

VIGÉSIMO QUINTO 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 el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicita al Secretario General informar 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 la Misión.

El Mandato de la MAPP/OEA emana del convenio suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la OEA, en adelante SG/OEA, el día 23 de enero de 2004, así como de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) del Consejo Permanente aprobada el día 6 de febrero de 2004. Dicho Mandato ha sido ampliado y prorrogado en siete ocasiones¹, la última extendiendo el mandato de la Misión hasta el 31 de diciembre de 2021.

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 del conflicto armado, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes, lideresas comunitarias y excombatientes, a nivel municipal, departamental y nacional.

El trabajo de la Misión, se fundamenta en la interacción con actores, acompañamiento de procesos locales y el monitoreo de las percepciones, dinámicas e impactos relacionados con la implementación de políticas de paz, a través de un fluido intercambio, basado en la confianza generada por la Misión a lo largo de estos años, lo que facilita la obtención de información estratégica, siguiendo criterios de confiabilidad² y triangulación³, el acercamiento entre comunidades e instituciones y un alto nivel de incidencia propositiva.

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 septiembre del 2017 al 31 de julio de 2018, y de manera excepcional se hacen algunas menciones a hechos relevantes que exceden dicho periodo.

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 OEA⁴.

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 –Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido–, quienes con su apoyo político y financiero hacen

¹ El Mandato se ha ampliado y prorrogado mediante la firma de Protocolos Adicionales al Convenio inicial, los días 15 de enero de 2007, 19 de enero de 2010, 23 de diciembre de 2010, 3 de octubre de 2013, 15 de diciembre de 2014, 27 de septiembre de 2016 y 19 de diciembre de 2017.

² Soportada en evidencias o fuentes diversas, plurales y fidedignas.

³ Soportada en la información dada por dos o más fuentes diversas y plurales.

⁴ El presente informe presenta un análisis detallado del monitoreo y acompañamiento realizado por la MAPP/OEA e incluye también algunas temáticas y preocupaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH -, derivadas de su monitoreo a la situación general de derechos humanos plasmadas en el Capítulo V de su Informe Anual de 2017, de seguimiento de recomendaciones a su Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia. (CIDH, Informe Verdad, Justicia y Reparación (2013).

posible el funcionamiento de la Misión. Asimismo la SG/OEA extiende su agradecimiento por las contribuciones de Corea, Noruega, 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 septiembre de 2017 y el 31 de julio de 2018, la MAPP/OEA llevó a cabo un total de 1.836 misiones en terreno, entre las cuales, 1.432 misiones se llevaron a cabo actividades de monitoreo y en las 404 restantes se adelantaron labores de acompañamiento. Dichas misiones, se desarrollaron en 941 centros poblados pertenecientes a 213 municipios de 23 departamentos del país; estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La SG/OEA extiende un especial reconocimiento al expresidente Juan Manuel Santos por todo el apoyo y el respaldo brindado a la MAPP/OEA para el adecuado desarrollo de sus funciones, respetando en todo momento su independencia y autonomía. Este reconocimiento se extiende a aquellas autoridades, funcionarios y funcionarias con quienes la Misión interactuó y colaboró permanentemente.

Asimismo, saluda al Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez y a todo su equipo de gobierno, expresándoles y reiterándoles el compromiso que tiene la Organización para continuar aportando a la consolidación de la paz, desde la experiencia, el despliegue territorial y las capacidades desarrolladas por la MAPP/OEA en más de 14 años de trabajo ininterrumpido.

La SG/OEA ha constatado avances significativos en temas de gran relevancia para la construcción y consolidación de la paz en Colombia. Como se ha destacado en informes anteriores, la dejación de armas y la desaparición de las FARC-EP como actor armado ilegal, es un logro de gran significado y marca un antes y un después en la historia del país; hoy, Colombia, cuenta con un partido político más y un actor armado ilegal menos, lo que enriquece el capital democrático y da verdadero sentido al proceso de paz.

Bajo este escenario, se ha observado una mayor demanda de espacios de interlocución entre organizaciones y movimientos sociales con el Gobierno nacional. Esta dinámica coincide con la puesta en marcha de escenarios de diálogo generados en el marco de los procesos de paz adelantados, en primera instancia con las FARC-EP y posteriormente, con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN); poniendo en evidencia que el desescalamiento de las acciones armadas, está abriendo camino al debate ciudadano, la democracia participativa y las diversas formas de visibilizar las problemáticas sociales.

Al respecto, sobresale el fortalecimiento en la respuesta del Estado Colombiano y el rol y posicionamiento que han logrado las organizaciones sociales, a través de la utilización de herramientas democráticas y ciudadanas de participación, lo que evidencia una maduración en el relacionamiento de la sociedad civil con las estructuras de Gobierno. En ese sentido, alentamos al Estado colombiano a continuar en la ruta del diálogo democrático, no solo creando y atendiendo los escenarios de diálogo, sino dando cumplimiento a los compromisos y acuerdos que de allí se deriven, velando por la oportuna garantía de derechos que el Estado debe prohiar a sus ciudadanos y ciudadanas.

La infraestructura institucional de paz en Colombia, cuenta hoy con un andamiaje de nuevas normas, entre ellas reformas constitucionales, leyes y decretos relacionados a procedimientos legislativos, reincorporación, garantías de seguridad, derechos de las víctimas, desarrollo social y rural, instancias y espacios de participación, mecanismos institucionales y escenarios políticos para los actores del conflicto. Se destaca la creación del Sistema Integral de

Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la puesta en marcha de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, así como la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Jurisdicción Especial para la Paz. Asimismo, se destacan mejoras en la llegada del Estado a los territorios más afectados por el conflicto y se valora los avances que en materia de desminado humanitario se han logrado desarrollar.

La SG/OEA resalta las distintas medidas tendientes a mitigar los riesgos para líderes, lideresas y comunidades en los territorios. Se destaca la creación del Programa integral de seguridad y protección para comunidades, organizaciones, líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como las medidas encaminadas a avanzar en el cumplimiento de las garantías de seguridad de la Organización de Acción Comunal, a través de la creación de la Mesa de Seguridad.

De igual forma, se valoran positivamente los impulsos por identificar y caracterizar el riesgo de sujetos colectivos, como consejos comunitarios, resguardos indígenas y organizaciones sociales que habitan en territorios complejos de la geografía colombiana; y los esfuerzos adelantados por la Fiscalía General de la Nación en relación con la investigación, persecución y judicialización efectiva de los responsables de las afectaciones a líderes y lideresas sociales, a través de la definición de metodologías para la investigación y judicialización de estos casos.

Asimismo, la SG/OEA subraya las acciones encaminadas por el Gobierno nacional tendientes a extender el sistema de justicia en zonas donde antes hacían presencia las FARC-EP y la articulación de las justicias ordinaria e indígena, mediante las acciones desarrolladas por los órganos de justicia competentes.

En el mismo sentido, se exalta la reciente expedición de la Ley 1908, a través de la cual se busca desarticular grandes organizaciones criminales que operan, tanto a nivel nacional como internacional, por medio del fortalecimiento de normas y mecanismos para enfrentar la delincuencia organizada y el establecimiento de un procedimiento especial para todos aquellos Grupos Armados Organizados que deseen sujetarse a la justicia. La adecuada reglamentación e implementación de la normatividad, va a ser fundamental para progresivamente seguir superando obstáculos que han permitido el sostenimiento del conflicto armado interno.

Por su parte, en materia de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales, la SG/OEA resalta que este proceso: (i) aporta positivamente a la dignificación de las víctimas, pues constituye una herramienta ideal para la satisfacción parcial de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; (ii) allana el camino para el aterrizaje de la oferta estatal por parte de diferentes instituciones públicas; (iii) promueve la reconciliación a partir del retorno de las víctimas, la reactivación económica de los territorios y suscita el tratamiento pacífico de tensiones surgidas antes, durante o con posterioridad a la implementación de los procesos restitutivos; y finalmente (iv) construye paz territorial.

Del mismo modo, se destaca que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con una legislación y jurisprudencia fuertes, acordes con los estándares internacionales sobre restitución de tierras. Este acumulado normativo, sin duda, se constituye en un ejercicio piloto de justicia que aportará puntos de partida y experiencias a la futura jurisdicción agraria; necesidad inexcusable para la resolución de la histórica conflictividad relacionada con el uso y la tenencia de la tierra en el sector rural colombiano y el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado con las FARC-EP, en adelante, Acuerdo Final.

En igual sentido, la existencia de una institucionalidad robusta, desplegada en buena parte del territorio y con experiencia en las etapas administrativa y judicial del proceso restitutivo ha permitido: (i) finalizar procesos de barrido en antiguas zonas de intervención, especialmente en

el norte del país; (ii) iniciar procesos de intervención en nuevas zonas, especialmente en el suroriente del país; y, (iii) anunciar la terminación del trámite administrativo del 71% de las solicitudes habilitadas por el Ministerio de Defensa; cifra que asciende al 55,15% del total de las solicitudes de restitución de tierras presentadas.

En relación con la implementación de procesos y estrategias para la transformación estructural del campo, especialmente en el ámbito rural, la SG/OEA valora positivamente la aplicación de rutas y metodologías definidas para la construcción e implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que han tenido una metodología de “abajo hacia arriba”, donde el primer diálogo fue veredal, siguiendo por el municipal y después el regional, logrando como resultado la firma de más de 30 pactos comunitarios, municipales y el avance en la concreción de más de seis (6) Planes de Acción para la Transformación del Territorio (PATR), en distintos lugares de la geografía nacional.

La SG/OEA, valora la importancia que ha tenido la implementación de este mecanismo de participación ciudadana, que ha permitido generar un diálogo entre líderes y lideresas sociales, miembros de las comunidades e instituciones del Estado, abriendo caminos para que la comunidad pueda involucrarse en la identificación de oportunidades y problemáticas, de cara a la toma de decisiones y la transformación real de cada uno de los territorios.

A pesar de los logros relacionados, la SG/OEA ha constatado diversos retos que se vienen presentando en el desarrollo del proceso de paz. El contexto y los diferentes elementos que se involucran en las espirales de violencia, continúan respondiendo a dinámicas tan complejas como las economías ilegales entre las que destacan el narcotráfico, la extorsión, el contrabando y la minería criminal, cuyos ingentes recursos son un combustible que alimenta el conflicto y son un gran reto para la estabilización de los territorios.

La fase de implementación está amenazada por la presencia en los territorios de grupos armados criminales y disidencias de la guerrilla. Existe temor entre los desmovilizados por los asesinatos de excombatientes y sus familiares. Programas claves para el posconflicto como el PNIS ha tenido dificultades en su alistamiento y efectiva implementación, y las Pequeñas Infraestructuras Comunitarias (PIC) no han generado los impactos esperados.

La reincorporación de los ex guerrilleros se ha convertido en un reto de grandes dimensiones para el Estado. Escasos proyectos productivos se han desarrollado para garantizar un medio de vida para los desmovilizados que se encontraban en las Zonas Veredales Transitorias (ZVTN), hoy Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), y que por razones de seguridad y denuncias de abandono se retiraron de estas, dificultando la reincorporación económica y colectiva.

La situación de vulnerabilidad de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos persiste. Los hechos de violencia contra esta población no cesan. La autoría recae en diversos actores como las GAO, disidencias y bandas criminales quienes buscan a través de estas acciones anular o limitar la participación de líderes sociales en política y defensa de sus derechos de restitución de tierras, defensa del medio ambiente y participación en los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

La SG/OEA hace un llamado a prestar atención a las dinámicas relacionadas con la presencia y actuar de actores armados ilegales en las fronteras, a las afectaciones que se están presentando sobre las comunidades, a las situaciones de riesgo en las que se encuentran los sujetos de especial protección constitucional, particularmente a niñas, niños y adolescentes, mujeres y personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, a las condiciones socioeconómicas y a las dificultades para el acceso a servicios básicos, entre otros. En este ámbito, resulta de la mayor relevancia tomar en cuenta que cada subregión de frontera tiene problemáticas propias, contextos particulares y componentes diferenciales.

Con el fin de lograr la ansiada paz territorial, la SG/OEA alienta al Estado a abordar distintos déficits en materia de presencia institucional en las zonas más apartadas y desatendidas, servicios, infraestructura, educación, inclusión social entre otros; a efectos de favorecer el desarrollo local, restándole atractivos y capacidades a los grupos armados que se nutren de estas deficiencias. Pero, además las políticas de paz del gobierno nacional deben ser debidamente armonizadas con las realidades y dinámicas locales. La focalización de actividades debe comprender la atención prioritaria a víctimas, colectivos y grupos étnicos, así como tener en cuenta su abordaje desde una perspectiva diferencial y territorial.

Adicionalmente, en esta etapa crítica del proceso de paz, se hace más evidente la necesidad de adoptar decisiones concretas y priorizadas en temas claves del proceso como la política de reincorporación; la seguridad de los excombatientes y participantes en el programa; la continuidad en el desarrollo normativo del Acuerdo Final; la judicialización de los autores de delitos; y el pleno reconocimiento y reparación de las víctimas y la voluntad política sobre el proceso de paz. Asimismo, es necesario una planificación sólida que tenga en cuenta las lecciones aprendidas hacia el futuro. Si se aseguran estos factores, la paz en Colombia tendrá esperanza y se allanará el camino a la reconciliación. La comunidad internacional está presta a continuar apoyando todos estos esfuerzos.

En consideración de lo anterior, la SG/OEA estima pertinente exponer en el presente informe un balance de los logros que se han identificado durante el periodo reportado, que se considera contribuyen a la consolidación de la paz, así como los principales retos y desafíos que persisten; esto con el ánimo de dar una finalización a los reportes de acciones enmarcadas en el Gobierno saliente, así como una contextualización sobre las percepciones de amenazas y desafíos para la paz, como un marco de referencia que sea de utilidad para el nuevo periodo de gobierno, liderado por el Presidente Iván Duque.

II. ACCIONES DEL ESTADO COLOMBIANO TENDIENTES A CONSOLIDAR E IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE PAZ

1. Condiciones de seguridad, afectaciones y escenarios de conflictividad social

En relación con las condiciones de seguridad en los territorios, la SG/OEA resalta la puesta en marcha de distintas estrategias por parte del Estado colombiano, en particular de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en aquellos territorios que se han visto más impactados por el conflicto armado interno. Particularmente, reconoce los avances logrados en el marco del Plan Horus, que a su vez se enmarca dentro del Plan Estratégico Victoria Plus, como estrategias que permiten aumentar la visibilidad de la Fuerza Pública y fortalecer su presencia en los territorios más apartados.

La MAPP/OEA ha identificado el esfuerzo que varias unidades militares y de policía realizan para poner en marcha este tipo de estrategias, maximizando los recursos humanos y técnicos que se utilizan para desarrollar otras labores como la protección de la infraestructura petrolera o la erradicación de cultivos de uso ilícito. Igualmente, la SG/OEA valora los avances que en materia de desminado humanitario ha logrado desarrollar el Ejército Nacional, en municipios del Valle del Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Chocó, Guaviare y Meta.

Se resalta también el trabajo que continúa desarrollando la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP). La SG/OEA ha observado que el mantenimiento de las estaciones de Policía en cercanías a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), ha contribuido no solo a generar una percepción positiva frente a las condiciones de seguridad en estas zonas, sino también a la construcción de confianza de la población hacia las autoridades. En aquellas zonas, las comunidades han reconocido en el personal desplegado una

mayor preparación, conocimiento del contexto y disposición para desarrollar un mejor relacionamiento con la población.

Estos esfuerzos de estabilización de las condiciones de seguridad en los territorios, se complementan con las garantías que se puedan brindar en relación con la seguridad y protección frente a las afectaciones a liderazgos sociales. En este sentido, la SG/OEA resalta la expedición del Decreto 660 del 2018, por parte del Ministerio del Interior, a través del cual se adoptan medidas para la protección de los líderes sociales y las comunidades en los territorios. De igual forma se valora de forma positiva los impulsos por identificar y caracterizar el riesgo de sujetos colectivos, como son Consejos Comunitarios, Resguardos Indígenas y organizaciones sociales que habitan en territorios complejos de la geografía colombiana.

Por otro lado, en relación a la investigación, persecución y judicialización efectiva de los responsables de las afectaciones a líderes y lideresas sociales, la SG/OEA destaca los esfuerzos que ha realizado la Fiscalía General de la Nación para dar esclarecimiento a estas afectaciones, a través de la definición de metodologías para la investigación de estos casos. En particular se reconoce el énfasis que se le ha dado a las metodologías de garantía de los derechos de defensores de derechos humanos, estableciendo estrategias de investigación y judicialización, materializadas entre otras, en la Directiva 002 del 2017. Asimismo, aplaude el trabajo que ha realizado esta entidad en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en procura de armonizar acciones que permitan desmontar las afectaciones hacia las personas y comunidades que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de paz.

Sobre las dinámicas que afectan a los territorios fronterizos, tanto en términos de condiciones de seguridad, como de los impactos de la migración de personas venezolanas, producto de la crisis política, social y económica del vecino país; se valora la creación de Puestos de Mando Unificados para dar una atención integral y facilitar la coordinación interinstitucional, así como el nombramiento de un Gerente para la frontera con Venezuela.

En cuanto a la atención y gestión de los escenarios de conflictividad social en los territorios, de acuerdo con los reportes del Observatorio del Centro de Diálogo Social, Alertas Tempranas y Solución de Conflictos del Gobierno de Colombia (CEDISCO), durante el año 2017 se presentaron ochocientos trece (813) eventos relacionados con conflictividad social, de los cuales el 38% fueron movilizaciones y manifestaciones; y entre enero y julio del 2018 se presentaron aproximadamente dos mil setecientos (2.700) eventos de conflictividad social, de los cuales el 60% han sido eventos relacionados con movilizaciones sociales. Estas cifras pueden sugerir que el desescalamiento de las acciones armadas, está abriendo camino al debate ciudadano y las diversas formas de visibilizar las problemáticas sociales a través de movilizaciones, marchas, plantones, cabildos, entre otros.

Finalmente, la SG/OEA reconoce los avances realizados por el Gobierno colombiano en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), reflejado en la cifra de 77.659 familias inscritas por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) a agosto del 2018. Sin embargo, advierte una brecha importante entre esta cifra y el número de familias que, para el mismo corte temporal, cuentan con asistencia técnica (29.552) y con seguridad alimentaria (6.623), lo cual se relaciona con problemáticas en la implementación del programa que además de impedir su avance, potencializa la emergencia de conflictos sociales.

2. Justicias en los territorios y seguridad jurídica

La SG/OEA reconoce los esfuerzos del Estado colombiano para fortalecer la administración de justicia y el acceso efectivo de la población a esta. En este sentido, valora esfuerzos como la llegada del sector justicia a los territorios, especialmente a veredas, corregimientos e inspecciones de policía en alrededor de veinte (20) municipios del país en donde hacía presencia la guerrilla de las FARC-EP. Esta llegada se ha desarrollado, principalmente, a través de jornadas itinerantes en comunidades rurales, pero también a través de la instalación de sedes físicas auxiliares de instituciones que generalmente se encuentran en los cascos urbanos;

igualmente, a través de procesos de fortalecimiento de mecanismos no formales de justicia o de jornadas móviles⁵. Algunos de los municipios donde se ha conocido sobre estos procesos son Apartadó, Dabeiba y Valdivia (Antioquia); Fortul y Tame en (Arauca); El Doncello, El Paujil, Puerto Rico, La Montañita, Cartagena del Chairá y Solano (Caquetá); Puerto Asís y San Miguel (Putumayo); Tuluá (Valle del Cauca); Puerto Concordia (Meta); y todos los municipios del departamento de Guaviare, entre otros.

Se destaca que las jornadas móviles han logrado avanzar en la articulación de distintos niveles territoriales y han contado con una alta asistencia y participación de pobladores de veredas, corregimientos e inspecciones; la participación suele rondar entre las doscientas (200) y trescientas (300) personas por jornada en cada espacio. Este tipo de iniciativas se desarrollaron con mayor intensidad en gran parte de los municipios del departamento de Caquetá, en donde ya finalizó una primera fase del proceso y donde la SG/OEA espera que se adelanten acciones de seguimiento y continuación de estas.

Específicamente, en lo relativo a la instalación permanente de sedes físicas de instituciones administradoras de justicia, se destaca que en el segundo semestre del 2017, se avanzó en la instalación de sedes físicas de la Fiscalía General de la Nación en municipios en donde esta institución nunca había llegado, entre los cuales se resaltan los municipios de Miraflores, Calamar y El Retorno del departamento de Guaviare.

Por otro lado, en relación con la definición de herramientas judiciales de justicia transicional, se han identificado avances, así como elementos importantes que contribuyen a la construcción de una política criminal para el posconflicto.

La SG/OEA resalta la realización de las primeras audiencias en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la recepción de los primeros informes por parte de organizaciones de víctimas, su presencia en territorio a través de dieciocho (18) enlaces regionales, la elaboración de la Guía para la Presentación de Informes ante la JEP, la publicación de los criterios de priorización que usará la Sala de Reconocimiento, así como la presentación de los primeros informes de la Fiscalía General de la Nación a la JEP.

De igual forma, la SG/OEA aplaude lo establecido en el punto 4 de “solución al problema de las drogas ilícitas” del Acuerdo Final. En ese sentido, la SG/OEA, destaca los esfuerzos contenidos en el Proyecto de Ley 097 de 2018 presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República, en el que se busca brindar una solución a la situación jurídica de pequeños cultivadores⁶. Sin embargo, considera que en algunos de sus puntos se pueden estar desconociendo las condiciones y realidades de la población rural que son afectadas por los cambios constantes en las dinámicas ilegales, sociales y económicas.

De igual forma, la SG/OEA aplaude la expedición de la Ley 1908 de 2018, “por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia”. Esta norma, busca establecer condiciones especiales para la sujeción y acogimiento de grupos armados organizados, contempla la división y diferencia conceptual entre grupos delictivos organizados y grupos armados organizados, fortalece las herramientas investigativas a cargo del ente acusador tratándose de delitos cometidos por organizaciones criminales y crea un procedimiento especial de sujeción colectiva para grupos armados organizados.

La SG/OEA reconoce que ya se han generado avances en cuanto a la reglamentación de la primera etapa del proceso de sujeción, por medio del Decreto 1455 de 2018, que permite

⁵ Estas se desarrollan a partir de las Casas de Justicia (en los municipios donde existe esta figura), en otros a partir de programas gubernamentales nacionales como la estrategia de Sistemas Locales de Justicia o incluso también, desde los mismos gobiernos departamentales.

⁶ El plan Decenal 2017-2017 plantea que se regulará el tratamiento penal para eslabones débiles de la cadena del narcotráfico.

comenzar con el acercamiento colectivo y discusiones entre los grupos armados organizados y el gobierno colombiano.

En relación con las condiciones carcelarias y penitenciarias en contextos de justicia transicional y posconflicto, la SG/OEA aplaude el avance, en materia de derechos humanos de población privada de la libertad, que tuvo el Estado colombiano, a través de la creación del Modelo de Uso de la Fuerza en el sistema penitenciario y carcelario, por medio de la Resolución 192 de 2018. Por primera vez, se regulan de forma clara y precisa las limitaciones del personal de custodia y vigilancia, tomando como base, algunos principios incorporados en distintas normas internacionales sobre privación de la libertad, para evitar la configuración de situaciones de tratos crueles e inhumanos, así como casos de tortura.

Aunado a lo anterior, la SG/OEA resalta la entrega de nuevos cupos carcelarios cuya infraestructura pretende ser respetuosa de la dignidad de quienes habitarán allí. Adicionalmente, se ha adelantado la construcción de la Colonia Agrícola en el municipio de Yarumal, Antioquia que le apuesta a la configuración de un proceso de resocialización.

En términos de los escenarios de coordinación y armonización interjurisdiccional, la SG/OEA resalta de forma positiva la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional, con miras a establecer pautas para resolver los conflictos de competencias entre la Justicia Especial Indígena (JEI) y la jurisdicción ordinaria, así como el trabajo adelantado por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), con el fin de construir una política de coordinación entre las dos jurisdicciones. Estos esfuerzos sirven de precedente para la coordinación con la Justicia Transicional.

El CSJ dio continuidad a la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN)⁷ en el primer semestre del año 2018, acordando un plan de trabajo que incluye la discusión y viabilidad de temas como el Proyecto de Ley de Coordinación; el instrumento normativo que permita regular las condiciones de privación de la libertad de la población indígena; la inclusión del enfoque diferencial étnico en el Plan Decenal de Justicia y el abordaje de varias formas de violencias contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes indígenas. La SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, sigue apoyando y acompañando estos espacios a nivel nacional y alienta su continuación y ampliación a nivel regional. Con relación a este punto, la MAPP/OEA generó el desarrollo de 2 sesiones de la COCOIN durante los días 31 de mayo y 1 de junio y 12 y 13 de julio.

Adicionalmente, se resalta que con los cambios jurisprudenciales suscitados en los últimos 5 años⁸, ha existido un avance y transformación de la noción de cárcel para miembros de comunidades indígenas. De esta forma, la SG/OEA elogia la labor emprendida por el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), en la convalidación de centros de armonización y resocialización al interior de los territorios indígenas. Su posición ha sido flexible para aceptar la no presencia de barrotes, de candados y en general sistemas de libertad más abiertos, contrarios a la concepción occidental de prisión. Por ello, la SG/OEA alienta a que el INPEC y otras entidades continúen prevaleciendo la resocialización étnicamente diferenciada sobre conceptos occidentales de resocialización.

3. Política pública de víctimas, participación y paz territorial

La SG/OEA celebra que el Estado colombiano haya consolidado de manera decidida la puesta en marcha de la política pública de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales en la zona sur y suroriente del país, especialmente en territorios de histórica presencia de la antigua estructura armada de las FARC-EP y en donde la intervención no había sido posible en virtud de la vigencia del conflicto armado. Se observó que la Unidad de Restitución de Tierras

⁷ Órgano permanente de interlocución, concertación, planeación y seguimiento de las políticas públicas de la rama judicial en materia de JEI.

⁸ Sentencias T-921 de 2013 y T-208 de 2015 de la Corte Constitucional de la República de Colombia.

(URT), mediante una estrategia de barrido⁹, logró cerrar zonas de intervención¹⁰ en las que finalizó la etapa administrativa, para redirigir de manera estratégica sus esfuerzos técnicos y financieros en las nuevas zonas de intervención¹¹. Asimismo, resalta la aplicación de medidas tendientes a garantizar la evacuación de sentencias, que resuelvan la situación jurídica de los predios y territorios solicitados en restitución de tierras y/o restablecimiento de derechos territoriales.

En relación con la implementación de procesos y estrategias de transformación rural y económica para la paz, la SG/OEA valora positivamente la aplicación de rutas y metodologías definidas para la construcción e implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), reconociendo los planes formulados con anterioridad por las comunidades, así como la posibilidad de participación de representantes de todas las veredas, comunidades de municipios vecinos y representantes de instituciones locales, en los encuentros generados por la Agencia de Renovación Territorial (ART).

Igualmente, la SG/OEA valora la importancia que ha tenido la implementación de mecanismos de participación ciudadana, que permiten generar un diálogo entre líderes y lideresas sociales, miembros de las comunidades e instituciones del Estado. Esto abre el camino para que la comunidad pueda involucrarse en la identificación de oportunidades y problemáticas, de cara a la toma de decisiones en cada uno de los territorios.

Igualmente, en términos de participación ciudadana, la MAPP/OEA ha acompañado e impulsado el fortalecimiento de la agenda de género y derechos humanos de las mujeres en la paz territorial y en la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de Colombia y el ELN. En ese contexto, la SG/OEA celebra la apertura que durante el periodo tuvieron ambas delegaciones para establecer canales de diálogo y participación directa de las expresiones organizadas de las mujeres, en la Mesa Conversaciones de La Habana. De manera especial, se destaca el diálogo-taller que el pleno de las delegaciones sostuvo con las plataformas Juntanza de Mujeres y Cumbre de Mujeres y Paz, el pasado 18 de mayo.

En este espacio, las plataformas facilitaron herramientas político-jurídicas para la comprensión y análisis del enfoque de derechos de las mujeres en el proceso de negociación. A partir del aprendizaje del acuerdo con las FARC-EP, brindaron insumos políticos y técnicos para potenciar la participación en la Mesa e incidieron para que se considerara la creación de un mecanismo de género dentro del proceso. En el nivel territorial, la SG/OEA reconoce la reactivación y ampliación de la movilización local¹², subregional y en red con lo nacional, de las mujeres organizadas en torno a las negociaciones e implementación del Acuerdo Final.

En cuanto a los procesos de reparación colectiva, la SG/OEA resalta el esfuerzo generado por el Estado colombiano, a través de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), de anunciar públicamente los parámetros generales para el Programa de Reparación Colectiva, con el objetivo de hacer efectiva la implementación de la Ley 1448 del 2011, así como el reconocimiento generado en el Acuerdo Final a la importancia de la reparación colectiva en el modelo de paz territorial.

Del mismo modo, se reconocen los esfuerzos institucionales de la UARIV por sincronizar progresivamente el ajuste al Programa de Reparación Colectiva, con las demandas que supone la incorporación efectiva del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En particular, se resaltan las acciones encaminadas a superar los desafíos que tuvo la interlocución

⁹ Estrategia 20-15 de la URT que tiene como objetivo evacuar la totalidad de las solicitudes de restitución que existen en 8 regiones del país.

¹⁰ Norte del Meta, Putumayo, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Cesar, Bolívar, Cundinamarca

¹¹ Caso del Oriente del Meta, Huila, Tolima, Caquetá, zonas del Cauca, Casanare, Guaviare y Vichada

¹² En junio, tras la iniciativa de Diálogo Nacional “Juntanza de Mujeres Conectadas con la Paz”, más de 2.700 mujeres de 400 organizaciones, en 12 territorios, ejercieron como sujetas activas en la construcción de paz y pudieron interlocutar con las delegaciones.

inicial con la Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín, dando como resultado, la firma conjunta del documento de Diagnóstico del daño colectivo, en julio del presente año.

Finalmente, la SG/OEA celebra este importante avance y conmina al Estado de Colombia a continuar de manera decidida con la formulación, aprobación e implementación del Plan de Reparación Colectiva. Igualmente, alienta a las partes y especialmente a la UARIV, a que enfoque los esfuerzos en las garantías de no repetición para las víctimas de los sectores LGBT. Son estas medidas las que podrán hacer efectiva la reparación con vocación transformadora y contrarrestar los imaginarios colectivos que atentan contra las formas de ser y hacer por fuera de las normas sociales de género y sexualidad. Estos imaginarios son reconocidos por la jurisprudencia y la política de atención y reparación a las víctimas, como factores de producción y reproducción de discriminación y violencia por prejuicio.

III. PERCEPCIONES SOBRE PRINCIPALES ESCENARIOS DE AMENAZAS Y DESAFÍOS PARA LA PAZ

1. Condiciones de seguridad, afectaciones y escenarios de conflictividad social

1.1. Condiciones de seguridad en los territorios

1.1.1. Presencia y accionar de actores armados ilegales

La SG/OEA, a la par de reconocer las estrategias desarrolladas por el Ministerio de Defensa, que han permitido atacar las estructuras de los diferentes actores armados ilegales presentes en los territorios, así como contrarrestar su accionar; continúa advirtiendo la identificación de dinámicas de reacomodo, consolidación y expansión territorial de actores armados ilegales. Igualmente, se percibe que el carácter ambicioso de planes como el Plan Horus, puede estar superando las capacidades reales de las unidades militares desplegadas en los territorios.

En este sentido, en relación a los Grupos Armados Organizados (GAO), la Misión sigue distinguiendo tres situaciones diferenciadas en cuanto a los perfiles de sus jefes, sus estructuras y las dinámicas territoriales de su accionar. Por un lado, prevalece la figura emblemática de un perfil jerárquico y hegemónico, como es el caso del Clan del Golfo¹³, quienes a pesar de las acciones generadas por la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación para debilitar a sus altos mandos, se continúa hablando de Dayro Antonio Úsuga, alias Otoniel, como el máximo jefe de este grupo armada ilegal. En cuanto a su estructura, este grupo se percibe cada vez más fragmentado en el despliegue territorial, pero con articuladores regionales. Tiene capacidad de desarrollar acciones armadas con otros grupos armados ilegales, así como estrategias de no confrontación, de acuerdo al interés económico de la zona y los acuerdos que puedan construir.

Por otro lado, Los Pelusos o Ejército Popular de Liberación (EPL), luego de haber perdido a sus jefes más emblemáticos en enfrentamientos con la Fuerza Pública, como los casos de alias Megateo en 2015 y alias Inglaterra en 2017, o capturados como alias David León en 2016; no presentan, en la actualidad, una figura reconocida a nivel nacional que haga las funciones de máximo jefe. A pesar de esto, ha logrado expandirse territorialmente, especialmente en el sur del Cesar, el departamento del Cauca y la región del Catatumbo en Norte de Santander. En este último territorio, se han producido enfrentamientos armados entre este grupo y el ELN.

¹³ La Misión reconoce que esa es la denominación que el Gobierno colombiano da a este grupo armado. No obstante, resalta que en los territorios se hace referencia a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, nombre con el que dicho grupo se identifica.

Finalmente, para el caso de Los Puntilleros, sus jefes también han sido objeto de las acciones de la Fuerza Pública y en la actualidad no tienen una figura de liderazgo reconocida a nivel nacional. En cuanto a su estructura, existe la percepción de que el grupo se encuentra fragmentado en dos facciones; los Libertadores del Vichada y el Bloque Meta. Las dinámicas territoriales de su accionar, siguen recayendo en el ejercicio actividades delictivas, especialmente en los departamentos de Meta y Vichada, sin mayores intereses expansivos, pero sí se han consolidado en los territorios y en sus actividades ilegales, a través del establecimiento de alianzas con otros grupos armados ilegales.

En cuanto a los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) o disidencias de las FARC-EP, la SG/OEA percibe que algunos patrones de su accionar en los territorios se mantienen. El interés por conservar el imaginario de una continuidad con las FARC-EP se ve expresado en las similitudes en los modos de operar, mensajes políticos, nombres de bloques y numeración de frentes; tal como lo hacía esa guerrilla. Esta dinámica se ha observado en departamentos como Meta, Guaviare y Caquetá. De igual manera, se tiene información sobre la expansión de este GAOR desde el sur del departamento del Caquetá, hacia el departamento del Putumayo, con el propósito de consolidar su presencia sobre los ríos Putumayo y San Miguel, así como de la franja fronteriza con Ecuador.

Al contrario, las dinámicas que desarrolla el grupo armado en el suroccidente del país, revisten mayor complejidad. Particularmente, en la región de la Costa Pacífica Nariñense se evidencian acciones que involucran estructuras de orígenes disímiles, que no necesariamente buscan generar una continuidad con las FARC-EP o que incluso no habrían sido reconocidas por las FARC-EP como parte de su grupo armado ilegal para ser incluidos en el proceso de paz. Esto ha tenido como efecto principal una alta volatilidad en su relacionamiento con otros actores armados ilegales, derivando en fuertes impactos humanitarios en la región, principalmente confinamientos y desplazamientos forzados masivos. Por otro lado, se percibe que para consolidar objetivos económicos, maximizan el conocimiento del antiguo grupo armado, sobre redes, rutas y estrategia militar; estos casos se han presentado con mayor evidencia en los departamentos del Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Arauca, entre otros.

A pesar de las diferencias entre las dinámicas territoriales que ejercen estos grupos, no se descarta que estas diferentes expresiones, puedan alcanzar una homogenización, no bajo un mando concentrado, pero sí bajo una articulación y coordinación de sus actividades ilegales; o puedan hacer pactos de no agresión entre ellos mismos y compartir territorios, así como el control de economías criminales.

Por su parte, las dinámicas armadas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante el período referenciado en este informe, encuentran un punto de inflexión en el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral, Temporal y Nacional (CFHBTN), que esta guerrilla y el Gobierno colombiano acordaron implementar entre el 9 de octubre de 2017 y el 9 de enero de 2018. La SG/OEA observó que se redujeron algunas acciones del ELN en los territorios, principalmente aquellas relacionadas con ataques a infraestructuras petroleras, que a lo largo de 2017 había sido una afectación frecuente en Norte de Santander, Arauca y Nariño.

No obstante, se presentaron acciones que afectaron directamente a la población civil. Uno de estos casos fue el desplazamiento forzado de familias indígenas de la zona rural del Alto Baudó en Chocó, debido a amenazas del ELN en su contra. En este municipio, el ELN ha procurado tener una presencia de “bajo perfil”, ejerciendo presión sobre las comunidades para que éstas reclamen una mayor presencia de la Fuerza Pública y así contener la llegada del Clan del Golfo o cualquier actor armado ilegal en el territorio. Otro caso de afectación directa a la población civil, corresponde a la masacre ocurrida en noviembre de 2017 en la vereda Pueblo Nuevo del municipio de Magüí Payán (Nariño), en la cual murieron 13 personas que el ELN identificó como integrantes del grupo armado ilegal Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), afectando a integrantes del Consejo Comunitario Manos Amigas de ese poblado. Tras el fin del CFHBTN, la SG/OEA observó la ocurrencia de una serie de homicidios selectivos, secuestros y ataques a la Fuerza Pública en los departamentos de Bolívar, Arauca, Chocó y Norte de Santander, principalmente.

Frente al relacionamiento del ELN con las estructuras armadas que el Gobierno nacional identifica como residuales de las FARC-EP, la SG/OEA también observa diferentes lógicas que responden a dinámicas e intereses específicos en cada región. Por ejemplo, la MAPP/OEA tuvo conocimiento de algunas disputas de esta guerrilla con el Frente Oliver Sinisterra, conformado por disidentes y excombatientes de las FARC-EP, en los municipios de Ricaurte y Cumbal del departamento de Nariño, entre los meses de enero y marzo de 2018; así como con un grupo que se autodenomina Resistencia Campesina en Magüí Payán. Por el contrario, en los municipios de Arauca y Saravena del departamento de Arauca, en donde se ha venido conformando un grupo integrado por exmiembros de las FARC-EP que coincidiría territorialmente con las zonas de influencia del ELN, no se conoce, hasta ahora, de la existencia de disputas y enfrentamientos. La percepción es que esta dinámica se ha dado así, debido a que el interés del grupo residual parece concentrarse en las lógicas económicas de la región, como el contrabando y la extorsión, sin intervenir el trabajo político que el ELN ha desarrollado históricamente en la zona.

1.1.2. Afectaciones a las comunidades y liderazgos sociales

A pesar de las acciones desarrolladas por el Estado para prevenir y proteger a líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y miembros representativos de las comunidades, la SG/OEA reitera su preocupación por la persistencia de las afectaciones contra esta población. Las dinámicas de estas afectaciones se siguen produciendo en diversos contextos territoriales, se identifican como multicausales¹⁴ y las ocasionan diferentes actores (ilegales y en algunos casos involucran al Estado). Los liderazgos más cercanos a las comunidades rurales, continúan siendo afectados en mayor medida por acciones violentas de todo tipo. La capacidad institucional para responder al fenómeno en materia de prevención y protección en estos territorios, es diferente de las capacidades existentes en zonas urbanas.

Respecto al fenómeno violento, no es posible establecer un patrón o tendencia nacional. Sin embargo, para la SG/OEA, la implementación de aspectos del Acuerdo Final, ha originado escenarios de riesgo para el ejercicio y labor de los líderes y lideresas.

Uno de estos escenarios se genera en los lugares donde hay reconfiguración de estructuras armadas ilegales o disputas por el control territorial entre varios grupos armados ilegales. En estos casos, se percibe que los líderes son estigmatizados al ser señalados de colaborar con “el enemigo”; o son presionados por parte del actor armado ilegal para que visibilicen su llegada o control territorial, con el fin de incrementar la presencia institucional y limitar de esta forma la presencia del oponente.

Un segundo caso se genera cuando las personas que ejercen liderazgos sociales, promueven proyectos que sustituyan la dependencia a una economía ilegal y que a su vez impliquen la llegada institucional. Esta situación se presenta sobre todo contra aquellos líderes y lideresas que apoyan la implementación del PNIS y PDET¹⁵.

Un tercer escenario se genera en aquellos lugares donde existe cierta consolidación territorial de estructuras armadas ilegales y las afectaciones a líderes y lideresas reafirman el control de la estructura, bajo la lógica de perjudicar a quienes desafíen la autoridad ilegal impuesta. Estas afectaciones tienen el interés de modificar normas de convivencia, instrumentalizar liderazgos, convirtiéndolos en emisarios de mensajes del grupo armado ilegal, así como prohibir la participación de las comunidades en ciertas actividades o proyectos.

Igualmente, en lugares en donde los líderes y lideresas sociales, en razón de la salida de un actor armado ilegal y la débil presencia de la institucionalidad, procuran hacer cumplir ciertas

14 Remitirse al XXIII Informe Semestral, en el cual la Misión menciona como patrones de dichas hipótesis: i) la denuncia por la llegada de un actor armado a la zona; ii) veeduría administrativa o reivindicación de derechos y defensa del territorio; iii) por trabajo de pedagogía para la paz; iv) por la creación de nuevos espacios y/o movimientos representativos; y v) la denuncia de dinámicas y efectos de economías ilegales.

15 Estos escenarios se han monitoreado en Guaviare, Caquetá, Meta, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Antioquia y Putumayo.

normas de convivencia, generando acciones de veeduría; se generan factores de riesgo por las cuales terminan siendo objeto de señalamientos y agresiones.

La SG/OEA percibe que los liderazgos más afectados por este tipo de riesgo, son los que hacen parte de Organismos de Acción Comunal (OAC). Al respecto, se registraron ciento setenta y seis (176) afectaciones a líderes y lideresas entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de septiembre de 2017, con hechos de amenaza masiva e individual, atentados, desapariciones, desplazamiento forzado, homicidios y hurtos, reportados directamente por integrantes de la organización comunal ubicados en todo el país. Durante el año 2016, se presentaron ciento veintinueve (129) hechos y en el periodo analizado para el 2017 hubo cuarenta y siete (47) casos¹⁶. Durante el 2018, continuaron las afectaciones a los OAC, siendo registrados por la Confederación de Acción Comunal, cincuenta y siete (57) hechos¹⁷ adicionales.

Finalmente, la SG/OEA ha identificado que algunos casos de afectación, se relacionan con situaciones de intolerancia o disputas organizativas y que excepcionalmente hay afectaciones contra líderes, que se relacionan con su esfera privada y no con su rol de liderazgo.

En suma, estos escenarios han llevado a que los líderes y lideresas en los territorios sean buscados por la institucionalidad, para implementar programas o iniciativas locales; por las comunidades, para que los representen; y por los actores armados ilegales, para controlar sus acciones de liderazgo; situaciones que terminan produciendo en su contra dinámicas violentas. Es por esta razón que en las comunidades han comenzado a señalar que “*ser líder es percibido como un riesgo*,” lo que ha conllevado a la pérdida de liderazgos tradicionales de las comunidades, generado cambios de agendas reivindicativas, renunciadas masivas, mayor percepción de desconfianza para participar en proyectos ofrecidos por el Estado y disputas organizativas.

En cuanto a la investigación, persecución y judicialización efectiva de los responsables de las afectaciones a líderes y lideresas sociales, la SG/OEA resalta el avance en la definición de lineamientos de investigación. Si bien se ha identificado que en la implementación de estas metodologías, se han generado esfuerzos por construir contextos e identificar patrones de macrocriminalidad que pueden estar asociados a estas afectaciones, como por ejemplo narcoactividad y minería ilegal; así como patrones de victimización, como puede ser el caso de los líderes y lideresas de restitución de tierras o sustitución de cultivos de uso ilícito; muchas investigaciones se siguen centrando en el caso a caso, lo cual puede llevar a aislar situaciones y contextos, así como factores estructurales de cada territorio y las dinámicas de violencias locales, que permiten una identificación de presuntos responsables materiales, pero no siempre del autor intelectual o la estructura criminal responsable del hecho y hacer un análisis transversal de los *modus operandi*.

En ese sentido, la SG/OEA considera que el desarrollo riguroso de las medidas de investigación establecidas, así como la armonización entre las mismas¹⁸, permitiría, además de un esclarecimiento más profundo, tomar medidas de carácter preventivo. Asimismo, es pertinente insistir que se sigan desarrollando acciones para consolidar una articulación al interior de la Fiscalía, sobre las metodologías de investigación e igualmente continuar con la respectiva socialización de cada una de estas al interior de la institución.

Adicionalmente, si bien se percibe que son múltiples los liderazgos ejercidos por las víctimas, en particular aquellos ejercidos por las autoridades étnicas y el ejercicio de la defensa del territorio en contra de la injerencia de los grupos armados ilegales en las comunidades indígenas y afrocolombianas, complejizan la determinación de los móviles de las afectaciones,

¹⁶ Fuente directa MAPP/OEA, informe especial “Garantías de NO repetición, Acción Comunal”.

¹⁷ Enunciación pública de la Confederación de Acción Comunal.

¹⁸ Se hace referencia a generar una articulación más efectiva entre las directivas 001 (contextos y patrones), la 002 (investigación y asociación de casos) y la 011 (investigación sobre amenazas y concepto de defensoras y defensoras).

generando escasos resultados en términos de judicialización de los autores materiales e intelectuales de las amenazas y homicidios perpetrados en su contra.

De este modo, preocupa que las labores de monitoreo de la Misión han permitido observar a la SG/OEA que las medidas de protección adoptadas por la UNP a favor de autoridades tradicionales étnicas, que han resultado amenazadas¹⁹ en virtud de promover reivindicaciones relacionadas con procesos restitutivos a favor de sus comunidades, no resultan efectivas en la prevención y mitigación del riesgo, ya que persiste la adopción de medidas que no contemplan las características geográficas de los territorios y/o las particularidades de los protegidos. En este sentido, la SG/OEA insta al Estado colombiano a involucrar el enfoque diferencial étnico y las cosmovisiones propias sobre la seguridad y territorios de los colectivos étnicos, tanto afros como indígenas. Igualmente, es necesario señalar que continúan existiendo quejas por dificultades en los tiempos de análisis de los casos, los tipos de medidas otorgadas y las reducciones en los esquemas de protección.

En este sentido, los escenarios de riesgo, la percepción de ineficiencia que tienen las comunidades frente a la judicialización efectiva de los responsables de tales afectaciones por parte de las autoridades, así como las capacidades reales de protección a estos liderazgos; han derivado en actitudes de miedo en los territorios por continuar procesos de participación, gestión de necesidades y demandas, como reclamación de derechos en las comunidades y municipios de los que proceden; se cita en especial la participación en los escenarios de los diálogos con la guerrilla del ELN. Del mismo modo, se asegura que en los procesos organizativos de los que provienen las personas investigadas, se ha visto diezmada la capacidad de convocatoria e interlocución con las instituciones. Según algunos líderes y lideresas consultadas, las reuniones han tenido una notable disminución en participantes.

Como elemento adicional a las afectaciones de liderazgos sociales y miembros representativos de las comunidades, la MAPP/OEA ha identificado que en departamentos como Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca, se están generando dinámicas de afectación a personas que pertenecieron a la estructura armada de las FARC-EP y algunos de sus familiares han sido objeto de amenazas, seguimiento, estigmatización, desplazamiento, reclutamiento, atentados y asesinatos.

Se conoce que entre los afectados existen diferentes tipos de vinculación con lo que fue la estructura guerrillera FARC-EP; quienes eran combatientes; quienes ejercían un rol de combatiente “raso” o integrante de la tropa armada; quienes eran milicianos de la guerrilla de las FARC-EP; quienes hoy son militantes del partido político de la FARC; y finalmente, quienes son familiares de todos los anteriores. Producto de la presencia en los territorios, se ha identificado que la población que más reporta casos de afectación, son los combatientes “rasos”, milicianos y en menor medida familiares.

1.2. Principales escenarios de conflictividad social

La SG/OEA ha podido observar que los escenarios de mayor conflictividad social en el país se dinamizan en lo rural, siendo el acceso a tierras y territorios, el conflicto que más se evidencia en los municipios monitoreados por la MAPP/OEA. Estos conflictos se circunscriben a factores como la expectativa de una reforma rural integral, particularmente los procesos de titulación de tierras a pequeños campesinos y campesinas; el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y su visibilización en el CENSO 2018; el ordenamiento del territorio a través de proyectos como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCA); y la presencia del Estado en contextos rurales, generando vías de acceso, enlaces productivos, baja en el precio de los insumos, apoyo económico y una oferta

¹⁹ El mayor número de las afectaciones en contra de intervinientes de la política pública de restitución de tierras, se concentra en zonas como la subregión del Urabá y la costa pacífica nariñense, y en general, en las zonas en las que se presenta la reconfiguración de poderes armados ilegales, relacionados con el conflicto armado y rentas criminales producto de la minería ilegal, cultivos de uso ilícito y narcotráfico, entre otros.

institucional completa que les permita acceder a bienes y servicios básicos, asegurando su subsistencia en el área rural.

En este mismo ámbito, la SG/OEA igualmente ha podido evidenciar el incremento en los conflictos étnico-territoriales, debido a la falta de claridad en la tenencia y propiedad de la tierra, sumada a las pretensiones de colectivos afros e indígenas de reconocimiento, constitución y saneamiento de sus territorios colectivos; que se solapan y compiten con los intereses de la población campesina asentada dentro de territorios colectivos. Aunado a lo anterior, la población campesina que se asienta al interior de Parques Nacionales Naturales (PNN), Zonas de reserva Forestal (ZRF) y páramos; encuentra otra dificultad en el reconocimiento de sus derechos territoriales, por estar en una condición de irregularidad en la tenencia y explotación de la tierra.

En el marco de estos escenarios de conflictividad social, la región del Pacífico se percibe como la que ha tenido mayor número de acciones de movilización social; desde los movimientos cívicos constituidos y fortalecidos en años anteriores como en Quibdó (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca); hasta movimientos sociales que han emergido en la actualidad, como en Tumaco (Nariño). Un factor común en todos estos escenarios, es el clamor de las comunidades y organizaciones por el acceso a servicios básicos como saneamiento y energía eléctrica, la cobertura en servicios de salud y educación, así como el acceso a vías de comunicación terrestre y fluviales.

Cabe resaltar que, de cara al fomento de estrategias de diálogo social, durante los años 2017 y 2018, la MAPP/OEA junto con la Presidencia de la República, llevaron a cabo diez (10) jornadas de sensibilización, dirigidas a funcionarios públicos, líderes y lideresas sociales. El objetivo de estas jornadas era fortalecer la capacidad de análisis, trámite y gestión de conflictos sociales, direccionadas a la gestión preventiva, la generación de escenarios de diálogo colaborativo y la transformación de los conflictos sociales en oportunidades de diálogo, participación e incidencia con los gobiernos locales y nacional.

1.2.1. Impactos de la Política Pública de Reducción de Cultivos Ilícitos

Se ha evidenciado un incremento en las tensiones territoriales relacionadas con la política de reducción de cultivos de uso ilícito, siendo este un escenario de particular atención en materia de conflictividad social, dado los impactos y transformaciones territoriales, sociales y económicas que conlleva. La población beneficiaria del programa, familias que dependen exclusivamente del cultivo de coca, habitan en zonas con altos índices de vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas; y esperan respuestas integrales a las complejidades que presentan los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos. Las expectativas de estas comunidades se centran especialmente en el acceso, titulación y formalización de la tierra. Este elemento, es percibido por las instituciones locales y las comunidades, como uno de los principales obstáculos para el avance del PNIS.

Si bien la SG/OEA destaca los esfuerzos del Gobierno por brindar seguridad jurídica a las comunidades que participan en la siembra de cultivos de uso ilícito, a partir de la presentación del Proyecto de Ley 197 de 2018, como se mencionó en apartados anteriores, elementos definidos en esta propuesta, como el promedio de hectáreas reportadas por las familias vinculadas, han acrecentado la desconfianza de las comunidades hacia las acciones del Estado e impactado negativamente el avance del PNIS.

Aunado a esto, hay preocupación en las comunidades ya que no existe claridad, sobre la inclusión explícita en el tratamiento penal diferenciado, de otros roles relacionados con el primer eslabón de producción, como recolectores y personas relacionadas con el cultivo, como cocineros, cuidanderos, etc.²⁰. No obstante, se destaca de manera positiva que el Artículo 4 del Proyecto de

²⁰ Si bien se conoce que los sujetos que cobijaría el tratamiento penal diferenciado, son todos aquellos que en la actualidad ejecutan la conducta descrita en el Artículo 375 del Código Penal, se considera que estas definiciones

Ley incluya a los amedieros como beneficiarios, más teniendo en cuenta la falta de formalización de la tierra en Colombia. La SG/OEA ve de forma positiva la eliminación de los registros de antecedentes judiciales que contempla el proyecto, e insta a que los beneficios que están en la ley se extiendan a otro tipo de penas principales, como las multas y a las accesorias, como la restricción para ejercer el derecho al voto, entre otras.

Otro elemento particular se resalta en la definición de pequeño/a cultivador/a, que está en el proyecto, ya que abarca a quienes tengan 1.78 hectáreas, para el caso de plantaciones de coca, mientras que los acuerdos se estaban firmando bajo la premisa de 3.8 hectáreas. Así las cosas, no habría claridad de qué pasaría con las personas que ya han firmado acuerdo de sustitución con la Dirección de Sustitución de Cultivos (DSC) y tengan más de 1.7 hectáreas²¹. Como consecuencia, se acrecienta la desconfianza de las comunidades hacia las acciones del Estado y se genera un impacto negativo en la implementación del PNIS.

A lo anterior se suma que la ruta metodológica del PNIS, sigue sin contemplar un procedimiento especial para atender las necesidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de la población indígena y afrodescendiente; y continúan firmándose acuerdos con comunidades étnicas, a través de los mismos esquemas utilizados con comunidades campesinas, sin tener en cuenta las cosmovisiones particulares, el sentimiento colectivo y las autoridades étnico- territoriales y ancestrales.

Por su parte, en los territorios donde avanza el PNIS, se observan desequilibrios territoriales en la ruta de implementación, así como desfases entre la entrega del Plan de Asistencia Inmediata (PAI) y la contratación de la asistencia técnica para la puesta en marcha de los proyectos productivos. Esto, aunado a la no inclusión efectiva de la población recolectora como beneficiaria, ha empezado a generar crisis socioeconómicas en los territorios cuya principal fuente de sustento es la coca, obligando en algunos casos a que la población se desplace en busca de nuevas formas de subsistencia o a llevar a cabo procesos de resiembra.

El enfoque de género se incorpora de manera general y se limita a recomendar o estimular que los núcleos familiares vinculados al PNIS, se encuentren representados por mujeres para que estas sean las que reciban los beneficios y administren los recursos. En este sentido, el diseño e implementación del PNIS no ha involucrado los roles diferenciales que mujeres y hombres desempeñan en el marco de los cultivos de uso ilícito, como es el caso de las mujeres que se vincularon a las actividades de preparación de alimentos, comúnmente denominadas como “cocineras”.

Dentro del marco legal, es importante que se tenga presente el impacto diferencial desde una perspectiva de género y de derechos humanos o sobre el daño real y potencial que puede resultar de situaciones como el encarcelamiento de mujeres por delitos relacionados con cultivos de uso ilícito y sus efectos en las familias y en la sociedad en general. El encarcelamiento de las madres debería ser considerado como una última opción, procurando alternativas y medidas sin privación de la libertad, para estos delitos que son motivados por la pobreza, la violencia y la coerción. Otras poblaciones, como las personas de edad avanzada, deben ser consideradas en el marco diferencial, debido a su situación de vulnerabilidad ampliamente expuesta por la vía jurisprudencial, por lo que resulta importante retomar el tratamiento preferencial que contaba el anterior proyecto de ley.

deben estar claramente desarrolladas y descritas en la ley, con el ánimo de evitar la aplicación e interpretación ambigua de los preceptos consignados en el Código Penal.

²¹ Este cambio entre extensiones territoriales, respondería a la relación económica existente entre el producto y la subsistencia propia o del núcleo familiar. Sin embargo, hay percepciones de que esta postura estaría alejada de los contextos de las zonas rurales; teniendo en cuenta que en las regiones más apartadas de la geografía colombiana el costo de acceso a bienes y servicios es muy alto, superando lo estipulado como salario mínimo y, por tanto, la extensión del cultivo que permita la subsistencia familiar excede las 1.7 hectáreas propuesta en el Proyecto de Ley. Asimismo, hay quienes insisten en que la extensión también varía de acuerdo a la calidad de los terrenos.

A lo anterior, se suma la presencia de actores armados ilegales con posturas de oposición o involucramiento frente a la estrategia de sustitución voluntaria, quienes además dinamizan la economía del narcotráfico, generan afectaciones sobre líderes y comunidades a través de acciones de control social, restricciones a las labores de erradicación voluntaria, llamados a incumplir los compromisos adquiridos con el PNIS e incluso, la prohibición a la entrada de oferta institucional relacionada con la política de reducción de cultivos ilícitos.

Frente a la estrategia de erradicación forzada en cabeza de la Fuerza Pública, si bien, el Ejército Nacional ha asumido una postura no confrontativa con las comunidades que se oponen al proceso, durante los últimos meses del año 2017, se registraron algunos incidentes violentos entre las comunidades y la Fuerza Pública. En comparación a lo ocurrido durante el primer semestre del 2017, los casos de confrontación entre Fuerza Pública y las comunidades que se oponen a la erradicación disminuyeron en número, su impacto se mantiene en cuanto a la generación de desconfianza y en cierta medida rechazo hacia la presencia de la institucionalidad en estas labores. No obstante, la SG/OEA destaca el rol asumido por la Fuerza Pública de coadyuvar a las comunidades beneficiarias en sus labores de sustitución voluntaria, a través de la modalidad de erradicación asistida en el marco del PNIS.

1.3. Principales dinámicas en zonas de frontera y sus impactos sobre las comunidades²²

Producto de la crisis económica, política y social venezolana, desde el 2015 se ha incrementado la llegada masiva de personas venezolanas a Colombia, generando en las comunidades receptoras, cambios e impactos en las dinámicas territoriales. Se ha identificado que la mayoría de la población proveniente de Venezuela transita por pasos informales y no cuenta con documentación solicitada. En su mayoría, esta población procura llegar a zonas con oferta de servicios y empleo, lo que explica la percepción de que las áreas urbanas son las que más reciben población migrante del vecino país.

La SG/OEA, ha identificado la existencia de varios flujos migratorios hacia Colombia; el primer flujo, corresponde a nacionales colombianos que en el pasado migraron a Venezuela en busca de mejores oportunidades laborales y en el contexto de la crisis, han decidido retornar a Colombia con sus familias venezolanas, identificadas como “familias mixtas”. Un segundo flujo, corresponde a familias venezolanas, que al igual que las anteriores, llegan a Colombia buscando mejores oportunidades y según su capacidad económica, buscan instalarse o transitar por Colombia para llegar a Ecuador, Perú u otros países de Suramérica. Por último, están los flujos migratorios de población “*pendular*”, que corresponden a personas que viven en Venezuela, en su mayoría venezolanos y otros colombovenezolanos, que diaria o semanalmente llegan a Colombia buscando trabajo de cualquier tipo, para retornar a Venezuela con el dinero conseguido y así sobrellevar los gastos familiares.

Entre los principales impactos monitoreados por la MAPP/OEA en zonas fronterizas colombianas con Venezuela se identifican; problemas de acceso a servicios, debido a la alta demanda y poca capacidad instalada, que en ciertos casos derivan en sentimientos xenófobos y discriminatorios; el incremento de la informalidad laboral y competencia desigual entre colombianos y extranjeros; situaciones de alto riesgo y vulnerabilidad para personas venezolanas, especialmente en zonas en donde hay presencia de actores armados ilegales y donde se han desarrollado economías ilegales transnacionales como el narcotráfico y el contrabando principalmente; irregularidades institucionales producto del desconocimiento normativo o procesal, en torno a la atención a población extranjera, sobre todo servicios de salud y medidas para población de especial protección; y finalmente el incremento dinámicas de criminalidad y delito, particularmente en zonas urbanas.

²² La MAPP/OEA priorizó en este informe la dinámica en la frontera de colombovenezolana y colomboecuatoriana, debido al impacto evidente por la crisis humanitaria que representa la migración de personas venezolanas, así como las condiciones de seguridad que se han presentado por la presencia de GAOR de las disidencias de las FARC-EP, en ésta última.

En cuanto a las percepciones sobre las acciones del Estado colombiano, la SG/OEA observó que medidas como el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), se perciben como medidas que no produjeron los impactos positivos esperados en algunas personas venezolanas residentes en esa franja fronteriza, manifestando que los resultados no se verían a corto ni mediano plazo, por la coyuntura política de cambio de gobierno en Colombia y que particularmente con dicho registro, no se solucionaban problemas críticos para ellos como legalizar su permanencia en Colombia o la formalización del acceso a servicios como salud, educación, alimentación, empleo o habitabilidad.

En cuanto a la franja fronteriza de Colombia con Ecuador, se identifican dos dinámicas. La primera, relacionada con los centros poblados en donde se ubican los pasos fronterizos autorizados. En estos, la llegada de migración venezolana ha generado el mismo impacto que en las zonas fronterizas con Venezuela, mencionadas anteriormente. La segunda dinámica, se relaciona con las zonas fronterizas ubicadas en el río San Miguel y Mataje, en donde el desarrollo de economías ilícitas y la presencia de estructuras ilegales, ha llevado a que los flujos migratorios sean limitados y en su mayoría se relacionen con cuestiones de familiaridad y acceso a servicios de salud.

Por su parte, producto de la decisión del Gobierno ecuatoriano de militarizar la frontera, las comunidades colombianas perciben como efectos colaterales, el incremento de la estigmatización en su contra parte de los ecuatorianos, tanto miembros de la Fuerza Pública, como comunidad; el incremento de acciones violentas por parte de estructuras ilegales en zonas de frontera, para incrementar su control social y evitar “informantes”; así como el incremento de combates entre estructuras ilegales y Fuerzas Armadas de ambos estados. Finalmente, el incremento de restricciones de desplazamiento de las comunidades y el flujo comercial.

2. Administración de justicia en los territorios y seguridad jurídica

En lo relativo a los desafíos y retos que persisten para la consolidación del sector justicia en los territorios, la SG/OEA ha identificado principalmente tres (3): las barreras en las condiciones de acceso a la justicia formal; las percepciones negativas por el desempeño del sector justicia; y la existencia de fenómenos de justicia de facto.

Las principales barreras de acceso a la justicia formal, se concentran especialmente en zonas de ruralidad dispersa, en donde la presencia institucional es limitada, incipiente o inexistente. Allí, las poblaciones generalmente no cuentan con instituciones a donde acudir para tramitar sus necesidades en materia de justicia y deben asumir desplazamientos costosos que, para las personas en situación de vulnerabilidad económica, les resulta altamente onerosas. Igualmente, en otros casos en donde puede haber cierto nivel de presencia institucional del sector justicia, muchas personas se abstienen de acudir a ella por temor a ser objeto de represalias de actores armados ilegales con presencia en el territorio o por desconfianza en el sistema de justicia. Algunas zonas donde la SG/OEA encontró esta situación son las subregiones Norte y Bajo Cauca (Antioquia), en el departamento de Arauca, en el sur de Bolívar, en el sur de Córdoba y en determinadas zonas de Caquetá, Cesar, Guaviare, Meta, Nariño y Putumayo.

De otro lado, respecto a las percepciones negativas y desconfianza de la población en el sistema de justicia formal y su desempeño, se identifican como principales retos las capacidades limitadas para ejercer funciones especializadas por cuenta de la ausencia de cuerpos de Policía Judicial e instituciones con labores forenses como Medicina Legal; el estado inadecuado de las sedes físicas y baja dotación de material auxiliar; la escasa infraestructura tecnológica de apoyo, como plataformas de información o condiciones logísticas para audiencias virtuales; débil articulación y coordinación interinstitucional; personal insuficiente o con bajo nivel de formación sobre temas específicos en Juzgados, Fiscalías, estaciones de policía, genera un bajo nivel de

celeridad y represamiento de procesos²³. Este hallazgo fue visible en gran parte de los municipios priorizados por la MAPP/OEA en departamentos como Antioquia, Bolívar, Caquetá, Chocó, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, lo cual indica que es un fenómeno generalizado y no focalizado.

Al respecto, conviene mencionar también que las condiciones de seguridad constituyen otra importante barrera para el desempeño de la institucionalidad del sector justicia, dado que se presenta que los grupos armados ilegales prohíben a las comunidades establecer contacto con las autoridades, o tienen un fuerte control del territorio y el Ejército Nacional no puede garantizar la seguridad e integridad de los funcionarios; igualmente, ocurre que personas de las comunidades, inmersos en una cultura de la violencia por impacto del conflicto armado, amenazan a funcionarios públicos si disponen sanciones o llamados de atención hacia ellas. Estas dinámicas se identificaron en Mapiripán y Puerto Concordia (Meta), Orito (Putumayo), Miraflores y El Retorno (Guaviare), El Carmen, Convención y Teorama (Norte de Santander), Segovia y Remedios (Antioquia), Barbaças (Nariño), y Sácama (Casanare)

La SG/OEA resalta que los constantes procesos de judicialización de miembros representativos en comunidades, determinan otro factor que produce un impacto negativo en la percepción de las comunidades sobre el sistema de justicia formal, generando una narrativa de que la justicia afecta más a las comunidades y sus líderes, que a los actores ilegales que generan las acciones violentas.

Del mismo modo, algunas comunidades están percibiendo la existencia de un doble rasero en las investigaciones judiciales, ya que, por un lado, hay detenciones expeditas y perentorias sobre líderes, pero, por el otro, los procesos frente amenazas y asesinatos, especialmente de presidentes de JAC, no estarían avanzando de la misma forma²⁴.

Adicionalmente, hay una percepción en los territorios de que los acervos probatorios no son lo suficientemente fuertes. Existen críticas al hecho de que el reconocimiento fotográfico se haga con fotos de cédula y no recientes, que las llamadas telefónicas no se muestran en contexto y que los principales testimonios sean de personas desmovilizadas que no pueden ser del todo imparciales al recibir beneficios por sus declaraciones. Igualmente, hay una gran dificultad para que la defensa de estas personas pueda conseguir pruebas en las zonas donde son oriundos por la presencia de GAO y GDO.

Otro aspecto que se configura como un desafío para la consolidación del sector justicia en los territorios, es la existencia de fenómenos de justicia de facto. Al respecto, la SG/OEA ha identificado que estos se desarrollan a través de la suplantación del orden legal por parte de actores al margen de la ley, que se convierten en proveedores de seguridad y justicia en zonas con presencia estatal débil e insuficiente, logrando obtener legitimidad y aceptación entre la población

²³ De igual manera, también es importante anotar que otro hallazgo fue que la vinculación de comunidades con economías informales o ilegales, frenan su acceso a la justicia formal, puesto que manifiestan sentir temor de que, al acceder a la institucionalidad, las personas puedan ser judicializadas. Esto es especialmente relevante para zonas PNIS y de existencia de minería ilegal o informal.

²⁴ En cuanto a los procesos judiciales, la SG/OEA ha observado que, en general, las deficiencias de recursos del INPEC han hecho que los procesos judiciales tengan demoras porque no trasladan en los tiempos requeridos a los detenidos para las audiencias. Asimismo, en algunos casos hay dificultades para llevar a cabo los procesos de forma masiva, ya que el Sistema Penal Acusatorio no está diseñado para llevar procesos con tantas personas, por lo que poner de acuerdo a una defensa de más de 10 personas, entra a ser muy complejo. Estos dos factores, sumado a la congestión que existe en los juzgados penales especializados, ha hecho que algunos procesos terminen por vencimiento de términos y no con un pronunciamiento de fondo al respecto. Esto ha generado una percepción negativa de las labores investigativas al tiempo que no brinda real seguridad jurídica a las personas, ni permite el cumplimiento del deber del Estado de investigar y juzgar. Adicionalmente, muchos de los detenidos se envían a lugares apartados de las fiscalías que investigan o de los lugares donde son oriundos los investigados. Esto, dificulta la realización de audiencias, implica un gran desgaste de recursos y tiempo para los entes de investigación, así como una dificultad para la persona privada de libertad y sus familiares.

que se siente vulnerable²⁵. Esta legitimidad se robustece en cuanto la aplicación de facto de estas justicias, desconoce derechos para los acusados y muestra ante las comunidades “resultados visibles y beneficiosos”, identificándose la tendencia de que en la mayoría de los casos las poblaciones se muestran favorables a esos sistemas por ser más eficaces y rápidos, mientras que el sistema formal es visto como lento e ineficaz, especialmente frente a la judicialización de los victimarios.

Respecto a los grupos que aplican justicias de facto, la SG/OEA ha encontrado que los tienen mayor incidencia en los territorios son el ELN, las AGC y los Grupos Armados Residuales de la disidencia de las FARC-EP. En lo referente al ELN, este grupo ha logrado implantar sus sistemas de justicia en zonas como el Chocó, la subregión norte de Antioquia, el sur de Bolívar, Arauca, norte del Casanare y en zonas de los departamentos de Cauca, Nariño y Norte de Santander. Por otro lado, las AGC tienen fuerte influencia en aspectos de justicia y regulación social en zonas como la subregión del Bajo Cauca (Antioquia), el sur de Córdoba, determinadas zonas del departamento de Chocó²⁶ y más recientemente en el departamento del Meta. Respecto a los sistemas de justicia de facto de grupos residuales ex FARC-EP, la SG/OEA ha notado una expansión progresiva y reciente de estos, encontrándose actualmente en muchos territorios dispersos entre sí como: Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Nariño, Valle del Cauca y Putumayo. Asimismo, el EPL también tiene influencia en este tipo de sistemas, pero sólo se limita a la región del Catatumbo, sin que hasta ahora haya indicios de expansión hacia otras zonas.

En lo referente a la justicia por mano propia, la SG/OEA reitera que la presencia durante décadas de una lógica de conflicto, ha generado imaginarios violentos que actualmente sustentan la existencia y proliferación de fenómenos de aplicación de este tipo de justicia. Esto se da en casos en los que algunos territorios han quedado en situación de vacío de poder y justicia, por la no llegada de la institucionalidad o grupos armados, o porque aun llegando alguno de los dos, las poblaciones no perciben garantías de seguridad y justicia. En varios territorios, especialmente aquellos de anterior influencia de las FARC-EP, la SG/OEA ha conocido la ocurrencia de hechos que evidencian la existencia de este fenómeno, principalmente en zonas rurales. Esta aplicación de justicia, se expresa a través de castigos por parte de la misma comunidad, venganzas y ajustes de cuentas constantes como forma de solución a los conflictos. Algunos de los municipios donde se ha hallado esta situación son, Santa Rosa del Sur (Bolívar), El Paujil, San Vicente del Caguán, San José del Fragua, El Doncello (Caquetá), La Macarena y Puerto Concordia (Meta), Curumaní (Cesar) Anorí (Antioquia), Florida (Valle del Cauca) y Piamonte (Cauca).

2.1. Implementación de herramientas judiciales de justicia transicional

2.1.1. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Desde el año 2004 la MAPP/OEA ha venido acompañando y monitoreando el diseño y aplicación de herramientas de justicia transicional en Colombia. En este sentido, la SG/OEA reitera que la aplicación de diversas medidas, de forma integral y armónica, es un aporte fundamental en la construcción de paz en el país. Colombia ha realizado esfuerzos por consolidar

²⁵ La SG/OEA ha evidenciado un desarrollo heterogéneo de estos sistemas, de acuerdo con 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 algunas poblaciones. De otro lado, también se han observado casos en zonas de salida de FARC-EP, en los que algunas personas en comunidades por determinación propia, deciden recurrir a otros actores armados para garantizar la seguridad y la justicia ante la situación de vacío de poder; este fenómeno evidencia el ya mencionado arraigo de imaginarios sociales tendientes a un uso excesivo de la fuerza, para garantía de la seguridad y justicia.

²⁶ Con respecto al departamento de Chocó, la Misión considera importante resaltar el caso del municipio de San José del Palmar, en donde el ELN ha logrado tan alto control de su sistema de regulación y justicia, que expidió normas en zonas rurales para el control de la campaña política para las elecciones legislativas del año en curso. Por medio de estas normas fijó “impuestos” para la publicidad política, así como para permitir el acceso a lugares de las campañas y de los candidatos/as.

un sistema de justicia transicional coherente y responsable, atendiendo a los principios basados en el respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Por esto, considera que es relevante que la justicia transicional se vea en sus componentes de verdad, justicia, reparación, no repetición y reformas institucionales, como un todo y que el abordaje de estos mecanismos no se lleve a cabo de forma aislada.

Igualmente, la SG/OEA considera relevante que en todo momento se recuerde el principio de centralidad de las víctimas en este proceso, por lo cual llama al Estado colombiano a garantizar un acceso efectivo a la justicia de las víctimas. Al respecto la SG/OEA hace un llamado para que se pongan en marcha todos los mecanismos necesarios para que las víctimas puedan tener todos los derechos procesales, tales como solicitar la exhibición de los elementos materiales probatorios y evidencia física, con el fin de conocerlos y estudiarlos. Por otro lado, la decisión de que los terceros civiles ingresen de forma voluntaria a la JEP, puede ser un vector de impunidad, por lo que es necesario que al interior de la JEP se esclarezca cómo se tejieron las relaciones entre grupos políticos, sociales y económicos con actores armados, para motivar a estas personas a ingresar a la JEP. En igual sentido, el fortalecimiento de la justicia ordinaria para develar la responsabilidad de terceros civiles, es un factor fundamental para que no exista impunidad en estos casos.

Si bien no es viable un sistema de justicia extremadamente maximalista, no puede haber diferencias en los derechos de las víctimas por el tipo de victimario o por la condición de que las víctimas estén o no afiliadas a una organización. Por esta razón, el Estado colombiano debe contar con las medidas necesarias para satisfacer los derechos de todas las víctimas, así no estén organizadas. Si bien se entienden las razones por las cuales se solicita que los informes sean presentados por organizaciones, es relevante que se vele por los derechos de quienes no se han organizado y que se generen estrategias que promuevan su asociación y presentación de informes. Por otro lado, se recomienda el establecimiento de un mecanismo claro para que las víctimas, cuyos casos no se prioricen, puedan controvertir dichas decisiones, como en cierta medida está establecido en la sentencia C-579 de 2016. Igualmente, bajo ninguna circunstancia puede el Estado colombiano traspasar su obligación de investigar, juzgar y perseguir violaciones a los derechos humanos a las víctimas y organizaciones.

Respecto a las víctimas que no se organicen para presentar informes o cuyos casos no sean priorizados, es relevante que la Unidad de Investigación y Acusación pueda atender los casos y/o que se fortalezca la justicia ordinaria para que esta brinde una respuesta pronta y efectiva; lo que implicaría robustecer la oferta de justicia en los territorios y crear canales de comunicación entre la JEP y la justicia ordinaria. Asimismo, la justicia ordinaria debe fortalecerse y contar con los canales idóneos de comunicación en cuanto a los casos en los cuales haya terceros civiles responsables. No se pueden cerrar ciclos cuando en el pasado existe una potencial impunidad,

La SG/OEA considera que dentro de la reglamentación de la JEP, respecto de las sanciones propias, es necesaria mayor claridad de la participación de las víctimas en las diferentes etapas procesales en donde se discutirá la imposición de la sanción. El derecho a la justicia de las víctimas se podría ver erosionado, si no se establece con claridad las reglas de juego sobre su participación en la construcción, implementación y seguimiento. En igual medida, es importante recordar que el carácter restaurativo se debe abogar de todo el procedimiento y jurisdicción (salvo los casos en los que no haya reconocimiento) y esto se debe ver materializado en un procedimiento en el que prime la reconstrucción de tejido social, como medida para la construcción de paz estable y duradera.

La SG/OEA ha identificado un fuerte desconocimiento y confusión de lo que es la JEP en los territorios, observando vacíos acerca de sus alcances y su finalidad de judicializar los máximos responsables y develar las verdaderas dimensiones del conflicto armado. Igualmente se han percibido debilidades en las capacidades técnicas de organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos para la presentación de informes a la JEP. En este sentido, se aplaude que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad haya establecido la posibilidad de recibir informes orales y en dialectos propios de comunidades indígenas, ROM, afro y palenqueras. No

obstante, sigue habiendo una percepción de obstáculos debido al tipo de información que deben contener los informes para que los casos sean priorizados.

La SG/OEA considera positivos los intentos de la JEP por llegar a los territorios, pero insiste que es relevante que esta presencia se fortalezca mucho más y que haya más escenarios en los que la judicatura converse con las comunidades, así como la realización de audiencias en zonas de especial afectación por el conflicto armado. La SG/OEA es consciente de las dificultades de carácter logístico, administrativo y financiero que implica la implementación de la JEP, e igualmente advierte de la gran cantidad de casos que conocerá, la complejidad de los mismos y en algunas ocasiones la falta de información judicial.

Por esta razón insta a que se usen mecanismos de procesamiento de información idóneos, medios tecnológicos que permitan la búsqueda en tiempo real de expedientes y el cotejo de información pasada. La SG/OEA recomienda evaluar la posibilidad de descentralizar los procesos de la JEP, ya que la experiencia de otros escenarios como Justicia y Paz, lleva a concluir que la inmediatez de los funcionarios judiciales genera mayor índice de confianza en el sistema y alienta a una mayor participación. También es fundamental, que se generen espacios de articulación interinstitucional, tanto con la justicia ordinaria, como con los otros componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y entidades competentes.

La SG/OEA insiste en que se usen los aprendizajes de Justicia y Paz en la JEP, especialmente lo que tiene que ver con la identificación de contextos, patrones de actuación macro criminal y máximos responsables, ya que esto ha permitido avances en la comprensión histórica, social y jurídica de muchas acciones y dinámicas. Asimismo, insta a que se evalúen otras formas de investigar y construir los casos, como por ejemplo, desde las dinámicas de macrovictimización bajo una lógica territorial de construcción de patrones²⁷. Finalmente, la SG/OEA es consciente de que la JEP va a enfrentar nuevos retos cuando vaya a aplicarse, se van a encontrar fallas, brechas, indefiniciones y errores que deben ser subsanados con responsabilidad estatal y no bajo intereses particulares.

En ese sentido la MAPP/OEA ha puesto en marcha el sistema de acompañamiento y monitoreo a la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz, con un componente de monitoreo judicial, así como el análisis de categorías a partir de la información recogida de las comunidades y víctimas, para recomendar estrategias de abordaje de escrutinio judicial a partir de la territorialidad. La MAPP/OEA también ha iniciado un proceso de acompañamiento y monitoreo al acceso de las víctimas a partir del fortalecimiento de las capacidades para presentar informes; este acompañamiento se está realizando inicialmente en el Pacífico nariñense, en el Urabá antioqueño y en el Darién chocono. También se iniciaron ejercicios de recolección de información que aporten a un mejor abordaje de las sanciones propias, una vez el Tribunal dicte los fallos condenatorios.

2.1.2. Jurisdicción Especial Indígena (JEI)

Como un principio consagrado, entre otros instrumentos, en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en la Asamblea General de la OEA, la SG/OEA reitera el derecho colectivo de los pueblos indígenas a resolver sus conflictos de acuerdo a un régimen de normas y procedimientos desarrollado por sí mismos, en función a sus cosmovisiones²⁸.

²⁷ Hay muchos aspectos que se pueden analizar al respecto para fortalecer esta posición, tales como la movilidad de los victimarios a través de los años del conflicto, cambios de comandancia y la concurrencia de múltiples actores armados en un solo territorio. Estos aspectos complejizarán la judicialización, por ello las propuestas bajo esta lógica territorial con concurrencia de metodologías como el “arco de la historia”, entre otros.

²⁸ De manera similar, la SG/OEA recuerda que la existencia y validez de la jurisdicción especial indígena (JEI) está confirmada en la Constitución Política de 1991, como reflejo del carácter multiétnico y pluricultural del Estado colombiano.

La SG/OEA reitera que la necesidad de coordinación entre la JEI con el sistema nacional de justicia y los esquemas de justicia transicional, se hace aún más urgente en la coyuntura actual en la que la Jurisdicción Especial para la Paz está siendo implementada como un recurso para alcanzar la verdad, justicia, reparación y no repetición para miles de víctimas del conflicto armado, dentro de las cuales hay pueblos indígenas que han sido afectados.

Como fue mencionado, la coordinación de la JEI con la JEP presenta un gran desafío. Una articulación responsable en este contexto resulta necesaria para dar soluciones integrales a una multitud de situaciones y conflictos, la necesidad de evitar el doble juzgamiento de los comparecientes indígenas, de reconocer y reparar los daños colectivos causados a los pueblos indígenas en razón del conflicto armado, de asegurar el retorno y la reincorporación de los exguerrilleros indígenas a sus comunidades de una manera que no genere traumas para ellos mismos y las poblaciones, entre otros.

Se reitera que aún el Estado colombiano y las organizaciones indígenas, no han podido concertar un documento que permita la promulgación de la Ley de Coordinación, la cual se encuentra pendiente desde 1991, cuando se estableció en el Artículo 246 de la Constitución nacional y cuyo objetivo es establecer con claridad los mecanismos de encuentro, trabajo conjunto y solución de controversias entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena. La SG/OEA valora que el CSJ convocó al 4º Encuentro nacional de la JEI²⁹, como el espacio más incluyente de la coordinación interjurisdiccional.

Junto con la Comisión Étnica de la JEP, la MAPP/OEA, ha iniciado un proceso para aportar técnicamente a los lineamientos de un protocolo de relacionamiento entre JEP y JEI. De manera similar, teniendo en cuenta la naturaleza restaurativa de la justicia indígena³⁰, la MAPP/OEA se encuentra recopilando la experiencia de varios pueblos indígenas en cuanto a justicia restaurativa se refiere, para que estos puedan ser incorporados al rito judicial de la JEP.³¹

La SG/OEA considera que la coordinación con el nuevo mecanismo de la justicia transicional, presenta una oportunidad para visibilizar y fortalecer la justicia propia de los pueblos indígenas, y debe ir de la mano con los esfuerzos de coordinación que vienen siendo realizados con la justicia ordinaria. Esto con el objetivo de que los tres sistemas logren confluir y ejercer jurisdicción de manera coordinada y efectiva, ayudando a disminuir índices de impunidad, choques entre jurisdicciones y que de una manera responsable se pueda disipar la percepción de la justicia indígena como un sistema laxo, que no propende por una sanción efectiva y que se usa como una excusa para evadir responsabilidades penales.

En relación con lo anterior, la SG/OEA realiza un llamado de atención para que las entidades del Estado y las autoridades indígenas trabajen en conjunto, de manera que logren fortalecer los procesos de Gobierno y de justicia propios, de cara a disminuir índices de impunidad; a generar reglamentos internos en los pueblos; a impulsar espacios de armonización propios para que los comuneros infractores no deban acudir a las prisiones ordinarias; a fortalecer y extender los procesos y mecanismos de coordinación ya existentes en algunas regiones del país para hacerlo más probos y a generar procesos de diálogo y concertación entre las autoridades indígenas y judiciales bajo una concepción multicultural que permita dirimir posibles conflictos de competencias sobre los criterios de coordinación.

2.1.3. La construcción de una política criminal para el posconflicto

Para la SG/OEA el desmantelamiento de organizaciones y finanzas criminales, a partir del aparato de justicia, es un factor de especial relevancia en la construcción de paz, mejoramiento de las percepciones de las comunidades acerca de la institucionalidad y la consolidación de un

²⁹ Realizado el 31 de noviembre y 1 de diciembre de 2017 con apoyo de la MAPP/OEA

³⁰ Forma de justicia que a diferencia de la justicia retributiva, no busca el castigo sino la restauración de los derechos de las víctimas, así como la sanación de tanto las víctimas como los responsables de los delitos.

³¹ Pueblos Embera Chamí, Yagua, Kokama, Tikuna, Nasa, Yanakona, Wayuú, Arhuaco, Wiwa, Kankuamo, Kogui, Inga y Camëntsa.

Estado social y democrático de derecho. En tal razón, considera pertinente reevaluar una política criminal de corte prohibicionista y punitivo, teniendo en cuenta que la política actual, especialmente en materia de drogas, ha tenido impactos nocivos en los eslabones más débiles de la cadena y en los territorios más afectados por la violencia³². Para la SG/OEA es relevante que el cambio de una política criminal y penitenciaria, se oriente al desmantelamiento de redes y organizaciones criminales y que responda con políticas sociales, económicas y de paz hacia las comunidades más vulnerables.

La eficacia de esta política criminal no se debería medir por los resultados punitivos que puedan derivar las acciones institucionales, sino por la mejora de las condiciones de vida dentro de las comunidades afectadas y la disminución de los delitos conexos con la criminalidad organizada. La tarea de desarticular completamente organizaciones criminales con presencia transnacional, tiene que ser un esfuerzo en conjunto donde el compromiso político multirregional, sea el eje transversal para compartir información, experiencias y para disminuir la presencia de estas organizaciones criminales. También se deben fortalecer los esfuerzos para perseguir y desmantelar los nexos económicos y políticos de estas redes, así como la persecución a sus finanzas criminales.

En esta medida, la SG/OEA considera relevante tener en cuenta los siguientes aspectos; la judicialización de responsables de afectaciones a miembros representativos de las comunidades, que debe ser eficaz y guardar proporción con la respuesta que se da en la judicialización de líderes y lideresas sociales; una política de drogas coherente, que cuente con tratamientos penales especiales para los eslabones más débiles de la cadena de narcoactividad; y mecanismos de acogimiento y sometimiento a la justicia de GAO y GDO.

En cuanto a la investigación, persecución y judicialización efectiva de los responsables de las afectaciones a líderes y lideresas sociales, adicional a los retos ya descritos sobre las metodologías de investigación en territorios, la SG/OEA ha identificado que las instituciones y las comunidades no tienen la misma noción sobre judicialización, lo que hace que persista la percepción de impunidad. Mientras que las entidades estatales consideran que la judicialización efectiva está relacionada con la identificación del presunto responsable³³; muchas comunidades comprenden la justicia en la dimensión social del delito, que busca restaurar el lazo social dañado por la acción criminal. Al respecto, la SG/OEA ha recogido percepciones por parte de las comunidades, especialmente en Cauca y Chocó, donde hay una insistencia acerca de que la 'justicia' también implica medidas de reparación, verdad y garantías de no repetición³⁴.

Las percepciones de parcialidad o cooptación de algunos operadores, al igual que la aplicación de la justicia de facto, son factores que inciden negativamente en el relacionamiento de las comunidades con la Fiscalía, para esclarecer las afectaciones. Por lo mismo, la SG/OEA aplaude los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación, por acercarse a las poblaciones en los territorios más alejados para explicar hasta dónde llegan sus competencias, cuál es su papel y cómo se puede trabajar de forma conjunta para lograr una judicialización efectiva de responsables y, en debido caso, un desmantelamiento de organizaciones criminales. Al respecto, es de resaltar el trabajo que ha hecho la Fiscalía en el Cauca, siendo ésta una de las instituciones de las que se tiene mejor percepción por parte de las comunidades en el departamento.

Estos procesos padecen de los problemas estructurales del sistema de justicia. Es difícil que se realicen las audiencias, ya sea por el no traslado de detenidos, o no contar con la presencia de

³² Las comunidades perciben que el aparato institucional no llega con políticas sociales, económicas o de paz, sino que llega con medidas punitivas. Muchas veces las personas que son encarceladas son cabezas de hogar y eso implica que su núcleo familiar se quede sin sustento. Asimismo, perseguir los eslabones más débiles como las Redes de Apoyo al Terrorismo (RAT) o el eslabón del cultivo, no contribuye a un real desmantelamiento de la red criminal.

³³ Sin necesidad de que se cuente con una sentencia condenatoria.

³⁴ En este sentido, la SG/OEA insiste, como lo hizo en el vigesimocuarto informe, en que los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas deben ser claramente reconocidos y satisfechos en estos casos y no sólo en escenarios transicionales.

todas las partes, entre otras cosas; adicionalmente, la recolección de pruebas en territorio es compleja debido a las distancias y lugares alejados, así como su situación de orden público y la persistencia de una cultura de ‘no denuncia’. Al respecto, la SG/OEA felicita a la Fiscalía General de la Nación, por buscar soluciones a estas problemáticas con elementos como drones que permiten la realización de autopsias guiadas vía satelital por médicos forenses a los médicos rurales en los territorios e insta para que estos esfuerzos se repliquen.

En la consolidación de un proceso de sujeción a la justicia, la SG/OEA recomienda que se tome en cuenta el contexto real de los territorios donde estas organizaciones delinquen, los niveles reales de victimización, la estructura de estas organizaciones alejadas de esquemas criminológicos piramidales, conocimiento de las bases sociales y redes de apoyo, *modus operandi* y formas de acercamiento a las comunidades. El proceso de sujeción colectiva en sus tres etapas, acercamiento colectivo, judicialización y ejecución de la pena, requiere de algunas determinaciones y precisiones³⁵ que no fueron contempladas al interior del marco normativo de la ley y que podrían generar inconvenientes y dificultades en el momento de su ejecución. La SG/OEA reconoce que ya se han generado avances en cuanto a la reglamentación de la primera etapa, por medio del Decreto 1455 de 2018, que permite comenzar con el acercamiento colectivo y discusiones entre los grupos armados organizados y el gobierno colombiano.

Es vital que se garantice el acceso a la verdad y la reparación integral de las víctimas en el marco de este escenario penal ordinario, por lo que la SG/OEA insta a revisar la normatividad vigente de incidentes de reparación, con el fin de que se ajuste a los contextos y situaciones especiales en que se encuentren las víctimas de dichos grupos. Los procesos de exigibilidad de sus derechos, podrían contar con el liderazgo institucional de la UARIV y URT. Asimismo, es necesario el establecimiento de salvaguardas procesales para garantizar la participación de las víctimas, la Fiscalía podrá acercarse a los territorios bajo un esquema similar al de Justicia y Paz con formatos de hechos atribuibles a estos grupos y con la participación de la institucionalidad local. También, resultará importante la conformación de rutas psicosociales y de protección, teniendo en cuenta la participación en el proceso y las afectaciones que eventualmente se podrían generar como consecuencia de ello.

Una resocialización efectiva intramural, debe tener en cuenta el rol que cumplían los miembros de las organizaciones al interior de las mismas, así como las formas de victimización, para demarcar un tratamiento penitenciario idóneo. La experiencia de Justicia y Paz en módulos educativos sobre civismo, cultura de la legalidad y apoyo psicosocial, ha sido fundamental durante la ejecución de la pena y el retorno a la sociedad. El tratamiento penitenciario otorgado debe incluir actividades formativas, y desarrollo de habilidades y competencias que permitan la empleabilidad una vez recuperada la libertad, con el fin de que la persona pospenada, cuente con recursos para su sostenimiento y el de su familia en el marco de la legalidad. Igualmente, la SG/OEA considera relevante que se desarrolle y reglamente todo lo atinente con programas especiales de reintegración.

Por otro lado, teniendo en cuenta que las organizaciones criminales funcionan gracias al factor económico, evidenciado en el uso y empleo de bienes materiales; las leyes antilavado de capital y de extinción de dominio³⁶, son muestra de que una política contra organizaciones criminales, no puede desarrollarse sin perseguir los fondos económicos y del mismo modo prueba la necesidad de incluir un enfoque hacendario-fiscal en las investigaciones.

La SG/OEA considera que se debe adelantar una oportuna investigación en cuanto a los bienes que tengan estas personas, para un efectivo proceso de extinción de dominio; esto implica una revisión profunda de lavado de activos y de activos en el extranjero. También es importante asegurar que el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO) lleve a cabo un cuidado adecuado de estos bienes, que deberán tener como

³⁵ Algunos ejemplos: la participación de las víctimas, los programas especiales de reintegración social, las condiciones especiales de reclusión en colonias agrícolas entre otros.

³⁶ Ley 1708 de 2014 y Ley 1849 de 2017

fin la reparación de las víctimas. Las leyes antilavado de capitales y de extinción de dominio tienen que ir más allá del ámbito nacional y entender el fenómeno transnacional, por ende, la SG/OEA recomienda generar oportunos escenarios de cooperación judicial internacional.

2.2. Condiciones carcelarias y penitenciarias en contextos de justicia transicional

La SG/OEA ha notado un avance en la reconfiguración del concepto de castigo y la apuesta por nuevos contenidos en los programas de resocialización y reintegración como resultado de los procesos de justicia transicional que se adelantan, así como los pendientes por comenzar. En el periodo que comprende el presente informe, la MAPP/OEA ha monitoreado 30 establecimientos de reclusión³⁷ teniendo la oportunidad, en primer lugar, de visibilizar algunas situaciones de carácter general que aquejan a las cárceles colombianas y que ya han sido reseñadas en los anteriores informes. En segundo lugar; ejerciendo una incidencia positiva en los casos que por su naturaleza humanitaria requieran de intervención directa; y, finalmente, emitiendo recomendaciones que permitan estructurar la política penitenciaria.

La SG/OEA conoce el estado de cosas inconstitucionales (ECI) por el que atraviesan las cárceles colombianas, que conlleva indudablemente a la afectación de derechos humanos de las personas que permanecen reclusas. Las problemáticas que se generan, continúan siendo las mismas; alta tasa de hacinamiento, inconvenientes en el acceso al servicio de salud, la precaria y deteriorada infraestructura física, la insuficiencia de recurso humano, el uso excesivo de la fuerza, la ausencia de una política penitenciaria con enfoque diferencial y de género y deficiencias en los planes de resocialización, entre otras problemáticas de carácter secundario. Sobre las mismas, la SG/OEA reconoce las acciones que desde el Estado colombiano se han llevado a cabo para superar la crisis carcelaria³⁸; no obstante, aún persisten muchos desafíos. El ECI continúa estando presente y hasta el momento, no se observa un claro avance que permita identificar, una

³⁷ Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad (EPAMSCAS – Cómbita Boyacá) ; Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Bogotá (COMEB – Bogotá, Cundinamarca); Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Acacias (EPMSC -Acacias), Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal (EPC-Yopal) Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali (EPMSC-Cali), el Complejo Penitenciario y Carcelario de Jamundí (COJAM-Jamundí), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad (EPAMSCAS -Palmira), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Valledupar (EPMSC-Valledupar), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad Valledupar (EPAMSCAS -Valledupar), Complejo Carcelario y Penitenciario de Cúcuta (COCUC - Cúcuta), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Medellín (EPMSC - Medellín), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Istmina (EPMSC-Istmina), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Mocoa (EPMSC - Mocoa), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Arauca (EPMSC - Arauca), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Florencia (EPMSC - Florencia), Establecimiento Penitenciario Heliconias (EP Heliconias), Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué (COIBA), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Espinal (EPMSC - Espinal), Reclusión de Mujeres Buen Pastor de Bogotá (RM Bogotá), Complejo Carcelario y Penitenciario de Medellín (COPED- Pedregal, Reclusión de Mujeres Bucaramanga (RM Bucaramanga), Cárcel Municipal de Puerto Carreño, Cárcel Municipal de Inírida, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Buenaventura (EPMSC - Buenaventura), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Tumaco (EPMSC - Tumaco), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad Popayán(EPAMSCAS – Popayán), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Silvia (EPMSC - Silvia), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Quibdó (EPMSC – Quibdó), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Caucasia (EPMSC – Caucasia), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad Girón(EPAMSCAS – Girón)

³⁸ a) Programa de justicia restaurativa liderado por Procuraduría General de la Nación; b) Programa de ahorro para la vejez de PPL liderado por Ministerio de Justicia; c) Concurso Unidos por los Derechos Humanos liderado por INPEC.

disminución real en el nivel de hacinamiento. En la actualidad, la tasa de hacinamiento responde al 46.6%.³⁹

Por otro lado, en la labor de acompañamiento, la MAPP/OEA promueve 2 espacios en el departamento de Chocó que cobran interés en el tema carcelario. El primero fue la convocatoria a una mesa de alivios humanitarios en el EPMSC Quibdó, en donde hicieron presencia distintas entidades regionales y se llevaron a cabo varias reuniones que generaron como resultado un compromiso fiscal y económico por parte de las alcaldías municipales del departamento de Chocó, para mitigar y enfrentar algunas de las problemáticas más urgentes. En segundo lugar, se ha venido impulsando un Observatorio Carcelario en el departamento de Chocó, que tiene por objetivo apoyar acciones de articulación interinstitucional, que permita que las entidades responsables intervengan de forma eficiente e idónea en las problemáticas que se generen.

2.2.1. Situación de Privación de Libertad de miembros del ELN y miembros de comunidades indígenas

La SG/OEA encuentra que las problemáticas sobrellevadas por los establecimientos de reclusión visitados, como el acceso servicios salud, hacinamiento, infraestructura, entre otras, repercuten directamente en las personas que tienen algún tipo de relación o pertenencia al ELN. Esto, porque no existe un tratamiento diferenciado al interior de los establecimientos derivado de dicha condición, por lo tanto, padecen las mismas condiciones de habitabilidad en el marco del ECI del sistema carcelario y penitenciario colombiano. Solo en algunos establecimientos de los 17 visitados en donde se recluían miembros del ELN⁴⁰, no padecían niveles altos de hacinamiento⁴¹.

Ahora bien, respecto a los puntos tratados en la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno nacional y este grupo armado ilegal, la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha encontrado que la percepción de los miembros del ELN privados de la libertad, frente a los denominados “alivios humanitarios”, es de incumplimiento de los mismos. Señalan que en atención a salud no se iniciaron los tratamientos médicos correspondientes, algunos permanecen privados en centros de reclusión lejanos de su núcleo familiar y los agrupamientos al interior de las cárceles no se han dado.

De forma general, la SG/OEA ha observado que los riesgos de seguridad al interior de las cárceles, obedecen a situaciones generadas por la convivencia con otros internos y no exclusivamente por su vinculación a la organización. Adicionalmente, la SG/OEA ha conocido que existe una ruptura comunicacional entre la delegación del ELN y los miembros del ELN privados de la libertad, quienes en muchos casos, se enteran de los avances o retrocesos a través de los medios de comunicación masiva.

Con respecto a las personas indígenas privadas de la libertad en cárceles administradas por el Estado colombiano, éstas llegan allí por dos procesos; uno de ellos, como consecuencia de la aplicación de la justicia penal ordinaria y el segundo, como consecuencia de la aplicación de la Jurisdicción Especial Indígena. Por ello, el principal desafío que surge es la debida aplicación de la resocialización étnicamente diferenciada, durante la ejecución de la pena por miembros de autoridades indígenas.

Por otro lado, la SG/OEA también ha identificado que persisten algunas situaciones problemáticas para los miembros de comunidades indígenas que permanecen reclusos en las cárceles administradas por el Estado. Estas continúan siendo la ausencia de principios y criterios en los planes de tratamiento penitenciario con enfoque étnico, el alejamiento geográfico de los núcleos familiares y resguardos indígenas, el impedimento de tratamientos médicos con medicina

³⁹ Informe estadístico del INPEC- julio 2018. Consulta en línea: <http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/informes-y-boletines>.

⁴⁰ De los 30 establecimientos de reclusión visitados por la Misión, en el periodo que comprende el presente informe, se identificó solo en 17 de ellos miembros con relación o pertenencia al ELN.

⁴¹ EPAMS CAS ERE Popayán, EPAMS CAS Cómbita, EPAMS Girón, COIBA Ibagué

tradicional indígena y rituales y la ausencia de patios exclusivos para reclusión de miembros de comunidades indígenas al interior de algunos establecimientos carcelarios.

3. Política pública de víctimas, participación y paz territorial

3.1. Impactos territoriales de la Política de Restitución de Tierras

A pesar de la intervención institucional en zonas en donde hubo presencia histórica de las FARC-EP, la SG/OEA advierte que se continúa presentando el fenómeno por el cual la población campesina⁴² acude a excomandantes de las FARC-EP para solicitar “autorización” y retornar a los predios que fueron despojados o abandonados por el otrora grupo armado. En este sentido, la SG/OEA llama la atención sobre iniciativas que, con el objetivo de implementar proyectos de vivienda o productivos que faciliten la reincorporación de excombatientes de las FARC-EP, generan transacciones jurídicas de renta o compra sobre predios o territorios, sobre los cuales existen pretensiones de restitución de tierras o de restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

En relación con la descongestión judicial de la política pública de restitución de tierras, preocupa a la SG/OEA que estas medidas tengan un carácter temporal anual, decisión que no se compadece de la alta congestión judicial que caracteriza a la jurisdicción especializada en restitución de tierras, ya que de las solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y presentadas ante los jueces, tan solo el 32% (1 de cada 3), cuenta con sentencia.

Resulta pertinente destacar que son los mismos jueces y magistrados de restitución de tierras quienes tienen la competencia para resolver las demandas judiciales de restablecimiento de derechos territoriales, a favor de comunidades indígenas y afrocolombianas víctimas de afectaciones territoriales que guardan relación con factores subyacentes y/o vinculados al conflicto armado interno. En estos casos, que se caracterizan por presentar mayor complejidad, la congestión judicial resulta de mayor preocupación para la SG/OEA, ya que en los siete (7) años de la política pública se han proferido treinta y dos (32) medidas cautelares y tan solo diez (10) sentencias, cinco (5) dentro del periodo objeto de análisis del informe, y otras 46 demandas siguen pendiente por decisión en los estrados judiciales.

Por otro lado, la MAPP/OEA ha monitoreado el limitado nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas en las sentencias y medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas y afrocolombianas, y considera que en este asunto existen tres (3) grandes retos para el Estado colombiano: generar las condiciones de seguridad, y por ende, garantías de no repetición en los territorios colectivos; establecer una ruta que defina la situación jurídica y la atención efectiva de comunidades campesinas colonas que se han instalado al interior de los territorios colectivos; y la implementación rápida y efectiva de las órdenes emitidas en los fallos presentes y futuros, atendiendo al derecho de las comunidades étnicas de concertar con enfoque diferencial las medidas dirigidas a sus territorios y comunidades, especialmente, los procesos relacionados con megaproyectos de infraestructura y minero energéticos que afectan los territorios colectivos objeto de las sentencias.

Finalmente, la SG/OEA considera que buena parte de la alta tasa de negaciones en etapa administrativa y de congestión judicial responde, entre otras cosas, a la ausencia de una jurisdicción agraria que resuelva de manera efectiva los conflictos que recaen sobre el uso y la tenencia de la tierra en Colombia. La implementación de la jurisdicción agraria, combinada con otras medidas como el catastro multipropósito y los planes de ordenamiento social de la

⁴² Municipio de Yondó (Antioquía), el sur del departamento de Santander, la Inspección de la Unión Peneya del municipio de La Montañita, la zona rural de Florencia, la zona conocida como el Yará en el municipio de San Vicente del Caguán y el resto de la zona norte del departamento de Caquetá, así como en el municipio de Uribe en el departamento del Meta.

propiedad, generarían un impacto positivo en la transformación de la ruralidad colombiana, facilitando el avance y la sostenibilidad de políticas públicas de paz, como la restitución de tierras.

3.2. Implementación de procesos y estrategias de transformación rural y económica para la paz, énfasis PDET

La SG/OEA reconoce que uno de los grandes retos en la construcción de los PDET, es lograr una articulación local y nacional de las instituciones del Estado, que sea acompañada por una participación dinamizadora, con propuestas, alcances y consensos sobre las acciones urgentes y estratégicas de las comunidades para lograr la transformación socioeconómica en territorios donde las conflictividades y acciones de grupos armados siguen siendo la principal problemática. La histórica desconfianza que han tenido las comunidades más afectadas por el conflicto, se configura como una amenaza latente ante retos como la coordinación entre los diferentes mecanismos que se implementan como estrategias de transformación rural y económica para la paz.

Como un primer elemento, la SG/OEA considera que la asignación presupuestal por parte de las instituciones de los programas y planes, constituye una oportunidad o una barrera a la hora de la implementación de los PDET. Un presupuesto realista, paralelo a una ejecución transparente de los recursos, puede constituir un salto significativo a la confianza y al desarrollo socioeconómico deseado.

La coordinación con otros planes territoriales, tales como, planes de vida o los planes de reparación colectiva, es considerada por la SG/OEA como una de las situaciones más preocupantes en los territorios, ya que los grupos étnicos destacan un desconocimiento por parte de los funcionarios de la ART de sus planes de vida y planes de salvaguarda, así como falta de coordinación con los líderes y representantes indígenas donde no se reconocen las rutas étnicas para la aplicación de la metodología planteada por la ART.

En cuanto a los recursos humanos y financieros para la construcción de los PDET, las comunidades perciben que falta cualificación de los profesionales de la ART para garantizar claridades en cuanto a temas como la formulación o propuestas de proyectos agrícolas o productivos, los Planes de Ordenamiento Territorial, la normatividad de la formalización de la tierra, la situación actual de las Zonas de Reserva Campesina y los Parques Nacionales Naturales, temas en cuestión de mucha importancia a la hora de la construcción de los PDET. Asimismo, falta presupuesto para la implementación y cumplimiento de la consulta previa en territorios étnicos.

Finalmente, la Misión observa que en los municipios que no fueron incluidos como zonas PDET, existen inconformidad por parte de las comunidades, ya que manifiestan que a pesar de que cumplen con las mismos criterios de zonas de alta conflictividad y alta vulneración económica y social, no tendrán el beneficio de la implementación de una herramienta que les permita tener soluciones en un corto o mediano plazo de atención a las problemáticas de tierras, conflictividad social y económica, reparación a víctimas, entre otras.

3.3. Implementación de mecanismos de participación ciudadana en la planeación del desarrollo territorial comunitario y en los programas de paz territorial

En cuanto a las oportunidades y retos de participación ciudadana de jóvenes, se evidencia una ausencia o débil conformación de los espacios de participación para esta población, establecidos mediante la Ley 1885 del 1 de marzo de 2018, que modifica y reglamenta la Ley 1622 de 2013. Se percibe que el principal obstáculo, es la falta de apropiación de dichos espacios por los y las jóvenes que no consideran que estos les permitan tener una incidencia y verdadera participación en asuntos de política pública en su municipio o departamento.

Los jóvenes se suelen reunir en diversos procesos artísticos o deportivos, pero son pocos los que buscan espacios de formación ciudadana y participación. En Norte de Santander, por ejemplo, al contrario de lo que se encontró en la mayoría de los otros territorios, la Red de Jóvenes Gestores de Paz (Joempaz) tiene un rol protagónico en los procesos de pedagogía del Acuerdo Final y su interés en los procesos adelantados en la Mesa de negociaciones con el ELN.

Por otra parte, en cuanto a la participación de mujeres en los territorios de alta prioridad para la Misión, se observa que las formas organizativas son múltiples y corresponden con factores que definen las posibilidades de su acción colectiva. En muchos territorios, la participación de las mujeres tiende a ser subsidiaria y con baja representatividad efectiva, con persistencia de obstáculos para la participación asociados a los roles de género. Con estas limitaciones, las mujeres tienden a enfocarse en la promoción de la pequeña productividad y menos a buscar incidencia en escenarios asociativos tradicionalmente masculinos, tales como las Juntas de Acción Comunal. Contrario a ello, cuando en los territorios hay formas de organización de mujeres vinculadas a la defensa de sus derechos, se observa mayor incidencia política de los liderazgos femeninos en la construcción de propuestas y toma de decisiones dentro de la participación social y comunitaria.

Adicionalmente la SG/OEA considera que tanto en las negociaciones como en la implementación del Acuerdo Final, persisten los obstáculos para el ejercicio de la participación social y política con enfoque de derechos de las mujeres en los territorios. Se identifican brechas de participación y representación entre sectores de mujeres en razón a diversos factores. Los más representativos están asociados con la territorialidad; las políticas de paz que definen como central o no su participación; el tipo de acción colectiva que las moviliza como el caso de las mujeres de la acción comunal; la intersección de factores de discriminación y violencia que se convierten en desventajas para el ejercicio de derechos como la pertenencia étnica, edad, orientación sexual, situación de discapacidad, condición socioeconómica, entre otras, así como por la pervivencia del accionar de los grupos armados ilegales en sus regiones.

Por otro lado, referente a los mecanismos de participación establecidos a partir de la Ley 1448 de 2011, la UARIV, la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales cumplieron con el proceso electoral de representantes de Organizaciones de Víctimas (OV) y Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV) a nivel municipal, departamental y nacional para las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas⁴³.

La SG/OEA identifica que los retos para las Mesas de Víctimas, se centran en aspectos como lograr una mayor incidencia en la implementación de la política pública; mejorar el rol y el relacionamiento de las mesas de víctimas con los entes territoriales, organizaciones de víctimas e institucionalidad; superar dificultades sobre el reporte, seguimiento, control y sanción expedita para casos de presuntas irregularidades cometidas en las Mesas; generar protocolos de acompañamiento de terceros (organismos de cooperación internacional y operadores de la política pública) encuadrados con las líneas nacionales de participación; generar lineamientos que propendan por la confidencialidad del voto y el uso de procedimientos unificados, que incluyan la resolución de conflictos durante la elección; propender por la inclusión de víctimas de las FARC-EP, quienes hasta ahora se están reconociendo como tal; entre otros.

3.4. Implementación de procesos de reparación colectiva

El Estado Colombiano, a través de la UARIV ha propuesto reformar el Programa de Reparación Colectiva (PIRC), con el objetivo de hacer efectiva la implementación de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, el Acuerdo Final estableció la importancia de la reparación colectiva en el modelo de paz territorial. La SG/OEA, reconoce como un avance que se hayan anunciado públicamente los parámetros generales para el PIRC, donde se establecen procesos para la

⁴³ Esta instancia está diseñada para incidir en la política pública en aspectos como la generación de propuestas para la implementación de la ley y dar seguimiento a la misma.

estimación de costos, lo cual brinda elementos para la consecución de recursos. Sin embargo, la concreción e implementación de los PIRC son percibidos por las víctimas y los sujetos de reparación colectiva, como un hecho poco probable⁴⁴, situación que se profundiza ante los siete (7) años que lleva la implementación de la ley.

Adicionalmente, para la SG/OEA es un avance el desarrollo del Observatorio de Reparación Colectiva⁴⁵, que desde la sociedad civil realiza el seguimiento a los casos de reparación colectiva, y la voluntad de los sujetos de reparación colectiva, por tener una instancia de interlocución con la institucionalidad competente. Persiste el desafío del Estado colombiano en cuanto a la insuficiente capacidad de coordinación entre las instituciones que conforman el SNARIV; la unificación de cifras y asignación de presupuestos para ejecución de los PIRC; lograr una efectiva caracterización de los sujetos de reparación colectiva; y superar los retos administrativos para la contratación. Los aspectos por mejorar producen desconfianza e incertidumbre de las víctimas y generan fracturas ante expectativas incumplidas por atrasos e incumplimientos para la institucionalidad colombiana.

IV. RECOMENDACIONES

1. Condiciones de seguridad, afectaciones y escenarios de conflictividad social

1.1. Condiciones de seguridad en los territorios

1.1.1. *Presencia y accionar de grupos armados ilegales*

- a. A la Fuerza Pública, continuar con las labores de socialización de estrategias como el Plan Horus en las demás zonas de intervención derivando en procesos de acercamiento a las comunidades y se alienta a las Fuerzas Militares a darle continuidad en las demás zonas de intervención.
- b. Desarrollar estrategias que permitan modificar la percepción que tienen algunas comunidades de los territorios con mayores complejidades en materia de seguridad, según la cual a estos lugares son enviados uniformados con antecedentes negativos en materia disciplinaria.
- c. Analizar alternativas de despliegue de la Fuerza Pública, para que la cercanía de las tropas a los centros poblados, no genere un efecto contraproducente en la percepción de seguridad de las comunidades. Se resalta, por ejemplo, la posibilidad de instalar campamentos y desarrollar vigilancia perimetral, manteniendo comunicaciones básicas con las autoridades locales y comunitarias de la zona.
- d. Revisar las clasificaciones de GAO, GDO y GAOR, con el fin de optimizar las estrategias diseñadas para su neutralización. Esto permitiría considerar en el análisis, algunas reconfiguraciones que se han presentado al interior de estos grupos durante los últimos meses, como ocurre en el caso de Los Pelusos y Los Puntilleros.

1.1.2. *Afectaciones a las comunidades y liderazgos sociales*

- a. Incrementar la presencia permanente e integral del Estado, especialmente en las zonas más apartadas y con reconfiguraciones violentas, brindando garantías de seguridad a procesos participativos de corto y largo plazo. Igualmente, fortalecer mecanismos de seguimiento para

⁴⁴ Mapiripán y Piñalito (Meta), El Placer y El Tigre (Putumayo), La Gabarra (Norte de Santander), Vereda la Charrasquera (Guaviare), así como, en los territorios étnicos, tales como, Misak (Cauca), Embera Chamí la pradera (Caquetá), San José del Palmar (Chocó), Consejo Comunitario Renacer Negro (Cauca), Resguardo Cuti Embera Katíos (Chocó-Urabá), Consejo comunitario Alto Mira y Frontera (Nariño), Pueblo indígena Motilón Bari (Norte de Santander), entre otros.

⁴⁵ Desarrollado entre la Pontificia Universidad Javeriana y CODHES

actualizar mapas de riesgo de forma periódica con las comunidades, así como experiencias útiles de protección en contextos de alto riesgo para líderes.

- b. A la Fiscalía General de la Nación, potencializar la articulación entre las fiscalías descentralizadas y las del nivel central en cuanto a la investigación de GAO y GDO. Esto, para que se tenga una más efectiva estrategia de desmantelamiento de estos grupos, centrada en los parámetros de la Directiva 001 del 2012, donde haya énfasis en la persecución a los máximos responsables, la construcción de patrones, así como de macrocontextos.
- c. A la Fiscalía General de la Nación, desarrollar un proceso de pedagogía, aplicación y difusión de la Directiva 008 del 2016, sobre judicialización en el marco de la protesta social.
- d. Realizar comités técnicos de revisión de los casos, en los que puedan estar personas de las comunidades u organizaciones sociales. Asimismo, se recomienda desarrollar estrategias y protocolos que protejan la identidad de quien realice denuncias; esto como una medida de confianza y para recuperar la credibilidad en las acciones de la institucionalidad y la justicia.
- e. Al Ministerio de Justicia y del Derecho y la Fiscalía General de la Nación, realizar esfuerzos en la consecución de alternativas a la detención preventiva, ello en consideración a las capacidades y desbordamiento de centros de detención los cuales presentan altos niveles de hacinamiento, altos costos de sostenimiento de las personas detenidas e impacto en la estructura comunitaria y familiar.
- f. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, generar escenarios de interlocución entre fuerza pública, Fiscalía y organizaciones, para generar escenarios de confianza y transparencia.
- g. A la Jurisdicción Especial para la Paz, adelantar una valoración de todos los casos que podrían configurarse como protesta social, a fin de ir avanzando en potenciales desjudicializaciones, teniendo en cuenta el Artículo 37 de la Ley 1820 de 2016.
- h. A la UNP, articularse con las autoridades locales, para instaurar medidas de prevención y protección en los territorios; acelerar procesos de evaluación de riesgo para ofrecer esquemas de seguridad oportunos; ajustar y garantizar la efectividad de las medidas de protección individual y colectiva, especialmente a favor de autoridades tradicionales indígenas y afrocolombianas, que han denunciado afectaciones a la vida e integridad relacionadas con la reivindicación del restablecimiento de derechos territoriales.
- i. A la Fiscalía General de la Nación, avanzar en la investigación y judicialización de autores materiales e intelectuales responsables de las afectaciones a los liderazgos que promueven o reivindican el derecho fundamental a la restitución de tierras o el restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas o afrocolombianas.

1.2. Escenarios de conflictividad social

1.2.1. PNIS

- a. Al Estado colombiano, brindar atención diferencial a mujeres y colectivos étnicos en el marco de la política de reducción de cultivos de uso ilícito, que atienda la informalidad en la tenencia de la tierra y los conflictos territoriales; determine el desarrollo legislativo del tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras; y garantice el acceso a beneficios sociales de todos los roles de la cadena de producción vinculados al cultivo, como una economía de subsistencia.
- b. Generar estrategias de seguridad y abordaje de fenómenos criminales en los territorios donde se implementa el PNIS, para prevenir acciones que puedan generar situación de riesgo y afectaciones para las comunidades u obstaculizar el desarrollo libre y voluntario de la sustitución de cultivos ilícitos. Lo anterior en aras de contrarrestar la ocurrencia de

afectaciones hacia las comunidades por parte de grupos armados ilegales (GAO, GDO, ELN y GAOR) con interés en el control o beneficio económico de los cultivos ilícitos y del territorio en general

1.3. Dinámicas en zonas de frontera y sus impactos sobre las comunidades

- a. Mejorar las acciones de articulación entre el ente nacional y local, con el objeto de establecer directrices claras sobre el tratamiento de la población extranjera en territorio colombiano y las estrategias y recursos destinados para lo mismo.
- b. Sobre las acciones de conflicto armado que se desarrollan en zona fronteriza con Ecuador, se recomienda incrementar la presencia permanente de la Fuerza Pública colombiana y la articulación con las comunidades étnicas que habitan en franja fronteriza, de modo que estas no sean objeto de retaliaciones del actor armado ilegal, por la militarización en la frontera.

2. Justicias en los territorios y seguridad jurídica

- a. A los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, adelantar un trabajo articulado con líderes y Juntas de Acción Comunal para capacitarlos sobre las rutas de acceso a la justicia formal y administrativa.
- b. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, continuar y ampliar a más municipios la dinámica actual de las jornadas móviles de institucionalidad que se han desarrollado, puesto que las mismas comunidades han reconocido encontrar mucha utilidad en ellas.
- c. Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, diagnosticar el estado actual de las plataformas virtuales de apoyo para procesos judiciales y evaluar posibles medidas para su mejoría y actualización.
- d. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, articular esfuerzos para diseñar y desplegar estrategias de sensibilización a la población sobre la necesidad de adelantar procesos justos y con garantías para todas las partes involucradas. Esto, en cuanto es necesario mejorar la disposición de las poblaciones hacia el sistema jurídico colombiano y reducir los imaginarios que legitiman formas expeditas y arbitrarias de hacer justicia.
- e. A la Fiscalía General de la Nación, incrementar la presencia institucional en territorios que se prioricen, con el fin de lograr transformar percepciones de comunidades que sienten que los grupos armados son el único poder existente en sus contextos.
- f. A los Ministerios de Justicia y del Derecho, y del Interior, incrementar la relación con las JAC y el apoyo a estas con el fin de restar espacios cooptados -y con alta influencia en las comunidades- por los grupos armados.

2.1. Implementación de herramientas judiciales de justicia transicional

2.1.1. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

- a. Establecer un mecanismo para que las víctimas puedan pronunciarse acerca de las decisiones de priorización de los casos en el marco de la JEP.
- b. Fortalecer a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP para que pueda responder a las víctimas no organizadas que quieren acceder a la JEP.
- c. Dar especial prioridad a la implementación de medidas de carácter restaurativo en el marco de la JEP, donde haya una participación activa de las víctimas en el proceso, en escenarios como la construcción, implementación y seguimiento a las sanciones propias. Esto, teniendo como

eje fundamental de la labor de la JEP la reconstrucción de tejido social y la construcción de paz.

- d. Fortalecer la pedagogía y sensibilización sobre la JEP y el SIVJRNR en los territorios más afectados por el conflicto armado.
- e. Fortalecer los espacios de diálogo y articulación entre la JEP y los otros mecanismos del SIVJRNR; así como con Justicia y Paz y la justicia ordinaria.
- f. Fortalecer los mecanismos de comunicación entre la Secretaría Judicial y las autoridades étnicas como intervinientes especiales.

2.1.2. Jurisdicción Especial Indígena (JEI)

- a. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, Congreso de la república y Consejo Superior de la Judicatura, impulsar la discusión de la Ley de Coordinación y la generación de acciones que permitan su consulta ante los pueblos y su posterior expedición.
- b. Al Consejo Superior de la Judicatura, continuar apoyando y generando espacios de coordinación como el desarrollo continuo de la Comisión de Coordinación Interjurisdiccional y el encuentro nacional. Asimismo es importante que se garantice el desarrollo de estos espacios de manera descentralizada en las distintas regiones del país, asegurando la participación de los cinco macrorregiones indígenas.
- c. Al Ministerio de Justicia y del derecho y al Ministerio del Interior, continuar trabajando en el fortalecimiento del Gobierno y la justicia propia de los pueblos Indígenas. Esto en clave de que las instituciones propias de las comunidades indígenas sean cada vez más robustas y puedan enfrentarse a los retos que les imponen el ejercicio propio y la interjurisdiccionalidad. Este fortalecimiento implica la necesidad de garantizar recursos económicos y acompañamiento técnico para las comunidades.
- d. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, estudiar la posibilidad de subsidiar el desarrollo de la jurisdicción especial Indígena como un instrumento de justicia formal, la falta de recursos de los pueblos hacen que no sea posible garantizar el ejercicio de justicia propia en los pueblos.

2.1.3. Política Criminal para el Posconflicto

- a. Al Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Ministerio de Justicia, integrar de forma adecuada a las víctimas de GAO durante el proceso de judicialización, garantizando los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición conforme se ha planteado en la reciente Ley 1908 de 2008.
- b. A la Fiscalía General de la Nación, que durante el proceso especial de sujeción de GAO se puedan establecer: a) contexto real de los territorios donde estas organizaciones delinquen, b) los niveles reales de victimización, c) la estructura de estas organizaciones alejadas de esquemas criminológicos piramidales d) conocimiento de las bases sociales y formas de acercamiento a la comunidad.
- c. Al Congreso de la República, que los debates que impliquen un tratamiento penal diferenciado para los eslabones más débiles de la cadena de la narcoactividad tomen en cuenta un enfoque territorial y diferencial.

2.2. Condiciones carcelarias

- a. Al INPEC y al Ministerio de Justicia, continuar prevaleciendo la resocialización étnicamente diferenciada sobre los conceptos occidentales de castigo
- b. Al INPEC y Ministerio de Justicia adelantar estudios y requerimientos necesarios para plantear un tratamiento penitenciario especial para todas aquellas personas que han pertenecido a Grupos Armados Organizados y otros grupos al margen de la ley, teniendo en cuenta que las

circunstancias y razones de su conducta delictiva devienen de problemáticas estructurales sociales.

3. Política pública de víctimas, participación y paz territorial

3.1. Impactos territoriales de la Política de Restitución de Tierras

- a. Al Estado colombiano, se recomienda garantizar la financiación de la implementación de la política pública de restitución de tierras, especialmente, el presupuesto destinado a superar la alta congestión que actualmente afecta a la jurisdicción especializada en restitución de tierras. En ese mismo sentido, se sugiere a las entidades que componen el SNARIV, que dispongan de los recursos financieros y humanos requeridos para cumplir con celeridad las órdenes proferidas en los fallos restitutivos, especialmente aquellas que ordenan el restablecimiento de derechos territoriales a comunidades indígenas y afrocolombianas.
- b. Avanzar en el diseño, definición de presupuesto y puesta en marcha de la jurisdicción agraria, así como de otras medidas como el catastro multipropósito y los planes de ordenamiento social de la propiedad. Estas medidas generarían un impacto positivo en la transformación de la ruralidad colombiana facilitando el avance y la sostenibilidad de políticas públicas de paz como la restitución de tierras.

3.2. Implementación de procesos y estrategias de transformación rural, énfasis PDET

- a. Al Ministerio de Hacienda, tener en cuenta en la formulación del presupuesto nacional del año 2019, recursos financieros ajustados a los PDET construidos para su implementación en los territorios. Dicho presupuesto debe incorporar una línea especial para la implementación en las zonas étnicas donde se requiere mayor presupuesto por la accesibilidad a los resguardos indígenas y consejos comunitarios.
- b. A la Agencia de Renovación Territorial (ART), garantizar la formación y capacitación de los funcionarios en temas relacionados al ordenamiento territorial y programas y planes del Gobierno nacional, para encontrar formas y métodos de una articulación eficiente en la construcción de los PDET.

3.3. Participación ciudadana en la paz territorial

- a. A la Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven, de la Presidencia de la República, las administraciones departamentales y municipales, establecer las plataformas locales de juventud. En los casos en donde ya existan, fortalecerlas en su incidencia y verdadera participación en asuntos de política pública en su municipio o departamento, así como brindar apoyo para que tomen roles protagónicos en los procesos de pedagogía del Acuerdo Final.
- b. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, continuar impulsando la agenda de género y derechos humanos de las mujeres en la paz territorial, y en la posible Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de Colombia y el ELN. Elevando los niveles de participación y representación entre sectores de mujeres.
- c. Al Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, del Ministerio del Interior; a la administración departamental y municipal, se recomienda fortalecer la participación de mujeres en su incidencia en escenarios asociativos tradicionalmente masculinos, tales como las Juntas de Acción Comunal y en otros espacios de participación para permitir la construcción de propuestas y toma de decisión incluyentes.

- d. Apoyar las entidades del SIVJRN, para que puedan difundir ampliamente su mandato y la importancia de la participación

3.4. Implementación de procesos de reparación colectiva

- a. A la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal, del Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, fortalecer los procesos de seguimiento sobre las afectaciones de los Organismos de Acción Comunal, así como propender por acciones de prevención, investigación y judicialización de los responsables desde otras instituciones colombianas.
- b. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dar celeridad a la formulación, aprobación e implementación del Plan de Reparación Colectiva para las víctimas de los sectores LGBTI del caso de la Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín, como avance institucional hacia la aplicación efectiva de enfoques diferenciales.
- c. Al Ministerio Público y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar acciones para que los integrantes de las Mesas de Víctimas conozcan la ley 1448 de 2011 y los Decretos 4633, 4634 y 4635, así como el papel de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en aspectos como la generación de propuestas para la implementación de la ley, dar seguimiento a la misma e incidir en la política pública.
- d. Al Gobierno colombiano, generar disposiciones administrativas y fiscales que permitan que la Reparación Colectiva tenga avances celeres.