

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/doc.5289/17
29 marzo 2017
Original: español

VIGÉSIMO SEGUNDO INFORME DEL SECRETARIO GENERAL AL
CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN
COLOMBIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MAPP/OEA)

VIGÉSIMO SEGUNDO INFORME DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MAPP/OEA)

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

El Mandato de la MAPP/OEA emana del convenio suscrito entre el Gobierno de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, en adelante SG/OEA, el día 23 de enero de 2004, así como de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) del Consejo Permanente aprobada el día 6 de febrero de 2004. El Mandato fue ampliado y su vigencia prorrogada mediante la firma de protocolos adicionales al convenio entre el Gobierno de Colombia y la SG/OEA, los días 15 de enero de 2007, 19 de enero de 2010, 23 de diciembre de 2010, 21 de julio de 2011, 3 de octubre de 2013, el 15 de diciembre de 2014, y el 27 de septiembre de 2016, este último extendiendo el Mandato de la Misión hasta el 31 de diciembre de 2018.

La información relacionada en el presente informe corresponde, principalmente, a los hallazgos de la SG/OEA a través de la MAPP/OEA producto de sus labores de monitoreo, acompañamiento y apoyo entre el período de septiembre de 2015 a febrero de 2016. Además se reportan situaciones que exceden dicho semestre y que por su relevancia son consideradas en el presente informe.

En el marco de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) numeral 3, la MAPP/OEA consulta, previo a la publicación del presente informe, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para que recoja sus observaciones de acuerdo a las atribuciones que le competen, este constituye un ejercicio de coordinación y complementación de información entre las dos instancias de la OEA.

La MAPP/OEA trabaja todos los días para apoyar la construcción de paz en Colombia. Esta labor que realiza directamente en los territorios más afectados por el conflicto armado interno, acompañando a las comunidades, entidades públicas, autoridades indígenas, comunidades negras, organizaciones sociales, de mujeres y civiles, comunidades religiosas, Fuerza Pública, víctimas, líderes comunitarios y excombatientes, a nivel municipal, departamental y nacional, no podría ser posible sin el acompañamiento y el soporte de la comunidad internacional. Por ello, la SG/OEA agradece a los donantes y amigos de la MAPP/OEA, en especial a:

Los países del Fondo Canasta que con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido. De igual modo, la SG/OEA quisiera extender su agradecimiento por el soporte proporcionado por Turquía, Suiza y la Unión Europea, así como a la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Agencia de Cooperación Alemana Internacional (GIZ) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Reiteramos nuestra invitación a los países miembros y observadores de la OEA a apoyar los esfuerzos del Gobierno colombiano contribuyendo a la MAPP/OEA.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La paz llama a las puertas de Colombia

La SG/OEA saluda el nuevo acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP y alienta al país en el camino hacia el logro de una paz estable y duradera. Asimismo, el Consejo Permanente respaldó el proceso de paz y la terminación del conflicto armado, escuchando el sentido de urgencia que atraviesa el actual estado del proceso.

Este acuerdo mejorado, enfrentará sin embargo, nuevos desafíos que demandan mayores esfuerzos y el concurso de más voluntades en las siguientes fases del proceso. Uno de los retos más importantes, producto de los resultados del plebiscito, evidencia la necesidad de seguir avanzando en la unión del pueblo colombiano haciendo todo lo necesario para fortalecer la unidad y la convivencia nacional, lo cual requiere de la altura y el involucramiento de toda la clase política y la sociedad, la población que se manifestó en las calles, los estudiantes, las víctimas y de todos los estamentos del país.

Asimismo, la fase de implementación, tal vez la etapa más importante del proceso, encontrará en el futuro cercano diversos desafíos. El cambio del contexto internacional, los tiempos de la campaña electoral, el desarrollo legislativo de los acuerdos, los constreñimientos económicos, la persistencia del accionar de grupos ilegales, el asesinato de líderes sociales y las resistencias en las zonas que votaron en contra de los acuerdos pueden dificultar la llegada de las políticas de paz a los territorios.

Hacer realidad los mecanismos y componentes del acuerdo sobre todo a nivel local, en aquellos lugares más afectados por la violencia, es una tarea que requiere acciones decididas y pragmáticas. Evitar que surjan nuevas expresiones violentas en aquellos lugares con debilidades estructurales o que no han recibido la atención adecuada por parte del Estado se convierte en una imperiosa necesidad.

Con el fin de dar respuestas efectivas a los actores y los territorios, debería considerarse no demorar la aplicación de las políticas de paz, contenidas en la normatividad interna. El Estado tiene las herramientas necesarias para implementarlas sobre diversos temas como el desminado humanitario, la sustitución de cultivos ilícitos, la entrega de menores de edad combatientes, la búsqueda de personas desaparecidas, entre otros. Estas acciones descomprimirían el proceso y contribuirían a aumentar la confianza entre las partes y la ciudadanía.

La construcción de la paz requiere la participación de todos, incluyendo -como se observó en el acto del plebiscito- al más del sesenta por ciento del electorado que no concurrió al llamado de las urnas. La Misión de Veeduría Electoral (MVE) de la OEA que observó el plebiscito, en su informe preliminar, reiteró la recomendación de que se adopten medidas tendientes a incrementar el ejercicio del derecho al sufragio con el objetivo de que los ciudadanos cumplan con su responsabilidad democrática. La SG/OEA alienta a todos los colombianos a seguir trabajando de forma conjunta para lograr las transformaciones que permitan superar situaciones de conflictividad y desigualdad, y lograr la paz que todo el país necesita.

La SG/OEA felicita al Presidente de la República, Juan Manuel Santos, por la obtención del Premio Nobel de Paz. Este es un merecido reconocimiento a sus esfuerzos por la paz y a todas las víctimas que han sufrido injustamente los efectos del conflicto. Este galardón debe dar un nuevo impulso al proceso de paz.

La SG/OEA agradece al Gobierno nacional la confianza depositada en la MAPP/OEA, reflejada en la extensión de su Mandato hasta diciembre de 2018. El Gobierno ha encargado nuevas tareas a la Misión, entre las que se destaca hacer presencia permanente en veredas y municipios monitoreando las dinámicas relacionadas con los territorios que dejarán las FARC-EP, las zonas donde ejerce influencia el ELN y los lugares donde actúan los Grupos Armados Organizados (GAO). Asimismo, continuará haciendo un monitoreo de la conflictividad social, la política de restitución de tierras con enfoque étnico, la reparación colectiva, las condiciones carcelarias y penitenciarias y acompañando a las comunidades y la institucionalidad en la construcción de la paz.

El proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)

La Misión saluda el reinicio de la negociación entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El cese unilateral de fuego el día del plebiscito y la liberación de secuestrados en poder de la guerrilla facilitaron que las partes retomen las conversaciones. Como lo hemos reiterado en anteriores informes y pronunciamientos públicos, el logro de un acuerdo de paz con esta insurgencia concretaría los anhelos de una paz completa en el país. La SG/OEA insta a las partes a que en el marco de esta negociación, se diseñen estrategias conjuntas que permitan aumentar la confianza, reducir los niveles de enfrentamiento armado y minimizar las afectaciones directas y colaterales sobre las comunidades que habitan en las zonas donde se desarrolla la confrontación.

Asimismo, la SG/OEA considera que la participación temprana de la población en los diálogos entre el Gobierno y el ELN como parte propositiva e integrante de la discusión, constituye una garantía de legitimidad y blinda el proceso desde sus orígenes, aumentando la aceptación de lo que se acuerde y facilitando su implementación local y regional. Involucrar a la sociedad de manera activa es un reconocimiento a la capacidad de las comunidades y grupos minoritarios, haciéndolas parte de la propia construcción del proceso. Dada la importancia de este hecho, la OEA reitera su colaboración y pone a disposición de las partes su capacidad y los recursos instalados en Colombia hace más de doce años, a través de la MAPP/OEA, para que los procesos y mecanismos de participación a implementarse lleguen a buen término.

Dinámicas y amenazas que afectan la construcción de la paz

Avanzar con firmeza hacia el fin del conflicto es también la oportunidad para atender y enfrentar las dinámicas y los factores que amenacen la construcción de la paz en los territorios. En ciertos lugares, aún permanecen patrones de miedo y temor por las afectaciones que se siguen presentando, tales como reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA), extorsiones, amenazas indiscriminadas, asesinatos y desapariciones selectivas, entre otras; estas conservan un alto impacto negativo especialmente desde el punto de vista humanitario.

Se ha identificado que algunas comunidades continúan percibiendo la existencia de poderes locales que confluyen en los ámbitos económico, político y social, y cuya interacción con lógicas legales e ilegales, representa amenazas y riesgos reales para la consolidación de la paz en los territorios. La expresión más evidente y que genera los mayores indicadores de percepción de amenaza son las llamadas “bandas criminales”, ahora caracterizadas como Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados (GAO y GDO) por el Gobierno nacional.¹

1. Por su parte, para la CIDH muchos de estos grupos ilegales se identifican con grupos paramilitares no desmantelados que continúan con sus prácticas de graves violaciones a los derechos humanos y sus agresiones contra la población civil mediante amenazas, homicidios, atentados y violencia sexual (Ver CCEEU, Informe Alternativo al Séptimo Informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos de las

Uno de los elementos que más genera incertidumbre en las comunidades referente al accionar del Gobierno frente a estos poderes locales, tiene que ver con la presunción de casos de corrupción e impunidad de las instituciones encargadas de enfrentar este fenómeno. En ese sentido, la SG/OEA hace un llamado para que las políticas relacionadas con la seguridad en los territorios sigan siendo implementadas de manera coherente y acompañadas de medidas que faciliten el acceso y recuperen la confianza de las comunidades hacia los sistemas de justicia, donde la lucha contra la impunidad implica, además de la investigación y judicialización de los casos paradigmáticos y del establecimiento de garantías para acceder a los sistemas de justicia, continuar los esfuerzos contra la corrupción y las presuntas irregularidades de la institucionalidad vinculadas a las dinámicas de la ilegalidad.

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo tanto, los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. El desarrollo de un enfoque integral de seguridad se convierte en un reto de gran magnitud para el Gobierno nacional y el Estado en general, con el propósito de evitar que, ante la disminución de la confrontación armada, la criminalidad y los contextos de ilegalidad, tanto urbana como rural, coopten esos espacios generando nuevamente ciclos de violencia. Colombia se encuentra frente al desafío de construir con premura una política de seguridad integral centrada en la protección de la persona humana que garantice el pleno respeto de la dignidad, la inclusión, la lucha contra la pobreza, la educación, entre otros.

Para la SG/OEA es estratégico el tratamiento de la conflictividad social como un escenario de fortalecimiento de los principios democráticos, en contextos de diálogo con actores armados como los que actualmente enfrenta el pueblo colombiano. En tal sentido, se saluda la creación desde el Plan Nacional de Desarrollo del “Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos”, pues desde esta herramienta el Gobierno colombiano podrá atender los retos que en materia de conflictividad social se evidencian en los territorios; teniendo presente que con la finalización del conflicto armado interno es previsible que se incrementen las demandas sociales al Estado y muchas de ellas se expresen en términos de conflictos sociales. Por lo tanto, es importante que se fortalezcan los pilares de una cultura del diálogo y participación ciudadana que conduzcan a un sistemático uso de mecanismos de atención y transformación de conflictos sociales a todo nivel.²

Para la SG/OEA es importante respaldar las tareas que desarrollan defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, debido a su valiosa contribución a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, un número preocupante de homicidios y amenazas contra líderes comunitarios se vienen presentando, sin que se encuentre una respuesta efectiva que ayude a neutralizar e investigar adecuadamente estos ataques. En ese sentido, se exhorta al Estado colombiano a intensificar los esfuerzos para adoptar las medidas necesarias con el objetivo de garantizar la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de estas personas incluyendo sus familiares, mejorando los mecanismos de protección urgentes y efectivos frente a situaciones de amenaza o riesgo.

Naciones Unidas -2010/2016-, octubre de 2016). La CIDH resalta también el incremento de las acciones del ELN en 2016, como los paros armados y otras medidas como el secuestro de civiles (entre ellos una periodista en mayo de 2016- ver comunicado de prensa de la CIDH No.R70/16 del 25 de mayo de 2016-).

2. En relación a los grupos especialmente afectados por el conflicto armado, quienes serán actores activos en este nuevo proceso de justicia transicional, la CIDH concuerda con la MAPP/OEA respecto de la necesidad de fortalecer los espacios de participación ciudadana y de las víctimas en general con enfoque diferencial, atendiendo a sus necesidades específicas y despejando los obstáculos que limitan su participación efectiva

La SG/OEA está convencida que las Juntas de Acción Comunal (JAC) son y serán actores centrales en la construcción de paz territorial como espacios adecuados para constituir puentes entre el Estado y las comunidades, y porque están llamadas a representar el escalón más elemental de la democracia. En tal virtud, alienta a dotar de amplias garantías de seguridad para el ejercicio de sus funciones a los miembros de las Juntas de Acción Comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal. En tal virtud, alienta a dotar de amplias garantías de seguridad para el ejercicio de sus funciones a los miembros de la Acción Comunal en todas sus expresiones, es decir, Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Juntas, Federaciones y la Confederación Nacional.

Para la SG/OEA es importante el reconocimiento de los derechos a los pueblos indígenas y afrodescendientes de las Américas, por ser portadores de conocimientos ancestrales, así como de propuestas propias de organización, gestión y paz. Estos grupos han sido altamente afectados por la discriminación y las afectaciones derivadas del conflicto armado en Colombia, y actualmente son impactados por las tensiones derivadas del acceso a tierras y por dinámicas de desarrollo extractivo. En tal sentido, deben existir garantías reforzadas para su existencia, la protección de sus territorios y cosmovisiones.³

La SG/OEA resalta que Colombia continúa avanzando hacia la consolidación de un Sistema Integral de Justicia Transicional que toma en cuenta el respeto por los Derechos Humanos y la confianza legítima que los ciudadanos deben tener en el Estado. El mecanismo judicial que se implemente en el proceso de paz con las insurgencias debe ser concebido como una secuencia lógica dentro de un sistema de herramientas, en el marco de la Justicia Transicional, que se complementan entre sí. El entendimiento de todos estos componentes debe fortalecer los principios de verdad, justicia y reparación a la vez que minimice los riesgos potenciales provenientes de vacíos e indefiniciones de carácter jurídico, legislativo o administrativo.

El nuevo mecanismo de Justicia Transicional para el proceso de paz deberá convivir con otras jurisdicciones y por ello resulta imperante que se logre armonizar su aplicación con las distintas jurisdicciones especiales indígenas. Deben establecerse reglas claras sobre conflictos de jurisdicciones que vayan de la mano con tratados internacionales, pero sobre todo, tengan en cuenta el respeto por jurisdicciones milenarias basadas en cosmovisiones y cosmogonías diferentes a las que puedan surgir de las diferentes herramientas de Justicia Transicional.

Aunado a lo anterior, el ámbito carcelario y penitenciario es un aspecto fundamental y por ello la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha estado comprometida consolidando un sistema integral de monitoreo que tiene como fundamento el acompañamiento y monitoreo intramural constante. Esta presencia, que se ve reflejada en más de 360 visitas a centros carcelarios, ha logrado generar cambios en las condiciones de habitabilidad, salud y hacinamiento, a la vez que promueve el trato diferencial al combatiente o excombatiente teniendo en cuenta las características particulares de cada caso.

3. Según la CIDH, las organizaciones indígenas señalan que, si bien destacan los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo para atender, promover, difundir y acompañar la implementación de las normas (Decreto 4633 de 2011) y poder asistir a las víctimas indígenas del conflicto armado, no se puede perder de vista que los bajos presupuestos institucionales y la escasa coordinación interinstitucional han sido los factores para que la efectividad de los procesos no hayan llegado con integridad al interior de las comunidades indígenas más apartadas del país. Todo lo anterior, en muchos casos, se enmarca en el contexto de conflictividad social identificado por la MAPP/OEA, y de afectación de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes por los impactos sociales de las dinámicas extractivas en Colombia.

II. ESCENARIOS QUE AMENAZAN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL PAÍS

La SG/OEA celebra la marcada reducción en los índices de violencia relacionados con el conflicto armado interno, a partir de la declaración de cese unilateral al fuego por parte de las FARC-EP desde julio de 2015. Sin embargo, a las comunidades de las zonas históricamente afectadas por el conflicto les continúa preocupando la persistencia de los cobros extorsivos por parte de los grupos armados ilegales. De manera indistinta, tanto guerrillas como GAO, han mantenido las extorsiones a diferentes sectores de las comunidades, generando incertidumbre en el imaginario colectivo sobre la verdadera disminución de los impactos del conflicto en los territorios.

Preocupa a la SG/OEA la persistencia de las afectaciones contra la población infantil, expresadas en el reclutamiento y/o utilización de NNA por parte de grupos armados ilegales. Esta preocupación se acentúa debido a que en algunos territorios se reconoce que el subregistro de denuncias evidencia que la magnitud y complejidad de la situación supera el conocimiento sobre el mismo. No se registra una única tendencia respecto al responsable de esta afectación, pero llama la atención que en casos ocurridos en Fortul (Arauca) y San Pablo (Bolívar)⁴, se identifica al ELN como el actor armado responsable del reclutamiento forzado de menores de 18 años. Acerca de estas dinámicas en el sur del Meta, en algunos municipios de Chocó como Istmina, Bahía Solano y Rio Quito; y en el Alto San Jorge y Alto Sinú (Córdoba), se identifica al Clan del Golfo como el grupo armado responsable. En la región del Catatumbo (Norte de Santander), se identifica al EPL como responsable de la utilización de menores y jóvenes para actividades relacionadas con el transporte de droga hacia ciudades como Cúcuta y Ocaña.

La SG/OEA llama la atención sobre la percepción que prima en las regiones, según la cual el reclutamiento no es visto como un hecho forzado, sino como una vinculación voluntaria por parte de los menores de edad, a causa de la falta de alternativas educativas una vez éstos terminan, o están por terminar su educación secundaria.

Ante la posibilidad de finalizar el conflicto con uno de los grupos guerrilleros, es importante llamar la atención sobre los procesos de desarme, desmovilización o dejación de armas en los que eventualmente pudieran participar jóvenes que no hayan alcanzado la mayoría de edad. La principal lección aprendida con base en la experiencia de la MAPP/OEA es la necesidad de construir e implementar una ruta de atención y restablecimiento de derechos para estos menores, y la rápida identificación de niños, niñas y adolescentes (NNA) que oficialmente no hagan parte de los procesos y que regresen a sus hogares cumpliendo con los estándares internacionales para el retorno de los menores.

En las diferentes regiones monitoreadas se identifica como un escenario de riesgo la posibilidad de que integrantes de grupos armados que no participen del proceso de dejación de armas, transiten hacia otras estructuras ilegales con presencia en los territorios. De esta forma, en las regiones no se identifica necesariamente como riesgo la llegada de nuevos grupos, sino el fortalecimiento de los ya existentes a instancias de combatientes que no realicen la dejación de armas o que la hagan y posteriormente reincidan. La justificación es que la permanencia de condiciones que favorezcan las economías criminales hace que los territorios sigan siendo atractivos para actores al margen de la ley. Dichas incertidumbres se manifiestan con mayor énfasis en departamentos del sur del país como Nariño y Putumayo. Mientras en el primero se sostiene el temor de que algunas

4. Se tiene información que entre enero y marzo de 2016 en el municipio de San Pablo, Bolívar, se habrían registrado alrededor de 12 casos de reclutamiento a menores de 18 años por parte del ELN, el cual utilizó la manipulación y engaño para atraer a los niños y adolescente. Dentro de los corregimientos relacionados como más riesgosos, se encuentra Cañabral, Vallecito, Alto Berlín y Cerro Azul.

columnas móviles de las FARC-EP no se acojan al proceso; en el segundo la preocupación radica en la presencia y consolidación del Grupo Delictivo Organizado conocido como “La Constru”.

Como se identificó con posterioridad a la desmovilización de las AUC, los espacios dejados por esta estructura armada fueron copados rápidamente por grupos nuevos o ya existentes, que identificaron que esos territorios continuaban ofreciendo ventajas estratégicas para la extracción de rentas fijas⁵. Así, es determinante que el Estado logre desarrollar estrategias desde enfoques territoriales que permitan adecuar las condiciones del territorio de tal forma que no continúen ofreciendo esas ventajas estratégicas para la ilegalidad. Son motivo de preocupación para la SG/OEA las distintas afectaciones de las que fueron víctimas líderes sociales y de organizaciones defensoras de Derechos Humanos durante los primeros meses del año 2016. La circulación de panfletos firmados por distintos grupos amenazando personas y organizaciones por su labor en diferentes temas relacionados con el proceso de paz, se presentó en varias regiones del territorio nacional. La materialización de estas amenazas por medio de atentados y homicidios en zonas como el Bajo Cauca, el Norte del Tolima, el Bajo y Medio Putumayo y el Catatumbo en Norte de Santander, evidencia que los riesgos sobre estos sectores de la población son realidades que el Estado colombiano debe seguir afrontando con total determinación, en términos de prevención y protección inmediata.

Si bien las amenazas no provienen de un solo actor y no se dirigen hacia una población específica en determinada región del país, el reconocimiento e investigación de estos hechos como una dinámica propia y no como casos aislados, podría aportar elementos para su esclarecimiento y garantizar la no repetición de los hechos. En el corregimiento de La Gabarra, área rural del municipio de Tibú en Norte de Santander, desde el mes de enero de 2016 se reporta la desaparición forzada del líder comunitario Henry Pérez por parte de uno de los grupos armados ilegales presentes en la zona. A pesar de las peticiones para esclarecer los hechos, todavía no se tiene un resultado satisfactorio, ni pronunciamiento alguno desde el punto de vista humanitario, que permita conocer que ha pasado con este líder.

Uno de los aprendizajes que ha logrado construir la Misión a lo largo de estos años, ha sido la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección e investigación ante agresiones a líderes de DDHH. Los procesos de Justicia Transicional adelantados en ese momento en el país, dieron cuenta del surgimiento de una serie de liderazgos que en muchas ocasiones siguieron siendo afectados por diferentes hechos violentos en su contra.

5. Al respecto, la SG/OEA en el Sexto Informe al Consejo Permanente señaló “el reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas. En regiones en donde el accionar de la guerrilla es reducido y la entrada de la Fuerza Pública aún no ha sido efectiva, se crean las condiciones para el incipiente control de diferentes grupos armados ilegales. En estos espacios, la problemática se refiere al relevo que realizan algunos mandos medios desmovilizados. Estos mandos acceden al control de acciones delictivas que tradicionalmente realizaba el bloque o frente allí asentado (extorsión, cobros al gramaje, limpieza social, alianzas con administraciones locales) y se organizan en pequeños grupos, dotados con armas cortas y permanecen en los cascos urbanos comunicados a través de celulares. En este sentido a la Misión le preocupa la posibilidad del surgimiento de actores ilegales dentro del marco del conflicto que pueda llegar a disputarse territorios”. Y en el Noveno Informe alertó en que “En estos territorios (Nariño, Chocó y Putumayo), la población no parece percibir un cambio sustancial en las condiciones de seguridad, debido al surgimiento y permanencia de estructuras armadas ilegales, ligadas a economías ilícitas, con capacidad armada de intimidación y control”.

El incremento de los cultivos ilícitos en Colombia, evidenciado por el Censo de Cultivos de Coca de 2015, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ha generado impactos en la seguridad y la economía de las regiones de mayor producción. Si bien históricamente el narcotráfico ha sido una de las principales fuentes de financiación de los grupos armados ilegales, durante los últimos años se identificaba una tendencia según la cual la minería se posicionaba como otra importante generadora de rentas. Sin embargo, la disminución en los precios internacionales del oro, ha venido influyendo para que el narcotráfico continúe en su posicionamiento como la principal renta económica de los grupos armados ilegales. Adicionalmente, la percepción en algunas comunidades de que con la implementación de los Acuerdos originales de La Habana frente a la solución al problema de las drogas ilícitas, llegarán incentivos para los campesinos que en un futuro sustituyan sus cultivos, parece estar promoviendo, involuntariamente, la siembra de la hoja de coca.

En marzo de 2016, el Presidente de la República anunció el inicio de un programa para la sustitución de cultivos ilícitos que tiene como escenario piloto el municipio de Tumaco. Además de un fuerte componente de apoyo técnico a largo plazo que privilegie la implementación de nuevas tecnologías para hacer sostenible la sustitución, el programa enfatiza también en la política de interdicción para atacar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico. A través del monitoreo, la MAPP/OEA ha percibido que las comunidades observan con escepticismo dichos procesos porque hasta el momento no observan rasgos distintivos entre estas y otras políticas que se han implementado en el pasado. En ese sentido, identifican la necesidad de que la institucionalidad tenga una presencia integral en los territorios, considerando estrategias pertinentes que no establezcan la erradicación como la única medida, y donde la representación del Estado vaya más allá de la presencia de la Fuerza Pública. Las alternativas productivas, el fortalecimiento de cadenas productivas mejoramiento de la infraestructura vial, también son acciones necesarias que contribuyen al sostenimiento de las medidas ligadas a la erradicación.

El piloto implementado en Tumaco se adelanta independientemente de otras estrategias de lucha contra el narcotráfico que ha implementado el Gobierno colombiano en otras zonas del país, sobre las cuales existen diversas lecturas. Por ejemplo, en los departamentos de Guaviare y Putumayo, se han venido registrando tensiones entre miembros de la Fuerza Pública que adelantan las erradicaciones manuales y campesinos que siembran la hoja de coca. En particular, en el departamento de Putumayo, Baja Bota Cauca y Cofanía Jardines de Sucumbíos, las expectativas giran en torno a los acuerdos que se puedan lograr en el marco de la Comisión de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito espacio que viene trabajando en la negociación de componentes técnicos de gradualidad y focalización, además de socialización con organizaciones de base para su implementación. De este acompañamiento también es importante resaltar los avances de la comisión ambiental y minero-energética que ya cuenta con un informe técnico elaborado y entregado por parte del Equipo Técnico de la Mesa de Organizaciones Sociales al Gobierno nacional.

En el pasado, en diferentes regiones se desarrollaron programas cuyo objetivo ha sido promover la erradicación y la sustitución por cultivos lícitos, tales como el de Familias Guarda Bosques o el de Acción Integral impulsado por Parques Nacionales Naturales. Si bien en su fase inicial estos programas fueron exitosos, logrando un alto porcentaje de cultivos erradicados, el acompañamiento para la estabilización de los proyectos productivos alternativos no fue suficiente y la mayoría de los proyectos no alcanzaron grados suficientes de sostenibilidad, por falta de conocimiento técnico para mantener la producción, vías en mal estado que encarecían el transporte de los productos y una insuficiente cadena comercial. Bajo ese escenario muchas de las familias que erradicaron sus cultivos ilícitos se vieron en la necesidad de vender sus tierras y engrosar la población de desplazados del país o volver a cultivar coca. Por esa razón, cuando se llevó a cabo la negociación

con las FARC-EP sobre el Punto 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, los campesinos que solventan su economía con los cultivos de coca y que han vivido esa experiencia, manifestaron su desconfianza en torno a la eficacia de los programas de sustitución que se plantearon como parte del acuerdo. Asimismo, sostuvieron que la erradicación debería realizarse de manera gradual, en la medida en que se vaya logrando la estabilidad económica con los productos de los proyectos productivos.

III. ACCIONES QUE CONTRIBUYEN A LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Los esfuerzos del Estado para enfrentar a los GAO se evidencian en significativos resultados operacionales. La SG/OEA reconoce que la estrategia que el Gobierno nacional viene implementando en el marco del Comité de Seguimiento a Organizaciones y Bandas Criminales⁶, y la continuidad de las operaciones Troya, Agamenón y Némesis, entre otras, han reportado importantes resultados contra estas estructuras ilegales. A finales de mayo de 2016, en el marco de este Comité, el Presidente de la República anunció un total de 1.940 miembros neutralizados⁷ en los primeros 6 meses del año⁸, producto de las operaciones que viene desarrollando la Fuerza Pública en articulación con la Fiscalía General de la Nación. Asimismo, la SG/OEA reconoce la importancia de la Directiva 003 de la Fiscalía General de la Nación de diciembre de 2015 y de la Directiva Permanente 0015 que expidió el Ministerio de Defensa en abril de 2016⁹.

La SG/OEA reconoce los esfuerzos del Gobierno colombiano por diagnosticar las necesidades de los territorios y pobladores rurales reflejadas en el Tercer Censo Nacional Agropecuario 2015, así como la puesta en marcha de una nueva infraestructura institucional en materia agraria¹⁰, que atienda las conflictividades sociales de los pobladores rurales, relacionadas con el acceso y la propiedad de la tierra. La Secretaría espera que el Estado colombiano tome todas las medidas necesarias para que las transiciones institucionales previstas en materia agraria sean

6. El Comité de Seguimiento al Crimen Organizado es una instancia presidida por el Presidente de la República en la que participan los Ministros de Defensa, Interior y Justicia, el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, la Seguridad y los DDHH y la Fiscalía General de la Nación, además de la línea de mando militar y policial. La MAPP-OEA ha sido invitada por parte del Gobierno nacional a este comité con el propósito de hacer sus aportes fundamentado en el monitoreo que viene efectuando desde hace 12 años en los diferentes territorios del país.

7. De acuerdo al “*Balance semanal del Presidente de la República de la lucha contra las estructuras de crimen organizado*”, Neutralizados quiere decir “capturados, dados de baja o bien que se sometieron a la justicia”. Tomado de: Presidencia de la República de Colombia. *Balance semanal del Presidente de la República de la lucha contra las estructuras de crimen organizado*, 2016. [Citado 19 de octubre de 2016]. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/160705-Reporte-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobreseguridad-ciudadana-y-crimen-organizado/Discursos>.

8. *Ibíd.*, p.1.

9. La Directiva 003 de la Fiscalía General de la Nación de diciembre de 2015 y la Directiva Permanente 0015 del Ministerio de Defensa de abril de 2016, desarrollan los lineamientos para caracterizar y enfrentar a los Grupos Armados Organizados. Mientras la Directiva 003 de la Fiscalía General de la Nación entrega lineamientos a los fiscales para adelantar acciones judiciales en contra de grupos armados lo suficientemente organizados y que generen ciertos niveles de hostilidad; la Directiva ministerial especifica las características para diferenciar un GDO de un GAO.

10. Agencia de Desarrollo Rural, encargada de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015), Agencia Nacional de Tierras, a cargo la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad (Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015), y la Agencia para la Renovación del Territorio. Encargada de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto (Decreto 2366 del 7 de diciembre de 2015),

eficientes, eficaces y garantes de los derechos de las personas. Igualmente, resalta la importancia de la labor que desarrolla la Defensoría del Pueblo a través de su Sistema de Alertas Tempranas en el territorio nacional. La presencia del SAT en regiones apartadas y afectadas por las dinámicas anteriormente expuestas, se constituye como uno de los principales referentes en materia de prevención, denuncia y visibilización de afectaciones por parte de las comunidades. Los esfuerzos del Estado colombiano y sus organismos para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de las poblaciones más afectadas por el conflicto, son elementos que destaca la SG/OEA.

Las acciones integrales por parte de la Fuerza Pública dan cuenta de una disposición más acertada en su relacionamiento con las comunidades para la construcción de confianza, en ese sentido se resaltan los acercamientos y sensibilización de comunidades a través de temáticas como los derechos humanos (DDHH) y el derecho internacional humanitario (DIH), además de los acompañamientos a iniciativas comunitarias y sociales que coadyuvan a la necesaria restauración de confianza entre las comunidades y el Estado. No obstante, la presunción de irregularidades en los procedimientos de algunos operativos y la percepción de infiltración de organismos de inteligencia en espacios de manifestación y movilización social, constituyen preocupaciones sobre el accionar de algunos efectivos de la Fuerza Pública y de los entes de investigación. La criminalización de la protesta social es recurrentemente argumentada por organizaciones, plataformas y procesos sociales, así como el deficiente cumplimiento por parte del Gobierno ante compromisos asumidos en diferentes instancias de diálogo, estructuradas para el tratamiento de conflictos vinculados a la tenencia, uso y propiedad de la tierra, explotación de recursos y condiciones de desarrollo rural, entre otras temáticas.

IV. DINÁMICAS VINCULADAS A LA PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS ILEGALES Y CRIMINALIDAD ORGANIZADA

El denominado “paro armado” promovido por el grupo autodenominado “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” (en adelante AGC)¹¹ e identificado por el Gobierno nacional como “Clan del Golfo”¹² durante los primeros días del mes de abril de 2016, particularmente en las regiones de Urabá-Darién, Bajo Cauca antioqueño y los departamentos de Córdoba, Sucre y Chocó se caracterizó por la distribución domiciliar de panfletos, grafitis, el aumento de las advertencias y amenazas a través de las redes sociales y de acciones ofensivas como el plan pistola¹³ contra integrantes de la Policía Nacional. Entre los efectos más notorios se destacaron las restricciones a la movilidad y el desabastecimiento de productos que alteraron la cotidianidad de las poblaciones, la generación de un sentimiento de inseguridad generalizado y la réplica de los efectos del “paro armado” en otras zonas del país como en Norte de Santander y la región del Magdalena Medio.

11. Sobre la denominación Clan Úsuga, Los Urabeños, y/o Autodefensas Gaitanistas de Colombia es necesario aclarar que, aunque en la mayoría de las regiones se hace referencia indistinta a alguno de esos nombres para referirse al mismo grupo, en otras como el sur de Bolívar se plantea una diferenciación. Allí, no se percibe una clara vinculación orgánica y se identifica que en algunas zonas de la región se usa la denominación Clan Úsuga para referirse a una facción más política del grupo y la de Los Urabeños para el componente netamente militar.

12. El 14 de junio de 2016, en el marco del reporte semanal que realiza el Presidente de la República de la lucha contra las organizaciones criminales, indicó que a partir de ese momento el Clan Úsuga dejaría de ser identificado con ese nombre para evitar la estigmatización sobre las personas que tienen ese apellido. A partir de esa fecha, el Estado colombiano identifica a este grupo como el “Clan del Golfo”.

13. El “plan pistola” es una estrategia adelantada por la cúpula del Clan Úsuga en la que fijan una suerte de recompensas a sus integrantes por cada miembro de la Fuerza Pública que asesinen. El ofrecimiento, que oscila entre los 3 y los 20 millones de pesos, varía de acuerdo al rango de la víctima en la institución.

En los municipios de Canaletes y Los Córdoba del departamento de Córdoba, el grupo armado interviene en la resolución de conflictos al interior de las comunidades e impone multas y sanciones cuando las normas establecidas son incumplidas. Integrantes del grupo que son reconocidos en los territorios como los “políticos” son los encargados del relacionamiento e interacción con los pobladores. Se ha registrado que, en ocasiones, las funciones de estas personas han incluido la autorización para que menores de edad reclutados forzosamente, regresen a sus casas sin que se tomen represalias en contra de ellos.

La participación en la resolución de conflictos en las comunidades siempre ha sido identificada como un mecanismo de control por parte de grupos armados ilegales en determinados territorios. En sus zonas de influencia, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) no fueron ajenas a esta situación, y su salida de los territorios significó en muchos casos un vacío de poder que se reflejaba en la dificultad para solucionar conflictos internos de las comunidades. Por esa razón, se identifica como un aprendizaje la necesidad de fortalecer espacios como las JAC, de tal forma que puedan reconstituirse como los espacios idóneos para el diálogo y la construcción de consensos.

Entre los meses de enero y abril de 2016 en los municipios de Briceño y Segovia se presentaron homicidios que generaron alertas sobre las repercusiones que estas dinámicas generan en zonas del Norte y Nordeste antioqueño. En el municipio de Segovia, integrantes del Clan Úsuga visitaron las casas de algunos pobladores e hicieron circular un panfleto en el que se anunciaba una “nueva generación” de este grupo. La percepción en el municipio es que existe una relación entre la ocurrencia de estos hechos violentos y el reacomodo o divisiones al interior del grupo armado. En los Llanos Orientales, hay presencia del GAO “Los Puntilleros” y hay noticias sobre el ingreso a la zona del “Clan del Golfo”, produciendo fenómenos de reclutamientos de NNA en los municipios de Mapiripán, Puerto Gaitán y Puerto López en el Meta y San José del Guaviare en el departamento del mismo nombre.

Desde el surgimiento de los primeros grupos armados posteriores a la desmovilización de las AUC, la Misión identificó los rápidos cambios que al interior de estas estructuras se generaban cuando las autoridades capturaban o daban de baja a uno de sus integrantes. La lógica de un reacomodo rápido se ha constituido como una característica propia de estos grupos, lo que supone estrategias integrales de abordaje por parte del Estado, que logren involucrar no solo una respuesta militar o policial, sino también de investigación y fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la justicia y a la oferta estatal en general. De igual forma, se ha identificado la necesidad de desarrollar estrategias que guarden relación con las lógicas de cada territorio y cuyos indicadores de gestión se extiendan más allá del número de capturas o bajas de los integrantes de los grupos.

En municipios como Puerto Salgar, Bogotá D.C., Yacopí y Soacha (Cundinamarca) y La Dorada (Caldas), se perciben procesos de reordenamiento o reorganización de GAO y GDO, sin importar su denominación, en los que participan personas que en el pasado tuvieron vínculos con los grupos de autodefensas, guerrillas, narcotraficantes y delincuencia común. Los intereses de estos nuevos actores van desde el ejercicio del control territorial para cometer acciones de delincuencia organizada, hasta la apropiación de territorios con el objetivo de impedir procesos de restitución de tierras. En estos centros poblados se percibe un incremento considerable de microtráfico que podrían obedecer a delincuencia común, sin embargo, se reporta que existen estructuras o alianzas con GAO y GDO complejas que manejan o tienen conexiones con todos los eslabones de la cadena, desde la producción, transporte y posterior comercialización de la droga.

Durante los últimos años los municipios del Eje Bananero de la región del Urabá-Darién han presentado dinámicas de inseguridad urbana como la presencia y proliferación de pandillas y el

negocio del microtráfico y otras economías ilegales que son, a su vez, los dinamizadores de este fenómeno. Algunas comunidades de las áreas urbanas presumen que para ellos la paz no tiene ningún incentivo porque los mensajes hasta ahora difundidos dan cuenta de una paz territorial que de inmediato es asociado a lo rural. En ese sentido, la percepción de las comunidades urbanas es que la falta de apropiación del acuerdo por parte de amplios sectores de la sociedad, así como las decisiones focalizadas del Gobierno nacional de atender los territorios que son de interés de las FARC-EP, podrían poner en serio riesgo las perspectivas de paz en el país, o en el mejor de los casos no está generando incentivo en comunidades urbanas afectadas por la violencia y la criminalidad.

El proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de las AUC dejó como enseñanza la importancia de mirar a las ciudades como espacios de confluencia de distintas dinámicas que podían afectar el proceso. Los grandes centros urbanos se convirtieron en el lugar de llegada de desmovilizados que buscaron un anonimato que les permitiera mejorar su percepción de seguridad. Sin embargo, no estuvieron exentos de riesgos, lo que supone la necesidad de que en un futuro proceso, las ciudades sean tenidas en cuenta como posible lugar de llegada, tránsito o de permanencia en el caso de las redes urbanas de las guerrillas, lo que implicará no solo la adecuación de la oferta institucional, sino también los mecanismos de seguimiento y monitoreo a la seguridad de las personas que adelanten un proceso de reintegración.

El cambiante relacionamiento entre los GAO y las guerrillas de las FARC-EP y el ELN obedece más a las dinámicas de los territorios que a lineamientos propios de cada grupo. Las relaciones se enmarcan en la lógica de la maximización de beneficios provenientes de economías ilegales, la reducción de riesgos por el accionar de la Fuerza Pública o el control territorial de áreas específicas, por lo cual las alianzas y disputas son frágiles, poco estables y volátiles. Con relación a las alianzas o pactos de no agresión que en su momento lograron construir los GAO con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, la SG/OEA identificó que algunos de ellos se mantienen y otros han alterado su equilibrio. Aunque no se identifica un patrón o tendencia nacional, son preocupantes las situaciones en aquellas regiones donde ya se presentaron rupturas de las alianzas que dieron paso al ejercicio de violencia y disputas de toda clase en la región del Baudó y Litoral del San Juan en el Chocó, en el Bajo Cauca y Norte en Antioquia, entre otros.

Estas disputas en los territorios tienen distintos niveles de intensidad en diferentes zonas. El primer nivel corresponde a la existencia de confrontaciones armadas que han generado graves consecuencias humanitarias. La SG/OEA llama la atención sobre estas situaciones en las regiones del Bajo Cauca, corregimientos de Puerto Claver y Puerto López en El Bagre, Antioquia; y Baudó, el Litoral del San Juan¹⁴ y el Darién, cuencas de los ríos Salaquí, Truandó y Cacarica, departamento del Chocó; en donde los enfrentamientos armados han generado confinamientos y desplazamientos masivos hacia los cascos urbanos de los municipios. Estos combates han enfrentado al Clan Úsuga con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, cuya actuación de manera conjunta evidencia importantes niveles de articulación entre ambos grupos insurgentes, al menos en estas regiones de Colombia.

En un segundo nivel de intensidad, en regiones como el norte de Antioquia, se identifica que la dinámica entre las FARC-EP y el Clan Úsuga por el control de las zonas en las que se encuentran los cultivos de uso ilícito se expresan a través de desplazamientos forzados, homicidios selectivos y

14. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los enfrentamientos en las regiones del Baudó y el Litoral del San Juan en el departamento del Chocó, han generado el desplazamiento de 6.000 personas y el confinamiento de 7.000, hasta mayo de 2016.

el establecimiento de fronteras invisibles en zonas rurales de los municipios, como sucede entre los corregimientos Las Auras y Pueblo Nuevo de Briceño.

Por el contrario, en otras zonas no aparecen confrontaciones. El caso más significativo es el del sur del departamento de Córdoba, en donde la ausencia de enfrentamientos entre el Clan Úsuga y las FARC-EP sugiere que en esta región se mantiene al menos una relación de respeto de las áreas de control de cada grupo. Similar situación se percibe en el departamento del Putumayo entre las FARC-EP y el GDO denominado por la Fuerza Pública como “La Constru”, en donde, aunque no se evidencian alianzas explícitas, sí se reconoce una división del control del territorio que consiste en que las FARC-EP consolidan su presencia rural, mientras que “La Constru” actúa en los centros urbanos.

Con posterioridad a la desmovilización de las AUC, en muchas regiones del país se hicieron evidentes los cambios positivos en los niveles de victimización y afectación a la población civil. Sin embargo, en otras zonas ese mejoramiento de las condiciones de seguridad no fue inmediato, sino que por el contrario se observaron mayores niveles de violencia. Por esa razón, el mantenimiento y fortalecimiento oportuno de los sistemas de alertas para visibilizar situaciones que puedan alterar las condiciones humanitarias de las comunidades, fue un acierto por parte del Estado colombiano y que hoy permite activar rutas de atención diligentes ante cualquier riesgo de vulneración de DDHH.

La expansión de “Los Pelusos”¹⁵, hacia zonas de tradicional control de las FARC-EP ha sido consolidada gracias a un fortalecimiento militar que adelantó el reducto del EPL durante los años 2014 y 2015 sin sufrir impactos significativos con la muerte de su comandante Víctor Ramón Navarro, alias “Megateo”. Sin embargo, con la captura de Guillermo León Aguirre alias “David León”, sucesor de “Mageateo” y con la muerte de Jader Navarro Barbosa alias “Caracho”, quien a su vez era sucesor de “David León”, la situación de dicho grupo armado es incierta. La percepción en la región es que dicho proceso se ha desarrollado de manera concertada con el ELN, como una transición entre los grupos armados con presencia en la zona, perfilando al EPL y al ELN como aquellos actores que en un proceso de dejación de armas de las FARC-EP, mantendrían el control en el Catatumbo, con fuerte énfasis en las economías ilegales. Esta expansión, acompañada de acciones de corte social y político, impacta directamente en la percepción de las comunidades sobre la viabilidad de implementar los acuerdos de paz con las FARC-EP.

La SG/OEA destacó esta dinámica en su XXI Informe Semestral y continúa observando reacomodos y ocupación de espacios geográficos por parte de la guerrilla del ELN en zonas de control histórico de las FARC-EP en regiones como el Darién Chocoano, el Catatumbo, la Costa Pacífica nariñense, el departamento de Arauca, y la Serranía del Perijá. Si bien en algunas zonas, según percepción de las comunidades, dichos procesos parecen darse de manera consensuada o aprobada, en el departamento de Arauca¹⁶ y en la Serranía del Perijá¹⁷, se han presentado tensiones por cuenta de la cooptación de base social, incursiones en los territorios de influencia de una u otra guerrilla, y por la extracción de rentas de las economías legales e ilegales de la zona. En el Darién Chocoano, se han presentado enfrentamientos en las cuencas de Salaquí, Truandó y Cacarica, causando afectaciones como confinamiento y desplazamientos “gota a gota”¹⁸.

15. Si bien el Gobierno nacional y la Fuerza Pública identifica a este grupo con el nombre de “Los Pelusos”, en la región son conocidos históricamente como el reducto no desmovilizado del EPL.

16. En zonas rurales de Arauquita y Saravena.

17. En zonas rurales de Chimichagua y Curumaní.

18. Desplazamiento paulatino de las comunidades.

La experiencia con la desmovilización de las AUC demostró en su momento que la salida de un grupo de determinado territorio, significaba un incentivo para que otras estructuras procuraran controlarlo. Por esa razón en aquellos años resultaba primordial la presencia del Estado para garantizar que los territorios no fueran escenario de nuevos hechos de violencia por cuenta de la entrada de un nuevo grupo. Sin embargo, con el paso del tiempo se fue comprendiendo que esa presencia del Estado debía superar la recuperación militar, y debía ser integral en su conjunto de tal forma que se lograra restablecer o establecer por primera vez el Estado y su despliegue institucional por completo.

Se observa que en la zona del sur de Bolívar se mantiene la presencia del ELN, particularmente evidente durante el primer semestre de 2016, al parecer en respuesta al despliegue de acciones militares de control ejercido por parte de la Fuerza Pública. Este grupo armado ha realizado acciones orientadas a demostrar su vigencia e incidencia política y militar, como el secuestro de miembros de la Policía Nacional, la retención y el ejercicio de control social sobre campesinos y pescadores. También existen denuncias relacionadas con la reactivación del sembrado de minas antipersonal y el incremento de acciones de reclutamiento de NNA en los municipios de San Pablo y Morales. Del mismo modo, en el marco de una conmemoración política de la muerte de uno de sus líderes históricos, Camilo Torres, el ELN desarrolló acciones como la voladura de torres de energía, el atentado contra la infraestructura de empresas palmeras, el bloqueo de vías con artefactos explosivos y la instalación de vallas alusivas a esta guerrilla en los municipios de Morales, Simití, Morales y Yondó (Antioquia).

Además el ELN, durante el mes de septiembre, adelantó un paro armado durante 3 días que tuvo impactos en la cotidianidad en 6 departamentos del país¹⁹ donde opera el Frente de Guerra Oriental de esa guerrilla. Sin embargo, las alteraciones más significativas tuvieron lugar en los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare, en donde motocicletas, camiones y buses fueron incinerados, afectando la movilidad entre varias poblaciones. Con relación a las afectaciones entre mayo y agosto de 2016, se presentaron los secuestros de los periodistas Salud Hernández Mora y Diego D’Pablos, del camarógrafo Carlos Melo en el municipio de El Tarra (Norte de Santander), y de 4 arroceros en el departamento de Arauca. Finalmente, en el mes de octubre, en la vía que de Fortul conduce a Tame (Arauca), se registró el homicidio, por parte del ELN, de 2 conductores que tenían un vínculo contractual con el Ministerio de Defensa y que habrían pasado varias veces por ese lugar.

V. CONTEXTOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LOS TERRITORIOS

Con la firma del Quinto Protocolo Adicional, a solicitud del Gobierno de Colombia, la SG/OEA a través de la Misión incorporó a sus labores, el monitoreo de los contextos de conflictividad social. Esto tiene como objetivo identificar los desafíos actuales y potenciales que puedan presentarse en las regiones, así como situaciones emergentes tras la disminución de hostilidades en el marco del conflicto armado o aquellas derivadas de la implementación de los acuerdos de paz en los territorios. En este escenario, la MAPP/OEA ha venido trabajando desde mediados de 2015 en el desarrollo e implementación de una metodología de monitoreo de casos de conflictividad social. Cabe señalar que este tiempo de trabajo no reúne suficiente experiencia acumulada para evidenciar lecciones aprendidas en lo relacionado con la conflictividad social en Colombia. Sin embargo, este tiempo de monitoreo en los territorios permite alertar sobre las

19. Arauca, Boyacá, Casanare, Norte de Santander, Santander y Vichada.

dinámicas de tensión social que hoy se presentan en las zonas más afectadas por el conflicto armado interno.²⁰

Durante este periodo de monitoreo, la MAPP/OEA ha percibido aumento de las movilizaciones sociales, dinámicas de reivindicación y reclamos de necesidades insatisfechas y compromisos no cumplidos a las comunidades étnicas y campesinas; escenarios que han venido siendo dinamizados por organizaciones sociales, plataformas y procesos comunitarios, campesinos, afros e indígenas. En estos contextos de conflictividad social se han identificado las siguientes tensiones, que deben ser tenidas en cuenta en la etapa de posconflicto:

La SG/OEA llama la atención sobre diversas conflictividades encontradas, como tensiones entre campesinos, población desplazada y otras personas o sectores que pretenden la titularidad de predios. Estas tensiones se identificaron en predios como la finca Las Catas en el municipio de Ayapel (Córdoba), la Hacienda El Porvenir en Puerto Gaitán (Meta), la Hacienda Las Pavas, en el corregimiento de Buenos Aires, en el Sur de Bolívar, el caso El Garzal en el municipio de Simití, Sur de Bolívar, el caso La Alemania y La Porcelana en el municipio de Cáceres, departamento de Antioquia, y la Hacienda Bellacruz, municipio de La Gloria, departamento del Cesar. En la mayoría de estos casos las comunidades perciben una tímida actuación de las instituciones del Estado encargadas de la materia, así como el uso de amenazas e incluso de violencia por parte de los actores involucrados como un recurso para dirimir las controversias.

Las comunidades étnicas y campesinas aspiran a que el enfoque territorial considere las capacidades humanas en materia de producción agroalimentaria, aprovechamiento sostenible de las capacidades del territorio, desarrollo de las economías locales, participación rural, además de proteger sus derechos adquiridos, así como los procesos de ampliación, saneamiento o constitución que se encuentren en curso. Estas tensiones territoriales se ven agudizadas cuando las comunidades interpretan que desde el nivel central se impulsa la minería y la explotación de hidrocarburos por parte de grandes empresas, que afectan las propuestas étnicas y campesinas. En respuesta, las organizaciones sociales, campesinas y étnicas se encuentran en la construcción de propuestas que interpreten las necesidades del territorio, desde el reconocimiento de los avances y las apuestas construidas en cada región; que reflejen diversos modelos de administración del territorio, que entran en competencia y por tanto evidencian potenciales conflictos sociales.

Asimismo, se evidencian fuertes tensiones territoriales en Putumayo, Caquetá y Chocó; agudizadas por la percepción comunitaria, según la cual, desde el nivel central se impulsa la minería y la explotación de hidrocarburos por parte de grandes empresas, afectando las propuestas étnicas y campesinas, generando con ello impactos sociales y ambientales adversos. En respuesta, las organizaciones sociales, campesinas y étnicas se encuentran en la construcción de propuestas que interpreten las necesidades del territorio, desde el reconocimiento de los avances y las apuestas construidas en cada región y que a su vez, reflejen diversos modelos de administración del territorio.

20. Así como lo apunta la MAPP/OEA la CIDH considera también que una parte fundamental de la sostenibilidad del proceso se refiere a la implementación de los acuerdos a nivel local; el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos por el Estado y el abordaje de la creciente conflictividad social en relación al acceso a los derechos económicos, sociales y culturales vinculados a los impactos sociales y ambientales de la actividad extractiva, la restitución de tierras, entre otros. Asimismo, la CIDH concuerda con la MAPP/OEA en su análisis respecto de la necesidad de: la mejora de la coordinación y articulación interinstitucionales y entre las diferentes jurisdicciones; y las intervenciones rápidas y efectivas para fortalecer la presencia del Estado en los territorios donde han operado las FARC y aportar a la reconstrucción del capital social y humano.

La MAPP/OEA ha podido evidenciar en regiones de Antioquia, Bajo Cauca y el Magdalena Medio que los impactos sociales de las dinámicas extractivas se manifiestan de diversas formas en la ruralidad colombiana. Para algunos pobladores de estas zonas, la explotación minera “artesanal, tradicional o de pequeña escala” tiene un fuerte componente identitario, social y de arraigo al territorio, con lo que se generan ingresos para la sostenimiento familiar y flujo de dinero en lugares apartados de la geografía nacional y con limitada presencia institucional. Estos sectores de la sociedad demandan el reconocimiento de este componente por parte de las instituciones del Estado colombiano, en el diseño de una estrategia de reglamentación y formalización en materia laboral y ambiental, que los aleje de las actuales tensiones por la estigmatización y criminalización de su labor; que los deja al arbitrio de actores ilegales que buscan aprovecharse de los contextos de informalidad para generar ilegalidad y violencia.

La SG/OEA ha constatado tensiones emergentes del ordenamiento territorial y ambiental, que evidencian problemáticas de delimitación, reglamentación y protección entre otras. Actualmente en regiones como el Magdalena Medio, el Área de Manejo Especial de la Macarena y otras zonas de protección ambiental se desarrollan actividades de explotación agrícola, pecuaria y actividades extractivas que tienen un importante efecto medioambiental. Las continuas sustracciones de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía²¹, o el poblamiento, ocupación y explotación por parte de comunidades campesinas y mineras de la zona de la Serranía de San Lucas (Sur de Bolívar) o la Serranía de Los Yariquíes (Santander), son un indicador de los cambios en el uso y vocación de estos territorios que en algunos casos se traslapan con figuras que pueden no ser compatibles²²; constituyendo modelos de economía y visión del territorio que no coinciden con las figuras de protección ambiental propuestas por el Estado.

En este sentido, las comunidades étnicas y campesinas asentadas en dichos territorios demandan un acompañamiento claro y definitivo por parte de las instituciones del Estado colombiano, para la constitución de comunidades que comprendan el cuidado ambiental orientado al desarrollo humano y económico. Esto implica desde el uso de los recursos del suelo para la pervivencia de las cosmovisiones propias mediante el empleo de recursos eco sistémicos que representan una fuente de ingresos significativa para los habitantes de estas regiones, hasta el diseño de estrategias que les permitan asentarse en otros territorios con un esquema de estabilidad económica y social.

De otro lado, se ha observado el surgimiento y fortalecimiento autónomo de organizaciones de la sociedad civil, plataformas sociales, populares, étnicas, campesinas y sindicales, que están dinamizando el diálogo democrático, impulsando procesos de diálogo local y comisiones de interlocución, en búsqueda de la satisfacción de necesidades no resueltas en materia del acceso a bienes y servicios para comunidades históricamente excluidas en virtud de su ubicación geográfica o por los fuertes impactos del conflicto armado. La SG/OEA identifica como un reto la superación de la polarización y estigmatización hacia sectores comunitarios, sociales y rurales, derivada del conflicto armado interno, así como las situaciones de exclusión de sectores de la sociedad civil que no detentan fortalezas económicas o políticas. Desde esta perspectiva es vital que el Gobierno colombiano emprenda acciones afirmativas frente al reconocimiento del capital social y organizacional de la sociedad civil.

En el ámbito de los territorios de las comunidades indígenas y afrodescendientes, uno de los aspectos que actualmente detona múltiples conflictos sociales, está estrechamente ligado a los

21. Establecida mediante la Ley 2ª de 1959.

22. Como el PNN La Paya o incompatibles como la Zona de Reserva Campesina de la Perla Amazónica.

impactos sociales y ambientales derivados de las actividades extractivas de minerales e hidrocarburos, así como a las graves afectaciones que trae consigo la minería ilegal. Pueblos indígenas como las comunidades Zenú del Alto San Jorge han iniciado procesos de diagnóstico sobre los impactos de la explotación de minerales en materia de salud a instancia de los jueces constitucionales colombianos. Las comunidades indígenas del Putumayo también se ven afectadas por las restricciones a la propiedad de la tierra que conciben y manejan como territorios ancestrales, por motivo de concesiones y proyectos de hidrocarburos. Esto ha ido en detrimento de sus figuras organizativas y de autogobierno, evidenciándose así que las comunidades étnicas son altamente vulnerables a los conflictos sociales tratándose de las transgresiones a sus derechos étnico territoriales.

En regiones como el Cauca, Urabá, Córdoba, Cesar, Meta, Nariño y Norte de Santander, el conflicto por el acceso a la tierra está generando tensiones en las relaciones entre campesinos, indígenas y afrodescendientes. Grupos de campesinos han iniciado y fortalecido un repoblamiento en territorios colectivos, demandando el reconocimiento del campesinado como sujeto político y, por tanto, el acceso a tierras en iguales circunstancias que las comunidades étnicas, dando lugar a una competencia entre las distintas cosmovisiones y formas de administración del territorio. Un ejemplo claro de esta competencia por el acceso a tierras, es la actual tensión que existe con la solicitud de constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) que en algunos casos involucra parte de los territorios reconocidos o en proceso de reconocimiento de comunidades indígenas y afrodescendientes. Por su parte, los colectivos étnicos que no han recibido la atención adecuada a sus necesidades por parte del Estado, perciben que actos administrativos como el reconocimiento de organizaciones campesinas y juntas comunales al interior de los territorios colectivos, les son lesivos y vulneran sus derechos, como lo ocurrido en el departamento de Nariño que involucra Consejos Comunitarios, Resguardos Indígenas y una Asociación de Campesinos.

Igualmente, la actual presencia de actores armados ilegales en los territorios, interviniendo en las decisiones de las comunidades étnicas y la imposición de agendas políticas, económicas y sociales; fracturan la autonomía de las autoridades étnico-territoriales. Las agendas impulsadas por actores armados ilegales han conducido a: i) la prohibición de las formas de gobierno propias de las comunidades étnicas; ii) el impulso a la compra de tierras al interior de territorios colectivos; iii) el desprestigio social de las autoridades étnico territoriales para el posicionamiento de sus propios líderes y iv) la interferencia en la formulación los planes de etnodesarrollo y planes salvaguarda, a través de la imposición de sus intereses. Esta intervención ha ocasionado el debilitamiento de los colectivos étnicos, a sus autoridades étnico-territoriales, en perjuicio de sus derechos constitucional y legalmente reconocidos.

Así mismo, la presencia de algunos actores y plataformas políticas que habitan territorios colectivos irregularmente y que ostentan un gran respaldo y capital político, entran en competencia con las formas organizativas tradicionales, generando obstrucciones a la autoridad ancestral y territorial de consejos comunitarios. Algunas de estas irregularidades han sido puestas en conocimiento, pero no han sido completamente atendidas por las autoridades locales. La SG/OEA llama la atención ante el riesgo de que se generen paralelismos organizativos con el desconocimiento e inaplicabilidad de la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993 en los territorios colectivos.²³

En el marco de las tensiones expuestas, emerge como un catalizador que las dispara y visibiliza, el hecho que en el marco de la Mesa de Negociaciones entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, se mencione el establecimiento de ZVTN y PTN en municipios con alta densidad de

23. Ley por la cual se regula la política de las mancomunidades afrocolombianas.

territorios colectivos étnicos o incluso al interior de los mismos, siendo esto opuesto a los criterios anunciados por el Gobierno colombiano para la ubicación de estos puntos y zonas. Esta mención polarizó las posiciones de las comunidades étnicas y campesinas que habitan estas regiones, escalando los conflictos territoriales e inter-étnicos que se encontraban latentes; requiriendo así una atención inmediata por parte del Gobierno colombiano en sus causas estructurales.

En este sentido la SG/OEA alerta al Estado a recurrir al establecimiento de una estrategia de diálogo social regional y nacional, que reconozca el capital social contenido en las organizaciones comunitarias, étnicas y campesinas, autoridades étnico territoriales y demás formas organizativas, a fin de realizar una articulación de propuestas de gestión del territorio y construcción de paz, que no excluya ningún sector de la sociedad, y que permitan superar las situaciones de vulnerabilidad, exclusión y marginación que han afectado a varias poblaciones. Así mismo, es importante que el diálogo democrático tienda a reconocer y tramitar los conflictos socio-ambientales y socio-económicos existentes y potenciales que se evidencian en los territorios. Por ello, es necesario que a esta estrategia de diálogo abierto, franco y sincero se convoque también a los sectores económicos, avanzando hacia una postura preventiva y no reactiva de abordaje de los conflictos sociales.

Al respecto del diálogo social, la Misión desde el año 2014 ha venido acompañando y facilitando el diálogo que adelantan el Gobierno de Colombia y la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Cauca y Cofanía Jardines de Sucumbíos, con el propósito de alcanzar acuerdos conjuntos en cuanto a: i) una propuesta de sustitución de cultivos ilícitos, ii) inversión social en el departamento, iii) el tema minero energético y ambiental; y iv) la situación de los derechos humanos y garantías de protección. En cada una de estas comisiones, se han desarrollado avances siendo importante resaltar los adelantos de la Comisión Ambiental y Minero-energética que ya cuenta con un informe técnico elaborado y entregado por parte del Equipo Técnico de la Mesa de Organizaciones Sociales al Gobierno nacional. Igualmente, se resaltan los avances en la propuesta conjunta para la sustitución de cultivos ilícitos en la región, la que también ha enfrentado algunos estancamientos que han significado movilización social, los cuales han sido superados, con el compromiso de las partes al diálogo, y el trabajo imparcial de la MAPP/OEA.

El acompañamiento de la Misión a este y otros espacios de diálogo, como los que se vienen desarrollando con la nación U'wa, dan cuenta de la importancia de establecer este tipo de interlocución para atender y prevenir conflictos sociales; así como para evitar el recurso de la violencia como mecanismo de posicionamiento de la agenda social y la exigibilidad de derechos.

VI. LECCIONES DE JUSTICIA Y PAZ PARA FUTUROS ESCENARIOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Colombia ha realizado esfuerzos por consolidar un sistema de Justicia Transicional coherente y responsable, atendiendo a los principios basados en el respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En tal sentido, se desarrollaron varias propuestas, donde se tuvieron en cuenta las lecciones aprendidas, así como insumos valiosos de otras herramientas de Justicia Transicional, como la Ley de Justicia y Paz. Sin este último proceso con las AUC, no habría sido posible plantear, por ejemplo, la necesidad de incorporar mecanismos para el esclarecimiento de la verdad, cuyo carácter no fuera exclusivamente judicial.

La herramienta de justicia que se defina para el proceso de paz, con el fin de superar las violaciones a los derechos humanos puede constituirse en el más importante referente de lucha contra la impunidad. Lo anterior, si logra dilucidar hechos, contextos, connivencias y participación de terceros sobre todo en masacres y acciones bélicas que no han podido ser conocidas en su real

magnitud como la Operación Orión (2002), la masacre de La Rochela (1989) y el genocidio de la Unión Patriótica, entre otros. La Ley de Justicia y Paz, si bien constituye hasta la fecha el referente más importante, no ha podido incluir completamente en sus investigaciones y posteriores fallos a todos los responsables, limitándose sólo a los que se habían postulado y así, dejando a la Justicia Ordinaria la investigación y judicialización a terceros. El nuevo mecanismo deberá buscar recoger todas esas declaraciones de postulados que confesaron la relación de los grupos paramilitares con terceros.

Por otro lado, si la Justicia Transicional se logra articular con la Justicia ordinaria de forma oportuna, se puede dar una colaboración efectiva para combatir economías ilegales en los territorios, así como para perseguir hechos de corrupción. Al incorporar a esta Jurisdicción especial, visiones y comprensiones diferentes de las dinámicas regionales, podrían darse a conocer dinámicas de corrupción que no han podido ser perseguidas por la justicia ordinaria o por la jurisdicción de Justicia y Paz.

En el proceso de Justicia y Paz se dieron importantes avances en la comprensión histórica de muchas acciones y dinámicas. Cabe destacar las iniciativas por parte de la Magistratura de Justicia y Paz de Bogotá para tener una mayor comprensión de las dinámicas históricas del conflicto en el Magdalena Medio o la importante iniciativa de la Magistratura de Medellín con el fin de tener la mayor cantidad de visiones sobre los hechos sucedidos en Bojayá. Estas visiones a partir de las confesiones de los desmovilizados/postulados y los aportes de las víctimas, que tanto la Fiscalía General de la Nación como la Judicatura acopiaron, pueden aportar en gran medida a la verdad histórica.

La utilización del principio de condicionalidad en la aplicación de herramientas de Justicia Transicional debería plantear que no podrá haber ningún tratamiento especial sin la contribución al esclarecimiento de la verdad y el compromiso con las garantías de no repetición. Será importante, sin embargo, reglamentar el alcance de la condicionalidad, la falta de un criterio unánime en la aplicación de la exigibilidad en Justicia y Paz generó vacíos a la hora de interpretar judicialmente si alguien era merecedor de la aplicación de una pena alternativa.

La Misión ha acompañado desde un comienzo la puesta en marcha de la jurisdicción especial de Justicia y Paz y es conocedora de las dificultades de carácter logístico, administrativo y financiero, que presentó y sigue presentando desde el momento de su implementación. Una situación similar debe ser prevista en la puesta en marcha de la nueva herramienta jurídica para el proceso de paz, dado que la gran cantidad de casos que conocerá, la complejidad de los mismos y en algunas ocasiones la falta de información judicial, generarán momentos de sobrecarga procesal que pueden ser mermados a través de mecanismos de procesamiento de información idóneos, así como de medios tecnológicos que permitan la búsqueda en tiempo real de expedientes y el cotejo de información pasada con potenciales reconocimientos.²⁴

Basados en la experiencia, se puede indicar que en los futuros escenarios judiciales será fundamental dimensionar el incentivo al reconocimiento de responsabilidades por dos razones: i) el

24. La CIDH recoge lo señalado por la MAPP/OEA y entiende que la JEP – como herramienta de justicia que se ha definido para el proceso de paz – podría constituirse en un importante referente de lucha contra la impunidad. Sin embargo, a la comisión le preocupa que la JEP no logró articulación necesario con Justicia y Paz a fin de dilucidar hechos, contextos, connivencias y participación de terceros sobre violaciones graves de derechos humanos como masacres – que no han podido ser conocidas en su real magnitud – al no incluirse en su marco todos los responsables, sino solo a los postulados, dejándose a la justicia ordinaria a cargo de delitos cometidos por terceros.”

reconocimiento no debe ser el único requisito para obtener los beneficios de esta jurisdicción y ii) el incentivo debe estar acompañado de una real verificación de que los delitos hayan sido cometidos por quien los reconoce, evitándose que, tomando en cuenta la acumulación de hechos en una sola sanción, sean menos los que se auto inculpan delitos, sobre todo si ya existen sentencias condenatorias en contra de estos o ya cumplieron más de los 8 años.

A partir del monitoreo de la MAPP/OEA por más de 9 años, se ha evidenciado que a los fiscales de Justicia y Paz les fueron remitidos expedientes donde sólo se mencionaba el tipo penal de rebelión y conexos, la denominación del grupo guerrilla o la sola mención de que los delitos fueron cometidos en el marco del conflicto armado; también se dieron condenas de miembros de las guerrillas donde no se tipificó la rebelión como conducta base, o procesos donde se tipificó el concierto para delinquir agravado como delito base y en otros casos simplemente se menciona el hecho punible sin indicar el delito base de rebelión o la pertenencia a la insurgencia. La cantidad y calidad de la información que sea remitida por parte del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación será uno de los retos de la nueva jurisdicción.

Uno de los mayores logros de Justicia y Paz es el acercamiento de la Judicatura a las comunidades. Las audiencias más relevantes son realizadas en los territorios y se intenta garantizar la mayor cantidad de víctimas en las instancias procesales más importantes. La participación de las víctimas en este nuevo proceso no deberá ser menor a las posibilidades que tienen las víctimas en Justicia y Paz.²⁵ En ese sentido, otro de los retos más importantes de la figura que se adopte para el proceso de paz con los grupos insurgentes tendrá que ver con la necesidad de garantizar la participación activa de las víctimas en el proceso, donde no sólo será necesaria la publicidad procesal sino un mecanismo que pueda garantizar la participación real de las víctimas. Esta deberá ser activa y brindar la posibilidad de pronunciarse con respecto a los reconocimientos de los beneficiarios e incluso aportar a la versión de los hechos.

Teniendo en cuenta los aprendizajes de las jornadas de atención a víctimas en el marco de Justicia y Paz, los cambios normativos que generen traslados de competencias o cambios en los procedimientos actuales, deben ser oportuna y debidamente explicados a las víctimas, entre otras, a través de estrategias comunicacionales masivas sobre Justicia Transicional que resuelvan las dudas e inquietudes que hoy tienen las víctimas sobre las complementariedades o vínculos entre todos los mecanismos existentes.

En desarrollo de la Ley de Justicia y Paz, por medio del artículo 21 del Decreto 3391 de 2006, se creó el Comité de Coordinación Interinstitucional, a través del cual se buscó desarrollar el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, y cuya función principal consistió en propiciar la articulación y coordinación de la actuación de las entidades estatales que intervienen en la aplicación de la Ley 975 de 2005. El fortalecimiento del trabajo interinstitucional permitió obtener mejores logros en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, así como la consolidación de los derechos de las víctimas y de los postulados, constituyendo una lección aprendida que se debería tener en cuenta en la implementación de toda herramienta de Justicia Transicional. La SG/OEA está convencida de que el fortalecimiento de la coordinación entre la nueva herramienta de Justicia Transicional, Justicia y Paz y entidades como la Unidad para la Atención y

25. La CIDH retoma lo indicado por la MAPP/OEA respecto al nivel de participación de las víctimas en relación a los obstáculos señalados sobre sus posibilidades de participación en Justicia y Paz, para resaltar que el Estado debe necesariamente lograr que esta participación en el nuevo proceso de justicia transicional sea efectivo.

Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en temas como la reparación colectiva de comunidades afectadas por la violencia, permitirá obtener mejores logros.

La implementación de Justicia y Paz ha afianzado la necesidad de que en casos de restricción que no impliquen una reclusión intramural, se cuente con un esquema de vigilancia acorde con las exigencias del proceso. En este escenario, el uso de recursos tecnológicos que cuenten con niveles de seguimiento por la sociedad civil y/o los acompañantes internacionales puede contribuir a minimizar los riesgos de violaciones a este tipo de restricciones.

Para los casos de privaciones efectivas de la libertad bajo un régimen ordinario, la SG/OEA ha sugerido el establecimiento de un esquema de condiciones especiales de reclusión que genere escenarios dignos de habitabilidad y ponga en marcha proyectos educativos y laborales de acuerdo al perfil de la población.

Un aspecto fundamental a tener en cuenta en la puesta en marcha de todo mecanismo judicial de Justicia Transicional es la revisión jurídica de los procesos de aquellos miembros de las guerrillas que se encuentran privados de la libertad. Esta revisión implica un escrutinio procesal para que los posibles beneficiarios de indultos o de sanciones restrictivas no privativas puedan obtener la libertad. Mientras se realiza este proceso, resulta fundamental un abordaje carcelario en clave del posconflicto, para lo cual es importante generar condiciones dignas para los internos y facilitar la posibilidad de que se puedan revisar los procesos de la forma más rápida y efectiva.

VII. CONTRIBUCIONES EN EL AMBITO CARCELARIO Y PENITENCIARIO

El ámbito carcelario y penitenciario es un aspecto fundamental para el desarrollo de la Justicia Transicional y por ello la MAPP/OEA ha estado comprometida con la consolidación de un sistema integral de monitoreo en escenarios de Justicia Transicional que tiene como fundamento el acompañamiento y monitoreo intramural constante. Esta presencia se ve reflejada en más de 400 visitas a centros carcelarios que han logrado generar cambios en las condiciones de habitabilidad, salud y hacinamiento, a la vez que promueve el trato diferenciado intramural al combatiente o ex combatiente.

Desde el año 2006, la MAPP/OEA ha visitado en más de 400 oportunidades las diferentes cárceles donde se encontraban y encuentran reclusos miembros y ex miembros de grupos armados. En estas visitas ha observado situaciones que ponen en riesgo la habitabilidad pero también ha presentado varios informes sobre el efecto del encarcelamiento en la Justicia Transicional, donde se evidencia la necesidad de contar con regímenes especiales que permitan el desarrollo normal de las herramientas judiciales y extrajudiciales. Esto se tradujo, por ejemplo, en la positivización de un régimen especial de reclusión en Justicia y Paz a través de la Resolución 06305 de 2009²⁶.

En el contexto del proceso de negociaciones de paz que adelanta el Gobierno nacional con las FARC- EP, se acordó, entre la coalición Larga Vida a las Mariposas²⁷ y algunos miembros de los

26. 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”.

27. La Coalición por el Trato Digno y la Libertad de las y los Prisioneros Políticos Larga Vida a las Mariposas, es un espacio en el que convergen diferentes organizaciones con el fin de reivindicar la dignidad de las personas privadas de la libertad por su pensamiento y/o actividades políticas. La coalición está orientada a visibilizar eventuales condiciones de inhabitabilidad, saneamiento básico, salud, alimentación, acceso a la

colectivos de internos de las FARC-EP, efectuar de manera expedita un informe reservado sobre la situación de miembros de grupos guerrilleros, reclusos en las cárceles colombianas. Para ello, se dieron a conocer por la MAPP/OEA a la institucionalidad competente una serie de hallazgos, según los cuales, se estarían vulnerando algunos derechos de los reclusos de la mencionada población.

En ese entendido, la MAPP/OEA promovió la generación de tres espacios de articulación interinstitucional y de participación de los autodenominados “Prisioneros Políticos de Guerra” y quienes ejercen como sus abogados. Asimismo, en estos espacios se congregan la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el Consorcio Fondo de Atención en Salud a las Personas Privadas de la Libertad, integrado por FIDUPREVISORA S.A., la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y la MAPP/OEA.

La SG/OEA visibilizó altos niveles de presuntas vulneraciones a los derechos de los internos en establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, pertenecientes a la insurgencia, los cuales son expuestos en tres mesas de trabajo de la siguiente manera: i) Mesa de Trabajo Monitoreo y Acompañamiento a la Asistencia en Materia de Salud; ii) Mesa de Trabajo de Visibilización y Monitoreo de Presuntos Casos de Tratos Crueles e Inhumanos y Tortura y iii) la Mesa de Seguimiento de Cumplimiento a las Medidas Cautelares “José Ángel Parra Bernal”.

La Mesa de Trabajo Monitoreo y Acompañamiento a la Asistencia en Materia de Salud evidenció la necesidad de realizar visitas a internos de la población objeto con el fin de verificar las condiciones de su lugar de reclusión, dado el grave estado de presunta vulnerabilidad en la que se encontraban. La MAPP/OEA en virtud de lo anterior, en compañía de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y los representantes de “Larga Vida a las Mariposas”, realizó 24 visitas a establecimientos de reclusión.

De estas visitas se desprendió la construcción de un informe que contiene un diagnóstico acerca de las condiciones actuales en las que se encuentran los reclusos referidos en el listado allegado por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. A partir de la descripción de la situación que viven los internos, se derivan una serie de recomendaciones que han venido siendo implementadas de manera gradual, por parte de la institucionalidad. No obstante, el esfuerzo es insuficiente, dadas las necesidades de la población reclusa. El informe se centra en el estado de habitabilidad de los internos referidos de cara a su situación de salud, capacidad de respuesta de las acciones institucionales del INPEC frente las necesidades de asistencia en materia médica y la oferta y acceso a tratamiento médico especializado en casos de urgencia o procedimientos derivados de la especificidad de enfermedades o lesiones que así lo requieran.

Entre las principales situaciones observadas se encuentra, por ejemplo, la existencia de una sobreoferta del servicio de Medicina General, en contraste a un déficit de atención de Medicina Especializada, falencias en el diagnóstico y escaso acceso a otro tipo de terapias. En tal sentido, se hallaron casos de enfermos oncológicos que han sido atendidos en más de 30 oportunidades por el médico general pero sólo en una ocasión por el médico especialista. En algunos establecimientos penitenciarios y carcelarios existe la infraestructura necesaria para prestar la atención. Sin embargo, no se cuenta con los médicos especialistas, tal y como sucede en el caso de los fisioterapeutas. Cabe

información de carácter público, acceso a la vida en familia, de quienes se encuentran privados de la libertad por su eventual relación con los grupos de guerrilla u organizaciones defensoras de derechos humanos.

resaltar que el alto índice de personas recluidas con discapacidad de las guerrillas, genera la necesidad de que se brinden este tipo de terapias.

La Mesa de Visibilización de Denuncias de Eventuales Tratos Crueles e inhumanos, se generó dada la necesidad de exponer de manera adecuada aquellos casos en los que presuntamente se exhiben conductas que vulneran la dignidad de los internos de la población objeto, mediante tratos crueles e inhumanos o degradantes por parte de los agentes del Estado u otros factores de violencia²⁸. En ese orden de ideas y teniendo en cuenta la gravedad de las denuncias, la Misión convocó una Mesa de Trabajo que permitiera establecer un mecanismo idóneo y expedito para denunciar hechos que constituyan torturas y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes²⁹. Las continuas denuncias de corrupción y malos tratos constituyen una barrera para la exigencia de derechos en materia de salud. Aunque en los establecimientos visitados se presentan este tipo de situaciones, resultan preocupantes las denuncias acerca de tratos crueles e inhumanos en las Cárceles de “La Tramacúa” de Valledupar (Cesar), La Dorada (Caldas), Picota (Bogotá), Arauca (Arauca), Acacías (Meta), entre otras. De la misma manera, debe llamarse la atención por la utilización del Grupo de Reacción Inmediata en circunstancias donde no se ameritaba una acción de fuerza³⁰.

Un problema determinante es el nivel de masificación carcelaria, hecho que en la mayoría de ocasiones supera la capacidad teórica de alojamiento. El hacinamiento se incrementa también por el alto número de reclusos en condición de detención preventiva, los cuales pueden permanecer años en espera de juicio o incluso permanecer en prisión por un tiempo superior a la pena máxima a aplicar. En este caso, preocupa el altísimo grado de hacinamiento en los centros penitenciarios de Cali y Pereira. Por otro lado, la infraestructura física de la mayoría de los establecimientos no es adecuada para personas en situación de discapacidad.

En cuanto a las acciones realizadas en el marco de la prevención de la tortura, la SG/OEA considera importante no limitarse a visiones, cuyo objetivo sea el encarcelamiento del enemigo. Esto tiene como fin avanzar en el marco del posconflicto hacia la construcción de una concepción de custodia y tratamiento transicionales hasta que se puedan dar las concesiones de indulto o aplicación de penas privativas de libertad dentro de la Justicia Transicional. En tal sentido, la MAPP/OEA ha liderado la capacitación de la nueva guardia de los establecimientos carcelarios en temas relacionados con concentración de internos de las FARC-EP en algunos centros carcelarios, entre los que se encuentran la Picota (Bogotá), Barne y Chiquinquirá (Boyacá). Estas concentraciones constituyen parte de un alistamiento para la Jurisdicción Especial para la Paz en materia carcelaria. En consonancia con la labor realizada, la Misión alienta a que ahora que ha iniciado la Fase Pública del proceso de Paz con el ELN, se pueda proceder a elaborar una hoja de ruta que lleve a la concentración de internos de dicha guerrilla que se encuentran recluidos en distintas cárceles de Colombia.

En la Mesa de Trabajo caso José Ángel Parra Bernal³¹, se expuso la condición de salud del interno José Ángel Parra Bernal, integrante de las FARC-EP, quien sufre de cáncer y requiere de la

28. En virtud de lo anterior, la coalición “Larga Vida a las Mariposas” y los colectivos de los internos solicitaron la intervención de la MAPP/OEA a través de comunicados y cartas.

29. En esta mesa de trabajo se congregan la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el INPEC, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y la MAPP/OEA.

30. Caso evidenciado en el establecimiento de Arauca el 24 de diciembre de 2015. Tras la acción del Grupo de Reacción Inmediata, varios internos resultaron gravemente heridos por un aparente uso desmedido de la fuerza.

31. El interno goza de medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Medida Cautelar No. 363/11. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC363-11-ES.pdf>

administración de un medicamento especializado que no puede ser suspendido, a fin de evitar detrimentos en su estado de salud. Gracias al trabajo de esta Mesa, se ha logrado que el INPEC y las entidades responsables de la asistencia médica del interno, presten la atención y asistencia necesaria que el señor Parra requiere.³²

VIII. IMPORTANCIA DE LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La culminación exitosa de procesos en la cual se garantice la seguridad jurídica a todos los actores y se fortalezca la confianza de las víctimas a través de la reparación integral de carácter judicial, será un factor más que relevante para la construcción de una paz estable en el posacuerdo. Al respecto, la Misión resalta la labor realizada por la Fiscalía General de la Nación en la puesta en marcha de una estrategia de cierre. Sin embargo, se recomienda fortalecer la participación de las víctimas en esta etapa. Esto con el fin de que, en caso de ser necesario, sean priorizadas en las macro-sentencias y puedan conocer la posibilidad de obtener su reparación a través de las terminaciones anticipadas de procesos.³³

Otro aspecto relevante en la construcción de paz está relacionado con los esfuerzos que se realicen en contra de la impunidad. En ese sentido, la SG/OEA recomienda revisar de manera minuciosa las compulsas de copias provenientes de los postulados de Justicia y Paz, incluyendo aquellas que fueron archivadas por las Seccionales de Fiscalías. Así se podrá esclarecer algunos hechos y sobre todo establecer responsabilidades en la comisión de crímenes de las AUC.

Un factor negativo frente a la no repetición se sustenta en las inhabilidades derivadas de la Ley 1424 de 2010 para la población excombatiente. Pese a que los desmovilizados que cumplen con esta ley pueden obtener la suspensión de sus penas, tendrán inhabilidades para contratar con el Estado u obtener o mantener su tarjeta profesional y tras las sentencias condenatorias algunos empleadores privados optan por despedirlos. Varios desmovilizados perdieron sus trabajos al cumplir con los requisitos de la Ley, por lo que han expresado su clara intención de volver a los grupos armados ilegales. Se alerta de un masivo tránsito de la legalidad hacia la ilegalidad de desmovilizados de las Autodefensas, si no se emite una norma por medio de la cual se eliminen estas barreras de acceso al mercado laboral.

Por otro lado, la SG/OEA sugiere que en lo posible se busquen soluciones pacíficas frente a la problemática de los Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados, dado que una política de sometimiento debe ser lo suficientemente atractiva para que estas organizaciones puedan someterse a escenarios de justicia. En ese sentido, la MAPP/OEA acompaña esfuerzos legislativos

32. La CIDH se refirió también a la situación del señor José Ángel Parra Bernal García, quien es beneficiario de una medida cautelar otorgada por la CIDH el año pasado. La solicitud de medidas cautelares alega que el beneficiario se encontraría en riesgo debido a la falta de atención médica adecuada a sus actuales patologías de salud en el Establecimiento Penitenciario de Mediana y Alta Seguridad “La Picota” en la ciudad de Bogotá, donde se encuentra privado de su libertad. Tras analizar los alegatos de hecho y de derecho, la Comisión considera que la información, en principio, demuestra que el beneficiario se encuentra en una situación de gravedad y urgencia, puesto que su vida e integridad personal se encontrarían en riesgo, por lo que solicitó al Estado que adopte las medidas necesarias para preservar su vida e integridad personal.

33. La CIDH concuerda también con el llamado que hace la MAPP/OEA a fin de que en los procesos penales primen la seguridad jurídica y que las reglas sean claras y cumplidas por sometidos, jueces y procesados; y que se tomen en cuenta los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación, que no son derechos exclusivos de los esquemas transicionales.

como el trámite de la reforma al Código de Procedimiento Penal y la Ley 1779 de 2016, que establecen preceptos que propenden por el sometimiento de estas estructuras ilegales a través de ciertas prerrogativas procesales.

La SG/OEA hace un llamado para que en un proceso de sometimiento y judicialización prime la seguridad jurídica y las reglas sean claras y cumplidas, tanto por los miembros sometidos como por los poderes del Estado. Cualquier mecanismo que favorezca el sometimiento debe tomar en cuenta los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación, los cuales no son exclusivos de los esquemas transicionales. No sería admisible la generación de mecanismos ordinarios, donde las víctimas de acciones y tipos penales similares tengan beneficios diferentes debido al actor victimizante.

IX. DESAFÍOS EN LOS PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN, Y REINTEGRACIÓN EN COLOMBIA

La MAPP/OEA ha verificado y monitoreado el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) desde el año 2006. Durante estos años, la Misión ha logrado construir una relación de confianza no sólo con los actores institucionales involucrados en el proceso de reintegración, sino también con los desmovilizados, recogiendo y canalizando sus preocupaciones y necesidades. La MAPP/OEA participó en el monitoreo y verificación de la desmovilización de 31.696 excombatientes en 36 eventos de desmovilización y en la entrega y destrucción de 18.002 armas.

En los últimos 10 años, se han realizado más de 140 grupos focales (46 de ellos sólo con mujeres) con excombatientes de las AUC, FARC-EP, ELN y del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG). Esto ha permitido colaborar con la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) con el fin de aportar recomendaciones para el desarrollo de estrategias y visibilizar las principales dificultades y retos que tiene ante sí la reincorporación de excombatientes en el país.

Una presencia importante de verificadores internacionales con mandato de monitoreo y con acceso a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) son una medida apropiada para minimizar las posibles hostilidades entre las FARC-EP y la Fuerza Pública y para reducir las afectaciones contra la población civil en dichos territorios. No obstante, la experiencia nos dice que el mayor reto se encuentra en proteger a las comunidades que se encuentran fuera de la zona de concentración, en el área de influencia del grupo armado que está en proceso de desarme.

Una de las principales dificultades para hacer la verificación del cese de hostilidades frente a la población civil es el traslape de zonas de influencia con otros grupos armados ilegales. Independiente de las decisiones de paz de un actor armado, en dichos territorios persisten las economías ilegales que proveen sustento para algunas familias de las comunidades y mantienen el interés de otros grupos armados ilegales. Esto dificulta el esclarecimiento de responsabilidades, de hecho, en el caso de las AUC, los comandantes cuestionaron su responsabilidad en algunos de los casos presentados por la MAPP/OEA argumentando que otros grupos ilegales estaban presentes en esa zona en el momento de la hostilidad.

De acuerdo con lo anterior, será necesario prever una adecuada protección de los habitantes de dichos territorios, una presencia sostenida del Estado, acompañado de organismos internacionales para disuadir y monitorear los riesgos y amenazas para la paz en dichos territorios durante y posterior a la concentración y dejación de armas.

Asimismo, es importante la transparencia y claridad frente a los compromisos asumidos con las comunidades e instituciones. Con la puesta en marcha de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización (ZVTN) es usual que un territorio relativamente aislado empiece a recibir la atención de diferentes instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil e incluso organismos internacionales. En este contexto, es necesario ser muy claros en las reuniones informativas de sensibilización a las comunidades e institucionalidad local para no generar falsas expectativas. Esto supone no manejar un listado de acciones muy amplio o abstracto, ni caer en “buenas intenciones” difíciles de cumplir. Por el contrario, la claridad en la definición de los términos será también importante para evitar ambigüedades y diferentes interpretaciones durante la implementación del proceso. Desde esta perspectiva, se recomienda levantar actas de todas las reuniones y dar seguimiento a los compromisos. Todo esto debe estar orientado a generar confianza con las comunidades que tradicionalmente han estado bajo influencia de las guerrillas y evitar posteriormente la sensación de que “el Estado no cumple”.

Respecto al empadronamiento del armamento durante la concentración y la dejación de armas, es recomendable efectuar el empadronamiento de las armas en el momento de la concentración y desarme de los combatientes. El factor tiempo no debe estar por encima del factor seguridad ni de la transparencia, motivo por el cual es relevante determinar qué tipo de armas son y en qué estado de funcionamiento fueron entregadas para hacer el registro correspondiente en el acta oficial que se hace pública. Se deben adelantar los protocolos necesarios para que esta actividad sea desarrollada de la manera más transparente, buscando un mensaje muy positivo de la implementación del proceso.

En líneas generales, los grandes proyectos productivos rurales no han funcionado en los procesos de reintegración recientes. Su fracaso se explica por múltiples motivos como la falta de conocimientos técnicos adecuados, el bajo conocimiento frente a aspectos claves como la comercialización a gran escala, condiciones climáticas adversas, la pérdida del dinero o materiales del proyecto; demoras en los desembolsos, tensiones internas entre los desmovilizados entre las que se evidenció que algunos excomandantes pretendían mantener privilegios sobre sus compañeros, y en ocasiones, las tensiones entre los desmovilizados y el operador o la empresa que llevaba a cabo la administración del proyecto, entre otros.

Otro factor de tensión, son las expectativas y demandas tanto de las víctimas como de las comunidades vecinas que exigen, con derecho, ser tenidos en cuenta en este tipo de oferta de proyectos. Llevar a la práctica este tipo de integración entre diferentes grupos poblacionales, requiere tiempo, acompañamiento psicosocial y otras necesidades que suman complejidades a un proyecto que deber ser sostenible económicamente. Por consiguiente, en caso de poner en marcha grandes proyectos productivos, estos deben ir más allá de los aportes iniciales del capital semilla y voluntad de generar empleo masivamente. Es aconsejable reducir la complejidad en la administración de estos proyectos para mejorar la probabilidad de éxito, manteniendo un número de participantes reducido; eligiendo desmovilizados con criterios de perfil y experiencia en dicho sector de actividad; con intereses y expectativas coincidentes; y que vivan todos en el mismo sector para evitar altos costos de transporte.

En lo que se refiere a las mujeres excombatientes, si se confirman las cifras que se presumen sobre la composición de los miembros en armas de las FARC-EP (35-45% mujeres)³⁴, ello supondrá una profundización en la participación de las mujeres para el actual programa de reincorporación,

34. Recomendaciones de la MAPP/OEA a partir de las lecciones aprendidas del proceso de reintegración con las AUC. Documento sin publicar. Uso restringido y confidencial de la MAPP/OEA.

donde apenas un 20%³⁵ de su población activa son mujeres. Así, se hace necesario prepararse y reflexionar sobre aquellas necesidades específicas que puedan requerir estas mujeres excombatientes. Por ejemplo, atención psicosocial especializada para superar los episodios de violencia basada en género que puedan haber sufrido durante su participación en el grupo armado; y trabajar la resignificación de lo que representa ser madres para todas aquellas mujeres que tuvieron hijos durante el conflicto armado y que nunca han experimentado el rol de ser madres y cuidar de sus hijos en otro contexto.

Igualmente, buscar flexibilidad de los horarios para hacer compatible la participación en las actividades del programa de reincorporación y el hecho de ser madres, en ocasiones cabezas de hogar con hijos a cargo, así como también con necesidades laborales; o la demanda de espacios propios, distintos y diferenciados para abordar sólo entre mujeres cuestiones que no se atreven a conversar delante de los participantes masculinos. A esto debe añadirse el reto de cómo aprovechar y promover de manera constructiva los liderazgos femeninos, de aquellas mujeres que ejercieron puestos de liderazgo en las FARC-EP y el ELN durante el conflicto armado y quieren continuar jugando un rol activo en la construcción de la paz.

Otro tema especialmente sensible es el de una ruta de reintegración diferenciada que tenga en cuenta sus tradiciones y la importancia del regreso de aquellos excombatientes indígenas que así lo deseen al seno de sus comunidades. Si en la desmovilización de las AUC el porcentaje de la población indígena desmovilizada fue casi anecdótica, en el caso de las FARC-EP el componente indígena cobra particular importancia por el reclutamiento continuo realizado a lo largo de décadas en territorios con una fuerte base de población indígena.

Sobre la seguridad de los excombatientes se debe tener en cuenta que, si antes de la desmovilización de las AUC el principal temor residía en la potencial afectación que los combatientes de las AUC pudieran sufrir a manos de las guerrillas, la realidad demostró que dicho temor era infundado. Por el contrario, la principal afectación acabaría produciéndose por parte de grupos disidentes o reincidentes que surgieron o se reorganizaron posdesmovilización.

Aún se observan debilidades en cuanto a la investigación y judicialización de estos crímenes contra personas desmovilizadas. Según datos de la ACR, el número de desmovilizados fallecidos por homicidio desde septiembre de 2012 cuando comenzó la fase pública de negociaciones con el proceso de paz con las FARC-EP hasta mayo del 2016, ascendió a 753 desmovilizados, de los cuales 213 (28%) pertenecían a las FARC-EP. Se desconoce el nivel de judicialización para estos crímenes.

Para proteger de mejor manera la seguridad de los excombatientes, es necesario prestar atención a los grupos armados disidentes o reincidentes que surgen o se reorganizan después de la dejación de armas. Los riesgos provienen de doble vía, tanto de la participación de excombatientes reincidentes en las dinámicas violentas propias de estos grupos, como del riesgo de éstos ante la negativa a vincularse nuevamente a estos grupos.

X. REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

La Justicia Transicional en Colombia ha ratificado y puesto en el centro de la discusión los derechos de las personas afectadas por el conflicto armado interno. Desde la Ley 975 de 2005 (Ley

35. Agencia Colombiana para la Reintegración. Julio de 2016.

de Justicia y Paz)³⁶ hasta el Acto Legislativo 01 de 2012 (Marco Jurídico para la Paz)³⁷ se han diseñado y definido instrumentos para la garantía y la satisfacción de los derechos de las víctimas. En este contexto, la SG/OEA reafirma que la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)³⁸, se ha constituido como uno de los mecanismos más importantes para promover una paz duradera en Colombia, al reconocer a las personas afectadas por todos los actores armados que han participado en la violación sistemática de derechos humanos en el marco del conflicto armado.³⁹

La SG/OEA resalta la importancia de la implementación de mecanismos de Justicia Transicional que han facilitado la construcción de paz en Colombia. Dentro de este contexto, se han identificado importantes avances y retos en el reconocimiento y garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas.

Los sujetos de Reparación Colectiva⁴⁰ de la comunidad El Tigre en el municipio de Valle del Guamuez resaltan el impacto positivo de la Estrategia “Entrelazando”⁴¹, la cual pertenece a las

36. Ley 975 de 05. “Ley de Justicia y Paz”, publicada en el Diario Oficial No. 45.980 del 25 de julio del año 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Reformada por la Ley 1592/12. Así mismo, la CIDH toma nota de lo señalado por la MAPP/OEA respecto a que desde la expedición de la Ley 1592/12 que reformó la Ley 975/05 y de la aplicación de mecanismos investigativos basados en la construcción de patrones macro criminales por parte de la FGN, se ha dado un aumento exponencial en la cantidad de sentencias proferidas a agosto de 2015 por las distintas salas de Justicia y Paz, que alcanzan un total de 34 sentencias y el acercamiento de la Judicatura a las comunidades.

37. Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012. “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de la Justicia Transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

38. Ley 1448/11. “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, publicada en el Diario Oficial 48096 del 10 junio el año 2011 y reglamentada por el Decreto 1084/15. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

39. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos concuerda con la MAPP/OEA al valorar los avances en cuanto a restitución de tierras y a que continúan siendo grandes los retos del Estado para garantizar la seguridad de líderes y reclamantes, así como para lograr la articulación interinstitucional para dar cumplimiento a las decisiones judiciales. En este sentido, la CIDH [...] ha recomendado al Estado consistentemente que adopte las medidas necesarias [...] y garantice la efectiva participación de las víctimas en las instancias previstas en la Ley 1448.”

40. La reparación colectiva es derecho de los grupos, pueblos u organizaciones sociales y políticas que hayan sido afectadas por la violación de derechos colectivos, la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos o el impacto colectivo de la violación de derechos individuales. La reparación colectiva, es un componente de la reparación integral y se refiere al conjunto de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico. Son sujetos de reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales y políticas; comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político, social o en razón de la cultura, la zona, el territorio en el que habitan o un propósito común.

41. La Estrategia entrelazando tiene como objetivo contribuir a la reconstrucción del tejido social, el restablecimiento de las relaciones de confianza y el fortalecimiento de la convivencia en las comunidades víctimas del conflicto armado. Da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2.2.7.5.5. y 2.2.7.5.6 del decreto 1084 de 2015 y se enmarca en el mismo enfoque de la Reparación que contempla la Ley 1448 de 2011: I) enfocado a los daños, II) perspectiva diferencial, III) enfoque transformador, IV) Integralidad de la reparación, V) las víctimas como sujetos de derechos. Tiene una duración de tres años.

medidas de rehabilitación⁴² comunitaria implementadas por la UARIV, en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva⁴³ (PIRC). La SG/OEA reconoce que mediante la puesta en marcha de este tipo de estrategias, las víctimas han avanzado en reconocer lo sucedido con un sentido colectivo y aportan a la reconstrucción de las relaciones sociales, dando lugar a las narrativas comunitarias para recuperar espacios colectivos que fueron desestructurados por el conflicto.

Por otro lado, la SG/OEA resalta los aportes de la Estrategia de Casos Nacionales de Reparación Colectiva, en el período comprendido entre septiembre del año 2015 y abril 2016, principalmente al consolidarse como un canal estable y permanente de interlocución de diferentes sectores de la sociedad con el Estado colombiano. Esta estrategia tiene como objetivo implementar procesos de reparación colectiva en grupos y organizaciones sociales o políticas altamente victimizadas desde un enfoque político.

Los Casos Nacionales de Reparación Colectiva a la fecha son: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (Redepaz), Grupo de Periodistas, Concejales y Diputados, Organismos de Acción Comunal, Instituto Popular de Capacitación (IPC) y los sindicatos. Aunque existen retos en la implementación de esta estrategia, como la falta de pedagogía para que los integrantes de los Casos diferencien entre la reparación colectiva y la reparación individual⁴⁴, la difusión de la Reparación Colectiva y sus alcances al interior de los Casos Nacionales logra la concurrencia de las instituciones para poder materializar los Planes Integrales de Reparación Colectiva, por lo cual se evidencia un aporte tangible al brindar espacios para el trámite de situaciones ante diversas instancias del Estado colombiano.

Por otro lado, la SG/OEA considera que la construcción de la memoria histórica desde los territorios y con participación de las víctimas y sus organizaciones constituye un factor de dignificación de las víctimas. El Centro Nacional de Memoria Histórica, en adelante CNMH, ha liderado un trabajo importante al considerar la participación de las víctimas de manera incluyente en las investigaciones propias del Centro. Hasta ahora se ha avanzado en la publicación de 35 investigaciones y se adelantan otras 34⁴⁵. El desafío actual es el de vincular todas estas iniciativas e

42. La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas, y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. Artículo 135 de la ley 1448 de 2011.

43. Los planes integrales de reparación colectiva reúnen las actividades o acciones que a juicio del sujeto colectivo, aportan a la reparación del daño causado por el conflicto armado interno. Allí se establece responsables, costo estimado y tiempo de ejecución. Para materializar un PIRC no solo se requieren los recursos de la UARIV sino de múltiples entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas -SNARIV.

44. La reparación colectiva versa sobre los grupos, pueblos, u organizaciones sociales y políticas que hayan sido afectadas por la violación de los derechos colectivos, la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos o el impacto colectivo de la violación de derechos individuales. Comprende medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico. Por su parte, la reparación individual se remite al daño causado a las personas como individuos, y la ruta de reparación establecen medidas que abarcan este ámbito.

45. Entre las que se encuentran temas como: desaparición forzada, tierras y territorio, EPL, ELN, exterminio social en Ciudad Bolívar, BACRIM, toma de poblados por la insurgencia, violencia sexual, Unión Patriótica, reclutamiento forzado y utilización de niños, niñas y adolescentes, derecho a la justicia como garantía de no repetición, violencia urbana, exilio, minas antipersonal y su impacto en población civil y personal militar, y casos más específicos como el de Granada, el Topacio y la masacre de La Chinita. También se vienen desarrollando algunos procesos de construcción de memoria con campesinos de la comunidad de la

investigaciones de memoria con los nuevos mecanismos de esclarecimiento de la verdad que se han establecido en el sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición. Ello debe generar sincronía y diálogos para contribuir, por un lado, a que las víctimas y las comunidades víctimas se sientan reparadas, y por otro, a que todas y todos los colombianos conozcan “lo que pasó” durante la ocurrencia del conflicto armado.

XI. DESAFÍOS PARA EL PROCESO DE REPARACIÓN INTEGRAL

El reto más cercano para el proceso de reparación integral es la inclusión amplia y efectiva en los procesos de reparación, justicia y verdad de las víctimas de las guerrillas, de los grupos armados y delictivos organizados, del Estado, y de aquellas víctimas que son miembros de la Fuerza Pública. Esto se fundamenta en proveer las capacidades institucionales para brindar acceso y goce efectivo de los derechos a quienes les fueron vulnerados y quienes están empezando a reconocerse como víctimas.

Las medidas de reparación integral que componen nuevos mecanismos de Justicia Transicional, establecidos en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁴⁶, si bien obedecen a fortalecer los procesos de reparación colectiva, restitución de tierras, retornos y el esclarecimiento de la verdad, convivencia y no repetición, se generan en un marco de incertidumbre en el cual las víctimas temen y desconfían, debido a los resultados insuficientes obtenidos en los actuales programas y planes en materia de reparación colectiva, retornos y restitución de tierras.

Dichos programas se han caracterizado por una lenta implementación de las rutas establecidas por las instituciones en los territorios, tal el caso de los PIRC. De los 303 casos reportados a junio de 2016 por la UARIV⁴⁷, sólo 92⁴⁸ están en proceso de implementación de las medidas definidas en los PIRC. Las principales dificultades para su puesta en marcha se encuentran relacionadas con: i) la financiación en el presupuesto local, departamental y de la UARIV, ii) la disposición y voluntad política, iii) la articulación interinstitucional y, iv) el desacuerdo con las medidas dispuestas en los PIRC.

Lo mismo sucede en el proceso de restitución de tierras, de un total general de 90.400⁴⁹ solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), se han resuelto de fondo 23.300 solicitudes, bien sea porque se determinó su no inscripción en el Registro o porque fue resuelto mediante una de las 1.800 sentencias de restitución de tierras que se han expedido a la fecha, correspondientes a 3.900 solicitudes, según los datos de la página oficial de la Unidad Administrativa Especial de gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Por tanto, el establecimiento adecuado y razonable de metas es de suma importancia para evitar generar frustración y sobre-expectativas en las víctimas y comunidades. Como lo evidencian estas cifras,

alta montaña de El Carmen de Bolívar y del Comité de Integración del Macizo Colombiano. Centro Nacional de Memoria histórica. Consultada el 1 de mayo de 2016 en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/>

46. Propuesto en el proceso de negociación entre FARC-EP y Gobierno de Colombia. Punto 5 de Víctimas.

47. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas. Base de Datos de Casos de Reparación Colectiva. Fuente oficial

48. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas. Informe de seguimiento al Programa de Reparación Colectiva, 2016. [Citado el 6 de junio 2016]. Disponible en <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cifrasrepara062016.pdf>

49. Unidad Administrativa Especial de gestión de Restitución de Tierras Despojadas. [Citado el 1 de mayo 2016]. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

19.550 solicitudes han sido desfavorables a las víctimas y todavía hay 67.100 víctimas que no tienen noticia sobre su derecho.

Una muestra de ello se presentó en el Consejo Comunitario de La Larga Tumaradó, ubicado en el municipio de Riosucio, Chocó, donde a través de la imposición de medida cautelar de los jueces de restitución de tierras, se han adelantado actividades para la caracterización del daño y de las afectaciones territoriales. Sin embargo, no existió una intervención coordinada de las instituciones nacionales para armonizar los resultados de los estudios.

La SG/OEA resalta que en el Punto 5 del Acuerdo original de La Habana⁵⁰ se hace referencia a algunos mínimos que deben tenerse en cuenta para la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva desde un enfoque territorial. Se señala de manera expresa que “Los Planes Integrales de Reparación Colectiva deberán articularse, donde haya lugar, con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y con los diferentes planes y programas acordados, así como con los distintos esfuerzos de verdad y justicia”. A la Secretaría le preocupa que a pesar de lo evidente que parece la necesidad de esta articulación, actualmente no haya coherencia y unidad entre los procesos de reparación colectiva, el retorno y la restitución de tierras.

Un ejemplo de lo anterior se evidencia en el caso de Paquemás⁵¹ en Turbo (Antioquia) donde la UARIV y la URT decidieron en el año 2013 poner en marcha la Estrategia de Reparación Focalizada (ERF), consistente en el diseño e implementación de acciones complementarias entre las dos entidades para aportar a la reparación y a la restitución de derechos de las personas afectadas por el conflicto armado interno. Sin embargo, la materialización de acciones institucionales no logra ser sincronizada en el tiempo, creando un desfase en la intervención a la comunidad. Esto resta impacto a la vocación reparadora de los Planes y plantea situaciones complejas para las personas retornadas, tales como contar con sentencias sobre algunos predios y no sobre la totalidad del territorio de la comunidad, es decir, existen predios que aún no tienen sentencia de restitución de tierras. Estos predios en espera de fallo, están en manos de segundos ocupantes⁵², que hacen presencia permanente conduciendo a situaciones de conflictividad y posible vulnerabilidad para las personas que ya retornaron. Los procesos se tornan complejos influyendo en la percepción de las víctimas acerca de la reparación como un proceso lento e inconcluso.

50. Borrador Conjunto del 15 de diciembre de 2015. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos. Establecido en la mesa de negociación de La Habana entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP.

51. Comunidad víctima del despojo y de desplazamiento por hechos ocurridos entre 1994 y 1996 por parte de grupos paramilitares. Se han proferido veintidós (22) sentencias de restitución de tierras de forma individual, a pesar de la solicitud de la comunidad por generar un fallo colectivo que permita el retorno definitivo de todas las familias solicitantes y en esta medida favorezca sus condiciones y garantías de seguridad. Se han realizado procesos de retorno de algunas familias las cuales han contado con el acompañamiento de algunas entidades del SNARIV. En reparación colectiva la comunidad cuenta con el PIRC aprobado y se está poniendo en marcha la Estrategia Entrelazando. Todas estas acciones son desarrolladas por la Unidades Administrativas Especiales de Tierras y Víctimas de manera no articulada

52. Segundos ocupantes son “personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial, que pese a no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado, no fueron declaradas de buena fe exenta de culpa en la sentencia de restitución y que, con ocasión a la sentencia, se vieron abocadas a perder su relación con el predio solicitado en restitución.” Acuerdo 21 de 2015 y 29 de 2016 de la Unidad de Restitución de Tierras.

Más grave aún ha sido el proceso de retorno del pueblo Embera Katío, resguardo indígena del Alto Andaguada, del municipio de Bagadó (Chocó). En este caso no se ha logrado el retorno en su totalidad provocando desintegración familiar y falta de garantías para la satisfacción de sus necesidades básicas. La SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha evidenciado que no hay cumplimiento efectivo de lo ordenado en la sentencia del 23 de septiembre del año 2014⁵³, fundamentalmente por el alto grado de desarticulación entre las entidades encargadas de cumplirlo. Las medidas adoptadas para garantizar la seguridad alimentaria de las 34 comunidades que hacen parte del resguardo⁵⁴, no han sido acordes a los hábitos alimentarios de los Embera, ni a las distancias que estos deben recorrer para obtener los víveres y llevarlos a sus destinos finales. La UARIV y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suministraron semillas para el cultivo de los alimentos propios de la comunidad. Sin embargo, las semillas brindadas por la primera entidad no dieron resultado, y la segunda entidad suministró cacao para su comercialización, sin tener en cuenta el mal estado de las vías de acceso del territorio. Por ese motivo, no ha existido un plan de reparación colectiva exitoso y articulado con el proceso de restitución de tierras en los territorios.

Continúan siendo grandes los retos para la institucionalidad colombiana, en aras de garantizar la seguridad de líderes y reclamantes, así como para lograr la articulación interinstitucional para dar cumplimiento a las decisiones judiciales. La Misión recibe de forma recurrente alertas acerca de amenazas o situaciones de riesgo a las que se enfrentan estas personas. Según información suministrada verbalmente por la Fiscalía General de la Nación, a julio de 2016 se han compulsado copias para investigar penalmente 40 casos por hechos victimizantes generadores de despojo y abandono de tierras que ya fueron restituidas, lo cual contrasta con las aproximadamente 2.000 solicitudes que se han resuelto. Esto quiere decir que, de aproximadamente 2.000 hechos victimizantes generadores de despojo y abandono, sólo se han remitido 40 para la identificación e individualización de sus responsables al ente investigador. Lo anterior evidencia importantes niveles de impunidad que en algunas regiones como el Cesar y Urabá, han retrasado los procesos de retorno a los predios que han sido restituidos.

Otra de las dificultades identificadas en los procesos de restitución de tierras es la inoperatividad de las instancias de coordinación, tanto a nivel nacional como territorial. Esto ha impedido la materialización de las decisiones judiciales adoptadas en el marco de los procesos de restitución, lo cual ha llevado a que decisiones proferidas hace 2 o 3 años continúen pendientes de cumplimiento.

El Gobierno colombiano requiere fortalecer los mecanismos de retroalimentación y adaptación de la política pública de restitución de tierras. Lo anterior, debido a que durante su implementación se ha encontrado con asuntos no previstos por el legislador, como el caso de los segundos ocupantes, las medidas referentes a los programas de capacitación, acompañamiento para retornar al predio, apoyo a proyectos productivos, entre otros. Esto ha ocasionado inconformismo en varios sectores de la población víctima del conflicto armado, así como de los contradictores de la política, quienes alegan falencias en el proceso de restitución de tierras.

Durante el monitoreo y acompañamiento que realiza la MAPP/OEA, se han identificado riesgos y amenazas a la política de restitución de tierras, dentro de los que se encuentran: i) la

53. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 23 de septiembre de 2014. M.P Vicente Landinez.

54. En cabeza del Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante el Programa de Familias en su Tierra, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para NNA y de la UARIV.

existencia de poderes fácticos en los territorios, quienes a través de vías de hecho ejercen presiones, amenazas u otro tipo de hostigamientos con el propósito de hacer desistir del trámite a los reclamantes. Esto genera desplazamientos por segunda ocasión de los predios e incluso el rechazo a retornar a estos; ii) el desprestigio de la política de restitución de tierras, así como el calificativo de falsas víctimas a sus reclamantes, debido a la falta de investigación para identificar segundos ocupantes, y sobre todo las características de su ocupación; y iii) las investigaciones penales a servidores judiciales y Directores Territoriales de la URT, argumentando la extralimitación de sus funciones.

De tal forma, los avances normativos y los diseños institucionales que se derivan de ello, deben armonizar las acciones emprendidas tanto a nivel nacional como territorial. Esto significa tener en cuenta los contextos locales, los presupuestos, programas, proyectos y planes de implementación, además de la seguridad de los reclamantes de tierras y comunidades objeto de reparación colectiva, entre otros. En ese orden de ideas, resulta de suma importancia tener en cuenta las lecciones aprendidas con el objetivo de realizar esfuerzos asertivos encaminados a la construcción de paz en Colombia.

La MAPP/OEA ha podido constatar algunas dificultades que enfrentan las víctimas del conflicto armado para consultar el estado de su proceso ante la UARIV, no sólo en términos de la inclusión o no en el Registro Único de Víctimas (RUV), sino también en lo que respecta a trámites específicos como la actualización de información en el sistema, la inclusión de una persona en el núcleo familiar, la solicitud de la carta que acredita su condición como víctima del conflicto armado, entre otros. Es importante reconocer los esfuerzos que hace la UARIV por llegar a distintos lugares del territorio nacional, no obstante, aún se reportan este tipo de situaciones. Adicionalmente, es necesario enfatizar en otros componentes de la reparación integral relacionados con la capacitación y formación para el trabajo. La SG/OEA llama la atención acerca de la necesidad de fortalecer este tipo de acciones con el objetivo de contribuir con la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado.

La MAPP/OEA ha hecho especial seguimiento a los casos nacionales de reparación colectiva, destacando avances importantes en materia de reconocimiento y garantía de derechos a las víctimas del conflicto armado. Ahora bien, en los Planes Integrales de Reparación Colectiva de territorios específicos se registran algunos inconvenientes en términos de articulación interinstitucional y financiamiento. En tal sentido, ha sido difícil articular toda la oferta institucional dispuesta en el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas (SNARIV) para brindar atención efectiva a las víctimas del conflicto armado. En tal sentido, la SG/OEA invita a todas las instituciones del Estado colombiano a continuar realizando esfuerzos que permitan la dignificación de las víctimas del conflicto armado, especialmente a incorporar dentro de sus planes institucionales y de desarrollo organizacional, líneas de acción relacionadas con la reparación integral colectiva, la conformación de equipos interdisciplinarios y con experiencia en el trabajo con este tipo de población.

Las Mesas de Participación de Víctimas creadas por la Ley 1448 de 2011 son un esfuerzo importante del Estado colombiano por fomentar la participación de las víctimas del conflicto armado en todo lo referente a la formulación e implementación de la Política Pública de Atención y Reparación Integral. No obstante, existen obstáculos para que este mecanismo se haya consolidado como un instrumento de participación efectiva de las víctimas, entre los cuales se encuentran las dificultades de interlocución eficaz entre autoridades locales y víctimas, la controversia en torno a la utilización de los recursos que se destinan a las Mesas de Participación, la necesidad de fortalecer el liderazgo comunitario y organizacional de la población víctima, entre otros. La SG/OEA resalta la

necesidad de fortalecer los espacios de participación ciudadana y de las víctimas con enfoque diferencial, atendiendo las necesidades específicas de las comunidades y despejando los obstáculos que los limitan.

XII. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

La participación ha estado en el centro de los contextos sociales y de las diversas expresiones del conflicto armado interno. Han sido muchas las iniciativas de paz impulsadas por la sociedad, representada por comunidades étnicas, movimientos de mujeres, grupos sindicales, campesinos, organizaciones y procesos sociales y víctimas, entre otros.

Partiendo de la amplia experiencia de los movimientos sociales en Colombia, persiste un componente de exigencia irrenunciable para su inclusión en los procesos de negociación, implementación de acuerdos y toma de decisiones para lograr una paz sostenible. A la SG/OEA le preocupan los continuos reclamos de las comunidades afros, indígenas y movimientos campesinos por la falta de participación e inclusión de sus propuestas en la construcción de los acuerdos de paz. La participación efectiva y el reconocimiento amplio de estos sectores y grupos que viven en los territorios donde se implementan las políticas de paz y se implementarán los acuerdos de Paz que resulten de los procesos de negociación con las insurgencias son indispensables para lograr una paz sostenible.

Por su parte, el Gobierno avanza en la construcción de una arquitectura institucional para la participación proyectando un relacionamiento ordenado entre diferentes mecanismos de participación ciudadana ya existentes (Ley Estatutaria de Participación - Ley 1757 de 2015, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, entre otros) y los nuevos mecanismos acordados en el proceso de paz. Estos últimos se integran en la política de reforma rural integral, solución al problema de drogas ilícitas, participación política, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación, Garantías de No Repetición y DDHH.

Sin embargo, desde los territorios se demanda más participación real en la construcción de políticas, programas, planes, estrategias de posconflicto, que se elaboran a nivel nacional en temas de seguridad, justicia, desarrollo económico y social, explotación de recursos naturales, entre otros. Estas líneas de acción o políticas de paz en sí mismas, pueden ser un abanico de oportunidades para preparar a los territorios para la paz.

La SG/OEA, a través de la MAPP/OEA ha identificado que diversas instituciones nacionales, como la Consejería Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, parten de diferentes indicadores de vulnerabilidad para intervenir en zonas claves para el posacuerdo. De esta manera, han diseñado estrategias o programas de intervención para ser implementados con posterioridad a la firma de los acuerdos de paz, estableciendo metodologías diversas para la llegada de la oferta pública específica a los territorios.

La experiencia de la OEA y de la MAPP/OEA revela que la construcción de paz en los territorios afectados por los conflictos armados a través de políticas públicas exige un profundo conocimiento de esos territorios, de sus particularidades socioculturales, de sus formas de organización y sistemas de toma de decisiones; también de altos niveles de coordinación entre instituciones, de afinada armonización con los instrumentos vigentes de planeación de política pública regional y municipal. Al momento de implementar las estrategias determinadas para el posconflicto, las instituciones nacionales encontrarán territorios que cuentan con instrumentos y mecanismos locales de participación ya construidos, como los Planes de Desarrollo, Planes de Vida

(indígenas), Planes de Salvaguarda (indígenas), Planes de Acción Territorial (víctimas), Planes de Reparación Colectiva (víctimas), Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana (dentro del PDT), Planes de Ordenamiento Territorial, entre otros. En general, estos instrumentos no contemplan acciones precisas para el posconflicto por no contar con información relevante en el momento de su formulación, o contemplan acciones basadas en proyecciones y propuestas propias, las cuales pueden distar de las propuestas elaboradas a nivel nacional.

La SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha constatado iniciativas de planeación que se adelantan desde el territorio, como el Plan de Desarrollo Integral y Sostenible (Pacelli, Norte Santander), los Planes de Desarrollo de las veredas y comunidades, los acuerdos firmados por representantes del Gobierno nacional sobre sustitución de cultivos ilícitos (Mesas de Diálogo en Putumayo y Norte de Santander). Sin embargo, los canales institucionales para la inclusión de las voces de la sociedad civil y sus propuestas en el marco de paz territorial son reducidos y tienen barreras de acceso⁵⁵. El mayor reto se centra en lograr diseñar mecanismos para que las propuestas de la comunidad y los instrumentos prospectivos de política pública sean armónicos e incluyentes.

Por otra parte, las comunidades, organizaciones y procesos sociales en los territorios reclaman, cada vez con más fuerza, su participación en la Mesa de diálogo entre el Gobierno nacional y el ELN con el fin de presentar propuestas para que sean tenidas en cuenta en los acuerdos de negociación. En ese sentido, la SG/OEA considera indispensable abrir espacios de participación para dialogar, analizar y debatir los aspectos prioritarios en los territorios. La generación de propuestas puede enriquecer los espacios de toma de decisiones locales, regionales y nacionales.

Como contribución a los mecanismos de participación, la MAPP/OEA ha elaborado un documento el cual recoge, a partir de una serie de entrevistas y grupos focales realizados, la opinión de diversos sectores sobre las garantías, necesidades, modalidades y expectativas frente a la participación social en el proceso de paz que se lleva a cabo entre el Gobierno y el ELN. Este documento ha sido puesto a consideración de autoridades del Gobierno, el ELN y actores sociales a fin de que sirva de insumo para las conversaciones que sobre este punto se realicen en las instancias pertinentes.

La participación efectiva requiere información. La SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha logrado constatar el desconocimiento por parte de las autoridades regionales, locales y la sociedad civil sobre el avance en los diálogos FARC-EP y el Gobierno nacional. Los canales de difusión limitados, como los medios electrónicos que requieren conectividad y los equipos de trabajo reducidos dedicados a la transmisión de información en los territorios refuerzan esta situación. Por otra parte, la comunidad no encuentra canales de información efectivos y apropiados para expresar y debatir sobre sus dudas e incertidumbres. Las autoridades locales carecen de información para poder facilitar estos procesos de construcción democrática.

55. Un mecanismo para incluir propuestas es enviar los documentos a la Mesa de Conversación a través de la página web <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>. Sin embargo, el acceso real es limitado por el conocimiento que requiere el uso y por la cobertura limitada del internet.

XIII. RECOMENDACIONES

A. Condiciones de Seguridad en los Territorios

1. Analizar y ajustar la oferta en materia de seguridad dirigida a las personas afectadas por la violencia, donde deben ser implementados programas que aporten a las garantías de no repetición con acciones efectivas en un esfuerzo institucional conjunto;
2. Aumentar los esfuerzos institucionales para garantizar la seguridad de los integrantes de los pueblos y comunidades étnicas, quienes denuncian constantes actos de violencia y amedrentamiento por parte de actores armados, presuntamente por su participación en el proceso de restitución de derechos territoriales;
3. Considerar las propuestas que distintos sectores étnicos han presentado para el fortalecimiento de las guardias indígenas y cimarronas como elemento complementario a los modelos de seguridad orientados desde el Estado e implementados por la Fuerza Pública;
4. Garantizar la seguridad de los funcionarios vinculados a la implementación de la política de reparación integral, ante las amenazas constantes a que se ven expuestos. Se recomienda especial atención a jueces y magistrados de restitución de tierras del país, quienes han manifestado públicamente su preocupación por los débiles esquemas de seguridad con los que cuentan y han denunciado ataques de los que han sido objeto. Así mismo, se debe analizar y ampliar la oferta estatal para garantizar la seguridad de los contratistas vinculados a la institucionalidad que se encuentren en riesgo a causa del ejercicio de sus funciones. Lo anterior, teniendo en cuenta que las medidas de protección en función del cargo, están destinadas para funcionarios públicos, quedando excluidas aquellas personas que tienen una vinculación mediante un contrato de prestación de servicios;
5. Continuar fortaleciendo los mecanismos de relacionamiento entre la Fuerza Pública y las comunidades para contribuir a la reconstrucción y construcción de confianza entre estas. Prácticas útiles a este fin, pueden ser las capacitaciones en relaciones e interacciones cívico-militares impartidas bajo estándares internacionales y que consideren las particularidades de los territorios;

B. Justicia Transicional

1. La SG/OEA alienta al Estado colombiano a continuar implementando estrategias integrales de seguridad que permitan acompañar las acciones de la Fuerza Pública de componentes que apunten a fortalecer la eficacia y eficiencia de los procesos judiciales;
2. Continuar implementando medidas que faciliten el acceso y recuperen la confianza de las comunidades hacia la administración de justicia. Esto abarca la investigación y judicialización de los casos paradigmáticos y del establecimiento de garantías para acceder a los sistemas de justicia, así como

continuar los esfuerzos contra las irregularidades que vinculan a la institucionalidad con dinámicas de la ilegalidad;

3. Tomar en cuenta las buenas prácticas y lecciones aprendidas del pasado, especialmente de los casos en los que se llegó a judicializar efectivamente a los máximos responsables, incluyendo buenas prácticas de Justicia y Paz;
4. Aplicar la Justicia Transicional abarcando la mayor cantidad de causas y consecuencias del conflicto, generando medidas claras de verdad y reparación para las víctimas y de reconciliación para la sociedad en general. Adicionalmente, debe tomar en cuenta preceptos que generen una convivencia armónica con las jurisdicciones indígenas y con la jurisdicción ordinaria a fin de minimizar expresiones de impunidad;
5. Crear criterios claros de priorización tomando en cuenta la inminente sobrecarga procesal. La nueva herramienta de Justicia Transicional debe analizar y conocer aquellos casos en los que la jurisdicción ordinaria haya errado en la tipificación y en aquellos donde se haya judicializado a personas que no hacían parte de estructuras armadas, pero fueron juzgadas y sentenciadas como guerrilleras por su relación de colaboración con grupos insurgentes;
6. Establecer, en el ámbito carcelario y penitenciario, un esquema de condiciones especiales de reclusión que genere escenarios dignos de habitabilidad y ponga en marcha proyectos de trabajo y estudio de acuerdo al perfil de la población. Esto resulta fundamental para la implementación de una herramienta de Justicia Transicional;
7. Tomar medidas para dignificar las condiciones en materia de habitabilidad, salubridad, y de prestación de los servicios de salud al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios; Implementar un mecanismo que permita hacer un análisis diacrónico de las violaciones de derechos a las personas privadas de libertad por su pertenencia a grupos insurgentes con el fin de que se aporte a la memoria en clave de No Repetición;
8. Se recomienda adelantar acciones para que los desmovilizados que hayan cumplido con los requisitos de verdad, justicia y reparación, puedan contratar públicamente y se les suspendan las inhabilidades administrativas provenientes de sentencias en el marco de la Ley 1424 de 2010;
9. Se debe promover el sometimiento de los grupos armados ilegales con seguridad jurídica y cumpliendo con lo comprometido, el mecanismo que favorezca este sometimiento debe contar con las herramientas idóneas de reparación hacia las víctimas de estos grupos;

C. Comunidades, Víctimas y Restitución de Tierras

1. Lograr una participación efectiva y representativa en los ejercicios de diálogo social. Es importante que el Estado colombiano vincule a la mayor cantidad de actores sociales, como los colectivos étnicos, las organizaciones campesinas, de mujeres, sociales, sindicales y de víctimas;

2. Instar al Estado colombiano a implementar una estrategia de diálogo social, a nivel local, regional y nacional, con mecanismos eficaces de interlocución, y enfocada hacia el cumplimiento de pasados y actuales compromisos. La construcción de confianza entre el Estado y la sociedad civil contribuye al fortalecimiento de la participación ciudadana, de la democracia, y a la prevención de futuros conflictos sociales;
3. Garantizar que la participación de las víctimas sea activa, garantizando que frente a sus casos, estas puedan contradecir los reconocimientos de los beneficiarios o inclusive, aportar con la visión y versión de los hechos. En este escenario, una estrategia comunicacional sobre el derecho de las víctimas a participar debe ser lo más clara posible y llegar a los lugares más alejados del territorio colombiano;
4. Mejorar la articulación que existe entre la Justicia Transicional, Justicia y Paz, la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras a fin de profundizar en los mecanismos de reparación colectiva de comunidades afectadas por la violencia;
5. Establecer metas razonables en la implementación de la política de reparación integral, que se ajusten a criterios realistas y acordes a las condiciones institucionales, que no creen falsas expectativas en las víctimas y permitan mostrar los avances concretos en dicha política;
6. Ajustar la arquitectura institucional del Sistema Nacional de Atención y Restitución Integral a las Víctimas (SNARIV), mejorando la capacidad técnica y presupuestal de las instituciones que lo integran y asegurando una efectiva articulación y coordinación entre los niveles nacional y territorial, que potencialice la materialización de las medidas de Reparación Integral, en especial, la ejecución de los Planes Piloto de Reparación Colectiva, los llamados PIRC;
7. Articular acciones que permitan mayores resultados en las investigaciones penales en contra de responsables de graves violaciones a derechos humanos identificados en el desarrollo de los procesos de restitución de tierras;
8. Implementar canales eficientes de comunicación entre el Gobierno nacional, los organismos de control y las organizaciones de la sociedad, que permitan difundir información certera sobre los avances y dificultades de la política de restitución de tierras y así evitar los ataques a los procesos y a las decisiones adoptadas por los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras;
9. Continuar con las actividades que visibilizan la situación de segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras y con la articulación de la oferta institucional que les permita una atención prioritaria para el acceso a la tierra y al trabajo en el campo, además de restablecer las relaciones de vecindad con los reclamantes y así poder garantizar una paz estable y duradera en los territorios que están siendo objeto de intervención;
10. Adoptar mecanismos idóneos para afrontar los riesgos a la vida, libertad, integridad y seguridad de los integrantes de pueblos indígenas y

comunidades negras, a causa de intereses económicos sobre el territorio. Riesgos que generan temor y afectaciones que limitan la participación activa en los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos;

11. La reparación colectiva requiere de la implementación de una política de paz flexible ya que los territorios tienen particularidades y lógicas diferentes, las cuales impactan proceso y el resultado mismo de la reparación. Considerar los aprendizajes institucionales y comunitarios son un factor importante a la hora de adelantar procesos de transformación como los procesos colectivos;

D. Consolidación Institucional y Pedagogía para la Paz

1. Se recomienda al Centro Nacional de Memoria Histórica y a la Fuerza Pública, mantener el diálogo y la articulación que conduzcan a construir una memoria histórica integradora y plural que contribuya al reconocimiento y redignificación de todas las víctimas del conflicto armado, incluyendo a aquellos miembros de la Fuerza Pública condición de víctimas;
2. Posicionar y vincular programas y procesos que hayan significado experiencias exitosas en materia de pedagogía para la paz, cultura de paz y convivencia, en aquellos territorios que han recibido poca o nula información sobre los acuerdos de paz y sobre la práctica eficaz de los derechos humanos.