombia, lo que contribuye en gran medida a la meta de la reparación y la reconciliación. El reto de la institucionalidad es que esta inclusión se logre a través de procesos consultivos y participativos con estas comunidades.

Frente a esto, en el departamento del Cauca la MAPP/OEA hace presencia en temas de Justicia Transicional y restitución de tierras, acompañando al INCODER en el desarrollo de los acuerdos establecidos entre el Gobierno y las comunidades indígenas, campesinas, afrodescendientes y desplazadas víctimas del conflicto armado, en lo referente a la adjudicación de tierras para ampliación de resguardos y atención a población desplazada con base en los acuerdos realizados entre las partes.

También se valora favorablemente el trabajo que la Unidad de Restitución ha realizado para la inclusión de enfoques diferenciales en sus procedimientos en favor de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. En la actualidad, la Unidad realiza esfuerzos para que los procesos de microfocalización obedezcan a criterios de género y/o infancia.

Asimismo, en el marco de los espacios de trabajo conjunto entre la MAPP/OEA y las organizaciones de mujeres, se ha elaborado un diagnóstico de los obstáculos que las mismas encuentran en su acceso a la restitución, y se han realizado recomendaciones al Gobierno Nacional a fin de incluir una perspectiva de género y de los derechos de las mujeres en la reglamentación de la Ley 1448 de 2011, en lo referente a restitución de tierras. Similar trabajo se ha realizado en cuanto a la protección a mujeres en el marco del Decreto 4912 de 2011, lo que se ha traducido en la aprobación de la Resolución 0805 de 2012, por la cual “se expide el Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres [...]”. Este espacio, del que forman parte la MAPP/OEA y diversas organizaciones de mujeres, tiene por objetivo el intercambio de información, la elaboración de documentos de diagnóstico y recomendaciones, así como lograr incidencia política con el fin de garantizar la inclusión de un enfoque diferencial y de los derechos de las mujeres en la política pública. Así mismo, tiene como base de su funcionamiento la no duplicación de esfuerzos y la coordinación de sus acciones con aquellas llevadas a cabo por otras instituciones y agencias de la comunidad internacional. La Misión destaca la disposición de la Unidad Nacional de Protección para atender en forma prioritaria estos esfuerzos.

Reparación Integral a Víctimas

Como resultado de las labores de acompañamiento y monitoreo, la Misión ha identificado avances y obstáculos en cuanto a la implementación de las medidas de atención, reparación y participación de las víctimas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

Entre los avances se resaltan: la elaboración de los decretos reglamentarios y del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecido en los documentos CONPES 3712 y 3726; los avances en cuanto a la formulación de las rutas de reparación; el Programa de acompañamiento a la inversión de los recursos; el protocolo de participación, la guía para la formulación de los planes de acción, y la concertación con algunos sujetos colectivos acerca de la implementación de la ruta de reparación colectiva por trámite de oferta.

Asimismo, la paulatina implementación de estos instrumentos en las direcciones territoriales de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), acompañado

del fortalecimiento en infraestructura y planta de personal al interior de la Unidad y de las direcciones territoriales, ha constituido un avance para la garantía de los derechos de las víctimas.

Es importante resaltar que la articulación entre todas las instituciones que componen el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es prerequisite para la garantía efectiva de los derechos contemplados en la Ley 1448 de 2011. Dicha articulación no solo debe hacerse en lo nacional y lo territorial; la Secretaría General alienta a la institucionalidad a coordinar mejor sus funciones para generar acciones de alto impacto en el territorio, fortaleciendo la coordinación al interior de la Unidad.

Preocupa a la Secretaría General la falta de participación efectiva de las víctimas en los espacios contemplados en la Ley, la cual se evidencia en la presentación del Primer Informe de Seguimiento de la Ley 1448 de 2011, el cual se hizo a nombre de la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control y no a nombre de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo establecida en la Ley, debido a la falta de nombramiento de los tres representantes de víctimas.

Es fundamental adoptar mecanismos que garanticen la participación efectiva de las víctimas, teniendo en cuenta criterios como la igualdad material, la equidad, la democracia participativa y pluralista, la publicidad y la elección de representantes que realmente velen por los intereses de las víctimas en general.

En el marco de las acciones de reparación, se resaltan los esfuerzos de la Unidad de Víctimas para articular a las instituciones encargadas de implementar las medidas de reparación en el caso de Mampuján, mediante la conformación de cuatro mesas temáticas con participación de víctimas e instituciones.

La Secretaría General también destaca la labor de la Unidad para prevenir y mitigar los posibles riesgos que se puedan generar en las comunidades susceptibles de ser reparadas, a través de su programa de acompañamiento al pago de la indemnización. Dicho acompañamiento ha promovido la participación de las víctimas en cada una de las etapas de elaboración e implementación del programa, pudiéndose introducir variables de seguridad y de recuperación de la confianza al interior de las comunidades, y entre comunidades e instituciones estatales. Es necesario que éstas estén atentas a los efectos que puedan derivarse de la implementación de las medidas de reparación; la Misión en su acompañamiento en el corregimiento de Mampuján, ha identificado algunos elementos que pueden ser tomados en cuenta para futuros casos:

- Riesgos de debilitamiento del tejido social en caso de no generar espacios de diálogo intercomunitario para el establecimiento de acuerdos frente a las decisiones que los afectan.
- Pérdida de la confianza en el Estado por parte de las víctimas si no se establecen planes de trabajo, cronogramas y presupuestos claros y reales para la implementación de las medidas por parte de las instituciones.
- Limitada efectividad de las medidas de reparación si éstas no obedecen a criterios diferenciales que atiendan las condiciones específicas de las comunidades, así como de los distintos grupos poblacionales.

- Aumento en el nivel de riesgo que pueden sufrir las víctimas si los trámites y procedimientos relativos a la indemnización no se hacen de manera reservada y confidencial.
- Agudización de inequidades existentes entre hombres y mujeres si el pago de la indemnización no se acompaña de programas gubernamentales que atiendan la violencia intrafamiliar y propendan por la equidad de género, y
- Elevación del riesgo existente en los jóvenes de involucrarse con grupos criminales y delincuenciales que a su vez amenacen la seguridad de las víctimas, su integridad y sus bienes, así como la intención de buscar medidas no adecuadas de auto protección, tales como compra de armas para defensa personal.

En el marco de la identificación de daños colectivos, la MAPP/OEA ha acompañado los esfuerzos institucionales de articulación entre la Procuraduría General de la Nación, actores sociales e instituciones cuyas temáticas giran en torno a memoria histórica y reparaciones colectivas, para la consolidación de espacios de diálogo que propendan a la concertación de estrategias de trabajo conjunto.

Se alienta a las instituciones a dar mayor énfasis a las medidas de rehabilitación de las víctimas, así como a fortalecer la atención psicológica y psicosocial a la población infantil y juvenil, que es particularmente vulnerable a los efectos del conflicto armado.

La Secretaría General quiere reconocer los esfuerzos realizados por algunas entidades territoriales e instituciones para dar inicio a la elaboración de los planes de acción e instalación de los espacios de participación de las víctimas en los escenarios contemplados por la Ley. De todas maneras, es importante seguir monitoreando su cumplimiento en los ámbitos formal y material, en especial en lo que tiene que ver con la incorporación de la política pública a nivel territorial, dando respuestas adecuadas a las víctimas y garantizando su participación efectiva.

La Secretaría llama la atención sobre la tardanza para construir el monumento de memoria que está planificado desde el 2006, con el material resultante de la fundición de las armas entregadas por las Autodefensas. Se espera que los esfuerzos logísticos, institucionales y financieros que se llevaron a cabo para lograr la recolección, empadronamiento, traslado y fundición del armamento, no hayan sido en vano, pues la construcción de este monumento es un acto de reparación simbólica de gran importancia.

Son notables los avances en el proceso de reconstrucción en el corregimiento de El Salado, municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar). El 16 de junio se inauguró la Casa del Pueblo, proyecto que ha contado con el apoyo de la Fundación Semana y un gran número de organizaciones privadas, y que se llevó a cabo por medio de una investigación etnográfica realizada a partir de la convivencia directa con la comunidad, con el fin de que ella misma decidiera el propósito de la Casa. Se trata de un ejemplo exitoso que se desarrolla con el apoyo de la iniciativa privada para aportar, con el compromiso de la institucionalidad, a la transformación de la vida de las comunidades afectadas por la violencia, basada principalmente en la reconstrucción del tejido social.

Condiciones de riesgo

La Secretaría General ha identificado en algunas regiones del país, la persistencia de condiciones difíciles en términos de la seguridad y del estado del tejido social, que pueden convertirse en un obstáculo para los procesos que adelanta el Gobierno, en especial el de restitución. Desde antes de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, se han producido homicidios a líderes y las denuncias de amenazas a reclamantes siguen en aumento. Por esta razón, es necesario que las decisiones que se tomen en este sentido tengan en cuenta las complejas condiciones sociales y económicas del país al momento de efectuar un análisis integral del riesgo, vinculando las condiciones de seguridad con las capacidades sociales e institucionales en los territorios, ya que, como lo ha podido constatar la MAPP/OEA en terreno, estas últimas juegan un papel fundamental en la sostenibilidad o fragilidad del proceso.

Esta es una oportunidad para que en Colombia se analice el riesgo desde una mirada más integral, que vaya más allá de las medidas militares y que considere estrategias enfocadas hacia el fortalecimiento y capacidad de las instituciones y de las comunidades, como herramientas sostenibles para blindar a éstas del accionar de los grupos ilegales. Como contribución a este ejercicio, la Misión ha desarrollado un modelo para el monitoreo de las condiciones de seguridad y riesgo para la restitución, el cual fue puesto a prueba a través de un estudio de caso en tres municipios del país, cuyos resultados y recomendaciones fueron entregados al Gobierno Nacional.

A la Secretaría General le preocupa que, a medida que avanza el proceso de reclamación de derechos sobre la tierra y los territorios, continúen ocurriendo homicidios contra las personas vinculadas a éste. Las muertes de Manuel Ruiz, líder de restitución de tierras de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó en el Chocó, y su hijo de 15 años, Samir Ruiz Gallo, en el Urabá antioqueño, al igual que el asesinato de Jairo Mejía Martínez, ocurrido el 15 de junio de 2012 en la vereda el Anzuelo del corregimiento Guateque en proximidades a Montería, Córdoba, dejan en evidencia que estas zonas del país continúan siendo de las más inseguras para los reclamantes de tierras.

Otras dificultades en términos de seguridad tienen que ver con el involucramiento de desmovilizados de las Autodefensas en los actos violentos contra líderes de la restitución de tierras, bien sea mediante ofrecimientos económicos o amenaza. Esto ha sucedido en la zona rural del municipio de Montería, y lo más preocupante es que uno de los predios involucrados se encuentra focalizado por la UAEGRTD.

Con miras a asumir estos desafíos, se recomienda al Gobierno Nacional que cualquier estrategia implementada, incluya los siguientes componentes: i) acciones para visibilizar la presencia de grupos armados que se pueden convertir en una amenaza activa para la restitución de tierras y que actúen como victimarios directos, o aquellos que desarrollan su accionar aliados con mafias locales, y que continúan produciendo afectaciones en las comunidades, ii) generación de confianza en la institucionalidad local y en las medidas implementadas, especialmente donde persiste el estigma de la debilidad o desconfianza, o se tienen percepciones de que la institucionalidad está asociada o cooptada por la ilegalidad, iii) incremento de las capacidades sociales organizativas de las víctimas y sus comunidades, para disminuir sus vulnerabilidades ante el riesgo, especialmente aquellas que son sujetos de restitución de tierras.

En algunas ocasiones, las acciones de la Fuerza Pública tienen también un impacto negativo en las comunidades, pues los enfrentamientos con los grupos armados ilegales, sumados a las presiones de las bandas criminales, están generando desplazamientos de familias enteras en regiones

focalizadas para la restitución. A la fecha se reportan situaciones críticas en los departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca, Antioquia, Norte de Santander, donde familias campesinas, afrodescendientes e indígenas han sido desplazadas de su lugar de origen, con graves afectaciones en términos humanitarios.

La Misión reporta con preocupación que funcionarios responsables del proceso de restitución están siendo objeto de amenazas por parte de diversos actores. En regiones como el Meta, Norte de Santander y Apartadó (Antioquia), donde se está avanzando en sus fases primarias, los directores territoriales ya han sido objeto de análisis de riesgos por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Para el caso del director de la territorial Meta el riesgo fue calificado como extraordinario, por lo que la Unidad ha decretado y facilitado medidas de protección.

La MAPP/OEA en sus labores de terreno ha conocido víctimas que han sido amenazadas por los llamados “Ejércitos Antirestitución”, y ha sido testigo del temor que este nombre genera en las comunidades. Sin embargo, hasta el momento la Misión no ha podido verificar la existencia de este grupo como una estructura militar de carácter nacional, sino como una amenaza en lugares muy específicos del país. Aun así, es necesario tener en cuenta que para las víctimas su nombre y sus amenazas son reales y corresponde a las autoridades establecer su existencia y dimensión.

La CIDH por su parte, ha recibido información concreta respecto a las acciones y pronunciamientos de estos grupos que según su auto definición, es el de evitar que se haga efectiva la restitución de tierras para las víctimas y exhorta al Estado a fin de que establezca la existencia de dichos “ejércitos” y adopte medidas encaminadas a evitar la situación de riesgo y violencia que éstos generan.

El Gobierno Nacional sigue realizando esfuerzos y mostrando avances en materia de seguridad para el proceso de restitución, mediante la creación de espacios como el Centro Integrado de Inteligencia para la restitución de Tierras (CI2RT²), tanto en el nivel central como en su despliegue territorial³; las acciones que viene desarrollando la Unidad Nacional de Protección, o el reciente modelo de seguridad anunciado por el Director de la Policía Nacional, General José Roberto León, que busca incrementar las medidas de protección para las víctimas reclamantes de tierras, tomando en cuenta las necesidades de cada región. El principal reto en este sentido, tiene que ver con lograr articular las diferentes estrategias desarrolladas por la institucionalidad en el marco del proceso de restitución, y aterrizarlas desde el nivel central hacia los territorios.

Por otro lado, se destaca que en este período se profirió la primera condena por un caso de

2 Este mecanismo de integración de capacidades de la Fuerza Pública y organismos gubernamentales, es liderado por el Ministerio de Defensa Nacional y está conformado por las siguientes entidades: Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), Policía Nacional, Viceministerio para las políticas y asuntos internacionales, Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta y jefaturas de Inteligencia de las respectivas fuerzas y la Policía Nacional, Dirección de Seguridad Pública e infraestructura del Ministerio de Defensa y Director de la Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

3. Constituye un aspecto fundamental de este mecanismo, su despliegue regional, que además de contar con una Secretaría Ejecutiva en el nivel central, ha creado secretarías ejecutivas del CI2RT en el nivel regional, sobre las áreas de atención para la restitución de tierras, lo que permite un adecuado alineamiento con las oficinas de Restitución de Tierras en todo el país.

homicidio a reclamante de tierras. Se trata del asesinato de Rogelio Martínez⁴, reclamante de un predio en San Onofre (Sucre), quien tenía medidas de protección de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). De acuerdo al fallo del Tribunal Superior de Bogotá, el crimen fue perpetrado por miembros de una banda criminal identificada como “Los Paisas”; en la misma condena se ordenó la captura de un desmovilizado.

De igual manera, la Misión rechaza las amenazas contra periodistas, que se vinculan cada vez más con el proceso de restitución de tierras. Se entiende que los periodistas locales son los más vulnerables por su exposición a las amenazas y las retaliaciones por parte de los actores armados. Los departamentos de Córdoba, Antioquia, Bolívar y Tolima, presentan un aumento en esta problemática. La Secretaría General insta a las instituciones del Estado a reforzar las medidas de protección para todos los actores relacionados con el proceso de restitución de tierras, con el fin de garantizar su seguridad y el éxito de la política.

El Secretario General hace un reconocimiento especial a las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de Víctimas, que han venido participando de manera proactiva en los espacios de trabajo orientados a hacer propuestas en temas de reparación y protección; su aporte es invaluable para la implementación exitosa de la política y la paz del país. En este contexto, se hace un llamado a las autoridades competentes para que continúen fortaleciendo las medidas de protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, y a que en los diferentes espacios sean tenidas en cuenta las recomendaciones de las organizaciones en este sentido.

Reforma de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005)

El Secretario General celebra la aprobación de la reforma a la Ley 975/05⁵. En anteriores ocasiones la Misión se había pronunciado frente a la imperiosa necesidad de la aprobación de dicha reforma con el fin de clarificar las reglas en procura de un fortalecimiento de la seguridad jurídica y de la confianza legítima en el Estado.

Uno de los puntos en los que se avanza en la reforma es la solución de la vigencia de la Ley 975 de 2005, contemplando que en el espectro de Justicia y Paz ingresan los delitos cometidos hasta la desmovilización y no únicamente a la fecha de promulgación de la Ley (25 de julio de 2005). Esto permitirá que muchas acciones delictivas cometidas por grupos de autodefensa y guerrilla entre dicha fecha y la desmovilización sean confesadas en el marco de las versiones libres, aportando significativamente a la verdad y a la reparación de las víctimas.

Frente a la libertad de los postulados detenidos, la reforma establece la salida gradual y con requisitos una vez cumplidos ocho años en centros carcelarios y el otorgamiento de una medida de sustitución de aseguramiento. Esto con la condición de seguir participando activamente en el proceso y reparar a las víctimas. Ante ello, la Misión monitoreará, en el marco de su mandato, el otorgamiento de dichas medidas y el compromiso de los postulados a seguir colaborando en Justicia y Paz aun estando en libertad.

4. Ver Décimo quinto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA).

5. El 17 de octubre, la plenaria del Senado aprobó la reforma y el 31 de octubre el texto fue conciliado entre la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Uno de los aportes más importantes que ha tenido Justicia y Paz es que las víctimas han podido participar activamente del proceso judicial, siendo esta participación una medida de satisfacción por sí sola. La Reforma establece que el incidente de reparación integral será sustituido por un incidente de identificación de afectaciones causadas a las víctimas. El gran reto de la institucionalidad será incentivar que esta participación hasta hoy activa continúe.

Otro hecho que podría desincentivar la participación de las víctimas en el proceso judicial radica en que por la vía de Justicia y Paz, la judicatura no podrá determinar medidas de reparación ni tasar los daños, teniéndose que remitir a la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La reforma es clara al remitir toda la reparación integral a la Ley 1448 de 2011. Solamente se seguirá aplicando el procedimiento de la Ley 975 de 2005 en el caso de la restitución, a aquellos bienes sobre los que ya haya trámites avanzados de medidas cautelares. Esto implica que la Fiscalía debe poner a disposición de la nueva institucionalidad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, todos los bienes que hagan parte de procesos de Justicia y Paz, para que sean destinados a la reparación. En este sentido, se debe procurar una efectiva articulación entre las diferentes instituciones para garantizar los derechos de las víctimas.

Otro punto a resaltar es la debida articulación que debe darse entre Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución Tierras Despojadas para el logro de la reparación integral. La Misión realizará un seguimiento al impacto que tengan las medidas sobre el actual proceso de restitución de tierras y territorios adelantado en el marco de la Ley 1448 pero, principalmente, sobre las expectativas y derechos de las víctimas..

La Misión valora positivamente la cooperación que se ha establecido entre la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, así como el aporte del ente investigador al esclarecimiento del fenómeno de despojo de tierras y la entrega de información relevante a la UAEGRTD.

Siguiendo con lo sugerido en otros informes, la reforma plantea un cambio de enfoque en la investigación y persecución, pasando del escudriñamiento de cada caso en particular, a una labor que permita conocer lo esencial de cada estructura investigada. La Fiscalía General de la Nación ha hecho esfuerzos importantes, logrando hasta el momento tener al menos 25 contextualizaciones del accionar macrocriminal de las Autodefensas. También se destaca la puesta en marcha de la Directiva 001/12 de la Fiscalía General de la Nación, donde se establecen los criterios de priorización en materia de persecución de patrones macro criminales en escenarios de macro victimización.⁶

Cabe mencionar que al respecto de la priorización, la CIDH remitió el día 12 de junio de 2012 una solicitud de información al Estado conforme a sus facultades establecidas en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sentido de insistir que “los Estados tienen el deber de evitar y combatir la impunidad, definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”⁷.”

6. La Misión ha colaborado con la Fiscalía en la convocatoria y desarrollo de seis talleres de socialización de los criterios de priorización establecidos en la mencionada Directiva.

7. CIDH. Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Aplicación y el Alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia. Corte IDH *Caso Masacre Mapiripán*.

Avances del Proceso de Justicia y Paz

A 31 de octubre de este año, el proceso cuenta con 14 sentenciados en 10 fallos, de los cuales cuatro se encuentran en firme, y los demás están siendo revisados en apelación por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Existen 1.126 solicitudes de audiencia de imputación y 628 de formulación de cargos, y se celebraron 13 incidentes de reparación integral.

Cabe destacar la sentencia emitida en contra de desmovilizados del Bloque Vencedores de Arauca sobre delitos de violencia sexual, que explica de manera detallada cuál fue la afectación y el daño ocasionado a las víctimas, constituyéndose en un referente para próximos fallos. Sin embargo, la Secretaría General considera que los delitos de violencia sexual deben ser tenidos en cuenta como un criterio explícito de priorización, y las sentencias deben propender por evidenciar este delito que en numerosas ocasiones es invisibilizado.

La CIDH coincide con la Misión en valorar como positiva esta sentencia, la cual permite visibilizar la problemática a pesar de la escasa proporción de delitos de violencia sexual que están siendo procesados en Justicia y Paz.

Por otra parte, aunque los procesos en contra de postulados extraditados no han avanzado de forma considerable,⁸ hay que destacar el progreso en los casos de Salvatore Mancuso, Miguel Mejía Múnera, Guillermo Pérez Alzate y Hernán Giraldo.⁹ La Secretaría quiere subrayar la labor de coordinación entre los Fiscales, los postulados y sus abogados, y los centros donde ellos se encuentran recluidos en Estados Unidos. En este sentido, se destaca la visita del Fiscal General de la Nación a este país con el fin de revisar y fortalecer los convenios de cooperación bilateral entre los dos países, el pasado 9 de julio. Entre los temas acordados en el encuentro, estuvo el estrechar la colaboración bilateral para continuar analizando los testimonios de paramilitares extraditados a EE.UU. relacionados con el proceso de Justicia y Paz, con el fin de avanzar en la verdadera reparación de las víctimas.¹⁰

Otro buen ejemplo de coordinación interinstitucional ha sido el esfuerzo llevado a cabo por la Fiscalía, el INPEC y el Consejo Superior de la Judicatura, para lograr la imputación colectiva de 89 ex miembros del Bloque Calima. Se celebra este logro, ya que siempre se ha insistido en la importancia de avanzar en versiones libres y otras diligencias de manera colectiva y utilizando

Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 236-237; *Caso de la Comunidad Moiwana*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124 párr. 203; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*; Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C. No. 120 párr. 170; y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C. No. 110, párr: 148.

8. Esta afirmación coincide con la opinión emitida por la CIDH donde se ha insistido que dicho sistema de justicia transicional no ha dado los resultados esperados respecto del procesamiento y la implementación de sanciones contra perpetradores de graves crímenes (Comentarios respecto ala Comunicación Estatal del 28 de julio de 2012).

9. Con respecto a los casos de Miguel Mejía Múnera y Hernán Giraldo han sido canceladas, por lo que sus procesos, según la CIDH seguirán paralizados.

10. Bajo este concepto, la CIDH ha recalado que las extradiciones continúan siendo un obstáculo sustancial en el avance del juzgamiento de los postulados a través de la Ley de Justicia y Paz, el esclarecimiento de los graves crímenes y el acceso de las víctimas a sus derechos de verdad, justicia y reparación.

medios virtuales, lo que permite no solamente agilizar los procesos, sino incentivar la construcción de verdad y memoria.

A más de un año de haberse proferido la sentencia de segunda instancia en el caso Mampuján, Las Brisas, San Cayetano e Isla Múcura, se destaca la celeridad con la que la Fiscalía General de la Nación resolvió el exhorto en referencia a la creación de una unidad élite de persecución de bienes dentro de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, la cual desde febrero de 2011 viene investigando aquellos bienes que están, de una u otra forma, bajo posesión de los postulados. Los pobladores también han visto con buenos ojos el hecho de que la Policía, después de la sentencia, esté haciendo presencia constante en Rosas de Mampuján, municipio de María La Baja, departamento de Bolívar.

A siete años de la promulgación de la Ley 975 de 2005, sólo se reportan iniciativas aisladas hacia la resocialización en los pabellones de Justicia y Paz. Entre ellas, cabe destacar los cursos y diplomados en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario¹¹, así como iniciativas de reparación simbólica. La Misión espera que una vez sancionada la reforma de Justicia y Paz, que prevé una política en este sentido, se pueda fortalecer este aspecto que es fundamental de cara a la resocialización de los postulados.

Dificultades del Proceso

En lo que respecta a la ejecución de la sentencia de Mampuján, San Cayetano, Las Brisas e Isla Múcura, se han presentado dificultades en asumir una postura única frente al monto y forma de pago de la indemnización, entre dos criterios: el de la sentencia judicial, y el de un concepto posterior del Consejo de Estado, que reduce esta cifra, lo que ha generado descontento entre las víctimas. Finalmente, se ha llegado a una decisión definitiva en este caso, al reconocer la totalidad de la indemnización establecido en la sentencia.

Adicionalmente, la sentencia de Justicia y Paz sobre este caso establece 32 exhortos, entre los que se encuentran la construcción de vías, infraestructura pública, y proyectos productivos. Sin embargo, según el balance de la magistratura, sólo se ha llevado a cabo un 5%. La Unidad de Víctimas ha asumido el liderazgo de articulación de las instituciones competentes para el cumplimiento de los exhortos y ha establecido para ello cuatro mesas de trabajo. Cabe destacar el interés e iniciativa de la Sala de Justicia y Paz de Bogotá al procurar una efectiva ejecución de dicha sentencia.

La Secretaría General ha sido enfática en indicar que las normas en Justicia y Paz deben responder a una lógica de Justicia Transicional, tanto en lo que se refiere a las condiciones de reclusión, como en el tratamiento penitenciario diferenciado. Si bien el INPEC ha avanzado en brindar este tratamiento, orientado a la resocialización, y en hacer operativos dichos esfuerzos, se ha evidenciado durante el presente período, una tendencia a tratar de abolir el régimen especial de reclusión a postulados de Justicia y Paz.¹²

11. Se resalta los cursos en La Picota, Bucaramanga y El Espinal.

12. Resolución 06305 de 2009 emitida por el director general del Instituto Nacional Penitenciario Carcelario INPEC, por la cual se establece el “Reglamento Especial de Régimen Interno para los Establecimientos y Pabellones de Justicia y Paz”.

Varios centros penitenciarios continúan presentando condiciones de hacinamiento y problemas de higiene y salubridad; entre ellos se encuentran las cárceles de Barranquilla (Atlántico), Sogamoso (Boyacá), Cúcuta (Norte de Santander), El Espinal (Tolima), Palmira (Valle del Cauca) y Valledupar (Cesar). Se hace un llamado al INPEC para buscar soluciones prontas a estas dificultades. Es importante destacar las labores de mejoras realizadas en salubridad, sanidad y tratamiento penitenciario en la cárcel de Chiquinquirá en Boyacá.

El Secretario General llama la atención sobre la falta de avances en las investigaciones sobre las muertes de varios postulados que se encontraban reclusos¹³. Igualmente, preocupa que se sigan presentando graves incidentes de seguridad al interior de las cárceles.

Se reitera la necesidad de consolidar un modelo único de resocialización para postulados privados de libertad con un enfoque diferencial que tome en cuenta el género, grupo armado al que pertenecieron, rango y condición social. Las lecciones aprendidas durante estos años deben servir de base para dicho modelo.

Llama la atención que la Corte Suprema de Justicia haya dado un giro en torno a las extradiciones de postulados de Justicia y Paz; la aprobación de la extradición a Estados Unidos de José Gelves Albarracín alias "El Canoso", puede incentivar a aquellos postulados que son pedidos en extradición, a que dejen de confesar hechos. Por otro lado, la Misión considera que no se puede olvidar que más de 50 mil hechos desconocidos por la justicia colombiana pudieron ser conocidos, investigados y judicializados a raíz de las confesiones en el marco de Justicia y Paz, y que los vacíos de la norma y la falta de reglas claras en los procedimientos, afectaron la participación activa de algunos postulados.

Finalmente, a la Secretaría General le preocupa el estado en que se encuentran algunos de los bienes entregados por postulados al Fondo de Reparación, ya que han sufrido deterioros que podían haber sido evitados. En este punto es necesario anotar que la Unidad de Víctimas está haciendo un gran esfuerzo por mejorar las condiciones de estos bienes que le fueron entregados en precario estado.

3. REINTEGRACIÓN Y RECLUTAMIENTO

En materia de reintegración, este período se ha caracterizado por el impacto de varias decisiones políticas y jurídicas. Después de casi ocho años de la desmovilización colectiva de las autodefensas, el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) ha alcanzado un momento de transición, un cierre de ciclo. El actual Gobierno está haciendo un esfuerzo por consolidar la reintegración como una política de Estado que trascienda los programas de un período específico. Lo anterior comenzó con la expedición del CONPES en el 2008, y continúa con la transformación de la Alta Consejería en Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), y diversos cambios relacionados con la implementación de la Ley 1424 de 2010.

La aplicación de la Ley 1424 de 2010 implicó un importante esfuerzo logístico con el fin de llegar a todos los desmovilizados a lo largo del territorio nacional, muchos de ellos en lugares de

13. Uberney Ocampo el 11 de mayo de 2011, John Freddy González Isaza el 8 de junio de 2011, Diego José Martínez Goyeneche el 17 de julio de 2011 y la muerte por presunto intento de fuga de Ordany de Jesús Ramos en julio de 2011.

difícil acceso.¹⁴ Después de la estrategia de difusión masiva de ésta, implementada por la ACR y apoyada por la MAPP/OEA, el reto consiste en lograr la implementación efectiva de todas las medidas previstas en ella.

La Ley contempla varias acciones en paralelo que están en proceso de ser implementadas en la actualidad. Por un lado, las indagatorias previas a realizar por las Fiscalías especializadas para la 1424 de 2010 a todos los desmovilizados firmantes del “Formato Único de Verificación Previa” y por otra, la puesta en marcha por parte de la institucionalidad de los mecanismos de Justicia Transicional previstos en la Ley. Entre estos, el establecimiento del Centro de Memoria Histórica¹⁵, el cual ha avanzado en su dotación de personal y estructura, que se encuentra en la definición interna de su estrategia y metodología, y las medidas necesarias para que los desmovilizados puedan contribuir a la verdad y la reparación.

Se considera positivo el inicio de las indagatorias por parte de las Fiscalías especializadas para la Ley 1424 de 2010 en distintas partes del país, y se resalta la importancia de seguir dotando a las Fiscalías y Defensorías de recursos humanos y materiales para poder cumplir su función a cabalidad¹⁶. Otra cuestión que debería ser objeto de reflexión y que se desprende del trabajo de monitoreo en terreno, es la necesidad de combinar algunos criterios unificados de los formularios de preguntas, con la potestad que tiene cada fiscal para definirlos y adaptarlos a las necesidades de su región. Tanto la Agencia Colombiana para la Reintegración, la Fiscalía General de la Nación y el Centro de Memoria Histórica han avanzado positivamente en la coordinación interinstitucional con el fin de consensuar conceptos y aplicar armónicamente la norma.

Cabe destacar la puesta en marcha de la Dirección de Acuerdos de la Verdad en el seno del Centro de Memoria Histórica, la cual está trabajando en la contextualización de la violencia paramilitar en Colombia y el diseño y desarrollo de las diligencias administrativas para la captación de información por parte de los desmovilizados sujetos de la Ley 1424.

En lo que respecta a la participación de los desmovilizados en espacios de reconciliación de acuerdo al espíritu de la Ley, mientras se llega a un consenso institucional¹⁷ la ACR se ha centrado principalmente en la puesta en marcha del nuevo Servicio Social. En este sentido, la Misión destaca los esfuerzos desarrollados en la definición metodológica y el arranque de este componente, que forma parte de la ruta de reintegración como uno de los elementos claves para la reconciliación.

Es importante resaltar que las acciones del Servicio Social deben diferenciarse de la reintegración comunitaria y ofrecer un valor agregado en materia de reconciliación. La ACR ha expresado que de manera adicional al Servicio Social, se está haciendo un ejercicio interno para

14. Según la ACR, esta cifra ascendía a aprox. 10.000 desmovilizados, repartidos en 5 categorías, siendo las dos más importantes los “que nunca entraron en el programa” y aquellos que “salieron del mismo y se inactivaron”

15. Mecanismo de Verdad no judicial previsto por la Ley 1424 de 2010,

16. A modo de ejemplo, señalar el caso de la Fiscalía especializada de Medellín para la 1424. Del trabajo de monitoreo, se desprende la necesidad de más medios materiales para su actuación así como también la falta de recursos adecuados de la Defensoría del Pueblo para poder acompañarlos en las indagatorias previas a realizar en terreno (Ej . En Urabá).

17. En el “Protocolo escenarios para la Reconciliación: condiciones mínimas del Servicio Social y la Reparación por parte del desmovilizado en el marco del proceso de reintegración” de la ACR (Noviembre 2011), página 10, se señala que las acciones para la reparación que se promoverán / desarrollarán dentro de este protocolo sólo se orientarán a las “Medidas de satisfacción y Garantías de no repetición”.

fortalecer las competencias de los desmovilizados activos en el programa dentro de su ruta de reintegración, con acciones como la inclusión de un módulo con componentes de memoria histórica, reconciliación, derechos humanos y ciudadanía.

En este momento del proceso de Reintegración, se destaca como hito importante, la inclusión de la reintegración dentro de los Planes de Desarrollo de buena parte de los entes locales y departamentales. En este sentido, es preciso resaltar los importantes esfuerzos desplegados por la ACR para apoyar estas iniciativas, lo cual¹⁸encamina la intención del Gobierno colombiano de crear una política de Estado en el tema de DDR, y así subsanar la falta de inclusión de las autoridades locales en el proceso de desmovilización.

Vale mencionar la graduación del primer desmovilizado del programa de la ACR, el pasado mes de junio en Bucaramanga (Santander), lo que marca el inicio de un proceso de monitoreo del individuo en su entorno ciudadano, que duraría alrededor de tres años. La ACR espera graduar a lo largo de estos meses a unos 1.000 participantes del Programa.

La seguridad de los desmovilizados sigue siendo un tema que merece especial atención por su impacto en el proceso de reintegración, ya que la persistencia de entornos asociados con la ilegalidad y la violencia¹⁹, constituye una alternativa económica para algunos desmovilizados, y una fuente de amenaza para aquellos que deciden no retomar las armas.

En este sentido, la Secretaría General celebra la expedición del Decreto 1225 de junio 2012²⁰, así como los avances realizados entre la ACR y la Unidad Nacional de Protección en la articulación de los procedimientos necesarios para la certificación de la situación de riesgo de los desmovilizados activos en el proceso de reintegración. Ello viene a solucionar la situación de limbo institucional en el que se encontraban los desmovilizados activos en el programa de la ACR frente a las medidas de protección desde finales del 2011, y que llevó a la adopción de algunas medidas temporales por parte de la ACR.²¹ Cabe también resaltar que a partir de ahora, y en aquellos casos en los que la UNP determine la existencia de un “riesgo extraordinario o extremo y de manera excepcional”, se podrán implementar medidas de protección a favor de esta población²².

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

18. El pasado 22 de marzo en unas declaraciones recogidas en “Portafolio”, el director de la ACR, señalaba que era preocupante que tan sólo el 53% de los departamentos y únicamente el 10% de los municipios del país hubiesen incluido el tema de la reintegración en sus Planes de Desarrollo.

19. En el periodo de este informe, se presenta la proliferación de bandas y pandillas vinculadas con economías ilegales de bajo rango, como el microtráfico, las extorsiones y el control de plazas de vicio.

20. El Decreto 1225 de 2012, modifica el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011, y en su párrafo 8, establece que “la Unidad de Protección adelantará a solicitud de la ACR, la evaluación del riesgo de las personas de que trata el artículo 8 del Decreto 128 de 2003 o demás normas que lo modifiquen y que se encuentren en el proceso de reintegración a su cargo...”

21. Para hacer frente a esta situación y de manera provisional, la ACR expidió la Resolución 0205 de abril 2012 que amplía el apoyo económico en caso de que un desmovilizado se encuentre en situación de riesgo o amenaza hasta por “3 meses”. Permitiéndole además, ausentarse del programa mientras se adelanta el estudio de riesgo por la entidad competente. Esta excepción se reconocerá hasta en dos oportunidades.

22. El mismo artículo 6°, párrafo 8° del Decreto 1225, dice que “...Como resultado de un riesgo extraordinario o extremo, de manera excepcional la Unidad Nacional de Protección, implementará las medidas de protección previstas en el presente Decreto, cuando la ACR haya otorgado los apoyos económicos para traslado, de su competencia.

La Secretaría General reconoce los importantes avances que Colombia ha logrado en los ocho años que han transcurrido desde el inicio del proceso de paz. A pesar de que en algunas regiones las condiciones de seguridad continúan siendo difíciles, tanto instituciones como comunidades han mantenido la voluntad de construir condiciones más propicias para la reparación a las víctimas, el fortalecimiento institucional y la reconstrucción del tejido social. En este sentido, la Secretaría General de la OEA ofrece las siguientes recomendaciones:

1. La puesta en marcha de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras está en proceso y por lo tanto debe ser analizada y juzgada desde esta perspectiva. En ese sentido, se valora la disposición de las autoridades y el Gobierno en esta tarea, y se reconoce la labor de instituciones como el Ministerio Público y la Superintendencia de Notariado y Registro, que brindan confianza a las víctimas y credibilidad al proceso.
2. El obstáculo más evidente a estos esfuerzos es la persistencia de la violencia que va de la mano con economías de carácter ilegal. El énfasis de las estrategias en este sentido debe estar dirigido a la mitigación del riesgo, a fortalecer las capacidades de las comunidades y a generar una presencia institucional sostenible.
3. No se puede olvidar que la participación efectiva de las víctimas es pilar fundamental para la satisfacción de sus intereses. La participación debe ser entendida como principio y fin de la política de atención y reparación a las víctimas, pues es un derecho sustantivo vinculante al ejercicio de ciudadanía y es prerequisite para la materialización de otros derechos. Para ello debe haber un fortalecimiento no solo de los líderes, organizaciones sociales y de víctimas con relación a su tejido comunitario, sino de la misma institucionalidad como representante de un Estado garante que crea las condiciones para hacer efectivo este derecho.
4. Es de gran relevancia la incorporación del enfoque de género y de los derechos de las mujeres en las iniciativas estatales relacionadas con la reparación y la protección. El Secretario General, insiste en que la reconciliación debe seguir siendo el norte de todos los esfuerzos, por lo que es necesario fortalecer las iniciativas comunitarias con este propósito; es fundamental que el Estado promulgue su política para la reconciliación con el fin de brindar estructura y sostenibilidad a estas propuestas.
5. Es urgente brindar adecuada y efectiva protección a los actores involucrados en los diferentes ámbitos del proceso de paz, tales como funcionarios/as, periodistas, reclamantes de tierras y defensores y defensoras de Derechos Humanos. Es deber del Estado garantizar la seguridad de estas personas para que el proceso pueda seguir avanzando con certeza, transparencia y efectividad. De acuerdo con el monitoreo de la Misión, las estrategias estatales orientadas a mantener adecuadas condiciones de seguridad en los territorios, deben partir de una concepción integral del riesgo, que incluya fundamentalmente medidas de fortalecimiento institucional y comunitario, además de aquellas de carácter militar y policial, que faciliten a los pobladores blindarse frente al accionar de los actores ilegales.
6. Es importante fortalecer los espacios de trabajo conjunto con la sociedad civil, donde las diferentes organizaciones y representantes puedan seguir contribuyendo de manera constructiva en este proceso; sus propuestas deben ser tenidas en cuenta por los tomadores

de decisiones en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas. La participación y aporte de los sectores más diversos es garantía de la gestación de consensos que eventualmente pueden facilitar espacios para la reconciliación.

7. La implementación de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1424 de 2010, así como la Reforma de Justicia y Paz, requieren de una articulación armónica, que busque instituciones más eficientes, las cuales generen certidumbre en las comunidades y faciliten el acceso a sus derechos.
8. El Secretario General celebra la aprobación en el congreso colombiano de la reforma a la Ley 975/05²³. Esta acción contribuirá a brindar seguridad jurídica al proceso que resultará finalmente en mayor justicia para las víctimas.
9. Igualmente, se hace un llamado a las autoridades encargadas de regular e implementar las condiciones carcelarias de los postulados recluidos en pabellones de Justicia y Paz, para que estos se encuentren en condiciones adecuadas de detención, respetándose el régimen especial establecido por la ley. Las condiciones de hacinamiento, problemas de higiene y precaria resocialización en varios centros carcelarios, generan situaciones de inseguridad y van en contra del propósito mismo de una normatividad especial.
10. En lo que respecta a la Reintegración, la Secretaría General celebra la apuesta decidida del gobierno colombiano por continuar fortaleciendo la política de reintegración, que a nivel nacional se inició con el visto bueno del Consejo Nacional de Política Económica y Social para la reintegración²⁴ y que a finales del 2011, dio otro paso importante con la transformación de la Alta Consejería para la Reintegración en la Agencia Colombiana para la Reintegración. Asimismo, cabe resaltar los esfuerzos desplegados desde la ACR para que esta política se vea reflejada en lo local a través de su inclusión en los planes de desarrollo. Es también necesario que este impulso se dirija hacia la incipiente implementación de la Ley 1424 de 2010, en sus mecanismos de contribución a la Verdad y Memoria Histórica y Reparación.
11. La Secretaría General llama la atención sobre la continuidad del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, y también de desmovilizados, en algunas regiones del país donde persiste la presencia de contextos de ilegalidad que de una u otra manera requieren su participación directa o indirecta en actividades ilícitas. La efectiva atención de esta problemática por parte de las autoridades respectivas, facilitará la desactivación de un importante obstáculo a la reconstrucción del tejido social y la consecución de la paz.
12. La Misión ha acompañado los espacios de diálogo y acercamiento que han tenido lugar entre el Gobierno y las comunidades indígenas del departamento del Cauca, y espera que estos ejercicios continúen y lleguen a buen término.

La Secretaría General celebra especialmente los esfuerzos del Gobierno Nacional que han conducido al inicio del proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Se reitera el compromiso de la

23. El 17 de octubre, la plenaria del Senado aprobó la reforma y el 31 de octubre el texto fue conciliado entre la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

24. Documento CONPES para la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales, 1 de diciembre de 2008.

Organización de Estados Americanos con todos los esfuerzos de los colombianos conducentes a la paz, y se invita a todos los sectores de la sociedad a apoyar esta importante iniciativa.

En ese sentido hay que agradecer a todos los países que han ayudado a abrir esta oportunidad y apoyar la agenda realista enunciada por el presidente Santos, que abarca el desarrollo rural, garantías para el ejercicio de la oposición política y la participación ciudadana, fin al conflicto armado, combate al narcotráfico, y los derechos de las víctimas. La OEA quiere reafirmar el apoyo a Colombia en sus iniciativas de paz y en la implementación de los acuerdos al que éste conduzca.

Finalmente, 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, Francia, Guatemala, Gran Bretaña, Irlanda, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Suecia, Suiza y Tailandia. 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.