

## **VIGÉSIMO TERCER 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.

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 23 de enero de 2004, así como de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) del Consejo Permanente aprobada el 6 de febrero de 2004. Dicho Mandato ha sido ampliado y prorrogado en seis ocasiones, la última extendiendo el Mandato de la Misión hasta el 31 de diciembre de 2018.

En el marco de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) numeral 3, la MAPP/OEA consulta, previa 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, permitiendo y estableciendo así un ejercicio de coordinación y complementación de información entre las dos instancias de la OEA<sup>1</sup>.

La MAPP/OEA trabaja todos los días para apoyar la construcción de paz en Colombia. Esta labor la 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. En ese contexto, la información relacionada en el presente informe corresponde a los hallazgos de la SG/OEA a través de la MAPP/OEA mediante las labores de monitoreo y acompañamiento a los esfuerzos de construcción de paz en Colombia, durante el período comprendido entre el 1° de agosto de 2016 y el 31 de enero de 2017. Asimismo, de manera excepcional se hacen algunas menciones a hechos relevantes que extralimitan dicho marco temporal.

El soporte de la comunidad internacional es clave para que la MAPP/OEA cumpla con las actividades contenidas en su Mandato. Por ello, la SG/OEA agradece a los donantes y amigos de la MAPP/OEA, en especial a los países del Fondo Canasta quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión<sup>2</sup>. Así mismo la SG/OEA extiende su agradecimiento por las contribuciones de Corea, Suecia, Suiza, Turquía y la Unión Europea, así como a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia de Cooperación Alemana Internacional (GIZ), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA).

Durante el período comprendido entre el 1° de agosto de 2016 y el 31 de enero de 2017, la MAPP/OEA llevó a cabo un total de 959 misiones en terreno, en las cuales se llevaron a cabo actividades de monitoreo en 703 y se adelantaron labores de acompañamiento en las 256 restantes. Dichas misiones, en su totalidad, se desarrollaron en 203 municipios, 26 departamentos, y 524 centros

---

<sup>1</sup> El Informe de la MAPP/OEA presenta un análisis detallado de la situación de Colombia e incluye también algunas de las temáticas y preocupaciones identificadas por la CIDH, derivadas de su monitoreo de la situación general de derechos humanos y plasmadas en el Capítulo V de su Informe Anual de 2016 de seguimiento de recomendaciones a su Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia

<sup>2</sup> Al Fondo Canasta pertenecen Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido.

poblados, los cuales incluyen cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios.

## **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

La experiencia internacional ha enseñado que los procesos propios de la construcción de paz en una nación exigen tiempo y poseen trasfondos sociales de complejidad difíciles de abordar. Así, para la acometida de tales retos, no solo es fundamental el despliegue de esfuerzos institucionales de amplia magnitud por parte del Estado, sino el compromiso decidido de quienes deponen las armas, el alivio de la población que ha sufrido los efectos del conflicto, el acompañamiento de la sociedad, el convencimiento de las fuerzas políticas opositoras, y el firme respaldo de la comunidad internacional. Tales condiciones, son centrales para fortalecer y profundizar los procesos sociales intrínsecos a la firma de un acuerdo de paz, de cara a la consolidación de dinámicas sostenibles en el tiempo.

En ese orden de ideas, si bien se ha señalado que el acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) es irreversible, en esta fase de transición política y social la SG/OEA considera necesario continuar blindando el proceso de paz atendiendo a la necesidad de efectuar concesiones en los marcos de la justicia ordinaria y en la operación de mecanismos parlamentarios regulares. Asimismo, la SG/OEA considera importante evitar la dilación excesiva en la ejecución de los componentes del acuerdo de paz, teniendo en cuenta que tal retraso podría generar desconfianza e incertidumbre entre las comunidades afectadas y los diversos actores involucrados, así como eventuales brotes de violencia a nivel territorial.

De igual modo, dar pasos concretos en el desarrollo de lo acordado es la mejor garantía para que las circunstancias que dieron origen al conflicto no se repitan y se retorne a escenarios violentos. No basta con desactivar la confrontación armada, sino adoptar medidas concretas que busquen transformar las realidades locales. Hacer sólido el propósito de la paz, implica empezar a construir desde las bases, desde las zonas más afectadas, concentrando allí las mayores energías para que los efectos de la cesación del conflicto sean un hecho palpable en el diario vivir de la población.

Asimismo, la SG/OEA viene observando en el terreno que la concentración de las FARC-EP para su proceso de desmovilización, desarme y reincorporación, ha reavivado la existencia de vacíos de poder en los territorios, los cuales están siendo llenados por otros actores produciendo disputas y ataques contra líderes y defensores de derechos humanos. Se observa, en ese sentido, un reacomodo de personas que las comunidades identifican como disidentes de las FARC-EP, la expansión de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y la llegada de nuevos grupos armados ilegales atraídos por las rentas de economías legales e ilegales. En medio de las disputas, las afectaciones a las comunidades han aumentado, ocasionando nuevas afectaciones.

En este contexto se aprecia el resurgimiento de violencias comunes, sin la connotación política del pasado pero con el potencial de ocasionar un gran número de afectaciones. Grupos armados como el Clan del Golfo o Los Pelusos están cobrando notoriedad debido a su accionar contra la Fuerza Pública. Estos bandos forman estructuras con un accionar flexible y diferenciado, no homogéneas, que responden a circunstancias y contextos locales y regionales particulares, buscan reproducir escenarios de control coercitivo en ámbitos sociales de comunidades rurales y urbanas, impidiendo la consolidación de las bases organizativas comunitarias y la movilización social por la exigibilidad de sus derechos.

Paralelamente, como ha ocurrido en otros procesos de paz existen reductos de las FARC que no han depuesto las armas, mientras algunas disidencias se han integrado a grupos de delincuencia común. En ese sentido, asociado a la presencia de estas células disidentes se ha observado un accionar basado en la continuidad de acciones extorsivas y el reclutamiento de menores de edad; asimismo han circulado panfletos y cartillas con mensajes ideológicos y políticos justificando su permanencia en

armas. En las comunidades locales, sin embargo, sigue existiendo la percepción de que el vínculo con las economías ilegales como la del narcotráfico es la motivación primordial para no sumarse al proceso de desarme y desmovilización<sup>3</sup>.

La SG/OEA reitera su profunda preocupación por las amenazas y atentados contra dirigentes, líderes, lideresas, representantes de comunidades y personas defensoras de derechos humanos que ejercen reivindicaciones sociales en los territorios. Las continuas afectaciones sobre la vida de esta población, viene generando un grave impacto en el tejido social de las comunidades afectando fundamentalmente la organización, el ejercicio de derechos y su participación política, a la vez que pone en riesgo la implementación del proceso de paz.

La SG/OEA reconoce los avances que en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas viene realizando el Gobierno. A través de importantes iniciativas derivadas de la implementación del Acuerdo de Paz, se busca sustituir los cultivos ilícitos con un enfoque de desarrollo rural y asistencia. Sin embargo, este esfuerzo no está exento de retos a nivel local, tanto en su implementación como en el respeto de derechos colectivos y conflictos sociales en las zonas. La MAPP/OEA a solicitud del Gobierno nacional, ha acompañado algunos de estos procesos en los territorios, mediando los espacios de conformación de acuerdos entre las comunidades y representantes del Estado y acompañando la socialización de los preacuerdos en las regiones. La SG/OEA reitera su voluntad de continuar con este apoyo dada la importancia que revisten estos esfuerzos para el logro de la paz.

Tal como se advirtió en anteriores informes, uno de los efectos no deseados del proceso de paz es la aparición de nuevos conflictos sociales que se vienen manifestando con todo su rigor. Estos conflictos tienen bases comunes y expresiones que se pueden identificar de la siguiente manera: 1) intereses económicos y políticos en los diálogos locales para aterrizar los acuerdos de paz; 2) nuevas expresiones organizativas que colisionan con organizaciones tradicionales históricas en las zonas; 3) organizaciones más grandes que buscan imponerse frente a las más pequeñas de arraigo local; 4) tensiones entre campesinos y colectivos étnicos por acceso a tierras; y 5) expectativas y estigmatizaciones producto de la instalación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN).

De otro lado, la SG/OEA reconoce los avances en la Jurisdicción Especial de Paz como mecanismo alternativo y transitorio que pone su foco de atención en los derechos de las víctimas y resalta el desafío de consolidar un sistema de justicia transicional integral, en el cual el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) se interrelacione con otros mecanismos como la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010, la Ley 1448 de 2011 y los que se acuerden en el marco de las conversaciones que adelanta el Gobierno colombiano con el ELN.

### **1.1 Proceso de Paz con el ELN**

La continuidad de la etapa pública de negociación entre el Gobierno nacional y el ELN es un hecho esperanzador para el logro de la paz completa en el país. Con sus particularidades y dificultades propias, la Mesa de Conversaciones sigue avanzando y se mantiene invariable la voluntad de ambas delegaciones de alcanzar un acuerdo. Para ello, se han creado dos submesas de trabajo, una de participación y la otra de garantías y dinámicas humanitarias, las cuales vienen trabajando paralelamente.

---

<sup>3</sup> En relación al reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA) la CIDH ha reiterado la importancia de que se asegure un proceso de desvinculación formal de todos los NNA que se encuentran en las filas de las FARC, y que cualquier desvinculación informal de NNA violaría las obligaciones de protección a los NNA en los conflictos armados. Asimismo, concuerda con la MAPP/OEA en relación a la preocupación por las dinámicas de reclutamiento y utilización de NNA por parte de grupos armados ilegales a fin de controlar el territorio, en especial sobre el reclutamiento para la explotación sexual de niñas.

La SG/OEA saluda los avances realizados y exhorta a las partes a no cesar en el intento de encontrar una salida pacífica al conflicto. Teniendo en cuenta la coyuntura política y el proceso electoral que se avecina, es importante avanzar lo máximo posible tratando de ir implementando lo que se vaya acordando para darle más solidez, confianza y estabilidad al proceso, de tal manera que los progresos y acuerdos alcanzados sean recogidos y reconocidos por el próximo gobierno.

Asimismo, la SG/OEA considera que lograr medidas que mejoren la confianza, como acciones para disminuir los efectos del conflicto y/o bajar la intensidad de la confrontación armada, ganando el respaldo de la población, puede ser un verdadero catalizador de las conversaciones y también facilitaría los procesos de participación.

De la misma forma, es importante que desde una temprana etapa se aumente el conocimiento sobre el proceso. Al respecto la SG/OEA ha podido constatar que el bajo flujo de información a las autoridades regionales, locales y la sociedad civil sobre el avance de los diálogos no ha permitido un involucramiento más decidido de otros estamentos de la institucionalidad y la sociedad en su conjunto. En ese sentido, se hace un llamado con el fin de potencializar mecanismos efectivos para la participación desde la expresión de distintos intereses, visiones y expectativas.

Finalmente, la SG/OEA reitera su disposición para seguir acompañando el proceso de paz a través de mecanismos tanto administrativos como sustantivos, y alienta a los delegados del Gobierno nacional y el ELN a no cesar en los esfuerzos para procurar la paz, superar la polarización y disminuir la capacidad de factores que pueden hacer daño al proceso. Asimismo, hace un llamado para que la sociedad en su conjunto y la generosidad de la comunidad internacional sigan apoyando estos esfuerzos de paz.

## **2. MONITOREO A LOS CONTEXTOS DE CONFLICTO ARMADO Y CRIMINALIDAD**

La SG/OEA resalta el compromiso del Gobierno colombiano de continuar con una estrategia sostenida para enfrentar el fenómeno del crimen organizado, particularmente haciendo frente a aquellos grupos categorizados institucionalmente como Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO), mitigando así los riesgos que, como se ha empezado a observar, puede generar su accionar para la consolidación de la paz en los territorios. De igual forma, la SG reconoce el papel y compromiso de las Fuerza Pública en el proceso de implementación de los acuerdos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, sin desconocer que algunas comunidades perciben un mayor interés de su parte en brindar seguridad para la movilización y concentración de las FARC-EP en los Puntos de Preagrupamiento Temporal (PPT), ZVTN y PTN, que en mejorar y ampliar las condiciones de seguridad hacia el sector rural. En ese sentido, la población considera necesario que la Fuerza Pública continúe con el despliegue de sus tropas<sup>4</sup> en algunos de los territorios dejados por las FARC-EP para evitar que otros grupos armados ilegales copen esos espacios, aumentando la percepción de inseguridad en estas regiones del país.

Una de las principales preocupaciones en el período observado es que, paralelo a la salida de las FARC-EP de los territorios, los GAO, GDO, delincuencia común y otros grupos armados ilegales, han venido copando paulatinamente algunos de estos espacios. La percepción en esos territorios es que la Fuerza Pública no ha logrado posicionarse adecuada y eficientemente; incluso, en regiones como el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño se percibe una situación de abandono e inoperancia de la Fuerza Pública, relacionada con el proceso de paz con las FARC-EP. Así, en el imaginario de algunos

---

<sup>4</sup> El Ministerio de Defensa ha anunciado la instalación de estaciones de Policía en el corregimiento Bilbao del municipio de Planadas en el Tolima, corregimiento Juan José del municipio de Puerto Libertador en Córdoba, el corregimiento El Capricho en el departamento del Guaviare y Medellín del Ariari en el departamento del Meta.

pobladores, el Gobierno nacional no estaba adelantando acciones militares en algunas regiones con el fin de no entorpecer el proceso.

## **2.1 Expansión de los fenómenos de violencia: llegada del Clan del Golfo<sup>5</sup> a otras zonas**

La SG/OEA observa con inquietud la dinámica de ocupación territorial que viene adelantando el Clan del Golfo, así como el impacto que han tenido sus acciones contra la comunidad y la Fuerza Pública. Respecto a esta dinámica, se identifican dos tendencias diferenciadas según se trate de zonas rurales o urbanas.

En las áreas rurales la dinámica es cambiante, se identifican escenarios de confrontación, cooperación o no agresión con otros actores armados ilegales por ocupación de nuevos territorios. Respecto a dinámicas de confrontación, se han identificado enfrentamientos entre el Clan del Golfo y el ELN en las subregiones chocoanas del Alto, Medio y Bajo Baudó, así como en el Bajo San Juan y en la región de La Mojana, en límites entre los departamentos de Bolívar y Sucre. En lo referente a relaciones de cooperación, o pactos de no agresión, se ha recibido información sobre presuntos acuerdos entre el Clan del Golfo y el ELN para la explotación de minería ilegal en el Bajo Cauca antioqueño y el Sur de Bolívar, en límites entre los municipios de Santa Rosa del Sur y Simití. Por su parte, en la región del Catatumbo, persisten las relaciones económicas entre el Clan del Golfo y Los Pelusos<sup>6</sup>, pese a que estos se encuentran en un proceso de recambio en sus liderazgos a raíz de los golpes que han recibido por parte de las autoridades colombianas.

Por otro lado, en las áreas urbanas, especialmente en las ciudades capitales, la estrategia ha apuntado al establecimiento de redes fragmentadas con múltiples contactos a través de la cooptación de pequeñas bandas delincuenciales, sin que esto implique disputas o grandes enfrentamientos que puedan llamar la atención de las autoridades. En este escenario, el objetivo es el control de puntos de expendio de sustancias psicoactivas, el cobro de extorsiones al comercio y, en algunos casos, acciones de sicariato. Dicha estrategia ha resultado beneficiosa para los grupos armados ilegales, ya que aunque las autoridades centran sus esfuerzos en atacar y desmantelar las economías y redes criminales, no han logrado influir en la afectación a las estructuras jerárquicas que lideran el grupo.

En paralelo la SG/OEA ha observado un cambio en el control que está ejerciendo el Clan del Golfo sobre las comunidades que habitan en sus zonas de influencia. Este control se venía expresando en términos del cobro de extorsiones y la imposición de restricciones a la movilidad, entre otras afectaciones. Sin embargo, en el período que comprende este informe, llama la atención el apoyo a acciones de movilización social, dinámica que no se había presentado previamente<sup>7</sup>.

Respecto a las acciones armadas del Clan del Golfo, se percibe que su beligerancia está cada vez más direccionada contra miembros de la Fuerza Pública. En el mes de diciembre, se registraron hostigamientos contra miembros de la Policía Nacional en Zaragoza, Antioquia, y la ejecución del “Plan Pistola”, a raíz del cual fueron asesinados integrantes de esta institución en los municipios de Apartadó, Cisneros, San Jerónimo, Valdivia y Puerto Valdivia en el departamento de Antioquia. Al respecto, se evidencia la capacidad armada del Clan del Golfo en el sostenimiento de varios contactos

---

<sup>5</sup> En el presente informe se hará referencia al Clan del Golfo, entendido como el nombre que el Gobierno colombiano le dio a este Grupo Armado Organizado. No obstante, en el territorio de influencia, instituciones y comunidades lo reconocen como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), los Gaitanistas o Los Urabeños.

<sup>6</sup> En el presente informe se hará referencias a Los Pelusos, entendido como el nombre que el Gobierno colombiano le ha designado al grupo que en el territorio, las comunidades y las instituciones, reconocen como una disidencia del Ejército Popular de Liberación (EPL), guerrilla que se desmovilizó en los años 90.

<sup>7</sup> El ejemplo más significativo fue la convocatoria a mediados del mes de noviembre a la “Marcha por la Paz” en las regiones de Urabá y el Bajo Cauca antioqueño, en la que el Clan del Golfo ofreció apoyo logístico para que pobladores del Bajo Cauca, el Sur de Córdoba y La Mojana participaran, e incluso, presionó la asistencia de comunidades y autoridades a la marcha.

armados con miembros del Ejército Nacional y la Policía Nacional en Puerto Libertador, Córdoba; Atrato, Chocó; Barbacoas, Nariño; y Zaragoza y San Pedro de Urabá, en Antioquia.

## **2.2 Situación de Los Pelusos, Norte de Santander**

Respecto al GAO Los Pelusos, la SG/OEA ha identificado que las comunidades que habitan en la región del Catatumbo en Norte de Santander, han evidenciado un fortalecimiento y el incremento de su actividad armada y política. Particularmente en los municipios de Hacarí, Tibú, San Calixto, Sardinata y El Tarra, la SG/OEA ha identificado mayores niveles de afectación a la población civil, expresados en la extorsión para el control de rentas y homicidios selectivos. Asimismo, durante la jornada electoral del plebiscito hubo fuerte vigilancia por parte de Los Pelusos en puestos de votación urbanos y rurales de El Tarra y Tibú, así como amenazas posteriores a líderes y lideresas de estos municipios que participaron en la pedagogía del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, y en la movilización de votantes para el plebiscito.

Por otro lado, frente a su relacionamiento con los demás actores armados ilegales que tienen presencia en la zona, entre los meses de agosto y septiembre de 2016 la percepción dominante por parte de la población civil fue que la relación entre Los Pelusos, el ELN y las FARC-EP, estaba alcanzando un punto alto de tensión. La inestabilidad en la dirigencia de Los Pelusos, sumada a acciones violentas como amenazas, extorsiones y listados de “limpieza social”, generaron presuntos llamados de atención por parte del ELN hacia Los Pelusos y un distanciamiento político entre ambos grupos. Por el contrario, en octubre de 2016 se evidenció un alto nivel de articulación entre las FARC-EP, el ELN y Los Pelusos, al menos en el municipio de Tibú. En el casco urbano de este municipio, por ejemplo, se reconocía la presencia de milicianos de los tres grupos, cuya articulación permitió establecer acuerdos para el pago de extorsiones en distintos sectores y de manera diferenciada. Este tipo de acuerdos también se habrían establecido para la construcción de listados de personas que los grupos declaraban objetivo militar.

## **2.3 Dinámicas territoriales de las zonas dejadas por las FARC-EP**

La SG/OEA identifica que en aquellos territorios de donde las FARC-EP han salido o se han desplazado hacia las ZVTN o los PTN, a pesar de las percepciones positivas persiste un sentimiento de incertidumbre dentro de las comunidades locales. Así, sumado a que las comunidades manifiestan no tener claridad sobre las dinámicas que se han venido presentado, especialmente sobre las condiciones de seguridad, reacomodos territoriales de antiguos integrantes de las FARC-EP y la presencia de nuevos grupos armados ilegales, aún continúa la percepción y el sentido de afectación, sobre todo respecto a aquellos actos que generan un impacto negativo en la actividad socioeconómica de los territorios<sup>8</sup>. A pesar de esto, la SG/OEA reconoce los esfuerzos que ha hecho el Gobierno nacional para fortalecer la presencia del Estado en los territorios en donde es evidente la salida de las FARC-EP como actor armado. Resalta por ejemplo, el refuerzo de la Fuerza Pública en Ituango, Antioquia, y en el corregimiento de Saiza en el municipio de Tierralta, Córdoba, para evitar la incursión de nuevos actores ilegales.

Por otro lado, en algunos lugares donde se concentraba la presencia e influencia territorial de las FARC-EP, la SG/OEA observa la percepción generalizada sobre la presencia de otros grupos armados ilegales. Así, según la versión de las comunidades, esa nueva presencia o reacomodo responde a motivos netamente económicos que estarían ligados a la presencia de cultivos ilícitos y minería ilegal. De este reacomodo se desprenden varias dinámicas; por un lado, las comunidades argumentan que se

---

<sup>8</sup> En esta instancia, las comunidades resaltan la continuidad de afectaciones asociadas a la ejecución de extorsiones, llamadas comúnmente y a nivel local como “vacunas”.

dio un escenario de facilitación por parte de las FARC-EP para la llegada de otras estructuras a sus antiguos territorios de influencia. En este escenario los cambios en el control se están dando en calma y con procesos que parecen articulados entre las FARC-EP y el ELN, como se percibe en el Catatumbo y el Bajo Cauca. Esta misma idea es compartida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Al respecto, la Comisión concuerda con la MAPP/OEA en cuanto al impacto de estas dinámicas en el tejido social, su organización y los derechos humanos de las comunidades, lo cual representa un obstáculo a la implementación del Acuerdo de Paz.

Paralelamente, se presenta el caso de las denominadas disidencias, cuya presencia se evidencia en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño, con la creación del grupo Nuevo Orden; en San Vicente del Caguán, Caquetá, con el grupo conformado bajo el liderazgo de alias “Mojoso”<sup>9</sup>; y en Guaviare con la estructura antiguamente conformada por el Frente 1°. Bajo este escenario, se han presentado expulsiones o separaciones hechas por las FARC-EP de miembros no comprometidos con el proceso, como ocurrió en los departamentos de Meta y Guaviare. Así mismo, las comunidades han identificado dinámicas relacionadas con milicianos que se denominan miembros de las FARC-EP, pero que no han sido tenidos en cuenta en el proceso y quienes continúan participando en actividades relacionadas con economías ilegales<sup>10</sup>.

En relación con el departamento del Guaviare, la SG/OEA identifica una importante expansión territorial por parte del antiguo Frente 1° de las FARC-EP, declarado disidente en el marco del proceso de negociación entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Esta se ha realizado a través de estrategias de control territorial en veredas lejanas y con débil presencia institucional, con presencia de cultivos ilícitos afectando especialmente a las comunidades indígenas<sup>11</sup>. También, se ha identificado una importante expansión territorial de las disidencias del Frente 7° de las FARC-EP, consolidándose en el sur del Meta, especialmente en el municipio de La Macarena.

Al respecto, existe una inquietud por parte de la SG/OEA frente al impacto comunitario de afectaciones producto de cobros extorsivos y amenazas a quienes se niegan a pagar dichos cobros, reclutamiento forzado, uso de minas antipersonal (MAP) y artefactos explosivos improvisados (AEI), control de la circulación vía terrestre o fluvial, entre otros. Dentro de sus fuentes de financiación se destaca el control del narcotráfico, y los cobros extorsivos a comerciantes, ganaderos y al transporte por vía fluvial. La SG/OEA resalta paralelamente que se han encontrado casos en los que el fenómeno de las denominadas disidencias puede confundirse con el de la presencia de bandas delincuenciales, que además usan dicha nombre para generar temor en las comunidades.

Por otro lado, en algunos territorios las comunidades han manifestado la presencia de conflictos internos entre mandos medios de las FARC-EP, no identificados como disidencias. Dicha situación inquieta a los pobladores locales y es identificada como un factor de riesgo, dadas las potenciales consecuencias colaterales que pueda tener el resquebrajamiento de la unidad al interior de la guerrilla sobre el proceso de dejación de armas, las condiciones de seguridad de los futuros excombatientes, y la seguridad de la comunidad como tal. Estos casos se han identificado en los municipios de Codazzi, Cesar; Fonseca, Guajira; y Belén de los Andaquíes, Caquetá.

## **2.4 Aproximaciones a las dinámicas territoriales del ELN**

La SG/OEA reitera la dinámica descrita en anteriores informes sobre la llegada del ELN a los antiguos territorios de influencia de las FARC-EP. En ese posicionamiento y control se identifican

---

<sup>9</sup> Se entregó a las autoridades en marzo de 2017.

<sup>10</sup> Esto se evidencia en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño.

<sup>11</sup> A partir de esta expansión, y en consecuencia con su histórico control territorial, el Frente 1° controla un amplio corredor fluvial que abarca los ríos: Guaviare, Unilla, Itilla, Vaupés, Inírida e incluso Apaporis.

dinámicas de copiamiento gradual del ELN por medio de la articulación con las FARC-EP, o bajo lógicas de disputa territorial con otros actores como el Clan del Golfo.

De esta estrategia de copiamiento, es evidente que el ELN ha logrado establecerse gradualmente, sin mayor visibilización, como actor hegemónico en antiguas zonas compartidas con las FARC-EP. Por ejemplo, en los municipios de Barrancas, Guajira; Samaniego, Barbacoas y Santa Bárbara de Icuandé, Nariño; Amalfi y Remedios, Antioquia; y Santa Rosa del Sur, Bolívar, se ha conocido que miembros del ELN han empezado a consolidarse en veredas y corregimientos que anteriormente facilitaban rentas a las FARC-EP, relacionadas con narcotráfico, minería y extorsión. En contraproposición, en otras regiones, la presencia de miembros del ELN ha generado cambios abruptos en las comunidades en cuanto no se registraba presencia de esta guerrilla. Este es el caso particular de varios municipios del departamento de Vichada, o el municipio de Riosucio, Chocó.

Respecto al relacionamiento del ELN con las comunidades, la SG/OEA ha identificado a partir de testimonios ciertas retóricas y prácticas percibidas como hostiles por parte de dicho grupo guerrillero; en consecuencia, dicha guerrilla es observada por las comunidades como un actor menos propenso al diálogo. Tal situación ha forjado un temor general y ha impactado de manera significativa los procesos organizativos relacionados con la intermediación de disputas y normas de convivencia. Bajo este escenario, el impacto socio cultural más fuerte lo registran las formas organizativas y de autogobierno propias de las comunidades indígenas y afrodescendientes, las cuales se han visto deslegitimadas y supeditadas al control que ejerce e impone el actor armado. Esto vulnera abiertamente los derechos colectivos de estas comunidades y, a su vez, abre profundas fracturas y mayores problemas al interior de las mismas<sup>12</sup>.

Por otro lado, la SG/OEA ha identificado que en las zonas en las que el control del ELN ha sido histórico, el interés ha sido la organización de la base social y el trabajo político con las comunidades, de cara a su eventual participación en el proceso entre el ELN y el Gobierno nacional. En estas zonas también se identifica un aumento en el nivel de hostilidades de parte de esta guerrilla expresado en ataques a la población civil, la Fuerza Pública y la infraestructura petrolera.

Se destacan igualmente acciones contra la Fuerza Pública en los departamentos de Casanare, Arauca, Norte de Santander y Cesar, a través de los llamados “plan pistola”; ataques a estaciones de policía y secuestros. Con relación a los atentados contra la infraestructura petrolera, la estrategia predominante sigue siendo la voladura de tramos de los oleoductos Trasandino en Nariño, y Caño Limón-Coveñas en Arauca y Norte de Santander.

## **2.5 Afectaciones a la población: amenazas para la paz territorial**

La SG/OEA reconoce el trabajo del Estado colombiano en cuanto a la implementación de medidas de protección y desarrollo de espacios interinstitucionales para tratar amenazas y riesgos que han venido denunciando líderes sociales, defensores de derechos humanos y diversos representantes populares y locales. Así, instituciones como la Unidad Nacional de Protección (UNP), entidades del gobierno local y departamental, y la Fuerza Pública, han facilitado espacios de interlocución y medidas preventivas de protección para aminorar el riesgo de afectación frente a posibles retaliaciones,

---

<sup>12</sup> En julio de 2017 la CIDH sostuvo una audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado en la que se informó sobre su invisibilidad y sobretodo de la falta de implementación del “Capítulo Étnico” del Acuerdo de Paz. Las organizaciones apuntaron que la falta de políticas públicas con enfoque étnico y de género ha agravado la situación de estas poblaciones en la región del Pacífico. Las organizaciones hicieron referencia al paro cívico de Buenaventura llevado a cabo este año e indicaron que fue un reclamo de acceso a fuentes laborales, vivienda, agua potable, educación, salud y otros derechos económicos, sociales y culturales. Denunciaron que esta protesta pacífica fue reprimida con uso excesivo de la fuerza por medio del ESMAD (Escuadrón Móvil Antidisturbios), dejando a 19 personas heridas con armas de fuego.

particularmente respecto a actividades de participación ciudadana y denuncia comunitaria. Al respecto, sin embargo, la SG/OEA reitera su profunda preocupación por las amenazas y asesinatos que siguen produciéndose contra dirigentes, líderes comunitarios, personas defensoras de derechos humanos, y representantes de diversos colectivos sociales en las regiones. En ese sentido, las continuas afectaciones sobre la vida de esta población han generado en algunos territorios un debilitamiento de los procesos organizativos y comunitarios, principalmente en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Meta y Caquetá<sup>13</sup>.

Por su parte, la CIDH lamentó el aumento de asesinatos de miembros de esta población en los últimos meses del 2016 y notó, con preocupación, un aumento en la vulnerabilidad frente a esta violencia por parte de líderes campesinos, indígenas y afrocolombianos. Esta tendencia, según la Comisión, se ha mantenido también a lo largo del año 2017. Al respecto la SG/OEA ha identificado la imposibilidad de identificar un patrón o tendencia nacional que explique todos los casos de violencia. Sin embargo, se resaltan ciertos rasgos tendenciales en las hipótesis generalmente dadas para explicar los hechos violentos. Dichos rasgos se relacionan con: 1) la denuncia del líder o lideresa frente a la llegada de un actor armado a la zona; 2) las denuncias públicas por el mal manejo de recursos públicos o la reivindicación de derechos comunitarios frente al uso de recursos naturales y defensa del territorio; 3) el trabajo político en función de la pedagogía para la paz; 4) el trabajo comunitario para la creación de nuevos espacios y/o movimientos representativos; y, finalmente, 5) la existencia de liderazgos cuya labor ponen en evidencia y riesgo el flujo de la economía ilegal de la zona que beneficia directamente al actor armado ilegal.

Respecto a las afectaciones dirigidas contra mujeres y niñas, la SG/OEA reitera que continúan actos deliberados de violencia basada en género, en el marco del conflicto armado en Colombia. Las afectaciones dirigidas a mujeres y niñas se relacionan con actos de violencia sexual, instrumentalización, amenazas, desplazamientos forzados y asesinatos selectivos<sup>14</sup>. Del monitoreo, se ha identificado que las dinámicas que generan una liquidez económica en las comunidades, generan un incremento de la presencia de hombres en los territorios, acentuando el riesgo de que ocurran hechos de violencia dirigidos contra mujeres y niñas. Por ejemplo, en algunos territorios, el Clan del Golfo ha priorizado el reclutamiento e involucramiento de mujeres en sus estructuras armadas ilegales para desarrollar diferentes acciones ilegales que van desde proveer de información, participar en lavado de activos, actuar como jefe de grupos sicariales, entre otros.

---

<sup>13</sup> En la audiencia solicitada por el Estado a la CIDH sobre la investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, el Estado presentó información sobre avances en el desarrollo y la implementación de políticas públicas integrales para la protección de personas defensoras de derechos humanos basadas en los ejes de prevención, protección y judicialización. El Estado manifestó la alta importancia de las garantías a la labor de las personas defensoras de derechos humanos para el real éxito del proceso de paz, y reconoció a las personas defensoras como aliadas indispensables, constructoras de paz y participantes activos de la solución política y civilizada del conflicto armado. Por su parte, las organizaciones participantes destacaron la persistencia de la estigmatización, persecución y violencia en contra de personas defensoras de derechos humanos, a pesar de la firma de los Acuerdos de Paz. Destacaron, en ese sentido, la falta de enfoques diferenciadores en el desarrollo de los análisis de riesgo y de los esquemas de protección, adecuados a la realidad de los líderes y lideresas afrodescendientes, LGBT, entre otros. Asimismo, evidenciaron la persecución continua contra los integrantes del movimiento Marcha Patriótica, y denunciaron la posición “negacionista” del Estado, que no reconoce la persistencia de grupos paramilitares; no da cuenta en sus investigaciones de las estructuras criminales detrás de la violencia; y se niega a reconocer el carácter sistemático de la violencia (CIDH, Audiencia sobre investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia, 21 de marzo de 2017).

<sup>14</sup> Al respecto, la SG/OEA, a través de las labores de monitoreo adelantadas por la MAPP/OEA, ha identificado que la violencia sexual contra las mujeres y niñas, perpetuada por actores armados que toman parte en el conflicto, continúa siendo una práctica recurrente en distintos territorios. A diferencia de los actos de violencia sexual que solían presentarse como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura, en la actualidad se identifican actos deliberados de violencia sexual, cometidos individual y premeditadamente por los miembros de grupos armados.

Esta misma preocupación es compartida con la CIDH, particularmente a partir de la observación del sub-registro en relación a los delitos de violencia sexual y sus altos índices de impunidad. En tal dirección, la CIDH considera de suma importancia que en el marco de la JEP se procese la información que ya hace parte de los procesos adelantados en las diferentes jurisdicciones y así evitar la revictimización. Asimismo, resulta importante para la Comisión habilitar espacios adecuados para atender la toma de declaraciones en un espacio de confidencialidad y con enfoque diferencial de género para la rendición de nuevos testimonios o denuncias y el acompañamiento necesario en estos casos.

Por otro lado, la Misión ha identificado que continúa el riesgo de amenazas e intimidaciones contra las mujeres lideresas e integrantes de organizaciones de mujeres por el ejercicio de actividades relacionadas con la defensa y promoción de derechos humanos. Estas intimidaciones, se dirigen contra los miembros de su núcleo familiar, especialmente contra sus hijos e hijas, poniendo de manifiesto que estos también pretenden una afectación a los bienes y relaciones que las mujeres consideran valiosas e importantes; estas dinámicas se ubican observan particularmente en municipios como Barrancabermeja, Santander; y Vistahermosa, Meta.

Frente al tema del reclutamiento, la SG/OEA resalta su inquietud por las dinámicas de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) como una estrategia de los grupos armados ilegales para tomar mayor control de los territorios. En ese sentido se destaca el hecho que la utilización de NNAJ se puede diferenciar en función de roles sociales y de género. Al respecto, en algunos territorios se ha identificado una estrategia adelantada por grupos armados ilegales que consiste raptar niñas entre los 10 y 13 años de edad, con el fin de cumplir el rol de compañeras sentimentales de los hombres del grupo; posteriormente las niñas son explotadas sexualmente y le son asignadas labores domésticas al interior del grupo. Por su parte, los niños y jóvenes son utilizados como informantes o cobradores de extorsiones, tendientes a realizar labores mucho más operativas.

Frente a la presencia del Clan del Golfo, en municipios del Sur de Córdoba se percibe una tendencia en el aumento en el uso de NNAJ. En el territorio se menciona este fenómeno haciendo referencia al “ingreso voluntario” de los NNAJ al grupo, como una opción para conseguir ingresos ante la falta de oportunidades académicas y laborales. Sin embargo, el discurso de los grupos ha cambiado en cuanto han empezado a acrecentar sus amenazas sobre la reactivación del reclutamiento forzado, particularmente si los NNAJ no se incorporan de manera voluntaria. Lo anterior, como resultado de su necesidad de fortalecerse para aumentar su control y evitar la llegada de otros grupos en las zonas dejadas por las FARC-EP.

De igual forma, se evidencia un incremento en los casos de reclutamiento de NNAJ por parte de facciones de las FARC-EP que decidieron no acogerse al proceso de paz. Al respecto, en zonas como el municipio de Miraflores, Guaviare, se ha podido evidenciar un alto índice de reclutamiento de NNAJ por parte de ex miembros del Frente 1° de las FARC-EP. Según las percepciones recabadas en los territorios, la falta de oportunidades educativas y de empleo es el principal dinamizador de este fenómeno, por lo que atender estos factores económicos estructurales que realimentan la vinculación de personas a grupos armados al margen de la ley se constituye en uno de principales desafíos de la institucionalidad en la materia. Como ya se ha mencionado, la dinámica de salida de las FARC-EP de sus antiguas zonas de influencia ha generado el interés de otros actores armados ilegales por llegar a esos territorios; bajo esta lógica, el reclutamiento de NNAJ es un fenómeno que, de no ser atendido desde sus factores estructurales, podría intensificarse en regiones como Norte de Santander, el Sur del Cesar, el Sur de Bolívar y Chocó, entre otros.

## **2.6 Percepciones de acciones del Estado frente a las condiciones de seguridad**

La SG/OEA, mediante las labores de monitoreo realizadas por la MAPP/OEA, ha identificado algunas percepciones dominantes en relación con las acciones del Estado en materia de seguridad en zonas de antigua influencia y concentración de las FARC - EP. En algunas de estas, por la alta concentración de cultivos de coca (como Puerto Concordia, Meta; El Paujil, Caquetá; Argelia, El Tambo, Buenos Aires y Piamonte, Cauca; y Orito, Putumayo) y de marihuana (como Corinto, Miranda y Toribío, Cauca) la presencia de la Fuerza Pública se asocia directamente a la existencia de procesos de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito. En otras zonas, como el departamento de Putumayo, dicha presencia es asociada a la protección de infraestructura petrolera y no propiamente a la seguridad de las comunidades.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que dentro de las acciones adelantadas en el marco de la mesa de diálogo entre el Gobierno colombiano y el ELN no se incluye, hasta el periodo reportado, un cese de hostilidades bilateral, el Estado continúa desarrollando acciones militares contra las estructuras de este grupo. Sin embargo, en aquellas zonas en las que la presencia de las FARC-EP y el ELN varía de una vereda a otra, (e.g. El Bagre, Anorí y Amalfi, Antioquia; Arauquita, Arauca) la SG valora la forma con la que ha venido actuando la Fuerza Pública, a fin de evitar la ejecución de acciones que puedan poner en riesgo la estabilidad del proceso de dejación de armas de las FARC-EP.

Paralelamente, la SG no ha identificado tensiones fuertes entre las FARC-EP y el Ejército Nacional; incluso en zonas como Dabeiba, Antioquia, la coordinación entre estas es visible. Asimismo, en zonas donde esta coordinación no ha resultado tan evidente, se ha acudido a mecanismos de articulación facilitados por otras instituciones, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el Catatumbo, o el propio Consejo de Seguridad Municipal en Anorí, Antioquia. Así, aunque se percibe menor operatividad por parte de la Fuerza Pública en las zonas que estarían siendo dejadas por las FARC-EP y en las que estaría intentando entrar el ELN, se identifica un aumento en la presencia de Ejército Nacional, justamente para impedir el posicionamiento de esta guerrilla. Esta dinámica se ha identificado principalmente en municipios del departamento de Norte de Santander como Convención y El Tarra, y en el departamento Chocó en San José del Palmar, Sipí y Litoral del San Juan.

En el marco de las acciones del Estado, preocupan aquellas capturas masivas de líderes comunitarios señalados como colaboradores o miembros de las FARC-EP o del ELN, en las que tras el avance de los procesos judiciales, no se encuentran evidencias que prueben vínculos o pertenencia al grupo armado señalado. A finales del mes marzo se registraron casos en el sur de Bolívar y de Córdoba en los que, según las comunidades, se presentaron capturas de líderes sociales y comunitarios que vienen desarrollando procesos organizativos en el territorio. Asimismo, este año la CIDH ha expresado preocupación por el uso excesivo de la fuerza en el marco de protestas relacionadas con la inseguridad ciudadana y la falta de cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado respecto al acceso a derechos económicos y sociales.

Respecto a las estrategias del Estado para contrarrestar los GAO, la SG/OEA valora las reiteradas acciones que han favorecido el debilitamiento de dichas estructuras. Específicamente frente al caso de Los Pelusos, se resalta la captura de Guillermo León, alias *David León*, en la ciudad de Medellín, considerado como el reemplazo de Víctor Ramón Navarro, alias *Megateo*, dado de baja por la Fuerza Pública en el Catatumbo en el segundo semestre de 2015.

Se subraya también la continuidad de la Operación Agamenón, que completa dos años de implementación con el fin de desarticular al denominado Clan del Golfo. Pese a que Dairo Antonio Úsuga, alias *Otoniel*; Luis Orlando Padierna, alias *Inglaterra*; y Roberto Vargas, alias *Gavilán*, tres objetivos principales en el marco de la operación, continúan en libertad, el balance da cuenta de permanentes acciones en contra de este grupo, no sólo en la región de Urabá sino también en otras zonas del país, en el marco de las funciones de la Fuerza Pública con competencia para contrarrestar este fenómeno criminal.

Las operaciones de la Policía Nacional, el Ejército Nacional y la Armada Nacional en los puertos marítimos de Cartagena, Barranquilla y Tumaco, han logrado el decomiso de importantes cargamentos de cocaína de propiedad del Clan del Golfo, que se encontraban listos para ser enviados a Centroamérica. Así mismo, resaltan los operativos que permitieron la incautación de caletas con armamento entre los municipios de Cáceres y Caucasia en Antioquia, así como en Mapiripán, Meta y Turbo, Antioquia.

Por otro lado, la SG/OEA reconoce y valora el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria<sup>15</sup> como una estrategia de las Fuerzas Armadas para evitar el surgimiento de nuevos grupos o el crecimiento de algunos ya existentes, incluyendo posibles disidencias de las FARC-EP que intenten controlar las rentas provenientes del narcotráfico, la extorsión, la minería ilegal, el contrabando y el tráfico de personas. Este es entendido como un paso de las Fuerzas Armadas hacia su modernización, en un escenario de posconflicto y con la responsabilidad de consolidar los avances logrados en materia de seguridad en 160 municipios colombianos, a través del anterior plan llamado Espada de Honor.

### **3. MONITOREO A LAS CONFLICTIVIDADES SOCIALES, ACTUALES Y POTENCIALES, EN LOS TERRITORIOS**

La SG/OEA reconoce el esfuerzo del Gobierno colombiano, liderado por la Presidencia de la República, por dar atención a los conflictos sociales que emergen en el contexto nacional y regional, apostando por una estrategia interinstitucional de alto nivel para el análisis, prevención y seguimiento de los conflictos sociales.

#### **3.1 En materia de tierras y territorios**

La SG/OEA valora la preocupación del Gobierno colombiano por mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan la ruralidad colombiana. Esta intención sin embargo debe materializarse en políticas claras, dignificantes y diferenciadas, ejecutadas en un corto plazo y con miras a su sostenibilidad posterior. Así, por ejemplo, tal como se mencionó en el *XXII Informe Semestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia* de la OEA, persisten algunas las tensiones entre campesinos y colectivos étnicos por el acceso a tierras en gran parte del territorio nacional<sup>16</sup>. Actualmente, dichas tensiones han escalando en aquellos territorios donde se han establecido las ZVTN y PTN al interior de territorios colectivos étnicos, o en territorios ancestrales en proceso de saneamiento o ampliación. Este es el caso del municipio de La Paz, Cesar; Vigía del Fuerte, Antioquia; Riosucio, Chocó; Tumaco, Nariño; Tierralta, Córdoba. Algunos casos, también, están relacionados con peticiones de constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en áreas con presencia de población étnica, como la Serranía del Perijá o el Nudo de Paramillo.

En esa misma línea, la SG observa que la falta de esclarecimiento sobre la propiedad de la tierra genera temor en comunidades rurales donde existió una presencia histórica de las FARC-EP. Dichos territorios, en su momento, fueron habitados por campesinos sin tierra con el consentimiento del grupo armado; estas mismas comunidades, ubicadas en departamentos como Meta y Tolima, temen

---

<sup>15</sup> Entró en vigencia el 1 de enero de 2017.

<sup>16</sup> Un ejemplo de ello es la situación que se presenta en el municipio de Tumaco, Nariño, donde se encuentra el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, constituido por 42 comunidades afrodescendientes, y la Asociación de Juntas Comunitarias de los Ríos Mira, Nulpe y Mataje (ASOMINUMA), constituida por colonos campesinos desplazados por la violencia desde la década de los 90. Así, la llegada de población campesina al territorio del Consejo Comunitario es percibida como un obstáculo para el ejercicio de los derechos territoriales de las autoridades étnico-territoriales, lo cual ha generado diversas tensiones, aún latentes, entre campesinos y afrodescendientes.

actualmente que ante la desmovilización de las FARC-EP sean despojados de nuevo de las tierras que han habitado y cultivado, viéndose una vez más afectados y en condición de desplazamiento. Asimismo, tal situación de incertidumbre afecta a diversos territorios colectivos étnicos, en cuyo lindero se dio el asentamiento de comunidades campesinas sin tierra, desplazadas a raíz del accionar de actores armados ilegales. Actualmente, tal escenario de tensión se ha incrementado, especialmente frente a la ejecución de planes de desarrollo territorial, en departamentos como Cesar, Nariño, Cauca y Chocó.

Por su parte, en diversos consejos comunitarios ubicados en el pacífico colombiano, en donde se adelantan actividades de minería ilegal en conjunto con minería de origen ancestral y artesanal, se evidencia un incremento en las tensiones entre las comunidades y nuevos actores armados con intenciones en el ejercicio de control sobre la actividad minera. La ausencia de regulación, que de alguna manera había sido concertada con el actor armado hegemónico en cada una de las regiones, y la aparición de nuevos actores, generan en ese sentido fuertes afectaciones sociales y medioambientales dentro de los territorios<sup>17</sup>. Asimismo, con la salida de las FARC-EP, la tala y quema de bosques y selvas dentro de zonas de especial protección (como las reservas forestales y los Parques Nacionales Naturales - PNN), se ha constituido en una problemática de alto impacto ambiental. Así, la deforestación se ha venido haciendo con el fin de ampliar potreros, abrir nuevas fincas y establecer nuevas zonas de cultivos ilícitos, contrabando de recursos forestales y comercialización de tierras, sobre todo en zonas donde el grupo subversivo restringía tales actividades.

### **3.2 Afectaciones sociales frente a la implementación de políticas públicas en territorios**

Las comunidades resienten la intensificación de la política de erradicación forzada de cultivos ilícitos, tras la expectativa derivada del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, en el que se propone una salida concertada, dialogada y gradual a dicha situación. En ese sentido, la SG observa que dicha distancia entre el acuerdo formal y la implementación práctica de estrategias genera desconfianza e incredulidad sobre las acciones del Gobierno nacional entre las comunidades locales. Al respecto existen regiones, sobre todo en las *zonas de colonización* en los departamentos de Meta, Guaviare, Putumayo y Nariño, donde gran parte de la población depende exclusivamente de los cultivos ilícitos, en atención a que en estas se dificulta el acceso a bienes y servicios<sup>18</sup>. Allí, a través de los ingresos obtenidos de los cultivos ilícitos muchas familias pueden costear la canasta familiar, así como tratamientos médicos y la educación secundaria y universitaria de sus hijos.

Así, ante la dependencia económica generada por los cultivos ilícitos dada su alta rentabilidad sin necesidad de contar con una infraestructura vial adecuada, la respuesta de las comunidades ha sido la oposición a la política de erradicación forzada. Esta se ha manifestado de formas tanto pacíficas como violentas, o incluso con acuerdos de facto con la Fuerza Pública. A lo anterior, se suma que actualmente, y en el marco temporal del presente informe, tal situación no se escapó ni se escapa de la

---

<sup>17</sup> Un ejemplo de dichos impactos se dan en el marco de la entrada de NNAJ a las minas, el control de la prostitución al interior de los territorios colectivos donde se adelantan acciones mineras; y la regulación de las formas de participación en días o jornadas para la comunidad, así como en los días de no minería para que la sedimentación del río permita actividades sociales y culturales en el mismo.

<sup>18</sup> Por *zonas de colonización* se entienden aquellas áreas territoriales rurales donde tuvieron lugar las sucesivas corrientes de colonos, expulsados por los continuos conflictos agrarios y políticos

participación de actores armados ilegales como las FARC-EP (antes de su desmovilización), el ELN o el Clan del Golfo, quienes interfieren de diversas formas de acuerdo al contexto territorial<sup>19</sup>.

De la misma forma, una de las preocupaciones más recurrentes de las comunidades es la falta de información clara frente a la política de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos. Como ellos mismos refieren, por una parte el Gobierno nacional firmó los Acuerdos de La Habana donde se compromete al establecimiento del Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS), en cuya ejecución se vienen firmando acuerdos locales y se ha programado la sustitución de aproximadamente 50.000 hectáreas; por otra parte, el Gobierno nacional continúa y refuerza el plan de erradicación forzada a través del uso de la Fuerza Pública, con el objetivo de intervenir 100.000 hectáreas. Tal ejercicio de estrategias contrapuestas, genera inquietudes en las comunidades sobre el abordaje del Gobierno nacional frente a los cultivos ilícitos, especialmente en departamentos como Meta, Guaviare y Nariño; en estos territorios, donde ya se han firmado acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, se han visto afectados por las dinámicas de erradicación forzada, dado que éstas han desencadenado graves enfrentamientos entre las comunidades y la Fuerza Pública.

Por otro lado, desde el punto de vista de las comunidades étnicas, la ejecución de la política de erradicación forzada ha tenido varios impactos dentro de sus comunidades. Así, en primera instancia las comunidades perciben una afectación en la estigmatización pública de la planta de coca; esto, dado el uso medicinal y la cosmovisión ancestral e identitaria que algunas comunidades indígenas han construido alrededor de la planta. En segunda instancia, las comunidades exigen un tratamiento diferencial desde un enfoque étnico, concertado a través de procedimientos de consulta previa, frente a la ejecución de actividades de erradicación al interior de sus territorios ancestrales y colectivos, particularmente en territorios donde existen tensiones entre comunidades étnicas y campesinas frente establecimiento de ZRC. En ese sentido, tanto las comunidades indígenas como los distintos consejos de comunidades afrodescendientes han pedido al Gobierno nacional cumplir y respetar los acuerdos construidos en el marco del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de La Habana<sup>20</sup>.

Otro aspecto importante al considerar el impacto de la política pública en los territorios, es el fuerte espectro organizativo que actualmente dinamiza la ruralidad colombiana. Al respecto, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha podido evidenciar, por un lado, la existencia de procesos organizativos locales de base, que reivindican el acceso a bienes y servicios en condiciones de igualdad y dignidad en el marco de una sustitución voluntaria y concertada; y, por otro lado, la conformación de organizaciones, movimientos sociales y plataformas organizativas con proyectos políticos relevantes para el desarrollo local y regional.

Esta capacidad organizativa de la población rural representa un gran reto para el Gobierno nacional en la firma de los acuerdos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos en las diferentes regiones del país. Tal evento, debe ser abordado por el Gobierno nacional de la forma más amplia y plural posible, a fin de asegurar la participación no solo de todos los sectores sino de

---

<sup>19</sup> En algunos casos por ejemplo, algunos actores armados han promovido y presionado el enfrentamiento con la Fuerza Pública dentro de las comunidades; en otros, han fomentado la conformación de nuevos liderazgos y organizaciones de base, en competencia con los líderes naturales de las zonas; asimismo, han responsabilizado a los líderes sociales por lo que pueda pasarle a las comunidades que firmen acuerdos de sustitución con el Gobierno nacional.

<sup>20</sup> En cuanto a los derechos de los Pueblos Indígenas, la CIDH concuerda con la MAPP/OEA sobre la necesidad de abrir vías de diálogo y espacios de participación para aquellos pueblos que ocupan territorios en dos o más Estados. Asimismo, concuerda con las recomendaciones respecto de la armonización de las jurisdicciones indígenas con las herramientas de justicia transicional y las demás jurisdicciones con enfoque étnico, tomado en cuenta la pluriculturalidad. La Comisión ha recibido cuantiosa información sobre pueblos indígenas que han visto afectados sus derechos por el alegado uso excesivo de la fuerza por parte del ESMAD, en contextos de erradicación forzada de cultivos ilícitos sin consulta y consentimiento, y en general amenazas, desapariciones y asesinatos de líderes indígenas, actos de violencia por parte de las “Águilas Negras” contra indígenas del Cauca, entre otros.

todas las ideologías y posiciones; en ese sentido el componente de participación frente a la construcción de los acuerdos es vital para garantizar su cumplimiento y legitimidad, so pena de alentar conflictos sociales y movilizaciones en las organizaciones y sectores que no se sientan participantes y/o vinculados a estos escenarios de diálogo.

En este escenario, la MAPP/OEA ha podido monitorear la existencia de propuestas comunitarias y regionales que vale la pena llevar a escenarios de diálogo y concertación con el Gobierno nacional, y en tal sentido, ha acompañado escenarios de diálogo y concertación entre el Gobierno nacional y sectores rurales cocaleros que, en medio de la incertidumbre, le apuestan a la erradicación voluntaria en espera de una pronta sustitución. Al respecto, concretamente la MAPP/OEA ha acompañado la firma de acuerdos de sustitución en departamentos como Putumayo, Meta, Guaviare y Caquetá.

#### **4. ALISTAMIENTO TERRITORIAL PARA LA PAZ: PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL**

La construcción de paz requiere acentuar el conocimiento de los territorios y sus particularidades culturales, organizativas, económicas, sociales, políticas e institucionales. La inclusión de voces y propuestas de los territorios en el marco de los procesos de construcción de paz no solo constituye en ese sentido un avance en el reconocimiento de los grupos, sectores, organizaciones y plataformas regionales y locales, sino que aporta, en el corto y mediano plazo, a la reconstrucción del tejido social de los territorios. Así, las comunidades locales están en la búsqueda de opciones accesibles, concretas y reales para aportar a la construcción de propuestas, planes y estrategias para la implementación de los acuerdos con las FARC-EP, o para debatir temáticas que puedan ser útiles a la mesa de negociación con el ELN. Las acciones plurales e incluyentes aportan decididamente a lograr una paz sostenible y por esto, el reconocimiento a las autoridades civiles, tradicionales, militares, sociales y religiosas, y el respeto a las formas organizativas propias y diversas de los territorios, es fundamental en el proceso de legitimación de los acuerdos.

Frente al tema, tanto el actual tránsito de las FARC-EP de actor armado a actor político como los diálogos con el ELN, han abierto una ventana de oportunidad para fortalecer la democratización de recursos, la participación ciudadana y el diálogo social, con el propósito de que las organizaciones sociales puedan aportar, legitimar y aterrizar en sus regiones las propuestas del Gobierno nacional, y con ello plantear sus propias propuestas e iniciativas. En este sentido, la SG/OEA saluda la apertura del Gobierno colombiano a la construcción participativa de consensos que permitan tramitar de la mejor manera la etapa de posconflicto, e insta a una reflexión continua sobre las garantías para la participación y el diálogo social generalizado.

Por otro lado, a pesar de los avances y oportunidades respecto al tema, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA viene observando que en los territorios, algunos escenarios de participación y democratización comienzan a ser cooptados por organizaciones con intereses políticos y económicos particulares. Al respecto, en departamentos como Córdoba, Chocó, Antioquia y Bolívar, han comenzado a emerger organizaciones sociales y ONGS cuyo propósito es posicionarse como operadores de los proyectos propuestos por el Gobierno nacional, en detrimento de las organizaciones sociales de base y ONGS locales, las cuales cuentan con trayectoria local y conocimiento previo del contexto.

Igualmente, en departamentos como Chocó y Nariño, con una densidad de población étnica predominante, se evidencia la presencia de movimientos políticos y expresiones organizativas paralelas, formuladas como plataforma política ante los espacios de participación en la implementación de Acuerdos de La Habana (y ante la expectativa de la apertura de espacios en la mesa de diálogo con el ELN), cuyas actividades políticas repercuten en el desconocimiento de la legitimidad de las

autoridades étnico territoriales presentes en los distintos departamentos. En esa dirección, estas argumentan haber sido relegadas de la participación y el diálogo con los gobiernos locales y el gobierno nacional, en el marco de las actividades realizadas por estos movimientos.

Por su parte, en el Sur de Bolívar y Norte de Santander varias organizaciones de base preexistentes se encuentran enfrentando tensiones respecto a los escenarios de participación, dado que asociaciones con mayor visibilidad se imponen sobre organizaciones más pequeñas de orden local y rural. Lo anterior, observa la SG, genera tensión y retrocesos no solo en la construcción de escenarios de participación, sino en la implementación misma de medidas derivadas de las mesas de diálogo nacional. En la misma línea, en el departamento de Cesar las tensiones existentes dentro del mismo movimiento de organizaciones que acompañan la implementación de los Acuerdos de La Habana, han impedido la conformación de una red efectiva de organizaciones sociales que acompañen dicha implementación<sup>21</sup>.

De igual forma, la SG/OEA ha identificado frustración e impotencia en algunas comunidades debido al incumplimiento en los compromisos acordados por el Gobierno nacional en temas que afectan directamente a las regiones y la calidad de vida de los habitantes. Un ejemplo de esto son los acuerdos alcanzados y no materializados con las comunidades indígenas en Cauca o en Putumayo, donde los compromisos se han materializado parcialmente, percibiéndose como una muestra de baja credibilidad y sostenibilidad de las acciones adelantadas en el terreno<sup>22</sup>. Las debilidades en la implementación de otras políticas territoriales impactan directamente a la política de paz desde su visión integral. En ese sentido, podría constituir un avance para la construcción de paz, el hecho que el Estado reconozca, a modo de aprendizaje para reconstruir su relación con las comunidades locales, la desconfianza que ha generado la débil implementación de políticas territoriales<sup>23</sup>.

La SG/OEA, insta para que se fortalezca una cultura de diálogo y respeto a la diversidad mediante el fortalecimiento y uso de las instancias de organización y participación ciudadana ya creadas para dirimir las diferencias, compartir visiones territoriales, y dialogar, analizar y debatir los

---

<sup>21</sup> Igualmente, la limitada pedagogía y socialización acerca de los espacios de articulación contemplados en el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V), a nivel nacional y local, con la sociedad civil, ha generado tensiones entre las organizaciones comunitarias de base y aquellas de segundo y tercer nivel, visibles en escenarios más amplios y políticos

<sup>22</sup> Un ejemplo aún vigente de acuerdos no materializados con población indígena en el departamento de Putumayo, puede ubicarse en el marco de la creación de la Mesa de Concertación para el Pueblo Awá a raíz del Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional y a partir del Decreto 1137 de 2010.

Dicha Mesa, creada por el Gobierno con el propósito fundamental de concertar, sugerir y acordar medidas para prevenir violaciones de derechos fundamentales hacia la población indígena en el territorio, tuvo su última sesión durante el 2014, fecha en que se desactivó por falta de respuesta del Gobierno frente a la asistencia misma al espacio de concertación. En ese sentido, según la Página Oficial de la ONIC, desde su creación la Mesa se ha convertido en un espacio inoficioso dado que “las pocas mesas de concertación que se han desarrollado han [tenido] innumerables inasistencias; [asimismo] las pocas entidades que participan, envían funcionarios que no tienen la capacidad de comprometerse frente a las solicitudes que [los representantes Awá han] dado a conocer en [el] Plan de Salvaguarda Étnico Awá – PSEA.” Al respecto, el comunicado resalta que “la Corte [Constitucional] fijo 6 meses para la construcción e implementación [de acuerdos] y han pasado 7 años en los cuales no ha habido avance.

A esto último, se le suman los incumplimientos por parte del Gobierno frente a programas de sustitución de cultivos de uso ilícito (como el Programa PLANTE y el Programa Familias Guardabosques) lo que ha afectado fuertemente la confianza institucional frente al Estado por parte de la población indígena y, como tal, por parte de la población en general.

<sup>23</sup> Ejemplo de ello son los programas y planes de erradicación de cultivos ilícitos.

aspectos prioritarios en los territorios, por parte de sectores políticos, sociales y económicos, y a través de espacios institucionalizados y no institucionalizados dentro del territorio<sup>24</sup>.

La generación de confianza para construir paz también marca la necesidad de fortalecer la llegada y presencia de los organismos de control a los territorios. Esto contribuye a disminuir la incertidumbre de las comunidades frente a presuntos casos de corrupción. Adicionalmente, reduce la percepción de impunidad y contribuye a recuperar la confianza de las comunidades hacia los sistemas de justicia. La SG/OEA insta a fortalecer la presencia y oferta de distintas instancias del Estado en los territorios, en especial al Ministerio Público, y potencializar los mecanismos propios de monitoreo y alerta tales como el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo y los observatorios nacionales<sup>25</sup> y regionales. Adicionalmente, es recomendable que los organismos de control penal y disciplinario fortalezcan sus capacidades investigativas y sancionatorias, con el lleno de los requisitos y garantías legales que integran el derecho fundamental al debido proceso, cuando los funcionarios públicos, que puedan usar su posición para entorpecer o evadir la justicia, sean removidos de sus cargos<sup>26</sup>.

Los retos inmediatos del acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC- EP abarcan aspectos tales como materializar los mecanismos y componentes a nivel local que hacen realidad los acuerdos, la salida de las FARC-EP de los territorios como actor armado, la posible resistencia a la llegada de la política de paz, entre otras. La SG/OEA encuentra que, pese al compromiso de algunas organizaciones sociales, autoridades locales y regionales para cumplir con la implementación del Acuerdo Final, en los territorios prima la desinformación, la información incompleta o el bajo conocimiento de los mismos<sup>27</sup>. Además, no se ha identificado una estrategia pedagógica y didáctica que permita a las comunidades y autoridades locales conocer el Acuerdo Final a través de un lenguaje sencillo y cotidiano, que incluya asimismo las aristas de su implementación en los territorios y cómo pueden ser escuchados los habitantes en caso de querer participar.

En referencia al proceso de negociación con el ELN, la participación temprana de las organizaciones y las víctimas como sujetos activos en el proceso de construcción de un acuerdo, es clave para el logro de una paz estable y duradera. Así como ocurrió en su momento con el proceso de negociación con las FARC-EP, se ha constatado un bajo flujo de información a las autoridades regionales, locales y la sociedad civil sobre el avance en los diálogos entre el Gobierno nacional y el ELN. En este sentido, la comunidad aún no cuenta con canales de información efectivos y apropiados para expresar y debatir sus dudas e incertidumbres. La SG/OEA invita a que el Gobierno nacional potencialice los mecanismos efectivos para que los distintos sectores puedan expresar sus intereses y visiones, no solo de lo que esperan del proceso sino de cuál puede ser su aporte a la paz.

En ese sentido, preocupa a la SG/OEA las detenciones de líderes y lideresas sociales acusados de ser colaboradores de la guerrilla, dada la connotación de persecución y estigmatización política que estas han tenido sobre los movimientos sociales y organizaciones defensoras de derechos humanos.

---

<sup>24</sup> Ley 1757 de 2015 cuyo objeto es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político, ofrece el marco legal para la articulación de dichos espacios.

<sup>25</sup> Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

<sup>26</sup> El ordenamiento jurídico colombiano contempla la posibilidad de que los funcionarios públicos que estén siendo investigados y sobre los cuales se sospeche que pueden hacer uso de su posición privilegiada para alterar y/o ocultar el material probatorio que pudiera incriminarlos o ejercer presión sobre sus subordinados para evadir la aplicación de la justicia, puedan ser removidos de manera temporal de sus cargos.

<sup>27</sup> Entre las iniciativas que se destacan está la promovida por la Gobernación del Cauca “Cauca: Territorio de Paz”.

Por último, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA, acompañó a los Organismos de Acción Comunal en el proceso de elección de dignatarios de las Juntas de Acción comunal (JAC) y Asociaciones de Juntas (ASOJUNTAS)<sup>28</sup>. Durante el ejercicio se evidenciaron las presiones a las que están sujetas las organizaciones en los territorios, las capacidades de la organización y los retos frente a la construcción de la paz desde una perspectiva territorial.<sup>29</sup>

En el proceso de elección de los Organismos de Acción Comunal se observaron dos dinámicas diferenciadas. La primera, correspondiente a entornos rurales en los que no se evidenciaron situaciones de inseguridad durante la jornada. La segunda, registrada en entornos urbanos en los que se observaron algunos riesgos asociados a la presencia de organizaciones criminales, que buscaban disuadir los procesos comunitarios de denuncia sobre problemáticas sociales, tales como el expendio local de sustancias psicoactivas. Además, se registraron acciones de control social en zonas rurales por parte de grupos armados, especialmente guerrilla, sin ejercer violencia directa antes y después de las elecciones<sup>30</sup>.

En este sentido, se observó que el nivel de organización social es inversamente proporcional al riesgo en los procesos electorales comunales. En tal sentido, en lugares donde se identificó mayor organización social autónoma, como en el municipio de Apartadó, Antioquia, se observan mayores garantías que en sitios donde existe una organización social fragmentada e involucrada con estructuras de poder local, como los municipios de Dabeiba, Antioquia, y Valledupar, Cesar.

## 5. REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS

La SG/OEA resalta la presencia progresiva que ha tenido la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en el territorio mediante veinte Direcciones Territoriales<sup>31</sup>, veintidós Centros Regionales<sup>32</sup> y los Puntos de Atención, como lugares fijos para que las víctimas accedan a la oferta institucional y conozcan la política pública que las atiende; así mismo destaca la ampliación de su cobertura mediante el desarrollo de las múltiples jornadas de atención móvil dirigidas a la población víctima. Sin embargo, en la labor de monitoreo adelantada por la MAPP/OEA en los territorios, se ha encontrado que existen áreas territoriales donde la institucionalidad competente no logra llegar y atender a la población, o lo hace de manera precaria e ineficiente, lo cual afianza la percepción de abandono estatal y revictimización en algunas regiones<sup>33</sup>. Además, esto impacta en el conocimiento por parte de las víctimas sobre sus derechos y por lo tanto, en el acceso a las medidas que contemplan la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Por otro lado, preocupa a la SG/OEA el lento avance en la reparación integral de los sujetos de reparación colectiva reconocidos por parte de la UARIV, tanto en su fase de diagnóstico del daño y

---

<sup>28</sup> En el marco del monitoreo y acompañamiento que se hace a la Reparación Colectiva - Estrategia de Casos Nacionales.

<sup>29</sup> A la CIDH también le preocupa el alto grado de violencia contra los líderes de las Juntas de Acción Comunal, lo cual presenta un fuerte obstáculo a la organización comunitaria a favor del proceso de paz. En este sentido se reitera que es primordial el fortalecimiento de las garantías para las personas defensoras y entre ellas la lucha contra la impunidad a través del avance y los resultados en las investigaciones. Asimismo, resulta de suma importancia que los mecanismos que brindan protección a las personas defensoras se articulen con las instancias correspondientes de investigación, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, así como identificar y sancionar a posibles perpetradores. Esto permite desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas amparadas por los programas de protección.

<sup>30</sup> El proceso de elección de dignatarios contempla un recurso de impugnación de las elecciones.

<sup>31</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cifra consultada en <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/quienes-somos/direcciones-territoriales/147>

<sup>32</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cifra referenciada en el IX Informe al Congreso <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/ix-informe-del-gobierno-nacional-al-congreso/16095> Publicado en Agosto de 2016.

<sup>33</sup> Por ejemplo, en el sur del departamento de la Guajira o en el municipio de Montecristo en el departamento de Bolívar.

construcción de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), como en la ejecución de aquellos que ya se han sometido a la aprobación de los Comités de Justicia Transicional. Esta dinámica está relacionada con los tiempos y ritmos de la comunidad para avanzar en el diagnóstico del daño, en los bajos niveles de articulación, planeación y disposición de recursos en un esfuerzo interinstitucional de mediano y largo plazo, entre otros factores. Adicionalmente, la UARIV tiene el reto inmediato de materializar procesos de contratación eficientes.

En la línea de procesos de reparación la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha constatado que miembros de los comités de impulso y representantes de mesas de víctimas que participaron en los espacios amplios participativos<sup>34</sup>, constataron deficiencias en los procesos relacionados con la rehabilitación psicosocial. Así, la población victimizada considera que la situación que sufren producto de la precaria atención psicológica se profundiza, debido a la ineficiente prestación de servicios médicos y de atención psicológica por parte del sistema de salud, situaciones que han originado que las medidas de rehabilitación no sean efectivas.

También, persiste el reto de consolidar un modelo de atención al ciudadano con un enfoque territorial y diferencial desde la UARIV. La implementación de los decretos étnicos<sup>35</sup> aún es incipiente; se evidencia desconocimiento del alcance y contenido de estos por parte de funcionarios, autoridades étnico-territoriales y las comunidades étnicas; así mismo, el modelo de atención territorial aún tiene dificultades para su apertura, funcionamiento y mantenimiento<sup>36</sup>. Las víctimas tienen una baja confianza frente a la obtención de una eventual reparación, debido a la lenta implementación de las rutas establecidas para acceder al goce efectivo de derechos. La SG/OEA exhorta en ese sentido a redoblar esfuerzos para superar la presencia aún limitada de la institucionalidad en los territorios, e impulsar la aplicación e implementación de los decretos ley establecidos para los grupos étnicamente diferenciados.

Aunado a lo anterior, con corte al 01 de agosto del 2017 el Registro Único de Víctimas (RUV) había incluido un total de 8.186.896 personas<sup>37</sup>, 4.064.710 mujeres, víctimas de distintos hechos por parte de actores armados parte del conflicto. No obstante, la SG observa un alto grado de subregistro derivado de factores como el desconocimiento de las rutas de atención, la desconfianza frente a las instituciones estatales, las precarias condiciones económicas para trasladarse a los centros regionales de atención y reparación a víctimas, y la misma persistencia del conflicto armado interno.

En este aspecto, en distintos territorios, aún a pesar de que la SG/OEA ha identificado que uno de los hechos victimizantes con mayor subregistro es el relacionado con los delitos contra la libertad e integridad sexual, principalmente porque quienes han sido víctimas de estos hechos (en su gran mayoría mujeres<sup>38</sup>), sienten temor de denunciar ante posibles represalias por parte de grupos armados;

---

<sup>34</sup> En cumplimiento de lo establecido en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC-EP para la terminación del conflicto, se puso en marcha un proceso amplio de participación orientado a fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para adecuarla a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto. Se realizaron 32 ejercicios participativos a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a identificar, recopilar y discutir propuestas para el ajuste de la política pública en cuestión, enfocados a garantizar su armonización con las directrices emanadas del Acuerdo Final.

<sup>35</sup> Decretos Ley 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/enfoqueetnico.PDF>

<sup>36</sup> Por ejemplo, el Centro Regional de Santander de Quilichao (Cauca), es una muestra de las dificultades para materializar esta estrategia de presencia en el territorio, pues aún no ha sido abierto al público y ya ha tenido problemas de deterioro de la infraestructura y pérdida de mobiliario por falta de seguridad.

<sup>37</sup> El total de víctimas reconocidas con corte a 01 de agosto de 2017, son: 8.186.896. Tomado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

<sup>38</sup> De acuerdo al Registro Único de Víctimas (RUV), al 1 de noviembre de 2016, se encontraban incluidas 17.898 personas por delitos contra la libertad e integridad sexual, de las cuales 15.515 son mujeres, representando un 86,6%.

asimismo, la vergüenza a ser señaladas y la ausencia de espacios adecuados y de confidencialidad al momento de la toma de declaraciones, son aspectos que cooperan con la realidad del subregistro de personas en este ámbito. Al respecto, resulta fundamental prestar atención a los procesos de comunicación, acompañamiento y seguimiento personalizado a quienes no han declarado por hechos que afectan su libertad e integridad sexual; estos casos requieren reforzar la confianza con las comunidades por parte de las instituciones del Estado colombiano, haciendo énfasis en el relacionamiento con las familias y las víctimas directas del hecho.

Por otro lado, la SG reconoce la labor proactiva de los líderes nacionales, departamentales, municipales y veredales, así como la decidida contribución que estas personas hacen a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, especialmente en el marco de la Ley 1448 de 2011. La SG/OEA resalta asimismo la activación de la Comisión de Alto Nivel para la Protección de los Derechos Humanos el pasado 22 de noviembre de 2016<sup>39</sup>. Especialmente, destaca la labor de articulación que viene adelantando la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos con las diferentes instancias nacionales y con la sociedad civil.

Sobre este tema, sin embargo, es necesario anotar que a partir de la presencia de la MAPP/OEA en territorio se ha identificado la persistencia de situaciones de amenaza, asesinato, estigmatización y desaparición, particularmente hacia personas con liderazgo comunitario local y regional. Por ejemplo, para el caso de los Organismos de Acción Comunal<sup>40</sup>, durante el año 2016 cuarenta y cinco comunales perdieron la vida en diferentes circunstancias<sup>41</sup>. Estas afectaciones son un factor que no contribuye a la construcción de paz y la SG/OEA insta para que se implementen acciones preventivas y se avance en las investigaciones. Tal llamado se hace extensivo, asimismo, frente al riesgo en que incurren los profesionales que implementan la política pública de atención a víctimas en los territorios, a partir de las diferentes modalidades de contratación estatal<sup>42</sup>.

Aunado a lo anterior, durante el periodo objeto del informe se presentó la salida de prisión de algunos excomandantes paramilitares de las AUC a quienes les fue sustituida la medida de detención intramural<sup>43</sup>. En ese contexto, en algunos casos dichos excomandantes han regresado a las zonas otrora controladas por el grupo armado desmovilizado, generando una fuerte incertidumbre local frente a los procesos organizativos y de participación de las víctimas del conflicto, así como temor dentro de la población víctima de despojo o abandono que actualmente reivindican su derecho fundamental a la restitución de tierras y territorios, quienes perciben como precarias o inexistentes las garantías para presentar sus reclamaciones. Tales eventos colaterales se perciben especialmente en las regiones en las

---

<sup>39</sup> Sobre el particular, ver la alocución presidencial, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HvJhgnNZ2OU>

<sup>40</sup> Ejercicio conjunto entre Organismos de Acción Comunal y la Unidad para las Víctimas en el marco del diagnóstico del daño.

<sup>41</sup> El 20 de noviembre de 2016, los Organismos de Acción Comunal presentaron ante el Ministerio del Interior una cifra de afectación de 33 personas, como lo registró en su momento el comunicador de la MAPP/OEA. <https://www.mapp-oea.org/comunicados/mappoea-hace-llamado-para-garantizar-seguridad-de-integrantes-de-accion-comunal-y-avanzar-en-investigaciones-judiciales/>

<sup>42</sup> La protección a las personas vinculadas a la UARIV se da en virtud del tipo de vinculación que tiene con la institución. En ese contexto, dado que un porcentaje de la operación de la UARIV está siendo ejecutada mediante contrataciones de tipo Orden de Prestación de Servicios, las personas que tienen situaciones de amenaza y riesgo no pueden ser cobijadas por la protección de la Unidad Nacional de Protección. Eso, por no ser personas vinculadas mediante un contrato laboral y a pesar de que su vulnerabilidad se derive de su ejercicio profesional.

<sup>43</sup> Ejemplo de esta situación es la generada por la sustitución de la medida intramural a favor de Jesús Ignacio Roldan, alias “monoleche”, ex comandante del Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia.

que aún persisten hechos de violencia relacionados con el conflicto armado en virtud de la presencia de nuevos actores surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC<sup>44</sup>.

### **5.1 Capítulo Restitución de tierras: percepciones y observaciones frente al proceso**

Persiste la preocupación de la SG/OEA respecto de la percepción negativa de algunas comunidades sobre la labor de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y los jueces y magistrados de esa especialidad. Esto, dado que el accionar de la URT sigue estando marcada por el bajo nivel de ejecución que la política pública tiene hasta el momento, respecto de las cifras estimadas que componen el fenómeno de despojo y abandono forzado de tierras. Lo anterior ha generalizado una percepción negativa por parte de la población civil respecto a los procesos de restitución de tierras, la cual se configura en torno a tres factores generales:

- 1) el profundo desfase existente entre los términos establecidos en el marco de la Ley 1448 para el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente<sup>45</sup> y el proceso judicial<sup>46</sup>, respecto a la dinámica real sobre el tiempo que tardan estas dos etapas<sup>47</sup>. Esta situación se torna aún más compleja cuando se emite la sentencia, pues es durante este periodo cuando se devela la falta de articulación institucional y es mayor el incumplimiento en términos de reparación integral. Lo anterior refuerza la percepción de revictimización, pues algunas órdenes esenciales para el ejercicio del derecho a la restitución de tierras (e.g. la titulación del predio a favor de las víctimas) han tardado en algunos casos hasta tres años, cuando el término perentorio otorgado en la sentencia es de solo un mes.

Frente al tema, la CIDH concuerda con la MAPP/OEA respecto al lento avance que persiste en la reparación integral de los sujetos de reparación colectiva reconocidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), y la falta de articulación institucional en las diferentes etapas de los procesos de reparación. Asimismo, la Comisión ha recibido información relacionada con la persistencia de obstáculos en la implementación de los decretos étnicos.

- 2) A pesar de que durante el pasado mes de abril se macrofocalizó la totalidad del país para la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de las 100.792 solicitudes radicadas a esa fecha solo 56.497 (56%) habían sido habilitadas por el Ministerio de Defensa para proceder con la microfocalización, requisito reglamentario para iniciar el estudio administrativo de las solicitudes<sup>48</sup>. Tal situación ha influido en la profundización de un sentimiento de pesimismo en algunas regiones en las que aún no se presentan avances en restitución de tierras a pesar de concentrar un número considerable de solicitudes.

Aunado a lo anterior, preocupa el alto nivel de negaciones de inscripción que se vienen produciendo en la etapa administrativa a cargo de la URT. Así, de los 42.982 casos que finalizaron el trámite, en el 57,49%, correspondiente a 24.712 casos, la decisión fue

---

<sup>44</sup> La situación ha sido reportada por diferentes Oficinas Regionales de la MAPP/OEA, entre estas las que desarrollan actividades de monitoreo en los departamentos de Córdoba, Antioquia, Cesar, Nariño, Cauca, Meta, entre otros.

<sup>45</sup> 60 días hábiles prorrogables hasta por 30 más.

<sup>46</sup> Cuatro meses, los plazos se encuentran establecidos en el Parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>47</sup> En algunos casos, el tiempo de trámite es de un año en etapa administrativa y más de dos en etapa judicial

<sup>48</sup> Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, Estadísticas de Restitución de Tierras. Consultado en abril de 2017 en <https://www.restituciondettierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

negativa<sup>49</sup>. En ese sentido, el 24,51% del total de las solicitudes presentadas han sido desestimadas por la URT, y por lo tanto, no cumplen en principio con el requisito de procedibilidad para presentar la solicitud ante los jueces de restitución de tierras. Estas cifras generan en las víctimas la percepción de que la entidad está prejuzgando y desconociendo el principio jurisprudencial *pro-victima* que establece que en caso de duda, la misma debe ser resuelta a favor de la víctima.

- 3) Los escándalos de corrupción en los que se han visto involucrados funcionarios encargados de la implementación de la reparación integral a las víctimas<sup>50</sup> y de la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras, ahonda la desconfianza por parte de la población civil frente a la objetividad e imparcialidad de la justicia impartida, pues si bien no aflige de manera exclusiva a la jurisdicción especializada en restitución de tierras<sup>51</sup>, sí crea un impacto devastador para el modelo de justicia transicional al atentar directamente contra sus cimientos.

Por otro lado, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA corroboró que pese a los esfuerzos adelantados por la URT y la jurisdicción especializada en restitución de tierras respecto a la aplicación efectiva del enfoque diferencial de género en el proceso de restitución de tierras, persisten patrones estructurales de discriminación, exclusión y marginalización de las mujeres, situaciones que mitigan el goce efectivo de sus derechos respecto al uso, tenencia y administración de sus bienes. En ese sentido, la SG/OEA insta a la institucionalidad colombiana a multiplicar las intervenciones enfocadas a generar el empoderamiento de las mujeres, su emprendimiento y formas asociativas para la producción de la tierra e impulsar cambios importantes en patrones culturales que eliminen las limitaciones para participar en espacios públicos y expresar sus ideas por fuera de su núcleo familiar. Estas intervenciones deberán propiciar procesos de autorreflexión por parte de las mujeres respecto a la importancia de sus ideas y que estas sean expresadas y tenidas en cuenta en el ámbito público, lo que derivaría en un fortalecimiento de los espacios de diálogo, coadyuvando, de igual forma, al reconocimiento de sus derechos en relación con los predios objeto de restitución<sup>52</sup>.

Frente a todo lo anterior, la MAPP/OEA ha reiterado la necesidad imperativa de que la URT y la UARIV planifiquen, prioricen e intervengan las zonas microfocalizadas de acuerdo a los planes de retorno y a los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).

### **5.1.1 Sobre los bajos niveles de ejecución en la restitución de tierras**

---

<sup>49</sup> Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, Estadísticas de Restitución de Tierras. Consultado en abril de 2017 en <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

<sup>50</sup> En noviembre de 2016 fue capturado el Director de la Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas en Antioquia y dos funcionarios en desarrollo de una estrategia interinstitucional contra la corrupción. Según el comunicado de la Unidad, fueron impulsadas ante la Fiscalía General de la Nación 1.044 denuncias de posibles actos de corrupción y fraude tanto al interior de la entidad como de actores externos de la misma. Consultado en:

<http://www.unidadvictimas.gov.co/es/institucional/comunicado-de-prensa/28260>

<sup>51</sup> En junio de 2016, la Fiscalía General de la Nación Capturó al Juez Segundo de Restitución de Tierras de Villavicencio y a otros tres funcionarios de la rama judicial involucrados en un hecho de corrupción relacionado con un predio objeto de restitución de tierras. Ver: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/condenada-siete-anos-de-prision-desviar-proceso-de-rest-articulo-656037>

<sup>52</sup> La CIDH ha resaltado la afectación especial contra las mujeres que persiste en los procesos de restitución de tierras, pese a los esfuerzos por la implementación de un enfoque de género. La CIDH, al igual que la MAPP/OEA repara en la persistencia de patrones estructurales de discriminación, exclusión y marginalización de las mujeres que afectan el goce efectivo de sus derechos al uso, tenencia y administración de sus bienes.

Un claro ejemplo del bajo nivel de ejecución y articulación estatal se presenta en los procesos de restitución de derechos territoriales, es decir, de pueblos y comunidades étnicamente diferenciadas víctimas de afectaciones territoriales sufridas en el marco del conflicto armado. Al respecto, en cinco años y medio de ejecución de la política pública se han proferido tan solo cinco sentencias y otras veintisiete se encuentran en etapa judicial. En al menos tres sentencias<sup>53</sup>, la jurisdicción especializada en restitución de tierras exhortó a la UARIV y a la URT a la generación de informes de caracterización de daños, dada su omisión en la generación de dichos documentos requeridos por el Artículo 139 del Decreto 4633 de 2011<sup>54</sup>. De este evento, se desprende el hecho que las órdenes proferidas en la sentencias se emitan de manera general y sin contar con la herramienta técnica que individualice cada uno de los daños y sus afectaciones de manera diferenciada por género y grupo etario, disminuyendo así la efectividad que puedan tener las mismas.

Al respecto, la MAPP/OEA adelantó una actividad de monitoreo en el Resguardo Indígena Embera Dobida-Dogibi, territorio ancestral Eyákera en el municipio de Ungía, Chocó, en la cual constató la emisión, en abril del 2016, de la sentencia de restitución por medio de la cual se reconocen las afectaciones territoriales ocurridas en el marco del conflicto armado y se dictan una serie de órdenes tendientes a su reparación integral. En el marco del evento sin embargo, a más de ocho meses de la emisión de la sentencia los avances en su cumplimiento son escasos. En ese sentido se observa una baja articulación entre las entidades encargadas del cumplimiento de las órdenes, desconocimiento del enfoque diferencial étnico que debe ser aplicado a las medidas, y una percepción negativa por parte de la comunidad respecto a la efectividad del proceso de restitución.

Por otro lado, un elemento objeto de preocupación y sobre el cual se ha pronunciado tanto la Corte Constitucional colombiana como la MAPP/OEA, es la atención a los segundos ocupantes de los predios objeto de decisiones judiciales de restitución de tierras y sobre los cuales la URT profirió el Acuerdo 029 del 20 de abril de 2016, instrumento normativo que reglamenta la atención a esta población<sup>55 56</sup>.

En ese contexto, la inquietud de la SG/OEA se cifra en que, de acuerdo al acto administrativo señalado, los segundos ocupantes deberán, entre otras cosas, haber iniciado una relación o vínculo con el predio anterior a la macrofocalización para ser reconocidos como tal<sup>57</sup>. En esa dirección, si se tiene

---

<sup>53</sup> Caso Comunidad Alto Andágueda, Consejo Comunitario Renacer Negro y Comunidad Embera Dobida Eyákera

<sup>54</sup> Decreto 4633 de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”. Artículo 139. *Caracterización integral de daños y afectaciones*. Con los objetivos de formular e implementar los Planes Integrales de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas (PIRCPCI) y/o llevar a cabo el proceso de restitución territorial, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realizarán conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad indígena, solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales.

Se entiende por caracterización integral la identificación de los hechos, contexto y factores intervinientes en la vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y los daños y afectaciones generadas en los términos del presente decreto, para establecer criterios, medidas, procedimientos y acciones dirigidas a su atención, protección, reparación y restitución”.

<sup>55</sup>En términos generales, se entiende por *segundos ocupantes* aquellas personas que, de buena fe y por diversas circunstancias asociadas a las dinámicas del conflicto armado, ejercen su derecho a la vivienda en un predio objeto de restitución.

<sup>56</sup> Los instrumentos administrativos derogados son: Acuerdo 018 de 2014 y el Acuerdo 021 de 2015. Resulta evidente que la situación ha ido evolucionando y las medidas adoptadas han tratado de ajustarse a los parámetros nacionales e internacionales (principio Pinheiro No. 17) de atención a ocupantes secundarios.

<sup>57</sup> El proceso de macrofocalización es el primero de cuatro etapas de la restitución de tierras (macrofocalización, microfocalización, etapa administrativa y etapa judicial). Los criterios de macro y microfocalización materializan los principios de progresividad y gradualidad establecidos en la Ley 1448 de 2011 respecto a la restitución de tierras.

en cuenta que tan sólo ocho días después<sup>58</sup> el país entero fue macrofocalizado, en términos jurídicos ello implicaría que todas aquellas personas que, con posterioridad al 28 de abril de 2016, hayan iniciado un vínculo con un predio objeto de restitución, no serían objeto de atención en calidad de ocupantes secundarios. Lo anterior, en un contexto de continuidad del conflicto con otros actores armados, y ante las eventuales consecuencias de dicho evento, implica que el criterio establecido en el Acuerdo 029 resulte contrario a la pretensión de mitigar posibles efectos nocivos en la restitución de predios, especialmente en términos de reconciliación, reconstrucción del tejido social, y respeto de derechos de familias campesinas en situación de vulnerabilidad<sup>59</sup>.

En esa dirección, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-330 del 23 de junio de 2016, por medio de la cual constituye como obligación del juez de restitución de tierras pronunciarse respecto a los ocupantes secundarios, opositores y terceros intervinientes con derechos (o expectativa de derechos) que se encuentren en el predio objeto de restitución. Respecto a los ocupantes secundarios, el alto tribunal determinó que el juez de restitución de tierras será quien determine dicho reconocimiento, y en consecuencia señalará la medida de atención que estará a cargo de la URT. Sin embargo y a pesar de esto, aún persisten las omisiones de la jurisdicción especializada (y por ende los retrasos en la atención por parte de la UARIV) así como la deficiente representación judicial de los segundos ocupantes ejercida por la Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, persiste la baja articulación institucional respecto del uso, acceso, distribución, protección y formalización de la tierra. En ese sentido, si bien es cierto que el procedimiento jurídico colombiano de atención y reparación a víctimas prevé mecanismos de colaboración armónica y articulación entre las entidades nacionales y los entes territoriales, es notoria la baja efectividad que dichos mecanismos han tenido a lo largo de los cinco años y medio de funcionamiento. Aunado a lo anterior, es preocupante para la SG/OEA que, ante la liquidación del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER)<sup>60</sup>, se han creado nuevas instituciones<sup>61</sup> que aún no se acoplan de manera efectiva al ya complejo entramado institucional, generando riesgos en la desaceleración de los procesos de protección, formalización y restitución de tierras y territorios. Igual preocupación surge respecto a las nuevas entidades y procesos que puedan llegar a crearse con la implementación del acuerdo suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, especialmente lo que tiene que ver con el Punto 1 sobre reforma rural integral y el Punto 4 sobre sustitución de cultivos ilícitos.

### **5.1.2 Sobre el conocimiento y acceso a los mecanismos de participación**

Es un avance que las víctimas tengan un espacio protocolizado<sup>62</sup> de interacción con la institucionalidad que implementa la política pública por medio de las Mesas de Participación Efectiva

---

<sup>58</sup> Unidad de Restitución de Tierras, Comunicado de Prensa del 28 de abril de 2016. Consultado en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/663753>

<sup>59</sup> Al respecto ver el Principio Pinheiro No. 17 sobre ocupantes secundarios. Resulta importante señalar que, según la interpretación de la Corte Constitucional colombiana, los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (Pinheiro), hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado. Ver, entre otras, la Sentencia C-715 de 2012.

<sup>60</sup> Decreto 2365 del 07 de diciembre de 2015.

<sup>61</sup> La Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia para la Renovación del Territorio.

<sup>62</sup> Unidad para las Víctimas. Resolución 0388 de 2013. Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/protocolo-de-participaci%C3%B3n-efectiva-de-las-v%C3%ADctimas-del-conflicto-armado/15529>

en los niveles municipales, departamentales y nacional. Sin embargo, el débil conocimiento de las víctimas y funcionarios sobre la instancia, las controversias ante la destinación y ejecución de recursos, las disputas entre organizaciones de víctimas y al interior de las mismas, entre otras situaciones, producen una interlocución no siempre fluida con las autoridades locales, situación que influye en que las Mesas de Participación Efectivas sean susceptibles a ser usadas para fines económicos o políticos, y no como un espacio real de incidencia.

En este contexto, la SG/OEA insta a iniciar acciones que profundicen el conocimiento sobre el funcionamiento de estas instancias, fortalecer y renovar el liderazgo comunitario y organizacional de la población víctima e incorporar el enfoque diferencial así como hacer énfasis en la reparación integral y no sólo en la medida de indemnización, para incidir y generar propuestas hacia una participación efectiva.

De la misma forma, la SG/OEA recibe constante información sobre las dificultades que las víctimas tienen para diligenciar el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI). Las condiciones de conectividad y comunicaciones no son óptimas en todas las regiones del territorio nacional, lo cual limita las posibilidades de completar el instrumento en su totalidad por ausencia o deficiencia de la señal telefónica<sup>63</sup>. Adicionalmente, la población víctima ha encontrado dificultades en trámites frecuentes como la actualización de datos, la solicitud del documento que acredita su condición de víctima o la inclusión de una persona al núcleo familiar. Para la SG/OEA esta situación es relevante, ya que después de seis años de promulgada la ley, estos aún son asuntos por resolver.

Actualmente, las víctimas tienen dificultad para presentar la declaración de hechos victimizantes para su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) debido a la negativa por parte de algunos miembros del Ministerio Público a recibirlas. Aunque los términos regulares establecidos por la ley para hechos victimizantes acaecidos con anterioridad al mes de junio de 2011 se cumplieron a mediados del 2015, las declaraciones deben ser recibidas por el Ministerio Público en razón de la fuerza mayor como causa para justificar la extemporaneidad en su declaración<sup>64</sup>. Al respecto, fue proferida la Circular de la Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional donde se resalta el deber del Ministerio Público de recibir las declaraciones independientemente de la valoración que haga la UARIV para la inclusión en el RUV<sup>65</sup>.

Finalmente, durante el periodo que abarca este informe, fueron publicados siete informes<sup>66</sup> por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Sin embargo, aunque la recolección y publicación de estos datos son un avance, sigue presente el reto de lograr un mayor conocimiento y apropiación de los productos por parte de las comunidades y de garantizar que sus relatos y memorias sean recogidos en los procesos con potencial reparador. Se debe propender, en ese sentido, por brindar mayor información a las víctimas sobre las medidas de reparación integral y propiciar procesos de memoria histórica desde los territorios con la participación de las víctimas y sus organizaciones como un factor de dignificación. La SG/OEA resalta en esa dirección el propósito del Centro Nacional de Memoria

---

<sup>63</sup> El procedimiento para el diligenciamiento del PAARI se realiza vía telefónica con las implicaciones que eso significa para la población rural.

<sup>64</sup> La declaración debe establecer con claridad los elementos de fuerza mayor para así apelar a la excepción establecida en la ley. Una vez superada la situación que genera la fuerza mayor la víctima tendrá dos años para rendir la declaración.

<sup>65</sup> Circular de la Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional proferida el 14 de julio del año 2015. CIRCULAR CNVIPJT 003-2015.

<sup>66</sup> Los informes producidos en el periodo son: La maldita tierra (Publicado 01 septiembre 2016), La justicia demanda memoria (Publicado 07 septiembre 2016), Esa mina llevaba mi nombre (Publicado 08 septiembre 2016), Tierras y conflictos rurales (Publicado 04 Nov 2016), Granada. Memorias de guerra, resistencia y reconstrucción (Publicado 04 Nov 2016), Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia (Publicado 24 Nov 2016), Cartillas: Desde el Carare, la niñez y la juventud siembra cultura de paz (Publicado 24 Nov 2016). Tomado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes-2016?limitstart=0>

Histórica para adelantar el *¡Basta Ya! Catatumbo*, desde una perspectiva participativa para contribuir a la dignificación, reconocimiento y visibilización de las víctimas y las comunidades de la región.

Asimismo, la SG reconoce y subraya el reto que significa para el Estado colombiano asegurar una coherencia política y financiera entre la ejecución de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, el potencial incremento sobre el número (aún indeterminado) de población víctima producto de acciones violentas por parte de las FARC-EP, y el incremento de la asignación presupuestal para tal fin. Tal observación se hace desde el conocimiento que ha tenido la MAPP/OEA sobre la disminución progresiva en el presupuesto destinado a la reparación integral de la población victimizada por parte del Estado colombiano. Así, desde los principios de la reparación integral y buscando la eficacia y sostenibilidad de los resultados de la política pública, tal evento representa un factor de riesgo evidente, particularmente por el momento político y transicional por el que pasa el proceso de implementación del Acuerdo de Paz con el grupo insurgente.

## 6. MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

La SG/OEA valora positivamente los avances que en materia legislativa se vienen adelantando en el marco del Acuerdo Final entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Así, la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2017 constituye uno de los avances más importantes que ha tenido Colombia en materia de justicia transicional, en el entendido de que este brinda estabilidad y seguridad jurídica a los procesos planteados en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

Bajo este escenario, el desafío para Colombia es consolidar un sistema de justicia transicional integral, en el cual el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición (SIVJNR)<sup>67</sup> se interrelacione práctica y conceptualmente con otros mecanismos como la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010, la Ley 1448 de 2011 y los que se acuerden en el marco de las conversaciones que adelanta el Gobierno colombiano con el ELN<sup>68</sup>.

Desde esta perspectiva, la SG/OEA resalta la importancia de buscar la mayor complementariedad y armonía posible entre instrumentos de justicia transicional. Así, en el marco de la implementación de la Ley de Justicia y Paz se han elaborado contextos regionales del conflicto armado que deben ser tomados en cuenta para la construcción de los documentos en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). En tal dirección, en caso de que algunos o todos los estándares de procedimiento de la JEP vayan a ser aplicados al proceso con el ELN, se deberá armonizar el procedimiento de tal forma que los contextos que se vayan a construir a partir de los estándares del

---

<sup>67</sup> En cuanto a las garantías de no repetición en el Acuerdo de Paz, la CIDH sostuvo una audiencia en marzo de 2017 en la cual las organizaciones se refirieron al derecho de las víctimas y de la sociedad a que se establezcan medidas estructurales que permitan prevenir la comisión de nuevos crímenes. Consideraron, en ese sentido, que los factores que inciden en la falta de garantías de no repetición en el Acuerdo de Paz son la persistencia del paramilitarismo y la necesidad de una reforma a la política de seguridad con un enfoque más civilista y no militarista, así como de depuración de los funcionarios públicos involucrados con violaciones de derechos humanos, paramilitarismo y corrupción. Reiteraron asimismo que el efectivo desmonte del paramilitarismo empieza por el reconocimiento del Estado de su existencia. El Estado señaló que la primera garantía de no repetición es la paz y que actualmente Colombia cuenta con la tasa más baja de homicidios de los últimos 41 años. Indicó que la presencia del Ejército en los territorios es fundamental y se refirió a los resultados de los procesos de Justicia y Paz.

<sup>68</sup> A la CIDH le preocupa que la JEP no logre la articulación necesaria 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 incluirse en su marco únicamente a los postulados, dejándose a la justicia ordinaria la investigación de delitos cometidos por terceros. Así, según lo informado por el Estado, se entiende que la JEP no recogerá las declaraciones de postulados que confesaron sobre la relación de los grupos paramilitares con terceros.

Derecho Penal Internacional contengan el accionar, tanto de las FARC-EP, el ELN, y en general otros actores del conflicto armado interno<sup>69</sup>.

Paralelamente, desde la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación se han compulsado más de 15.000 copias que deberán ser revisadas, en especial aquellos casos que fueron archivados pero que pueden ser fundamentales para la JEP, o para los mecanismos de lucha contra el crimen organizado creados a partir del Punto 3.4 del Acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano.

Asimismo la SG reconoce la posibilidad de que se presenten omisiones por falencias en el proceso de configuración de los listados de beneficiarios de la JEP. Este puede ser el caso de aquellas personas que no alcancen a ingresar a los listados y aquellas que incurrieron en la comisión de delitos de lesa humanidad perteneciendo a la guerrilla y no se desmovilizaron por haber sido desvinculados del grupo por diferentes motivos. En tal virtud, será necesario crear un mecanismo que genere la posibilidad de ingresar a la JEP y que complemente el listado entregado por las FARC-EP.

Por otro lado, se ha observado que con las exclusiones de procedimientos especiales las víctimas del conflicto armado son quienes más se ven afectadas, particularmente por el hecho de pasar sus casos de un proceso transicional, basado en la voluntariedad y en el aporte a la verdad por parte de los perpetradores, a un proceso penal ordinario donde el victimario tiene las garantías procesales para no inculparse, viéndose así reducida la posibilidad de reparación de las víctimas. Así, cuando una persona sujeta a la JEP sea excluida por haber cometido un nuevo delito, a partir de la vigencia del Acto Legislativo 02 es importante que las víctimas encuentren en el marco de la justicia ordinaria una satisfacción de sus derechos a la verdad, la reparación y las garantías de no repetición<sup>70</sup>. De la misma forma, aunque el excluido del proceso de la JEP deberá cumplir su pena en sitios ordinarios de reclusión, la SG considera que, en el marco del artículo 2 de la Ley 1709 de 2014, debe aplicarse un enfoque diferencial de resocialización ante la pertenencia a grupos armados ilegales. Lo anterior, teniendo en cuenta que al someter a estas personas al régimen actual podría perpetuar dinámicas de violencia a través de la reincidencia en caso de no generar unas condiciones efectivas y adecuadas para su resocialización.

En ese contexto, un factor que aportará al éxito en estas instancias será tomar en cuenta la autonomía jurisdiccional basada en las diferentes cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, es de suma importancia que la coordinación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) tome en cuenta los mecanismos ya adelantados en el marco de la Comité de Coordinación Interjurisdiccional, con el fin de facilitar que las decisiones sobre jurisdicción y competencia que se tomen sean lo más plurales posibles, respetando las particularidades de cada uno de los pueblos y evitando las generalizaciones.

---

<sup>69</sup> En seguimiento a la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante “Sistema Integral”), la CIDH resaltó en marzo de 2017, en la audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el hecho que las organizaciones de la sociedad civil manifestaran preocupaciones sobre el Sistema Integral en relación a la lucha contra la impunidad en casos de graves violaciones de derechos humanos, de crímenes de guerra, y sobre los derechos de las víctimas. En ese contexto, las organizaciones consideraron que el principio de participación de las víctimas no rige en todo el sistema, y asimismo señalaron que el acto legislativo aprobado sobre tratamientos penales diferenciados para agentes del Estado omite la referencia al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho penal internacional relacionado con la responsabilidad de mando. Finalmente, las organizaciones señalan que las condiciones concurrentes que esta norma prevé, vuelven imposible el establecimiento de dicha responsabilidad en la JEP.

<sup>70</sup> La CIDH coincide respecto a garantizar la participación de las víctimas en los procesos ante la JEP, aun cuando éstas no estén organizadas. Asimismo, la CIDH concuerda con la recomendación de la MAPP/OEA en relación Mecanismo de Memoria y Verdad a fin de que se implemente un acercamiento con la base social y comunitaria en los territorios ofertando escenarios abiertos de diálogo y participación.

La SG/OEA considera asimismo importante implementar medidas que favorezcan la participación efectiva de todas las víctimas al sistema judicial, sin que ello implique su organización o asociación. Es necesario, en ese sentido, profundizar las garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso de las víctimas para que, de forma efectiva e idónea, se les puedan satisfacer sus derechos. Para ello, el SVJNR debe garantizar que todas las víctimas, sin excepción, gocen de los mismos derechos, por lo que toda reglamentación deberá proteger de forma especial, y procurar el acceso de los derechos procesales y sustantivos, a los niños, niñas y adolescentes (NNA) que fueron victimizados, así como a las personas que fueron objeto de violencia sexual en el marco del conflicto; para ello se deberá diseñar un mecanismo de acceso claro y con garantías en cuanto a acceso y participación.

La SG/OEA reitera por otro lado la importancia de que se llegue a un buen término y concluya el proceso de Justicia y Paz con la mayor cantidad de seguridad jurídica posible, procurando la consecución de los derechos de la mayor cantidad de víctimas que apostaron a obtener verdad y reparación por la vía judicial especial de Justicia y Paz.

Sobre los incidentes de reparación integral, por ejemplo, la SG/OEA valora positivamente los esfuerzos del Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de articular las instituciones. Se destaca en esa línea la articulación realizada para el incidente de reparación de las víctimas del Bloque Mineros de las AUC; de la misma forma deben adelantarse iguales esfuerzos frente a los incidentes de reparación especial destinados para las terminaciones anticipadas<sup>71</sup> y así, garantizar que la mayor cantidad de víctimas puedan ser reparadas judicialmente.

Finalmente, respecto a las terminaciones anticipadas, la SG/OEA ha observado que esta puede ser una estrategia que contribuya al descongestionamiento procesal de los procesos en sede de Justicia y Paz, tomando en cuenta que la Ley 1592 de 2012 estableció dicho procedimiento como un mecanismo para evitar el colapso procesal y con el fin de agilizar la emisión de sentencias para aquellos que no eran los máximos responsables. En este caso, la SG considera necesario que entre la Fiscalía General de la Nación y la magistratura de la JEP se establezca cuáles estructuras necesitan reforzar la descripción de patrones macrocriminales, para que todos o la gran mayoría de postulados puedan ingresar a través de este procedimiento.

## **7. MONITOREO CARCELARIO**

En cumplimiento del Mandato, la MAPP/OEA monitorea y acompaña procesos de sometimiento a la justicia de miembros de grupos armados ilegales, incluyendo el monitoreo judicial y carcelario. Esta última actividad se ha realizado en algunos casos por solicitud del Colectivo de Personas Privadas de la Libertad por su relación o pertenencia al ELN, frente a las condiciones de reclusión, las condiciones de habitabilidad de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, la capacidad de respuesta de la institucionalidad frente a las necesidades de las personas reclusas y demás situaciones que supongan un riesgo para las mismas.

En ese sentido, dada la necesidad de realizar un diagnóstico acerca de las condiciones de reclusión de esta población y con el objeto de incidir de manera positiva en la debida asistencia de casos que por su naturaleza humanitaria requieren de una intervención directa, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA inició una serie de visitas a los centros de reclusión administrados por el Instituto

---

<sup>71</sup> Procedimiento especial por medio del cual el exmiembro de una estructura desmovilizada puede obtener de forma expedita una sentencia, siempre y cuando sus conductas se acoplen a los patrones de macrocriminalidad descrita en una sentencia anterior a su solicitud.

Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Así, a fecha de corte del presente informe, se visitaron 18 establecimientos, todos con presencia de miembros del ELN<sup>72</sup>.

Dentro de las observaciones respecto a las condiciones de reclusión, es importante tener en cuenta que para febrero de 2017 existían, por concepto de privación de la libertad, 172.192 reclusos sin incluir los 3.753 internos a cargo de los entes territoriales y quienes se encuentran en Centros de Reclusión para Integrantes de la Fuerza Pública o Centros de Armonización de los Pueblos Indígenas. Al respecto, sin embargo, el INPEC solo tiene la capacidad de alojar 78.418 personas.

En ese contexto, se observa que la sobrepoblación en centros de reclusión genera efectos adversos para quienes conviven allí, ya sean internos o personal de guardia; estos últimos si bien en menor proporción, se ven afectados dado el ejercicio de sus funciones oficiales y las precarias condiciones en las que las prestan. La superpoblación mengua en ese sentido la capacidad institucional, de tal manera que hasta los criterios más básicos de respeto a los derechos humanos se ven anulados. La masificación de los penales, que supera varias veces la capacidad de alojamiento de estos, se ve acrecentada por el altísimo número de personas privadas de la libertad en condición de detención preventiva<sup>73</sup>.

Paralelamente, a través de los mecanismos de observación *in situ* de dinámicas carcelarias, la SG/OEA ha conocido denuncias relacionadas con el sometimiento a tratos crueles, inhumanos o degradantes; se han conocido en ese sentido prácticas de aislamiento, ubicación en patios donde están reclusos quienes integran GAO y GDO, y torturas físicas con el objeto de evitar las quejas, denuncias o desobediencias en el desarrollo de la legítima protesta. En este orden de ideas, en enero del presente año se reactivó la Mesa de Visibilización de Casos de Vulneraciones por Tratos Crueles e Inhumanos, cuya primera sesión se desarrolló en el penal de alta seguridad de Valledupar con integrantes del ELN allí reclusos.

En cuanto a la asistencia médica, la SG/OEA insta y procura espacios de articulación entre las entidades encargadas del tema, como el INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), y el Consorcio Fondo de Atención en Salud a la Población Privada de la Libertad, integrado por FIDUPREVISORA S.A. y FIDUAGRARIA S.A., para la realización de brigadas de atención en salud como curso de acción atenuante ante la notoria crisis de atención en salud. Al respecto, sin embargo, puede observarse que la situación de salud en el sistema penitenciario sigue presentando las mismas falencias mencionadas en el XXII Informe Semestral. En ese sentido la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, emite un promedio de tres alertas semanales a la institucionalidad sobre casos concretos

---

<sup>72</sup> Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Popayán, Cauca; EPMSC de Cali, Valle del Cauca; EPMSC de Medellín, Antioquia; Complejo Metropolitano de Bogotá (COMEB) – Establecimiento de Reclusión de Orden Nacional (ERON) de Bogotá D.C.; EPMSC de Cúcuta, Norte de Santander; Reclusión de Mujeres (RM) de Bogotá D.C.; EPMSC de Villavicencio, Meta; EPMSC de Arauca, Arauca; Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad (EPAMSCAS) de Valledupar, Cesar; EPAMSCAS Combita, Boyacá; Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí (COJAM), Valle del Cauca; Establecimiento Penitenciario y Carcelario (EPC) RM de Pasto, Nariño; EPAMSCAS de Palmira, Valle del Cauca; RM de Bucaramanga, Santander; EPC de Yopal, Casanare; EPMSC de Quibdó, Chocó; EPMSC Istmina, Chocó; y, Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad (EPAMS) de Girón, Santander.

<sup>73</sup> Por ejemplo, el Patio 4 del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC), con sede en la ciudad de Cali, tiene un cupo para 120 reclusos y en la actualidad hay 928 personas en condición de reclusión, lo que representa un hacinamiento y una extralimitación de la capacidad del establecimiento en un 773.3%. Tal problemática no deriva solamente del factor de la superpoblación carcelaria en los espacios de dormitorio, sino que concierne también a las condiciones y capacidad de los espacios reservados a actividades colectivas y familiares

que requieren atención urgente en materia de salud, alertas que han sido positivamente atendidas por la institucionalidad<sup>74</sup>.

Asimismo, en el mes de octubre de 2016 la MAPP/OEA convocó la primera sesión de la *Mesa de Trabajo para la Atención y Asistencia en Materia de Salud de Quienes se Encuentran Recluidos por su Relación o Pertenencia a la Insurgencia del ELN*, que se realizó en el penal de alta seguridad con sede en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca. La elección de este establecimiento obedece a las numerosas denuncias realizadas respecto a la nula atención médica en el mismo. En la sesión, la mesa constituyó la primera reunión de una serie de encuentros que serán realizados en los establecimientos de reclusión que requieran una mayor intervención en atención en salud.

Por otro lado, en materia de gestiones judiciales, se busca identificar a las personas recluidas con dificultades de acceso a la justicia y al debido proceso, los tipos y características de estos problemas, y establecer los cursos de acción para eventuales solicitudes de libertad por cumplimiento de las penas y/o extinción de las mismas por anomalías en el desarrollo de su proceso judicial.

Con respecto a la población reclusa de las FARC-EP, más allá de la aplicación de instrumentos como la amnistía y el indulto la SG considera importante que se continúe evaluando y monitoreando las condiciones carcelarias y penitenciarias de las personas insurgentes que vayan a ingresar en el esquema de la JEP<sup>75 76</sup>. Asimismo, a partir de la concentración de miembros de las FARC-EP en ciertos establecimientos carcelarios, como alistamiento para las JEP, algunos miembros del ELN que compartían espacios con estos guerrilleros han manifestado que han visto incrementado su nivel de inseguridad.

Finalmente, es motivo de preocupación que, a partir del cierre de los pabellones de Justicia y Paz del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Cúcuta y el traslado de los postulados a la cárcel de Bucaramanga en diciembre pasado, no se han podido reanudar las versiones libres y diligencias judiciales de los postulados cuyo asiento judicial era Cúcuta, generando un impacto negativo sobre todo en aquellos procesos avanzados en los que las víctimas estaban siendo preparadas para incidentes de reparación como en el caso de los procesos en contra de postulados del Bloque Catatumbo y del EPL.

### **7.1 Sobre el análisis de condiciones intracarcelarias de miembros de grupos insurgentes**

Además de las gestiones de articulación y coordinación con las autoridades judiciales, administrativas y órganos de control mediante el monitoreo en los establecimientos, la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, desarrolla un análisis de carácter diacrónico a las condiciones intracarcelarias de los miembros de grupos insurgentes, con el fin de establecer patrones de conductas inadecuadas por

---

<sup>74</sup> En relación a las personas privadas de libertad, la CIDH ha identificado preocupaciones similares a aquellas derivadas del monitoreo de las cárceles realizado por la MAPP/OEA, particularmente en relación a la tasa de hacinamiento, otras condiciones de reclusión y el uso de la prisión preventiva. En este sentido, preocupa a la Comisión que los centros no estén en capacidad de recibir a los miembros de las FARC que vayan a ingresar a la JEP. Por otro lado, el uso de la prisión preventiva en Colombia no resulta compatible a la excepcionalidad que su naturaleza, dado su alto índice. Asimismo, la CIDH concuerda con la MAPP/OEA en la necesidad de adecuación de las condiciones requeridas por las internas mujeres, con el fin de garantizar el disfrute de sus derechos humanos.

<sup>75</sup> Por ejemplo, el traslado y concentración de internos en la cárcel de Chiquinquirá, El Barne y La Picota, es positivo; sin embargo, se requiere que aquellos internos miembros de las FARC-EP que no han sido trasladados a dichos centros carcelarios puedan ser concentrados a la brevedad en la medida que vaya disminuyendo el hacinamiento en dichas cárceles, producto de las excarcelaciones en el marco de la Ley 1820 de 2016

<sup>76</sup> La CIDH también queda atenta a la aplicación en la práctica de la Ley de Amnistía por parte de la JEP dentro del marco del respeto de los derechos humanos y las normas de DIH y continuará dando seguimiento a las decisiones que de ella emanen.

parte de la institucionalidad y realizar recomendaciones al Estado en la mitigación y prevención de dichas conductas.

Al respecto, la SG/OEA ha identificado presuntas prácticas que los internos catalogan como discriminatorias por parte de algunos funcionarios administrativos y guardia del INPEC hacia los reclusos de los grupos insurgentes, especialmente a los pertenecientes al ELN, consistente en descalificaciones basadas en supuestos factores de peligro, insubordinación y anarquía dentro de los establecimientos. Los internos del ELN en ese sentido han comunicado a las autoridades competentes diversos actos desarrollados en supuesta connivencia entre funcionarios de la guardia y los grupos de internos que conforman las “Casas”<sup>77</sup>.

En esa misma línea, en las visitas realizadas la SG a través de la MAPP/OEA ha recibido información según la cual las personas privadas de la libertad han sido objeto de presión indebida, por su relación o pertenencia al ELN y con el fin de acogerse al programa de desmovilización, remitir información sobre la estructura de su organización, dar datos sobre sus comandantes y ubicación de campamentos, entre otro tipo de solicitudes. Este tipo de presiones se han realizado bajo la amenaza de negaciones en materia de asistencia en salud, el impedimento al acceso al juez natural, traslados injustificados o la amenaza de regímenes más severos en establecimientos de alta seguridad. Todo esto sucede, según refieren los internos del ELN, durante su permanencia en los centros de reclusión.

También, se conocieron casos acerca del uso de la figura administrativa del traslado como reiterado método de castigo o disuasión para que los internos no denuncien casos de vulneraciones a sus derechos. Las denuncias hacen en ese sentido referencia a la vulneración al derecho de asociación consistente en reiteradas descalificaciones por su condición de insurrectos, prohibiciones de crear colectivos a los internos de la insurgencia, y la presión para la desarticulación de los mismos, tal como ocurre en la cárcel de Villahermosa, Cali, o en San Isidro, Popayán. De igual forma, la SG/OEA ha conocido casos de fuertes restricciones para el acceso a información de medios de comunicación no comerciales, radios, libros y material didáctico de prensa alternativa.

Por otro lado, en el ámbito de preocupaciones de las personas reclusas se encuentra la larga distancia entre el centro de reclusión y las residencias de sus familias y lugares de origen. Esta situación, observa la SG, afectaría directamente su derecho de cercanía familiar<sup>78</sup>.

Respecto a las solicitudes de acompañamiento de los internos que pertenecen al ELN, en el establecimiento de Palmira, la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, está adelantando una mesa de trabajo permanente, en procura de la prevención de tratos crueles e inhumanos, ya que con la salida de los patios de los integrantes de las FARC-EP las estructuras organizadas de poder integradas por otros internos les suponen un alto riesgo en materia de seguridad.

Teniendo en cuenta las dinámicas evidenciadas y los análisis de los hallazgos, es de destacar que son las mujeres quienes con mayor rigor sufren los efectos de la prisionalización, ya que el

---

<sup>77</sup> Agrupación de internos que coopta la gobernabilidad en los centros de reclusión con fines criminales, que van desde la realización de cobros por todas las actividades por parte de los internos, hasta extorsiones desde los penales inculcando a los grupos de guerrilla. Estas agrupaciones están a órdenes de un líder al que llaman “Cacique” o “Pluma”.

<sup>78</sup> En Cúcuta, los internos constituyeron una Asociación, de la cual hacen parte tanto presos sociales como políticos, a través de la cual alquilaron una casa cerca al penal, dotada de camas e implementos de cocina, que funge como casa de paso para acoger a los familiares de los internos que reciben visitas de diferentes regiones del departamento y del país; por este beneficio solamente pagan la suma de COP\$5.000. Asimismo, cabe también destacar de forma positiva el acompañamiento brindado por algunas comunidades indígenas a aquellas personas de su comunidad, insurgentes del ELN, privadas de libertad por la justicia ordinaria. Tal es el caso de las autoridades del resguardo de La Montaña que acompañan a aquellos internos de Ipiales y de Pasto que pertenecen al resguardo.

esquema de contención penitenciaria y carcelaria no contempla las condiciones necesarias y las especificidades requeridas por las mujeres para garantizar el bienestar de sus hijos. En ese sentido, cuando estos, siendo menores de tres años, les acompañan en su condición de reclusión, se acentúan las trasgresiones en su contra.

## **8. REINCORPORACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN**

La MAPP/OEA analizó las posibles causas de reincidencia criminal de desmovilizados que culminaron satisfactoriamente la Ruta de Reintegración, a partir del estudio fáctico y jurídico de expedientes judiciales de personas seleccionadas por la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

Así, se identificó que tras culminar su proceso de reintegración, estas personas no pudieron asimilar el cambio y las exigencias del sistema legal, al punto en que, como forma de financiamiento personal y familiar, adoptaron actividades ilegales, como el tráfico de estupefacientes. En otras palabras, se determinó que la reincidencia criminal de los desmovilizados puede estar asociada a la necesidad de satisfacer falencias económicas, el deseo de poseer una mejor calidad de vida, la falta de oportunidades laborales, la cultura de la ilegalidad a la que están acostumbrados, entre otros factores.

En ese contexto, para la SG/OEA es importante mejorar y dar seguimiento a los procesos de reintegración de los desmovilizados con el fin de evitar su reincidencia criminal. En ese sentido, un monitoreo y seguimiento permanente a los casos de los desmovilizados puede evitar la reincidencia generada por la vulnerabilidad de los desmovilizados a ser reclutados, a las dificultades para el acceso a un empleo, el deseo de seguir en la vida militar, etc..

Por otro lado, a pesar de que la Ley de Justicia y Paz establece un máximo de ocho años de pena privativa de libertad, el promedio de reclusión es de nueve años y medio. La extensión en el periodo de tiempo en varios casos se ha debido a dilaciones administrativas dentro de las oficinas jurídicas de los centros carcelarios, demoras por parte de jueces ordinarios que deben dictar providencias para la acumulación de procesos en Justicia y Paz, y al embotellamiento judicial en las magistraturas de control de garantías de Justicia y Paz.

En esa misma línea, sobre el número de personas que en el marco de la Ley ha culminado su proceso de reclusión, a la fecha de corte del presente informe 544 personas recuperaron su libertad a través de la figura de la sustitución de la medida de aseguramiento y libertad a prueba; de ellos, 479 están incorporados en la ruta especial de reintegración para Justicia y Paz. Sobre su proveniencia, la mayoría de los postulados excarcelados pertenecieron a grupos paramilitares, mientras que la minoría (58 exactamente) eran exguerrilleros. Asimismo, para el 2017 se espera que más de 200 soliciten su libertad.

Una de las preocupaciones de la SG en ese ámbito es, tal como se ha mencionado previamente, las dificultades que enfrentan las personas excarceladas para acceder a oportunidades laborales. En ese sentido, en ocasiones por la estigmatización y la rigidez de las convocatorias laborales, las dificultades parecen ser permanentes. Adicionalmente, refieren especial preocupación frente a su seguridad personal dadas las confesiones que involucran a otros miembros del grupo y que derivaron en la apertura de procesos y las respectivas sanciones a personas que no tenían procesos abiertos en la justicia.

Finalmente, la MAPP/OEA ha identificado treinta y seis potenciales reincidencias de postulados después de haber recuperado su libertad. Algunos de los hallazgos más relevantes al respecto tienen que ver con las siguientes situaciones:

- 1) Varias personas excarceladas han regresado a la zona donde operaban o han llegado a zonas de operación del Clan del Golfo y otros GAO.

- 2) Varios han manifestado estar entre “la ilegalidad y la muerte” dado que fueron convocados a ingresar a los GAO, lo que podría traducirse en acciones en contra de ellos y sus familias en caso de negarse a hacerlo.
- 3) En los Llanos Orientales la libertad de los principales postulados que operaban en zona coincide con el recrudecimiento de la violencia y la llegada del Clan del Golfo<sup>79</sup>.
- 4) En la región del Urabá se incrementaron las denuncias por parte de reclamantes de tierras, quienes afirman que postulados que quedaron en libertad se han comunicado con las víctimas para amenazarlas.
- 5) En el Magdalena Medio, la libertad de Arnubio Triana Mahecha, alias *Botalón*, ex comandante de las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, ha coincidido con denuncias del resurgimiento del grupo armado que comandaba y al aumento sobre el control social (vía desapariciones) de consumidores de sustancias psicoactivas<sup>80</sup>.
- 6) Esneider Santiago González, alias *Jhon* o *Medio Kilo*, desmovilizado y postulado del Bloque Norte de las AUC, fue capturado el 17 de marzo de 2017 en el municipio de Curumaní, Cesar, mientras realizaba un cobro de COP\$3.000.000 producto de una extorsión<sup>81</sup>.
- 7) Existe información sobre la llegada de postulados oriundos de diferentes lugares a Tumaco; la captura de dos de ellos que no tenían arraigo en la zona, alerta sobre una potencial reincidencia en el sector de la costa pacífica nariñense.

## 9. LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA EN CLAVE DE POSCONFLICTO

### 9.1 Barreras de Acceso a la Justicia

La garantía de satisfacción de las necesidades jurídicas de los ciudadanos en condiciones de igualdad juega un papel clave en la recuperación de la confianza ciudadana y la legitimidad estatal, factores indispensables en los procesos construcción de paz multinivel. Así, en el contexto de esta certeza, una de las preocupaciones de la SG/OEA se cifra en el hecho que, a través de la MAPP/OEA, se ha podido identificar en muchos territorios monitoreados la existencia de distintos tipos de barreras de acceso a la justicia formal. Estas barreras pueden agruparse en: 1) debilidad en presencia institucional en contextos territoriales; 2) debilidades en materia de infraestructura, recursos humanos y físicos en territorios; 3) desconfianza y percepción de impunidad e ineficiencia de operadores judiciales; 4) inseguridad por la situación del orden público; y 5) desconocimiento de derechos por parte de los ciudadanos.

En el primer caso, la debilidad institucional se refiere a la ausencia física de instituciones locales y nacionales que puedan representar una legítima administración de justicia. Esta ausencia se

---

<sup>79</sup> Esta situación se da especialmente en los municipios de Granada, Vistahermosa y San Martín, Meta

<sup>80</sup> Vale la pena mencionar que Triana Mahecha fue capturado nuevamente y se encuentra recluido en la cárcel de Itagüí enfrentando cargos de narcotráfico y concierto para delinquir

<sup>81</sup> Esta situación se dio apenas un mes después de recobrar su libertad a través del mecanismo de sustitución de medida de aseguramiento por una pena no privativa de la libertad

observa en dos hechos concretos: por un lado, la falta de despachos en cascos urbanos que obliga a la población a trasladarse a otros municipios para poder acceder a la oferta institucional en materia de justicia<sup>82</sup>; de otro lado, la inoperancia en zonas rurales de instituciones que sí cuentan con presencia física en los cascos urbanos, dejando sin atención a una amplia capa poblacional<sup>83</sup>.

Frente a las debilidades en materia de infraestructura, aspectos como la lejanía de las zonas rurales, la difícil movilidad por la falta o el mal estado de la infraestructura vial y el alto costo resultantes del transporte y el hospedaje, entre otros, dificultan e incluso imposibilitan el acceso a la justicia formal por parte de la población. Ejemplos de esta situación pudieron observarse en zonas rurales del Sur de Bolívar, municipios de Morales y Arenal, donde la población posee serias carencias de una infraestructura vial, las cuales deberían ser atendidas de manera inmediata. De manera similar, en la región del Pacífico sur, la mayor parte del desplazamiento es fluvial teniendo en cuenta estas mismas condiciones precarias de infraestructura.

Por otro lado, en cuanto a la barrera por desconfianza en las autoridades, la Misión evidenció que dentro de la población civil existe una arraigada y general percepción sobre la incapacidad de las instituciones para adelantar y culminar de manera efectiva los procesos judiciales, percepción que desincentiva cualquier intento de acudir al sistema de justicia formal. Asimismo, en algunos casos el sentimiento de desconfianza está aunado a una percepción de connivencia entre algunos funcionarios públicos y grupos ilegales. Este caso es representativo en los casos de Turbo y Apartadó, Antioquia, donde sectores poblacionales vinculan el ejercicio de varios funcionarios con la infiltración política por parte del Clan del Golfo.

Asimismo, otro factor que fomenta la desconfianza es la percepción de impunidad en la administración de justicia formal. Al respecto, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA conoció casos puntuales de inconformismo en Riosucio, Chocó, por personas que han cometido hechos violentos como homicidios y que hoy en día permanecen en libertad. De otro lado, a la situación de impunidad se suman factores que desincentivan el accionar de la Policía Nacional como la rigidez del sistema penal acusatorio y de los términos legales para la legalización de capturas e imposición de medidas de aseguramiento. La percepción de ineficiencia de los operadores judiciales, en esa misma línea, también genera desconfianza en el sistema de justicia<sup>84</sup>.

En lo que concierne a la inseguridad por la situación de orden público, la SG observa la generación de una doble afectación, en primera medida por impedir el accionar de las instituciones y, de manera contigua, por desincentivar la denuncia por parte de la población civil. Cabe mencionar en esta circunstancia el caso de la vereda de Jordán de Güisía en Valle del Guamuez, Putumayo, la cual no cuenta con un inspector activo desde hace más de nueve años dado que los funcionarios que ejercieron el cargo fueron desaparecidos y perseguidos por grupos armados ilegales. De manera similar, en Llorente, corregimiento de Tumaco, Nariño, la vereda más grande de este municipio no cuenta con inspector, corregidor, ni personal médico teniendo en cuenta que los tres fueron asesinados en diferentes momentos por diversos actores armados<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Esta es una situación particularmente presente en el municipio de Labranzagrande y Pajarito, Boyacá; Olaya Herrera, Nariño; y Piamonte, Cauca, lugares donde no existen unidades de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>83</sup> Como son los casos urbanos en Arauca y Sur de Bolívar.

<sup>84</sup> Un caso puntual, por ejemplo, se reportó a la Misión haciendo mención a los errores en los procedimientos en la Fiscalía de Barbacoas

<sup>85</sup> Los casos ejemplo en el marco de esta situación abundan. Al respecto, sin embargo, se trae también a colación el caso del corregimiento El Caracol, Arauca, donde la Policía Nacional no tiene la capacidad de hacer un control efectivo del territorio dada la intensa presencia de grupos armados en el territorio; por la misma razón tampoco existen otras figuras civiles en el corregimiento, más allá de los ediles o las JAC, quienes puedan ejercer funciones de autoridad tales como inspector de policía

Finalmente, frente al desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema de justicia y los mecanismos de exigibilidad de derechos por parte de líderes sociales y población en general, la Misión ha observado la presencia de este fenómeno en varios territorios monitoreados, erigiéndose pues como un limitante adicional para la consolidación de adecuadas condiciones de acceso a la justicia formal. En ese sentido, para superar esta barrera y por la solicitud de los propios líderes sociales en Antioquia, la Misión está adelantando una iniciativa de formación, denominada *Escuela de Líderes Constructores de Paz*, dirigida a miembros directivos de las Juntas de Acción Comunal, líderes sociales y personeros estudiantiles, en colaboración con la Gobernación de Antioquia, Defensoría del Pueblo, Agencia Colombiana para la Reintegración y algunas alcaldías, con el fin de subsanar el conocimiento de estos mecanismos y mejorar el acceso a la justicia y el ejercicio de la participación.

## **9.2 Justicias paralelas o de facto**

El actual panorama de la justicia paralela o de facto, administrada por los grupos armados ilegales en el país, representa enormes retos para la construcción de paz especialmente en aquellos territorios con un vacío de poder estatal y donde grupos históricamente encargados de la administración de justicia se están retirando, dejando de nuevo al descubierto aquel vacío institucional.

Respecto al fenómeno, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha evidenciado una presencia y desarrollo de condiciones heterogéneas de acuerdo a las características de cada territorio. Así, en algunas zonas los grupos ilegales siguen asumiendo el rol de proveedores de servicios de seguridad, justicia y resolución de los conflictos, aprovechando la debilidad institucional y su acogida en la población, alimentada por la percepción negativa frente a los mecanismos de justicia formal. Asimismo, en muchos de estos casos los GAO continúan cooptando las organizaciones sociales (como las Juntas de Acción Comunal) como instrumento para el ejercicio de su justicia, operando también como instancia que legitima su poder y hace cumplir sus acuerdos.

En la misma dirección, en otras regiones la disminución progresiva de la presencia e influencia de las FARC-EP se ha manifestado en la dejación de su rol como la última instancia de decisión, despidiéndose como actor activo en el territorio e incentivando a los habitantes a hacer uso de las instituciones y herramientas de justicia formal<sup>86</sup>. En otros sectores, su retiro de la administración de justicia ha sido más lento pero palpable.

Al respecto, dichas transformaciones han ocasionado respuestas disímiles de parte de la población. En algunas zonas, como la inspección de Piñuña Negro, municipio de Puerto Leguizamó, Putumayo, por ejemplo, la cotidianidad sigue siendo una herencia del mecanismo de control utilizado por la guerrilla; allí, a pesar de la disminución de las afectaciones por parte del grupo guerrillero, las comunidades continúan atendiendo a las normas establecidas, por costumbre y por el temor que históricamente tuvieron ante el quebrantamiento de las normas impuestas por el actor. En otras zonas, como la inspección de Jordán de Güisá en Valle del Guamuez, Putumayo, los líderes comunales son quienes han tomado la decisión de forma unánime de no acudir al grupo como la última instancia para resolver conflictos vecinales.

Asimismo, frente a la relación entre las instituciones y la sociedad civil, la SG ha observado que el relacionamiento de la población con las autoridades también ha variado en algunos aspectos. Un hecho que ilustra lo anterior puede observarse en que, en algunos territorios, los ciudadanos han empezado a acudir con mayor frecuencia y sin ningún tipo de temor o restricción ante las instituciones del Estado encargadas de la administración de justicia; por otra parte, en otros sectores la transición ha

---

o corregidor. Asimismo, en algunos corregimientos del municipio de La Paz, Cesar, las precarias condiciones de seguridad no solo generan una amenaza contra los inspectores de policía, sino también obstruyen la ejecución de sus funciones.

<sup>86</sup> Un ejemplo de ello se puede encontrar en municipios como Cartagena del Chairá, Caquetá, y Cumbitara, Nariño.

generado tensiones entre las comunidades y las autoridades, debido a que hay poca confianza y credibilidad en las últimas.

Paralelamente, en muchas regiones la desaparición progresiva del poder punitivo de las FARC-EP ha generado preocupación sobre el surgimiento de nuevos actores en el territorio con sus propios sistemas de justicia. En ese ámbito, la población manifiesta dudas frente a la capacidad de las JAC y demás organizaciones comunitarias para conciliar los conflictos de convivencia, a lo cual suma la baja credibilidad de la Fuerza Pública y su incapacidad para resolver los problemas. De la misma forma, como justificación a estas preocupaciones, en varias zonas del país se manifiesta la percepción de que el repliegue de las FARC-EP ha incrementado la presencia e influencia de otros grupos armados a través de la implementación de mecanismos de administración de justicia; en otros territorios, aunque no se evidencia el ejercicio de una justicia paralela, la comunidad percibe que la justicia será abordada de forma paulatina por un nuevo actor armado<sup>87</sup>.

Así mismo, se han hallado casos en los que las comunidades buscan a otro actor para garantizar la seguridad y la justicia ante la salida de las FARC-EP del territorio, como en zonas rurales de Tame, Arauca, y Puerto Valdivia, Antioquia, donde se ha recurrido al ELN ante el aumento de hechos de delincuencia común, especialmente en áreas rurales. Esta última mención, se ha presentado especialmente en los municipios que comprenden la subregión Abades, Nariño.

Así, frente a esta diversidad de situaciones, la SG/OEA considera que el fortalecimiento de la presencia y capacidad de las instituciones del Estado, de las instancias de organización comunitaria, la generación de confianza con las comunidades y la consolidación de los mecanismos de justicia no formal que descongestionen la justicia formal y acerquen los servicios de justicia a comunidades rurales, pueden jugar un papel vital para facilitar esta transición y aminorar los riesgos producto de los vacíos de poder. Asimismo, para lograr mayor aceptación por parte de las comunidades también es recomendable que la llegada de la justicia formal a los territorios se presente de manera progresiva, con un enfoque pedagógico, y tomando en cuenta las características particulares de estos territorios que no están habituados al tipo de legalidad institucionalizada.

Adicionalmente, la SG/OEA considera necesario que se establezcan mecanismos ágiles para la recepción de denuncias, tales como casas móviles de justicia, de modo que los habitantes del área rural no tengan que incurrir en gastos en busca de justicia y ello facilite el progresivo acercamiento de las instituciones a la población. A la vez, es preciso que se busquen procedimientos expeditos que permitan resolver las quejas de manera ágil y oportuna, para que la población no halle una excusa para acudir a la violencia o a la justicia por mano propia.

Por otra parte, tal como la SG/OEA lo sugirió en su momento, en el marco del cese al fuego y de hostilidades bilaterales y la preagrupación de las FARC-EP, se observan cuatro desafíos concretos respecto al sistema de justicia de facto y no formal, en las zonas rurales donde esta guerrilla ejercía control, los cuales deben ser abordados tanto por parte del Estado como por parte de las comunidades territoriales. Dichos desafíos, aún vigentes, tienen que ver con: 1) adecuarse a los vacíos de justicia una vez e retiren los sistemas de justicia de facto; 2) enfrentar nuevos sistemas de justicia de facto, impuestos por los nuevos actores que se posicionen en el territorio; 3) encontrar una ruta eficaz entre la justicia formal y la no formal en la eventualidad de graves violaciones a los derechos humanos de la población rural por parte de los nuevos actores que operen en la zona; y 4) revestir al sistema de

---

<sup>87</sup> En este contexto, se destacan los casos de Ituango, Antioquia, donde han aparecido tensiones entre la población y las autoridades; El Doncello, Caquetá, donde se ha retado la legitimidad del sistema comunitario de justicia; Puerto Leguizamó, Putumayo, donde la comunidad percibe un aumento de la delincuencia; y Vista Hermosa, Meta, donde diferentes grupos armados parecen estar buscando posicionarse en el territorio.

justicia formal de legitimidad ante la población civil de las zonas en las que la justicia era impartida por el grupo guerrillero.

## **10. ESTRATEGIA DE ARMONIZACIÓN INTERJURISDICCIONAL**

El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas incluye el derecho colectivo de otorgar sus propias reglas de conducta y resolver sus conflictos de acuerdo a sus propios procedimientos y bajo un régimen de normas y valores basados en sus cosmogonías y cosmovisiones particulares. Este derecho, expresamente reconocido a nivel internacional y a nivel nacional, implica no solo el reconocimiento de tales sistemas de reglas, sino el pleno respeto al desarrollo de estos sistemas jurídicos que estos configuran en cada territorio. En ese contexto, en el marco de sus tareas de monitoreo y acompañamiento, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA considera oportuno hablar de armonización y convivencia entre sistemas jurídicos al encuentro entre el sistema jurídico estatal, los sistemas jurídicos de cada población indígena, y las disposiciones especiales propuestas en el marco de un proceso de justicia transicional.

En este escenario, el Consejo Superior de la Judicatura solicitó a la MAPP/OEA apoyar la promoción de la estrategia de armonización interjurisdiccional entre la JEI, la justicia ordinaria y los esquemas de justicia transicional, razón por la cual la Misión ha avanzado en el fortalecimiento y visibilización de las mesas departamentales de coordinación interjurisdiccional como espacios legítimos de diálogo entre autoridades indígenas y demás operadores de justicia. Estos espacios tienen como horizonte identificar las diferentes problemáticas de los conflictos de competencias que se presentan, abordando también aspectos relacionados con el manejo y tratamiento de personas pertenecientes a pueblos y/o comunidades indígenas que han hecho parte de grupos armados al margen de la ley, reclutados de manera forzada o por voluntad propia, y el impacto de este fenómeno en los territorios y la autonomía jurisdiccional de los pueblos indígenas.

Así, una vez conocidos los diferentes escenarios que se encuentran en tensión, es necesario identificar las acciones que conduzcan a armonizar la zona común donde confluyen la Jurisdicción Especial Indígena (JEI), la jurisdicción nacional u ordinaria, y la justicia transicional, ya que si bien son tres jurisdicciones distintas, es importante la coordinación entre las mismas para evitar discrepancias entre ellas en el marco del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, desde mediados del año 2016 la Misión acompaña el fortalecimiento de la Mesa Nacional de Coordinación Interjurisdiccional, cuyo fin es analizar y tomar decisiones en materia interjurisdiccional a través del análisis de los marcos normativos e institucionales, los contextos nacional y regional, y las dinámicas de articulación entre la jurisdicción ordinaria y la JEI<sup>88</sup>. En dicha labor, la Misión ha realizado visitas a treinta y cinco resguardos indígenas y dieciséis centros de armonización entre octubre de 2016 y enero de 2017. Asimismo, en el mes de octubre de 2016 la Misión acompañó el desarrollo del Taller Intercultural de Intercambio de Experiencias de Derecho Propio, para dar pasos concretos en la coordinación entre el Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena en el desarrollo de la Mesa Interjurisdiccional de Nariño<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Además, ha podido proporcionar elementos conceptuales, normativos y fácticos de las relaciones entre la jurisdicción especial indígena y los Derechos Humanos; el Estado y las posibilidades de las iniciativas legislativas de coordinación de la jurisdicción especial indígena y el sistema judicial nacional; la situación de la justicia en Colombia; y los espacios y experiencias de coordinación interjurisdiccional en marcha.

<sup>89</sup> La Misión está en proceso de contribuir a la creación de las mesas departamentales interjurisdiccionales en los departamentos de Norte de Santander, Putumayo, Vaupés, Amazonas y Guainía; y en el fortalecimiento de las mesas departamentales de Cauca y Nariño, las cuales contarán con la coordinación de la Presidencia de los Consejos Seccionales de la Judicatura respectiva y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Por otro lado, otro de los aspectos a tener en cuenta en los procesos de armonización es la existencia de comunidades indígenas en territorios con dos jurisdicciones nacionales distintas. En este caso, si bien las fronteras políticas se constituyen en la base geográfica y geoestratégica de un Estado, no puede desconocerse que dichas fronteras continúan siendo una barrera para los procesos sociales y políticos de estas comunidades. En ese sentido, la SG/OEA evidencia la necesidad de abrir espacios de diálogo interjurisdiccional con los pueblos que ocupan territorios binacionales y los Estados acogedores de estos pueblos. Tal es el caso de los Kofán, Camentsa, Awá, Kichwas, Esperara Siapidara, Pastos, Ingas (presentes en Ecuador y Colombia), Murui-Muina (presentes en Perú y Colombia) y, Barí, Yukpa y Wayuú (presentes en Venezuela y Colombia).

Paralelamente, frente a la judicialización de miembros de comunidades indígenas pertenecientes a grupos armados ilegales, la SG/OEA considera imperativo contribuir con las organizaciones indígenas en la creación y reconocimiento legal de los Centros de Armonización como espacios físicos en los cuales las personas pertenecientes a pueblos y/o comunidades indígenas, enjuiciados y sancionados por la JEI y la jurisdicción nacional u ordinaria, puedan pagar su condena dentro del territorio indígena. Lo anterior resulta fundamental, particularmente para evitar la creación de un desarraigo de los usos y costumbres de la comunidad por parte de las personas sancionadas. Asimismo, tales condiciones permitirán la prestación de un servicio comunitario por parte de los mismos, garantizando una verdadera resocialización y armonización, y aliviando el problema de hacinamiento en las cárceles que enfrenta actualmente el Estado colombiano.

Con todo lo anterior, la SG/OEA observa con preocupación el desconocimiento de la JEI por parte de muchos defensores públicos, quienes por lo general asumen los procesos judiciales de personas pertenecientes a pueblos y/o comunidades indígenas procesadas por la justicia ordinaria. Así, en la mayoría de los casos estos asesoran de manera equivocada a sus apoderados, aconsejándolos de acogerse a sentencias anticipadas para así evitar el desarrollo litigioso. Frente a esta situación, el esfuerzo de articulación interjurisdiccional debe ser asumido por la Defensoría del Pueblo, cuyo compromiso efectivo debe estar centrado en la capacitación de sus funcionarios y contratistas como garantes del respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

De forma paralela, se recomienda promover procesos de formación y capacitación intercultural e interjurisdiccional como estrategias para el fortalecimiento de las autoridades tradicionales y la institucionalidad, que generen espacios de trabajo con las autoridades indígenas para la revisión de sus manuales o reglamentos internos. Lo anterior tiene el fin de analizar hasta qué punto dichos instrumentos representan su cosmovisión e identidad, especialmente respecto de la tipificación de delitos, la adopción de penas privativas de la libertad y el uso del sistema penitenciario y carcelario.

Finalmente, la SG/OEA considera oportuno la creación de un sistema de información que compile las decisiones tomadas por las autoridades indígenas en el ejercicio de la JEI, cuya función sea garantizar la recolección, actualización periódica y acceso a la información para autoridades indígenas y jurisdiccionales. Este sistema podría llevarse a cabo a partir de la conformación de observatorios regionales con universidades locales, permitiendo asimismo la centralización de la información en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

## **11.RECOMENDACIONES**

### **11.1 Sobre condiciones de seguridad en los territorios**

- A. Emplear al máximo toda la capacidad del Estado para lograr controlar la expansión que se identifica por parte del Clan del Golfo y otros actores armados ilegales, hacia las zonas que están dejando las FARC-EP, contemplando y basándose para esto en un enfoque de protección y respeto por las comunidades, sus derechos, costumbres y tradiciones.
- B. Ajustar y fortalecer integralmente las condiciones de seguridad de las zonas que históricamente han sido escenarios de conflicto con las FARC-EP. Lo anterior supone dar una particular importancia a la presencia integral del Estado en las zonas de expansión territorial, con el ánimo de copar los espacios que deja el grupo armado en muchos territorios del país, a través de la ejecución de programas sociales, de infraestructura y seguridad que frenen dicho copamiento.
- C. Atender las afectaciones dirigidas a las comunidades e identificar mecanismos de prevención de riesgos que definan la presencia institucional en los territorios y cierre la brecha de confianza entre las comunidades y el Estado.
- D. Desarrollar medidas integrales que apunten a reducir los impactos humanitarios sobre las comunidades, en especial sobre las comunidades rurales y los pueblos étnicamente diferenciados que quedan a merced de grupos armados ilegales y los nuevos fenómenos de criminalidad.
- E. Potenciar y apoyar la implementación de estrategias de prevención respecto a dinámicas de reclutamiento forzado de NNAJ, que sean percibidas como eficientes dentro de las comunidades<sup>90</sup>.
- F. Reforzar estrategias que garanticen el pleno ejercicio de denuncia y movilización social. Al respecto, se alienta a la institucionalidad a reforzar prácticas preventivas que garanticen la seguridad física de líderes sociales, defensores de derechos humanos, movimientos sociales y partidos políticos. Se recomienda asimismo la adopción de medidas dirigidas a desmontar patrones sociales y culturales que fomentan discriminación y/o estigmatización por vinculación política o denuncia, ya que es un derecho que los pueblos participen activamente de las decisiones relativas a su propio desarrollo.
- G. Reforzar la asistencia institucional y diferenciada para la atención de denuncias e implementación de estrategias de prevención frente a las afectaciones que sufren las mujeres y niñas bajo el marco del conflicto armado. Asimismo, en el marco del monitoreo se recomienda que las instalaciones ofrezcan espacios adecuados que permitan un ambiente de confidencialidad, cuenten con las capacidades técnicas y económicas para atender los casos, y estén conformados por personal idóneo que maneje adecuadamente las situaciones de denuncia.

---

<sup>90</sup> Un ejemplo de estrategias eficaces a juicio de diferentes comunidades, es el proyecto de internados y albergues campesinos en zonas rurales, actividades para la prevención de consumo de sustancias psicoactivas en los cascos urbanos o programas que vinculen a los estudiantes con la educación técnica o profesional antes de terminar su bachillerato, entre otros.

- H. Fortalecer herramientas de prevención y generación directa de alertas en las comunidades, garantizando que estas tengan un punto de contacto directo en la institucionalidad correspondiente para que se pueda actuar con celeridad ante cualquier situación de riesgo.
- I. En lo referente a la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, es importante que el Gobierno nacional actúe ágilmente en los dos extremos de la cadena del narcotráfico:
- i. El primero, y más importante, es desarrollar una política integral que aborde todos los eslabones de la cadena del narcotráfico como el lavado de activos, el control de insumos químicos, las interdicciones y la persecución y judicialización de los principales y más representativos jefes que manejan las redes del narcotráfico.
  - ii. En segundo lugar, en materia social, es brindar atención y acceso a bienes y servicios, así como a proyectos productivos rentables y sostenibles dirigidos a la población rural, con infraestructura adecuada para la producción y buscando desestimular el cultivo ilícito como respuesta a las necesidades socioeconómicas de sectores de la ruralidad colombiana.

En este sentido, es importante que las decisiones en torno dichos proyectos sean concertadas con las comunidades y a través de interlocutores flexibles y con alto nivel de formación técnica (en materia agraria, comercial y logística) y capacidad de ejecución administrativa. Lo anterior se considera, teniendo en cuenta que es en este espacio de interlocución donde se define si los proyectos son viables o inviables como opción de subsistencia; asimismo, esta condición se observa como reparo a lo que actualmente está sucediendo en distintas comunidades que declaran no entenderse bien con el enlace gubernamental

## **11.2 Alistamiento Territorial para la Paz**

- A. Impulsar la cultura de diálogo y respeto a la diversidad mediante el fortalecimiento y uso de las instancias de organización y participación ciudadana ya creadas, formales o no, para dirimir las diferencias, compartir visiones territoriales, dialogar, analizar y debatir los aspectos prioritarios de los territorios.
- B. Implementar procesos amplios de difusión y comprensión con enfoque diferencial rural, urbano, étnico, de género y etario, para dar a conocer el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Es relevante acentuar la atención a los mecanismos de participación allí contemplados, y en general, a las transformaciones estructurales que se incluyeron en el acuerdo refrendado por el Congreso colombiano.
- C. Adelantar procesos de difusión similares que permitan a la sociedad colombiana en general ubicar en la agenda pública la negociación que actualmente adelanta el Gobierno colombiano con el ELN, identificando y potencializando mecanismos efectivos para que los distintos sectores puedan expresar sus intereses y visiones, no solo de lo que esperan del proceso sino de cuál puede ser su aporte a la paz.
- D. Diseñar e implementar procesos que permitan identificar y potencializar patrones o prácticas culturales regionales y/o nacionales que propicien condiciones hacia la reconciliación.

- E. Lograr una mayor difusión, conocimiento y apropiación por parte de las comunidades, de los productos publicados por parte del Centro Nacional de Memoria Histórica. Asimismo, se recomienda propiciar un número mayor de procesos de memoria histórica desde los territorios con la participación de las víctimas y sus organizaciones como un factor de dignificación.

### **11.3 Reparación integral a víctimas**

- A. Disponer de todo el potencial institucional estatal con el fin de acelerar los procesos de titulación y formalización de la tierra, así como la titulación, saneamiento y ampliación de los territorios colectivos de las comunidades étnicas. Este, sin duda alguna, es el mayor foco de conflictividades sociales por acceso a tierras y territorios en la actualidad.
- B. Adoptar medidas que permitan un acceso a los escenarios de participación por parte de las diversas formas organizativas de la sociedad civil, campesinos, indígenas y afrodescendientes, con el fin de entablar escenarios de diálogo y acompañamiento. Lo anterior permitirá no solo liberar las tensiones existentes sino realizar una articulación de propuestas que no excluya ningún sector de la sociedad y revistan incidencia en la política pública.<sup>91</sup>
- C. Implementar un mecanismo de diálogo y acercamiento a toda la base social y comunitaria, liderado por el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V), ofertando escenarios abiertos de diálogo y amplia participación. Lo anterior, con el fin de no contemplar únicamente las demandas de participación de algunas organizaciones sociales, sino recoger el grueso de la demanda social de la zona donde se encuentran.
- D. Fortalecer organizativamente a los colectivos, comunidades, sectores y plataformas existentes en los territorios, para que se dinamice la configuración de actores sociales y políticos claves, diversos e incluso antagónicos, en condiciones de aportar activamente tanto en la implementación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, como en las instancias deliberativas que se han anunciado en el proceso de negociación con el ELN.
- E. Potenciar mecanismos propios de monitoreo tales como los observatorios nacionales y regionales de derechos humanos, especialmente el SAT de la Defensoría del Pueblo, permitiendo asimismo garantizar que la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación ejerzan las respectivas acciones de cumplimiento y control sobre las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas.

---

<sup>91</sup> La CIDH coincide con la MAPP/OEA: es necesario que se refuerce la cultura del diálogo y respeto a la diversidad de opinión mediante el fortalecimiento y uso de las instancias de organización y participación ciudadana a nivel local, así como el fortalecimiento de la presencia del Estado y de la implementación de políticas en los territorios. La CIDH concuerda además con la necesidad de fortalecer y apoyar el sistema de monitoreo y de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, así como a los observatorios de derechos humanos.

- F. Propiciar, por parte de la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en la Comisión de Alto Nivel para la Protección de los Derechos Humanos y la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales<sup>92</sup>, la búsqueda de acciones concertadas, preventivas y no reactivas, que constituyan garantías de no repetición respecto a:
- i. Las afectaciones a la vida e integridad de miembros de Organismos Comunales, defensores de derechos humanos y sujetos y colectivos reclamantes de restitución de tierras.
  - ii. La percepción de los movimientos sociales y organizaciones defensoras de derechos humanos quienes señalan que las detenciones de líderes y lideresas sociales acusados de ser colaboradores de la guerrilla son una herramienta de persecución y estigmatización política.
- G. Asegurar los recursos que garanticen la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, ya que al número creciente de población objeto de atención y reparación se le debe sumar el reto de incorporar el número aún indeterminado de población víctima residente en las zonas en las que la presencia de las FARC-EP, en proceso de desmovilización, ha impedido el acceso de la institucionalidad encargada.
- H. Fortalecer los mecanismos de atención e información con enfoque diferencial a las víctimas, por parte de la UARIV, especialmente sobre el acceso a la oferta institucional y el conocimiento de la política pública que las atiende; asimismo, tangencial a esto debe depurarse las rutas para verificar, modificar y realizar correcciones en los núcleos familiares inscritos en el RUV y el diligenciamiento del PAARI. La Misión exhorta en ese sentido a redoblar esfuerzos para superar la presencia aún limitada de la entidad en los territorios e impulsar la aplicación de los decretos étnicos.
- I. Priorizar esfuerzos técnicos y humanos, por parte de la UARIV, en la atención de las víctimas residentes en aquellas zonas en las cuales se implementarán los PDET establecidos en el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP.
- J. Diseñar planes de acción, a través de la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección Social, que garanticen de manera efectiva el derecho de las víctimas a una adecuada atención psicosocial.
- K. Acelerar a los procesos de reparación integral de sujetos colectivos a través de la formulación de los PIRC y de la implementación de aquellos que han sido objeto de aprobación por parte de los Comités de Justicia Transicional (CJT). Para ello, se insta al Ministerio Público para que en ejercicio de su facultad de vigilancia, ejerza un control minucioso respecto del diseño, planificación y disposición financiera para la satisfacción de las obligaciones contraídas por las entidades encargadas de la correcta y oportuna implementación de los planes.

---

<sup>92</sup> Así mismo, la CIDH resalta como un importante avance que en enero de 2017 se estableciera la Mesa Nacional de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, espacio de articulación necesario para el fortalecimiento de las garantías de protección para los defensores y su labor.

- L. Se reitera la necesidad de que la URT y la UARIV planifiquen, prioricen y adelanten su intervención a través de una estrategia de reparación focalizada territorialmente de acuerdo a las zonas microfocalizadas, los planes de retorno y a los PIRC.
- M. Se insta la URT y a los Jueces y Magistrados de la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras para que acojan y respeten los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios tanto en la etapa administrativa como la judicial del proceso de restitución de tierras a víctimas de abandono forzoso y/o despojo.
- N. Garantizar, por parte del Ministerio Público (especialmente a la Procuraduría General de la República y los Jueces y Magistrados de la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras) y en ejercicio de las facultades de vigilancia que ostentan respecto de las sentencias de restitución de tierras, la celeridad en el cumplimiento de las providencias, especialmente de aquellas que decretan el restablecimiento de derechos territoriales a las comunidades étnicamente diferenciadas y la atención a segundos ocupantes.
- O. Modificar el criterio de macrofocalización, establecido por la URT, como condición temporal para la atención a segundos ocupantes establecido en el Acuerdo 029 de 2016 y o instrumentos administrativos que lo sustituyan. En ese sentido es recomendable analizar su reemplazo por el criterio de microfocalización, y en general, que el instrumento administrativo que se profiera se ajuste a lo dispuesto por la Corte Constitucional colombiana mediante la Sentencia C-330 de 2016 y el Auto 373 del mismo año.

#### **11.4 Justicia Transicional**

- A. Reiterar la importancia de que los mecanismos de Justicia Transicional, como la JEP, tomen en cuenta los aprendizajes de procesos precedentes nacionales e internacionales, con el fin de minimizar la cantidad de vacíos e indefiniciones en diferentes materias.<sup>93</sup>
- B. Crear un mecanismo de interlocución para que lo avanzado en Justicia y Paz pueda ser utilizado por otros mecanismos, esto incluye una revisión de las compulsas de copias realizadas desde la jurisdicción de Justicia y Paz hacia la Jurisdicción Ordinaria. Adicionalmente, todas las herramientas de Justicia Transicional deberían de tomar en cuenta las lecciones aprendidas en Justicia y Paz, 1424 de 2010 y otras herramientas tanto en lo sustantivo, adjetivo y administrativo a fin de minimizar la cantidad de vacíos e indefiniciones.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> La CIDH concuerda con esta recomendación. Es necesario un mecanismo de interlocución para la utilización de lo avanzado en Justicia y Paz, por otras jurisdicciones o mecanismos, incluyendo las compulsas de copias hacia la jurisdicción ordinaria.

<sup>94</sup> En sentido similar a la recomendación de la MAPP/OEA sobre los aprendizajes nacionales e internacionales y las lecciones de Justicia y Paz, la Comisión considera que en este nuevo proceso de implementación del Sistema Integral el Estado debe tener en cuenta, en lo pertinente, las recomendaciones emitidas por la Comisión en sus informes relacionados con el proceso de desmovilización de las AUC, la implementación del esquema de justicia transicional creado con la Ley de Justicia y Paz, desde 2004 en adelante y que debe reparar en las lecciones aprendidas tanto de sus logros como de los desafíos enfrentados,

- C. Crear mecanismos jurídicos que puedan resolver omisiones involuntarias en los listados de quienes vayan a dejar las armas y eventualmente ingresen en la Jurisdicción Especial para la Paz.
- D. Generar espacios de discusión análisis y toma de decisiones para que se visibilicen las mejores prácticas en cuanto a la participación procesal de las víctimas a fin de garantizar, con un mayor margen, su participación en escenarios como la JEP. La reglamentación sobre participación de las víctimas debe favorecerlas a todas, no sólo a aquellas que estén asociadas u organizadas.
- E. Generar mecanismos de resocialización efectiva enmarcadas en la especificidad de dicha población para quienes no confiesen los hechos punibles en la JEP y por ello pierdan los beneficios de la misma.
- F. Integrar las cosmovisiones de cada uno de los pueblos indígenas, evitando generalizaciones y procurando el mayor pluralismo posible, en el marco de los procesos de armonización de las jurisdicciones indígenas con las herramientas de Justicia Transicional,
- G. Procurar mayor diálogo entre las diferentes magistraturas de Justicia y Paz, con el fin de operativizar las terminaciones anticipadas de forma regular a fin de avanzar con el proceso, respetando los derechos sustantivos y procesales de los postulados y, sobre todo, de las víctimas.
- H. Ahondar, por parte de la ACR, los programas de responsabilidad social empresarial y doblar esfuerzos para desestigmatizar a la población desmovilizada y postulada a Justicia y Paz con el fin de garantizar su inclusión en la sociedad y evitar la reincidencia.
- I. Realizar una revisión amplia de las normas penitenciarias y carcelarias, con el fin de que estas estén en plena armonía, so pena de su modificación, con la aplicación de las herramientas de Justicia Transicional, y asimismo favorezcan la consecución de la paz.
- J. Contemplar e implementar lecciones aprendidas del alistamiento carcelario y penitenciario, recogidas en el marco del proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, dentro del proceso con el ELN, priorizando asimismo la facilitación de respuestas ágiles en materia de salud dirigidas a las personas en condición de reclusión.
- K. Adelantar procedimientos que ayuden tanto los funcionarios administrativos como a los guardias del INPEC a no acudir a comportamientos que puedan ser catalogados como prejuiciosos y discriminatorios por parte de los miembros de grupos insurgentes privados de la libertad.

---

de cara a la mejor implementación de un Sistema Integral funcional, articulado, participativo y eficaz, cuyo eje central sean efectivamente los derechos de las víctimas

- L. Revisar las normas penitenciarias y carcelarias a fin de adecuarlas a la condición que requieren las internas mujeres, incluidas las normas referidas a la maternidad, con el fin de garantizar sus derechos precautelados constitucionalmente.
  
- M. Continuar el apoyo y fortalecimiento, por parte del Ministerio de Justicia, del Plan Decenal de Justicia y la incitativa de los Sistemas Locales de Justicia, reconociendo con ello la progresividad que existe entre la provisión de justicia en los territorios y la construcción de paz estable y duradera. Asimismo, dicho fortalecimiento debe ir acompañado de una priorización de territorios rurales, para que la ampliación de los mecanismos de provisión de justicia se enfoquen en territorios con mayor debilidad en infraestructura y que registren mayores índices de desconfianza hacia la autoridad.
  
- N. Implementar, de manera progresiva y con un enfoque pedagógico y participativo, mecanismos formales de provisión de justicia que empoderen e involucren el liderazgo local. Tal implementación debe ser priorizada en territorios donde existe una continuidad de los fenómenos relacionados con la administración de justicia de facto, buscando con ello y de manera prioritaria la recuperación de la confianza y la legitimidad del Estado por parte de la población.
  
- O. Fortalecer los Comités de Convivencia y Conciliación a nivel nacional a través de procesos formativos y de socialización de sus funciones como mecanismos de solución de conflictos.
  
- P. Fortalecer y operacionalizar, en acuerdos jurídicos concretos de interjurisdiccionalidad, el pluralismo jurídico en el marco del reconocimiento y respeto de las jurisdicciones especiales indígenas, buscando con ello la facilidad en la aplicación de recursos de la Justicia Ordinaria y en sintonía con las herramientas de Justicia Transicional. Asimismo, este fortalecimiento debe priorizar los sistemas de derecho propio de los pueblos indígenas, incluyendo aquellos que debido a fronteras políticas han quedado divididos entre dos o tres Estados.
  
- Q. Fortalecer los espacios que favorezcan la coordinación y armonización entre el sistema jurídico nacional, las jurisdicciones especiales indígenas y la JEP.
  
- R. Promover procesos de formación y capacitación intercultural e interjurisdiccional a autoridades tradicionales así como a funcionarios del Estado colombiano, propiciando las condiciones para una aplicación más plural de la Justicia.