

## **VIGÉSIMO SEXTO 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 (1597/04) 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<sup>1</sup>, en adelante MAPP/OEA o la Misión.

La información relacionada corresponde a los hallazgos obtenidos durante el 7 de agosto al 31 de diciembre de 2018, período durante el cual se llevaron a cabo un total de 1.358 misiones en terreno, desarrolladas en 720 centros poblados pertenecientes a 197 municipios de 23 departamentos del país. Estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios. En este período se recorrieron un total de 231.767 kilómetros por vía terrestre y 5.473 kilómetros por vía fluvial.

La confianza del Gobierno nacional y el pueblo colombiano depositada en la Organización de los Estados Americanos posibilita acompañarles de manera decidida en la construcción de paz. La SG/OEA felicita a Colombia en la celebración del Bicentenario de su Independencia y celebra todas las actividades que se van a realizar para conmemorar esta ocasión.

El soporte de la comunidad internacional es clave para que la MAPP/OEA cumpla con las actividades emanadas de su Mandato. Por ello, la SG/OEA agradece a los países donantes y amigos, en especial a los miembros del Fondo Canasta –Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido– quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión. Así mismo, la SG/OEA extiende su agradecimiento por las contribuciones de Argentina, Corea, Italia, Noruega, Suecia, Suiza y la Unión Europea.

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

En este año, la MAPP/OEA conmemora 15 años de presencia en Colombia. Una década y media de trabajo ininterrumpido en los territorios más afectados por el conflicto armado interno, son muestra de que la MAPP/OEA es una herramienta útil, imparcial y cercana para la construcción de paz. Bajo ese escenario, la Misión continuará aportando a la construcción de paz desde la autonomía, independencia, experiencia y conocimiento territorial que la caracterizan.

El Bicentenario de la independencia de Colombia, el 70º aniversario de la Organización de los Estados Americanos y los 15 años de la MAPP/OEA son una oportunidad para renovar la voluntad que une al continente americano para superar los problemas de manera conjunta, con una vocación democrática común: la paz y la garantía efectiva de los derechos humanos en todos los países de las Américas.

En el período que comprende el presente informe, el Gobierno nacional adelantó una evaluación inicial del proceso de paz y estableció nuevos enfoques y prioridades, entre los cuales ha estimado privilegiar temas que considera necesarios para afianzar la paz en los territorios, bajo los principios de legalidad, equidad y emprendimiento.

---

<sup>1</sup> 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 ocasiones, la última extendiendo el mandato de la Misión hasta el 31 de diciembre de 2021.

Tal como ha sido esbozado en el documento “Paz con Legalidad”, los principales ejes de trabajo estarán enfocados en la reparación a víctimas, justicia transicional, participación política de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), Reforma Rural Integral (RRI), seguridad, reincorporación social y económica de excombatientes, sustitución de cultivos de uso ilícito y desminado, incorporando de manera transversal los enfoques diferenciales de género y étnico.

Así mismo, recientemente el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa nacional, promulgó la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad con un fuerte componente en el despliegue territorial. Al respecto, la SG/OEA observa que el planteamiento de esta política pública adopta uno de los pilares de la organización, en la medida en que resalta la importancia de entender la seguridad desde un enfoque multidimensional que concentre los esfuerzos del Estado en la transformación estructural de los territorios y no solamente en su control militar.

En concordancia con las resoluciones y declaraciones derivadas del Cuadragésimo Octavo Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, desarrollado en junio de 2018, en el que se reitera la interpretación del problema de las drogas como una amenaza a la seguridad hemisférica y se resalta la necesidad de abordar este asunto desde un enfoque multidimensional; la SG/OEA resalta la importancia de diseñar e implementar políticas públicas basadas en las personas, priorizando enfoques de salud pública, derechos humanos y género. Elementos que si bien se ven recogidos en la reciente política pública Ruta Futuro, expedida en diciembre del 2018, resulta importante que su implementación contemple acciones integrales, equilibradas y multidisciplinarias que permitan la reducción de cultivos de uso ilícito y a su vez, la transformación de los territorios hacia economías lícitas.

Por otro lado, para la SG/OEA continúa siendo motivo de gran preocupación la persistencia de afectaciones contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos. En este sentido, son necesarias acciones coordinadas, innovadoras y eficaces, que potencien las instancias y los organismos competentes, y mejoren los sistemas de prevención y protección.

El Gobierno mediante herramientas como el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO) impulsa una estrategia articulada, conjunta y participativa para garantizar de manera integral el derecho a la defensa los derechos humanos, su promoción y realización. No obstante, es fundamental que el Gobierno nacional no desista en su labor de formular una política pública integral al respecto.

La SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, colabora de cerca con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), el Ministerio del Interior y otras instituciones para brindar insumos y recomendaciones para mitigar esta problemática, llamando la atención, entre otras, sobre la necesidad de esclarecer los roles y funciones de cada institución y mecanismo, garantizando su articulación efectiva, una planificación sólida que tenga en cuenta las lecciones aprendidas hacia el futuro, actualice y armonice el diagnóstico general, y establezca un registro único de casos de asesinato a líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, o modalidad de trabajo, que no confunda o debilite el accionar de la institucionalidad.

En igual sentido, la SG/OEA llama la atención sobre la persistencia de afectaciones a las comunidades como consecuencia del conflicto armado interno y las dinámicas de criminalidad, entre las que se encuentran asesinatos, amenazas, desplazamientos forzados, confinamientos, violencia sexual, reclutamiento forzado de niños, niñas, adolescentes (NNA) y siembra de minas antipersonal (MAP), la imposición de normas de convivencia, restricciones y sanciones por parte de grupos armados ilegales que limitan el acceso a la justicia formal, entre otros.

Por ello, la SG/OEA alienta al Estado colombiano a continuar implementando medidas para prevenir, atender y proteger a la población civil que está siendo víctima de estas afectaciones, haciendo un esfuerzo especial por incluir una asistencia adecuada y oportuna que tenga en cuenta perspectivas diferenciales y territoriales para salvaguardar a sujetos de especial protección constitucional, particularmente niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, y comunidades indígenas y afrodescendientes.

La SG/OEA destaca, además, que estas dinámicas de afectaciones conllevan un carácter de urgencia adicional en las zonas de frontera del país, en donde la presencia y accionar de grupos armados ilegales generan situaciones de riesgo que complejizan aún más las condiciones fronterizas, no sólo de las comunidades colombianas, sino de las comunidades vecinas que entran en constante relacionamiento con el territorio. En este contexto, se hace necesario recordar que el reconocimiento de la contribución positiva de las dinámicas transfronterizas y los fenómenos migratorios para el desarrollo sostenible regional, debe ser una constante guía para la focalización de acciones conjuntas que permitan salvaguardar los derechos y proteger de manera efectiva los intereses de todos los miembros de estas comunidades.

La SG/OEA valora el esfuerzo del Gobierno colombiano por mantener espacios de diálogo para la gestión pacífica de la conflictividad social, y en el mismo sentido insiste en la necesidad de continuar generando estos espacios de diálogo con los actores sociales, incluyendo el enfoque preventivo de los potenciales escenarios de conflictividad. Las demandas reivindicativas de las comunidades en temas de propiedad de tierras y territorios, protección medio-ambiental, conflictos minero-energéticos, cultivos de uso ilícito, entre otros, se mantienen como los escenarios de conflictividad social de mayor recurrencia en los territorios.

La SG/OEA ha constatado la voluntad política de sucesivos gobiernos para emprender acciones que reivindican a las víctimas como parte fundamental en el proceso de paz y que buscan materializar la garantía de derechos. No obstante, las transformaciones institucionales adelantadas a lo largo de estos años y los impactos alcanzados deben fortalecerse y ampliarse. En el futuro cercano el Estado colombiano en su conjunto debe discutir aspectos como la vigencia de la Ley 1448/2011, a la luz de las reales capacidades de respuesta desde la institucionalidad y la magnitud de la tarea como la financiación de las políticas de asistencia, atención, reparación integral; y la disposición de vías efectivas de representación legislativa para las víctimas.

La SG/OEA reconoce el avance y desarrollo de la arquitectura institucional que ha tenido el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR/Sistema), especialmente con la implementación de una perspectiva de trabajo desde el territorio. Este progreso ha tenido el apoyo decidido de la comunidad internacional. El desafío desde el Estado frente al Sistema es garantizar viabilidad, estabilidad normativa, financiera y política, así como el acceso efectivo de las víctimas al mismo. Para las entidades que integran el Sistema los retos consisten en consolidar un modelo de trabajo plural, amplio y diverso que armonice la naturaleza de las instancias que lo conforman, procurando acciones complementarias y coordinadas.

Por otro lado, el día jueves 17 de enero de 2019, un aberrante acto terrorista con trágicas consecuencias, reconocido en su autoría por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), terminó por romper las negociaciones de paz que venía sosteniendo esa guerrilla con el Gobierno colombiano. La SG/OEA repudia este atentado y hace un llamado al ELN para que cese el secuestro, los ataques contra la población, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA) y los ataques a la infraestructura. Todos estos actos han causado graves afectaciones humanitarias en contra de colombianos y colombianas, y han generado innumerables deterioros en los ecosistemas de las regiones.

La SG/OEA está convencida de que el diálogo es el principio y la mejor senda para alcanzar la paz. Cuando se destruyen, retroceden o no existen condiciones para el diálogo y la construcción

de paz, la actitud no puede ser de desánimo, de resignación y mucho menos de más violencia; por el contrario, deben crearse o recomponerse las condiciones necesarias para avanzar por esa vía. La paz no sólo es un derecho de los pueblos y una obligación del Estado colombiano, sino un imperativo moral, humanitario, social, ambiental, cultural, político y económico, por tanto, la SG/OEA reitera su disposición de coadyuvar para seguir construyendo la paz en Colombia.

## **2. DINÁMICAS RELACIONADAS CON EL CONFLICTO ARMADO Y LA CRIMINALIDAD**

### **2.1. Presencia y accionar de grupos armados ilegales**

La SG/OEA ha reconocido en informes anteriores las estrategias desarrolladas por el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación (FGN), que han permitido mitigar el actuar de los diferentes grupos armados ilegales presentes en los territorios, y resalta los ajustes para formular estrategias en los planes militares, policiales y judiciales propuestos por el Gobierno y que dan continuidad a estas políticas.

Del monitoreo realizado por la MAPP/OEA se han identificado diferentes dinámicas relacionadas con los Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delictivos Organizados (GDO), Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el contexto actual.

Con respecto a los GDO, Los Rastrojos y La Constru, entre otros, continúan presentes en los territorios como articuladores o facilitadores de economías ilegales<sup>2</sup>, sobre los que no se identifica algún interés o capacidad de expandirse hacia otras zonas del país.

Con relación a los GAO, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo (AGC/Clan del Golfo), se perciben como un grupo cada vez más fragmentado, aunque con alcances y articulaciones de nivel regional y acciones de carácter transnacional en la frontera con Panamá. El Bajo Cauca es una de las zonas donde se presentan mayores niveles de confrontación entre diferentes facciones de este grupo por la disputa del control territorial y las economías ilegales. En el 2018 en esta subregión se desarrollaron enfrentamientos armados con “Los Caparrapos”, quienes hacían parte orgánica de las AGC/Clan del Golfo, generando graves consecuencias humanitarias para la población civil.

A su vez, esta dinámica ha impactado negativamente la implementación de algunas políticas de paz, como el proceso de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, dada la oposición abierta de las AGC/Clan del Golfo y la extorsión de “Los Caparrapos” y el ELN sobre los recursos económicos recibidos por las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Por su parte, respecto a Los Pelusos o Ejército Popular de Liberación (Los Pelusos/EPL), se percibe la carencia de una figura reconocida a nivel nacional que asuma el rol de jefe máximo. En contraste, en los territorios se perciben rápidas transiciones de jefes al interior del grupo como consecuencia de las acciones de la Fuerza Pública y el ascenso de figuras con débil formación política. Los enfrentamientos persistentes entre este grupo y el ELN, principalmente en el Catatumbo, que han traído consigo graves impactos humanitarios, dan cuenta una capacidad armada fortalecida con la salida de las FARC-EP y el reclutamiento de excombatientes de esta guerrilla. Al

---

<sup>2</sup> Principalmente el contrabando de gasolina en la zona fronteriza del Área Metropolitana de Cúcuta con Venezuela (Los Rastrojos) y el narcotráfico en Putumayo (La Constru). En otros territorios, abigeato (Arauca), trata de personas (Chocó Frontera Panamá), microtráfico (Antioquia, Putumayo, Meta), entre otros.

respecto, llama la atención la aparición del nombre “EPL” en algunos municipios del norte del Cauca, en límites con Valle del Cauca.

En cuanto a Los Puntilleros (Bloque Meta y Libertadores del Vichada), se ha identificado que el Bloque Meta, que venía experimentando un declive en el territorio producto de las disputas que adelantaba en las regiones del Ariari y sur del Meta con las AGC/Clan del Golfo, intenta recomponerse pese a que en el mes de diciembre la Policía Nacional dio de baja en Medellín a alias Puntilla, considerado por las autoridades como el principal cabecilla de esa organización.

En lo que respecta a los GAOR o disidencias de las FARC-EP, al parecer se estarían vinculando excombatientes de esa guerrilla que venían adelantando su proceso de reincorporación y que por distintas razones decidieron retornar a la ilegalidad, sumándose a aquellos que inicialmente habían manifestado su descontento con la negociación. A pesar de la existencia de diferentes estructuras disidentes, no se descarta la búsqueda de articulación y coordinación de actividades ilegales o pactos de no agresión entre ellas para compartir territorios y controlar economías ilegales.

Actualmente se identifican tres tipos de estructuras disidentes en el territorio. La primera, conformada por quienes, incluso antes de culminar las negociaciones, se declararon disidentes y no siguieron en el proceso de paz con el Gobierno colombiano. Estos se localizan en Guaviare, Meta y Caquetá, con irrupciones en Putumayo y Cauca. La segunda, por grupos que no fueron reconocidos por los mandos de las FARC-EP y se localizan en la costa pacífica nariñense y caucana. Finalmente, la tercera estructura se podría denominar como los “autónomos”, quienes no se declararon disidentes y tampoco fueron reconocidos por los mandos de las FARC-EP, pero que son identificados como “disidencias” en muchos territorios, tal los casos de los disidentes del Frente 36 en Antioquia, del Frente 33 en el Catatumbo, de los Frentes 10 ó 45 en Arauca y del Frente 6 ó la Columna Móvil Jacobo Arenas en el Cauca, entre otros.

En cuanto al ELN, la Misión ha identificado que el actuar de este grupo continúa generando afectaciones a la población civil, principalmente por el mantenimiento de disputas con Los Pelusos/EPL en el Catatumbo y en el centro sur del Cesar; y con las AGC/Clan del Golfo en el Darién chocoano. Asimismo, pese a una disminución de ataques contra la infraestructura en los primeros meses del segundo semestre de 2018, a partir de octubre éstos volvieron a incrementarse, particularmente en contra de la infraestructura petrolera, en Boyacá, Arauca y Norte de Santander. Adicionalmente, el ELN se ha enfrentado de manera directa y permanente a la Fuerza Pública, principalmente en Arauca, donde busca reafirmar su influencia.

## **2.2. Administración de justicia ejercida por grupos armados ilegales**

A lo largo del territorio, la SG/OEA sigue conociendo que las AGC, el ELN, los GAOR, los GDO y, en menor medida, Los Pelusos (EPL), continúan dirigiendo dinámicas locales e imponiendo restricciones y sanciones. Bajo esta lógica, la población no puede acceder a la justicia formal o decide no hacerlo, porque la justicia impartida por grupos armados ilegales les resulta más rápida y eficiente. Adicionalmente, las condiciones de ruralidad dispersa hacen difícil la llegada de la institucionalidad, en especial del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) o Medicina Legal, a los territorios más alejados, lo que genera impacto en la rigurosidad de las investigaciones, y mina la confianza de la ciudadanía hacia la justicia.

En varios municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Córdoba, Nariño, Meta, Norte de Santander, Guaviare, Cauca y Valle del Cauca, especialmente, los GAOR, los GAO, los GDO y el ELN han llenado los vacíos dejados por las

FARC- EP y han impuesto sus normas de convivencia<sup>3</sup>, convirtiéndose en nuevos agentes resolutivos. Por su parte, las AGC/Clan del Golfo están imponiendo normas de facto en distintos municipios del país, entre los que se encuentran Tierralta y Montelíbano (Córdoba), Ricaurte, El Rosario (Nariño), El Bagre, Valdivia, Ituango y Tarazá (Antioquia).

En cuanto a los GAOR, actualmente la SG/OEA ha identificado la imposición de normas por parte de estos grupos armados ilegales, en distintos municipios monitoreados por la Misión ubicados en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Casanare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Guaviare, Cauca y Valle del Cauca. Los casos más recurrentes son las sanciones y ejecuciones penales que realizan cuando se presentan casos de homicidios, hurtos y delitos graves que no se remiten a la justicia formal. En algunos casos excepcionales, y cuando dentro de sus prioridades no está el control de la población, deciden que dichos delitos sean llevados a la institucionalidad o a la justicia comunitaria, y son precisamente los GAOR quienes orientan a la comunidad hacia donde remitirse.

El departamento del Cauca es uno de los territorios más afectados por la presencia de grupos armados ilegales, especialmente GAOR y estructuras del ELN. Estos grupos están impartiendo justicia a través de la imposición de normas, restricciones a la movilidad y resolución de conflictos. Los GAOR están ejerciendo una fuerte injerencia al interior de las comunidades<sup>4</sup>, razón por la cual existe temor de la población en recurrir al sistema de justicia formal. De este modo, los hechos delictivos o conflictos terminan siendo resueltos por el grupo armado ilegal y se impide la intervención de agentes externos. En los territorios del departamento donde tiene presencia el ELN, como en Argelia y el occidente de El Tambo, este ha impuesto normas de conducta y convivencia sobre todo en las zonas rurales, siendo ellos quienes administran justicia a través de sanciones que van desde señalamientos hasta desplazamientos forzados u homicidios, dependiendo del delito cometido y a discreción del grupo.

Frente al ELN, su influencia se distribuye por el norte, nororiente y occidente del país, entre los departamentos de Norte de Santander, Cesar, Sur de Bolívar, Antioquia, Arauca, Chocó, Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Las acciones más frecuentes del grupo obedecen a restricciones a la movilidad de los pobladores, especialmente en horas de la noche, seguido por la imposición de normas de convivencia, y en algunos casos de sanciones y ejecuciones penales. Así, los grupos armados ilegales siguen influenciando el comportamiento social y ejerciendo justicias paralelas a la ordinaria en los lugares donde hacen presencia, determinando la estructura de incentivos y castigos en la población, viéndose, en muchos casos, como una justicia más rápida y accesible.

### **2.3. Afectaciones a las comunidades**

La SG/OEA llama la atención sobre la persistencia de afectaciones a las comunidades como consecuencia de las dinámicas relacionadas con el conflicto armado interno y la criminalidad, entre las que se encuentran asesinatos, amenazas, desplazamientos forzados, confinamientos, violencia sexual, reclutamiento forzado de niños, niñas, adolescentes (NNA) y siembra de minas antipersonal (MAP). Por ello, la SG/OEA alienta al Estado colombiano a continuar implementando medidas para prevenir, atender y proteger a la población civil que está siendo víctima de estas afectaciones.

La ocurrencia de desplazamientos forzados y confinamientos se relaciona tanto con las amenazas como con enfrentamientos entre diferentes grupos armados ilegales y la siembra de MAP por parte de éstos. Estas dinámicas se identifican principalmente en zonas de disputa territorial

---

<sup>3</sup> Inclusive imponen condiciones para contraer matrimonio, divorciarse o se sancionan coercitivamente prácticas de infidelidad.

<sup>4</sup> En municipios como Patía, El Tambo, Suárez y Caloto.

como la costa pacífica nariñense<sup>5</sup>; en el Bajo Cauca en los municipios de Cáceres y Tarazá; en Norte de Santander en el resguardo Motilón Barí y en los municipios de Hacarí, San Calixto y El Tarra; y en Chocó, en las cuencas de los ríos Truandó, Curvaradó, Jiguamiandó y Domingodó así como en el resguardo Jurubirá-Chorí, en el municipio de Nuquí.

En cuanto a la siembra de MAP y Munición Sin Explotar (MUSE), la SG/OEA resalta los avances hechos en materia de desminado humanitario y militar en algunos sectores de los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Putumayo, Caquetá, Chocó, Guaviare y Meta, y alienta a que estos esfuerzos continúen con la actualización de la Política Nacional de Acción Contra Minas, su fortalecimiento en clave de nación-territorio, y la designación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) como encargada de atender la problemática relacionada con la presencia de minas antipersonal.

Pese a esos avances, el monitoreo de la MAPP/OEA ha permitido identificar que la siembra de MAP continúa siendo una estrategia utilizada por los grupos armados ilegales en zonas de disputa territorial y también es empleada como barrera para impedir las labores de erradicación forzada y/o sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Adicionalmente, las condiciones de seguridad en distintos territorios han limitado el inicio de procesos de desminado humanitario o militar, razón por la cual la percepción de las comunidades es que el fenómeno tiende a crecer, con la complejidad adicional para diferenciar entre minas sembradas antiguamente y las recientes. En este último caso, la información disponible en territorio se reduce a las advertencias que los grupos armados ilegales hacen a la población sobre nuevas siembras.

Asimismo, la SG/OEA ha identificado siembra de minas en el norte de Antioquia y Bajo Cauca, territorio donde existe la percepción de que tanto el ELN, como las AGC/Clan del Golfo y los GAOR están empleando a antiguos miembros de las FARC-EP para realizar esta actividad. A esto se suma que, en zonas de confrontación como el Bajo Cauca y el Catatumbo, las MUSE también constituyen un riesgo importante para la población civil.

Por otro lado, la SG/OEA tuvo conocimiento de hechos relacionados con graves violaciones a los DDHH de las mujeres, niñas y adolescentes e infracciones al DIH por parte de grupos armados ilegales con presencia en el departamento de Chocó. Las comunidades denuncian el hostigamiento sistemático y la violencia sobre el cuerpo y la vida de las mujeres, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales presentes en esta zona. El aumento de la violencia sexual contra las mujeres está acompañado del incremento de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, lo que evidencia la persistencia de afectaciones contra esta población en el marco del conflicto armado y las dinámicas de criminalidad.

En cuanto al reclutamiento forzado, la SG/OEA ha identificado que en zonas antiguamente controladas por las FARC-EP, en las que los GAO buscan consolidar su control territorial, se ha incrementado la percepción de este fenómeno. Las AGC/Clan del Golfo y Los Pelusos (EPL) realizan ofrecimientos a NNA y jóvenes para que provean información al grupo, lleven razones y realicen actividades asociadas al comercio de drogas. Esto se ha presentado principalmente en el Urabá Antioqueño, el Noreste de Antioquia, Meta, Norte de Santander, Cauca y Cesar. También se han registrado casos de reclutamiento forzado de NNA por estructuras del GAOR en los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo.

Por su parte, se han conocido casos de reclutamiento forzado llevados a cabo por el ELN en los departamentos de Antioquia, Chocó, Norte de Santander, Sur de Bolívar y en límites entre Arauca y Casanare, afectaciones que se perpetúan a través de amenazas al núcleo familiar o haciendo presencia en centros educativos. En otras zonas del país, como en el Bajo Cauca, la costa

---

<sup>5</sup> Especialmente de comunidades indígenas y afrodescendientes.

pacífica nariñense, los departamentos del Meta, Cauca y Córdoba, existe la percepción de que la vinculación al grupo armado ilegal se realiza de manera “voluntaria”, tanto por NNA como por jóvenes, y principalmente está alentada por las precarias condiciones socioeconómicas y las escasas oportunidades y expectativas de desarrollo de esta población en entornos donde prevalecen dinámicas ilegales.

Con respecto a las afectaciones a comunidades en zonas de frontera, se resaltan aquellas que atentan contra NNA y jóvenes, mujeres y comunidades étnicas. Existe un creciente riesgo de reclutamiento forzado por parte del ELN y otros grupos, especialmente para personas venezolanas y el pueblo indígena Wayúu, en Arauca, Norte de Santander y Alta Guajira, respectivamente. Por otro lado, se han identificado dinámicas relacionadas con trata de personas con fines de explotación, en particular de niñas y mujeres en Arauca, Nariño, Chocó y La Guajira. Finalmente, la vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades indígenas en La Guajira (pueblo Wayúu), Arauca (pueblo Sikuani) y Norte de Santander (pueblo Yukpa), ha llevado a que grupos armados ilegales las instrumentalicen para el desarrollo de actividades ilegales como el contrabando.

#### **2.4. Afectaciones a liderazgos sociales**

La SG/OEA valora los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano tendientes a garantizar la protección de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH. En este sentido, se resalta la expedición del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO), la creación de la Comisión Intersectorial para el desarrollo del PAO, el Pacto por la Vida y la Protección de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, las acciones adelantadas para avanzar en la estructuración de la política pública de prevención y protección de líderes y la continuidad de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), el Comité Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), y el incremento del 10% del presupuesto para la vigencia 2019 de la Unidad Nacional de Protección (UNP), entre otros.

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 afectaciones contra esta población, principalmente, en los departamentos de Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Chocó.

En el departamento del Cauca se percibe que con la salida de las FARC-EP de los territorios y la percepción continuada de ausencia estatal, se empieza a evidenciar la conformación de nuevos grupos armados ilegales que han arribado a estos territorios y quienes han comenzado a desplegar acciones violentas contra miembros de la comunidad, líderes y lideresas que constituyan algún tipo de obstáculo frente al desarrollo de economías ilegales.

El norte del Cauca se percibe existen otros factores que aumentan la vulnerabilidad de los líderes, lideresas y comunidades, entre ellos la oposición a actividades ilícitas, ajustes de cuentas por el presunto relacionamiento con actores ilegales en actividades ilícitas, enfrentamientos por el control territorial, confinamiento de la población y la percepción sobre algunos líderes, que son vistos como cercanos a grupos armados ilegales. Entre los más afectados se destacan personas de los pueblos indígenas, quienes, a pesar de los esfuerzos de sus Guardias por mantener el control territorial, las afectaciones en contra de sus líderes y autoridades siguen materializándose, entre los que se destaca el asesinato del Gobernador indígena del Resguardo Huellas, Edwin Dagua Ipia, perpetrado en el mes diciembre de 2018.

Del mismo modo, en el departamento de Antioquia, las dinámicas de reorganización de los grupos armados ilegales con interés en el control de economías ilícitas como el narcotráfico, la minería o la extorsión; la participación en la implementación en programas de gobierno y la débil presencia institucional, se han establecido como factores de riesgo para líderes, lideresas y



comunidad en general que se ven materializados en afectaciones como extorsión, intimidación, hostigamiento, amenazas, accidentes con minas antipersonal, estigmatización, asesinatos y desplazamientos forzados.

Según el monitoreo en territorio, las regiones del Bajo Cauca y del Norte de Antioquia son las que mayor nivel de afectación presentan, especialmente en los municipios de Cáceres, Tarazá e Ituango. Si bien el autor de las afectaciones es desconocido en muchos casos, se conoce que en este departamento el Clan del Golfo, el ELN y algunos GAOR han afectado a líderes y lideresas por “colaborar” con la Fuerza Pública, por su apoyo u oposición a proyectos de desarrollo territorial o de infraestructura, y por defender el territorio.

En Norte de Santander la mayoría de las afectaciones recientes a liderazgos sociales y comunidad en general se producen a causa del enfrentamiento armado entre el ELN y Los Pelusos (EPL). Lo grave de estas afectaciones es que algunas familias de los integrantes de estos grupos ilegales han sido amenazadas, otros asesinados y algunos retenidos (secuestrados) como una estrategia de daño e intimidación. El desplazamiento forzado para ocupar albergues temporales ha sido una de las actividades que han tenido que desarrollar algunas familias para evitar ser afectados directa o indirectamente por la confrontación armada. Los municipios más impactados han sido Hacarí, San Calixto, Teorama y El Tarra.

En cuanto al departamento del Chocó, los homicidios contra esta población son entendidos por las comunidades como el uso excesivo de dinámicas de violencia por parte de grupos armados ilegales con presencia en el territorio, donde el mensaje directo es la represión y el silenciamiento de sus reclamaciones y promoción de derechos.

De manera particular tanto en el departamento de Chocó como en Cauca, se ha identificado persecución sobre prácticas organizativas de las mujeres, así como amenazas y constreñimiento a sus liderazgos. A diferencia de las amenazas dirigidas a los líderes hombres, el lenguaje usado en las amenazas dirigidas a las defensoras son de contenido sexista y hacen alusiones al cuerpo de las mujeres, junto con insinuaciones sexuales, así como la amenaza al núcleo familiar de las mujeres; características principales de los riesgos diferenciales de género.

Los ámbitos organizativos donde se evidencian las amenazas y homicidios contra lideresas son: mujeres pertenecientes a grupos étnicos integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, asociaciones de mujeres desplazadas, presidentas de Juntas de Acción Comunal, lideresas por la defensa del territorio y procesos de construcción de paz. Entre las principales violencias que anteceden las afectaciones se destacan la violencia psicológica, seguida de la violencia sexual en paralelo con la violencia física.

Respecto al fenómeno violento, como se mencionó en el informe anterior, la SG/OEA no pretende establecer un patrón o tendencia nacional; sin embargo, considera necesario reiterar escenarios de riesgo identificados para la labor de líderes y lideresas en los territorios.

Uno de estos escenarios se genera en los lugares donde hay de estructuras armadas ilegales o disputas por el control territorial entre varios grupos armados ilegales. En estos casos, se percibe que 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 sustituyen la dependencia a una economía ilegal o que implica la llegada institucional. Esta situación se presenta sobre todo contra aquellos liderazgos sociales que apoyan la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la implementación de la política de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales.

Un tercer escenario se genera en aquellos lugares donde existe cierta consolidación territorial de estructuras armadas ilegales y las afectaciones a liderazgos sociales 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, así como prohibir la participación o existencia de procesos comunitarios, de reivindicación de derechos o el acercamiento con la institucionalidad.

Igualmente, en lugares donde los liderazgos sociales, en razón de la salida de un actor armado ilegal y la débil presencia institucional, procuran hacer cumplir ciertas normas de convivencia adelantando acciones de veeduría o dirimiendo conflictos comunitarios<sup>6</sup>, terminan siendo objeto de señalamientos y agresiones.

Aunado a lo anterior, se identifica otro escenario de riesgo enmarcado en las acciones de veeduría respecto a la gestión pública, específicamente en la ejecución de obras, y de las correspondientes denuncias sobre presuntos hechos de corrupción. Esto afecta, sobre todo, a miembros de la acción comunal.

La SG/OEA ha identificado que en un mismo territorio las acciones violentas ejecutadas en contra de liderazgos sociales pueden responder al ejercicio de protección de intereses de actores diversos sin aparente conexión, dificultando el hallazgo de un solo aparato organizado de poder. Por lo tanto, hay gran dificultad en establecer una única organización como autor exclusivo de las afectaciones a quienes ejercen liderazgo social.

En el caso del ELN se percibe que las afectaciones a liderazgos sociales se pueden dar como forma de control y visibilización de su capacidad organizativa y política en los territorios. Por su lado, las AGC o Clan del Golfo parecen usar las amenazas a líderes y lideresas para mantener control social y territorial. Las acciones del EPL y de las disidencias de las FARC-EP, parecen estar orientadas a un control territorial en las antiguas zonas de control de las FARC-EP. En cuanto a la delincuencia común se percibe que usan las amenazas a líderes y lideresas sociales con el objeto de limitar sus acciones de denuncia o reivindicación de derechos de las comunidades que afectan intereses sobre la tenencia y uso de la tierra y ganancias de actividades ilegales o bajo lógica extorsiva aprovechando el temor generalizado de quienes ejercen liderazgo social.

La coyuntura de elecciones regionales en el 2019 podría incrementar el riesgo para personas que ejercen liderazgo en antiguas zonas controladas por las FARC-EP. Sobre este tema, será necesario avanzar sobre medidas preventivas, de monitoreo y de acompañamiento antes, durante y después de las elecciones, para así garantizar unos comicios con ejercicio pleno a la oposición y votaciones libres para la población.

Por otro lado, la SG/OEA ha identificado factores que contribuyen a la percepción de impunidad relacionados con las barreras de acceso a la justicia identificadas en el acápite de justicia en los territorios. Estos factores inciden de forma directa sobre la noción de judicialización efectiva e impunidad en las afectaciones a líderes y lideresas sociales, ya que estos procesos judiciales se llevan dentro de la justicia ordinaria y se basan en las percepciones que tiene la comunidad frente al sistema de justicia en general.

Igualmente, la SG/OEA ha identificado que las nociones de justicia que tienen las comunidades y organizaciones sociales no son iguales a las que maneja la institucionalidad; mientras que las comunidades consideran que el esclarecimiento de lo sucedido, la no repetición y dignificación de quienes ejercen liderazgos es vital, operadores judiciales insisten en que su trabajo está en identificar y procesar a la persona responsable. Esto demuestra que se deben mejorar los

---

<sup>6</sup> Por ejemplo: ajuste de linderos o conflictividad asociada al uso y tenencia de tierras y territorios.

canales de comunicación, pero también que debe haber una reconceptualización del concepto de judicialización incluyendo componentes como verdad, justicia, reparación y no repetición, los cuales no son exclusivos de escenarios transicionales.

A esta coyuntura de afectaciones se hace necesario añadir los procesos de judicialización que enfrentan líderes y lideresas sociales en zonas con fuerte presencia del ELN, que son sindicados de colaboración con este grupo. Esto se da sobre todo en zonas donde la guerrilla ha tenido un control territorial histórico, por lo que se han creado dinámicas de convivencia obligada que, en determinados casos, pueden ser interpretadas erróneamente como colaboración.

## **2.5. Afectaciones a excombatientes**

La SG/OEA reconoce tanto la existencia de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de los Exintegrantes de las FARC-EP<sup>7</sup>, como la incorporación en bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en su línea de acciones efectivas para la estabilización, la necesidad de garantizar la reintegración y reincorporación integral y efectiva de los excombatientes. En cuanto a la seguridad física de los excombatientes, la SG/OEA resalta los esfuerzos adelantados por la Unidad Especial de Investigaciones (UEI) tendientes a ajustar la metodología investigativa con el fin de atacar las estructuras que están afectando la integridad de esta población.

En el marco del monitoreo, la Misión ha identificado que en departamentos como Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca persisten las dinámicas de afectación a personas que pertenecieron a las FARC-EP, en particular a excombatientes “rasos” y milicianos. Estas afectaciones se estarían produciendo porque esta población es percibida con un perfil útil para el funcionamiento de economías ilegales y por el presunto manejo de información estratégica que puede afectar, desequilibrar o ayudar al control territorial de los grupos armados ilegales.

Adicionalmente, se vienen presentando afectaciones contra familiares de excombatientes de las FARC-EP motivadas por ser presuntos “colaboradores” o base social de la FARC, razón por la cual su victimización constituye un mensaje disuasivo para la comunidad y otros grupos. De acuerdo con el monitoreo de la MAPP/OEA, algunos de los casos tendrían una relación con la participación de excombatientes en actividades de proselitismo político a favor del partido de las FARC, en otros casos las afectaciones se han generado como medidas disciplinarias cuando los excombatientes hacen parte de otras estructuras ilegales, y otras han estado dirigidas a frenar proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final.

En esta etapa crítica de la implementación del Acuerdo Final, se hace necesario avanzar en la adopción de decisiones concretas y prioritarias con respecto a la seguridad de los excombatientes y sus familias, especialmente teniendo en cuenta que esta situación se podría agudizar con la eventual salida de esta población de los ETCR en el segundo semestre del 2019. Si se asegura la reincorporación social, política y económica efectiva de antiguos miembros de las FARC-EP, la paz en Colombia avanzará y se allanará el camino hacia la reconciliación.

La SG/OEA aplaude las labores de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (FGN) en la materia, considerando que la interdisciplinariedad, la creación de contextos territoriales, la caracterización de víctimas y responsables y la búsqueda de las estructuras que están detrás de estos homicidios, es un paso vital para un esclarecimiento real de las afectaciones a esta población. Igualmente, lamenta los graves efectos que estas afectaciones tienen en el proceso de reincorporación y, por ende, en las garantías de no repetición de la sociedad

---

<sup>7</sup> Documento CONPES 3931 de 2018.

colombiana. Finalmente, considera relevante fortalecer los canales de comunicación entre la FGN y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

## **2.6. Acciones de la Fuerza Pública en materia de seguridad**

En la operatividad de la Fuerza Pública se valora el esfuerzo por perseguir y capturar a los principales responsables de asesinatos de líderes y lideresas sociales y comunitarios complementando estrategias como “Plan Horus” con otras acciones como ofrecimiento de recompensas para lograr individualizar, judicializar y visibilizar a los involucrados en estas afectaciones, que se espera generen confianza de las comunidades con las autoridades y un mejor ambiente de seguridad y tranquilidad para las comunidades más vulnerables.

La SG/OEA resalta el esfuerzo adelantado por el Gobierno nacional y la Fuerza Pública para concretar su presencia permanente en aquellos territorios más impactados por el conflicto armado interno, sin embargo, del monitoreo adelantado por la Misión, se ha identificado que ésta presencia aún no es permanente y existen grandes desafíos para garantizar el control efectivo de esos territorios. En esta dirección, se alienta a continuar fortaleciendo las estrategias tendientes a garantizar una presencia efectiva y permanente, las cuales deberán ser articuladas, entre otros aspectos, con las visiones de seguridad de las autoridades locales, autoridades étnico-territoriales y las comunidades.

Para la SG/OEA, el enfoque multidimensional otorgado al concepto de seguridad es una oportunidad para fortalecer la presencia de la Fuerza Pública, pero principalmente la presencia integral de la Estado a través de instituciones de carácter civil en temas relacionados con servicios, infraestructura, educación, inclusión social, entre otros. Estas acciones representan la posibilidad de transformar los territorios estructuralmente y, de implementarse de manera adecuada, pueden coadyuvar a mejorar el relacionamiento e interlocución con las comunidades, así como aumentar la confianza de la población en las acciones integrales del Estado.

Como se ha resaltado en informes anteriores, por parte de la Fuerza Pública este terreno ha sido abonado por la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), ya que sus integrantes son percibidos por las comunidades como personas con mayor preparación, conocimiento del contexto y disposición para tener un mejor relacionamiento con la población. Incluso están desarrollando un programa de transformación de conflictos sociales en cinco municipios piloto: Buenaventura (Valle del Cauca), Puerto Asís (Putumayo), Chaparral (Tolima), Montelíbano (Córdoba) y Apartadó (Antioquia). El objetivo es fortalecer el rol de la Policía Nacional frente al diálogo, como una estrategia de abordaje de los conflictos sociales; y a la movilización y la protesta social en el marco del respeto y garantía de derechos.

Por otro lado, aunque en términos generales el aumento de la presencia de la Fuerza Pública es valorado positivamente por las instituciones y comunidades locales, en algunas ocasiones esta presencia es intermitente, lo que genera mayor temor en la población por los señalamientos que puedan recibir de los grupos armados ilegales una vez las tropas se retiren.

Adicionalmente, se percibe en los territorios cierta prevención en el relacionamiento que los uniformados puedan establecer con la población en la búsqueda de información sobre grupos o personas que delinquen en la zona. Igualmente, por la ubicación de unidades en cercanías de escuelas, puestos de salud, casas comunales y lugares sagrados para comunidades indígenas, en donde además se desconoce su autonomía territorial.

Por otro lado, la SG/OEA ha identificado como, en determinados territorios con presencia histórica del ELN, los pobladores son señalados y estigmatizados por integrantes de la Fuerza Pública de pertenecer a esa guerrilla, o colaborar con ella. Del mismo modo, en el marco del control que ejerce la Fuerza Pública, se han dado acciones de abuso de autoridad contra civiles.

Finalmente, si bien se reconoce la importancia y necesidad de desarrollar operaciones contra la minería ilegal y el narcotráfico, la percepción que se identifica en las comunidades es que este tipo de acciones terminan afectando más las economías familiares, que las propias finanzas de los grupos armados ilegales.

### **3. POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO**

Desde el año 2017, la SG/OEA a través de la Misión acompaña y monitorea la implementación de la política pública de reducción de cultivos de uso ilícito, enfocando sus esfuerzos en el seguimiento a los procesos de sustitución y erradicación, en cabeza de la anterior Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, hoy Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación, y el Ministerio de Defensa Nacional, respectivamente.

En el marco de estas actividades, la Misión ha identificado que la implementación del PNIS en los territorios ha generado grandes expectativas y una ventana de oportunidad para que las personas y familias que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito tengan acceso a mecanismos que les permitan avanzar en la reconversión de sus fuentes de ingreso.

En ese sentido, la SG/OEA valora de manera positiva el anuncio realizado por el Gobierno nacional de dar continuidad al programa y a los acuerdos alcanzados con 72.015 familias<sup>8</sup> que superaron la etapa C de implementación<sup>9</sup>; sin embargo, llama la atención respecto a las 46.523 familias en aproximadamente 30 municipios, que mostraron su voluntad de participar en el PNIS con la firma de acuerdos colectivos, pero que no suscribieron pactos individuales o no culminaron con el proceso de inscripción, y actualmente no están siendo contempladas como beneficiarias del programa, en calidad de cultivadoras o recolectoras.

Esta situación ha generado preocupación e incertidumbre dentro de las comunidades. Por tanto, la SG/OEA alienta al Gobierno nacional a brindar seguimiento y solución a estas familias dadas las expectativas generadas y garantizar que quienes iniciaron la ruta, y por distintas circunstancias no culminaron las etapas, las puedan finalizar.

Por otro lado, la SG/OEA reconoce los esfuerzos por establecer un espacio de comunicación intersectorial entre el Ministerio de Defensa y el PNIS, denominado Puesto de Mando Unificado (PMU) contra el narcotráfico, que sesiona semanalmente, y busca garantizar el respeto de los acuerdos individuales y colectivos de la sustitución voluntaria por parte de la Fuerza Pública. Del mismo modo, reconoce los anuncios realizados por el Gobierno nacional tendientes a establecer estrategias para fortalecer la coordinación del PNIS con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), entre otros, buscando otorgar sostenibilidad en la sustitución.

No obstante, la SG/OEA alienta al Gobierno nacional a continuar superando los desafíos y obstáculos que han sido identificados en la implementación del programa, relacionados, entre otros aspectos, con desfases entre la entrega de insumos para los proyectos de seguridad alimentaria, la

---

<sup>8</sup> UNDOC (7 de diciembre de 2017). Informe Ejecutivo Consolidado No 15. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS.

<sup>9</sup> Metodológicamente, el PNIS definió una ruta que comprendía tres etapas: la primera (A), el reconocimiento estratégico de los territorios; la segunda (B), el alistamiento territorial, donde se llevó a cabo la etapa de socialización que finalizaba con la firma de acuerdos colectivos; y la tercera (C) la implementación, dentro del cual se incluyen las fases de preinscripción de familias, la firma de acuerdos individuales y la implementación de los componentes del Plan de Atención Inmediata (PAI).

contratación de la asistencia técnica y retrasos en la puesta en marcha de proyectos productivos de corto plazo; las dificultades en la formalización de las tierras y territorios para llevar a cabo los proyectos de sustitución; las falencias en la operación de las instancias participativas y de planeación contempladas en el PNIS, especialmente en las Comisiones Municipales de Seguimiento y Evaluación; la definición de procedimientos que atiendan las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas, afrodescendientes y las mujeres<sup>10</sup>.

Asimismo, la SG/OEA alienta a brindar mayor claridad en aspectos que generan inquietud e incertidumbre dentro de las comunidades en temas como la diferencia entre pequeños y grandes cultivadores; los mecanismos de acción judicial para el tratamiento penal de pequeños cultivadores y cultivadoras y otros eslabones débiles de la cadena del narcotráfico; el restablecimiento de derechos y atención a NNA que participen de la cadena de narcoactividad desde un enfoque de prevención-atención; el manejo de la sustitución en áreas ambientalmente protegidas como el Sistema de Parques Nacionales Naturales y zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959; y las garantías de seguridad para quienes se vinculen o intervengan en el programa.

Este último aspecto resulta de especial interés teniendo en cuenta que uno de los principales desafíos para la implementación del PNIS ha estado relacionado con la presencia de actores armados ilegales en los territorios. Estos dinamizan las economías ilícitas y generan afectaciones sobre quienes ejercen liderazgos en torno a los procesos de sustitución, incluyendo amenazas, intimidaciones, desplazamiento forzado y atentados. Igualmente, generan afectaciones a representantes de la institucionalidad involucrada en su implementación, impidiendo la verificación del proceso, el acompañamiento por parte de la oferta institucional concerniente y obligan a la población a frenar la erradicación de los cultivos de uso ilícito.

Adicionalmente, de acuerdo con el monitoreo realizado, la población beneficiaria del PNIS también está siendo afectada por extorsiones sobre los recursos económicos recibidos. Estas situaciones se han presentado en el Meta, el Pacífico nariñense y Putumayo, por parte de GAOR, y en Bajo Cauca por parte de GAO.

En cuanto a la estrategia de erradicación forzada en cabeza de la Fuerza Pública, la generación de desconfianza y en cierta medida el rechazo hacia la presencia de la institucionalidad en estas labores se mantiene, generando choques que han derivado en dinámicas de movilización y protesta social. A esto se suma la incertidumbre y preocupación que ha sido manifestada por algunas comunidades y administraciones municipales y departamentales, ante la posibilidad de reactivación de la aspersión área con glifosato, dados los impactos en materia ambiental y de salud, producidos por esta medida en el pasado. En ese sentido, la SG/OEA hace un llamado a adelantar por la vía del diálogo, una discusión amplia e incluyente, que considere tanto a las comunidades, organizaciones y autoridades locales respecto a lo proyectado, que logre mitigar y prevenir escenarios de conflictividad social en los territorios más afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito.

Finalmente, se destaca que la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas (Ruta Futuro) es la carta de navegación del Gobierno para afrontar la reducción de cultivos de uso ilícito. En este caso, el desafío más inmediato será avanzar en la integralidad de las políticas públicas en la

---

<sup>10</sup> Esto teniendo en cuenta que los procedimientos con comunidades étnicas se adelantaron bajo un esquema igual al campesino, que no ha tenido en cuenta las cosmovisiones particulares, el sentimiento colectivo y la autoridad étnico-territorial y ancestral, así como la garantía de derechos en materia de consulta previa y autonomía territorial. De igual forma, se adelantó la implementación del programa sin garantizar una participación efectiva de las mujeres y sin tener en cuenta sus roles y tareas en lo productivo de la economía cocalera, así como las barreras históricas que han enfrentado para el acceso efectivo a la tierra, lo que en últimas limita el rol activo que puedan tener en el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito.

materia, de modo que cada plan, política y estrategia sea coordinado y armonizado en el territorio, fortaleciendo la articulación e inclusión del PNIS y la estrategia de erradicación forzada, en el plan de acción a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

#### **4. DINÁMICAS DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL**

La SG/OEA resalta la importancia que el Gobierno está otorgando a la gestión pacífica de la conflictividad y al diálogo social constructivo y democrático. En este sentido, celebra la continuidad de espacios como el Programa Presidencial para el Diálogo Social y la Convivencia (CEDISCO) adscrito a la OACP y destaca la iniciativa de crear un Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales (SNGC), con carácter permanente y revisiones periódicas cada cuatro años, contemplado dentro del “Pacto por la Legalidad”. Así mismo, las bases del PND apuntan a la resolución de conflictos interétnicos, intra-étnicos e interculturales a través de una propuesta para el abordaje de estos, con la premisa de lograr intervenciones preventivas, a cargo del Ministerio del Interior.

Estos escenarios son una oportunidad para transformar los conflictos, dado que la firma del Acuerdo Final propició espacios para que las conflictividades sociales latentes, preexistentes y nuevas, que estaban contenidas por las dinámicas del conflicto armado, fueran reconocidas y evidenciadas por las comunidades en los espacios regionales y nacionales ante la institucionalidad y la misma sociedad civil. Cabe señalar que para el primer semestre de mandato del actual Gobierno, entre agosto y diciembre de 2018, se presentaron 259<sup>11</sup> eventos que expresan situaciones de conflictividad manifiestas a través de marchas, concentraciones y movilizaciones.

En este sentido, la SG/OEA ha identificado desafíos actuales y potenciales en términos de conflictividad social en las regiones donde tiene presencia. Las tensiones sociales que tuvieron gran relevancia tras el cambio de Gobierno en el 2018 y que podrían ser un punto de confluencia de muchos de los escenarios de conflictividad y movilización social para el año 2019 son: la exigencia de garantías frente al derecho a la vida de líderes y lideresas sociales; la política de reducción de cultivos de uso ilícito; las reivindicaciones de movimientos cívicos y regionales; los escenarios de tensión en la ruralidad; el movimiento étnico; el escenario medio-ambiental; y la minería e hidrocarburos.

En primer lugar, la exigencia de garantías frente al derecho a la vida de líderes y lideresas sociales, así como la lucha contra la impunidad en estos casos, ha movilizó a gran cantidad de organizaciones sociales y plataformas tanto nacionales, como regionales y locales. En estos escenarios, además de denunciar amenazas, persecución y homicidios selectivos, estas organizaciones demandan el reconocimiento de sistematicidad en los casos, así como medidas individuales y colectivas contundentes para la protección de la población afectada y el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables.

En segundo lugar, la desarticulación de las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, así como la percepción de incumplimiento por parte del Estado han generado tensiones y movilizaciones sociales, que se suman a las presiones por parte de grupos armados ilegales sobre este tema en particular. Del mismo modo, otro de los factores que podría agudizar estas tensiones es la ejecución de la erradicación forzada (incluida la aspersión aérea) en departamentos como Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Antioquia.

---

<sup>11</sup> Agosto-diciembre de 2018. Información tomada del Programa Presidencial para el Diálogo Social y la Convivencia (CEDISCO). Sesión 11-18 de diciembre de 2018.

En tercer lugar, las reclamaciones en materia de derechos han suscitado la movilización de diversos sectores cívicos y regionales, que reclaman, entre otros, el cumplimiento del Gobierno con respecto a acuerdos alcanzados con anterioridad. 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. A finales de 2018 estas inconformidades se materializaron en múltiples marchas estudiantiles y movilizaciones en contra de la Ley de Financiamiento en todo el país, pero en especial en la zona central.

En cuarto lugar, en el ámbito rural existen tensiones relacionadas con la tenencia y la propiedad de la tierra, que se han traducido en conflictos interétnicos en departamentos como Cauca y Nariño y también en conflictos relacionados con el asentamiento de campesinos en Zonas de Reserva Forestal (ZRF) y Parques Nacionales Naturales (PNN) entre otros, en los departamentos de Cesar, Caquetá, Meta y Guaviare.

Un quinto escenario de conflictividad se enmarca en las demandas de los pueblos y comunidades indígenas para el cumplimiento de los compromisos pactados y las exigencias de reconocimiento establecidas en la negociación entre el Gobierno nacional y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). La continuidad de la agenda política del movimiento indígena se concentra en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) en temas como la inclusión del censo poblacional, el cumplimiento del capítulo étnico del Acuerdo Final y el derecho a la consulta previa. En el caso de las comunidades negras, se mantiene el reclamo por la reglamentación de la Ley 70 de 1993, el respaldo a las actividades mineras y el reconocimiento de los territorios. Las Guardias Indígenas y Cimarrona continúan con procesos para el fortalecimiento y reconocimiento como expresiones de control social al interior de las comunidades.

En sexto lugar está el escenario medio-ambiental, relacionado con el modelo de desarrollo, que se proyecta como uno de los sectores con mayor avance y cohesión tanto en el nivel rural, como en el urbano. Las demandas de protección medio-ambiental se centran en la defensa del agua; el rechazo a la operación minera y petrolera, en especial el movimiento anti-fracking; el rechazo a proyectos de construcción de represas e hidroeléctricas; y el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas.

Finalmente, en el tema de minería e hidrocarburos, las dificultades en los procesos de formalización, la actuación de las grandes empresas y la resistencia a las acciones en contra de la minería ilegal, continuaron siendo el foco de tensión en los territorios, constituyéndose en conflictos no gestionados efectivamente, en zonas con presencia de grupos armados ilegales y mesas con escasos avances como la Mesa Minera de Remedios y Segovia, Antioquia. Respecto a la industria de hidrocarburos, las comunidades reclaman mejoras en las condiciones de trabajo, utilización de mano de obra y producción local, protección al medio ambiente y procesos efectivos de concertación.

La SG/OEA reconoce los espacios creados para discutir, analizar y acordar acciones institucionales para el tratamiento y desescalamiento de escenarios de conflictividad social, como el Comité de Seguimiento a Paros Cívicos en Chocó y Buenaventura y la Estrategia Territorial del Sector de Hidrocarburos. Sin embargo, se percibe que a pesar de que estos espacios han generado una buena articulación interinstitucional y apertura al diálogo, es necesario fortalecer la prevención de escenarios de riesgo futuros y cumplir con los acuerdos y compromisos adquiridos con respecto a conflictos preexistentes. Con respecto a este último, la Secretaría exhorta al Ministerio del Interior a definir una estrategia que dé trámite efectivo a los más de 2.500 compromisos acordados por la entidad y las comunidades en las 53 Mesas de Diálogo establecidas en el 2018.

La MAPP/OEA seguirá brindando su apoyo al Gobierno y a la sociedad civil en estas labores, no sólo con su acompañamiento en diferentes escenarios, sino también con el



fortalecimiento de capacidades para la gestión de conflictos y el diálogo social, tanto a nivel nacional como territorial.

## **5. PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL**

La SG/OEA resalta la relevancia otorgada al diálogo social y a la gestión pacífica de la conflictividad en las bases del PND y su “Pacto por la Legalidad”. En éstos se establece la participación ciudadana como elemento fundamental para evitar la violencia, designando al Ministerio del Interior, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para la formulación de la política para el diálogo social y la gestión pacífica de conflictos sociales. Este tipo de medidas son fundamentales, teniendo en cuenta que la construcción de la paz requiere de más participación, más diálogo y más consensos entre diferentes sectores.

En este sentido, la SG/OEA reconoce el acercamiento al territorio que el Gobierno nacional está llevando a cabo, a través de diferentes espacios de interacción e interlocución, entre ellos Construyendo País y las 16 mesas de diálogo lideradas por el Ministerio del Interior y su participación en 18 espacios más, con el fin de dinamizar y proponer soluciones a los conflictos en los territorios. Estos espacios aportan a las dinámicas y escenarios de diálogo social ya existentes, coadyuvando al trámite de conflictividades sociales que todavía están sin resolver y que no han encontrado en la estrategia de diálogo social un trámite efectivo. En las regiones esta estrategia todavía tiene como reto la creación de confianza, promoviendo el diálogo entre diversos actores y encontrando soluciones adaptadas a las necesidades del territorio, que se traduzcan en acciones colectivas y concertadas para transformar los conflictos sociales.

La SG/OEA destaca el interés de la OACP para conocer a través de un diálogo con las comunidades, las iniciativas que se están desarrollando en los territorios para la materialización de la paz. Las comunidades han expresado conformidad por esta escucha y han manifestado interés por el planteamiento del Alto Comisionado de transformar los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CMPRC) en espacios de interlocución entre la institucionalidad y la sociedad civil para la construcción y desarrollo de Planes Territoriales de Paz, Legalidad y Convivencia.

No obstante, las comunidades han manifestado a la Misión la preocupación por su participación efectiva y la inclusión de sus propuestas y visiones territoriales en la elaboración de nuevas políticas públicas de paz, así como por el aprovechamiento de los espacios de diálogo ya existentes. Igualmente, hay preocupación por las judicializaciones de líderes y lideresas sociales en zonas como Arauca, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander y Sur de Bolívar; donde algunas comunidades perciben que estas judicializaciones se dan como una forma de limitar la incidencia de las organizaciones.

Por otro lado, la SG/OEA considera el Protocolo para la Coordinación de las Acciones de Respeto y Garantía a la Protesta Pacífica (Resolución 1190 de 2018) como una herramienta importante para fortalecer la participación y garantizar la expresión pacífica de opiniones, ideas o intereses de carácter cultural, político, económico, religioso, social, por la equidad, la paz territorial o de cualquier otro fin legítimo. Por ello, alienta a la implementación efectiva de este protocolo como elemento que garantice el ejercicio de mecanismos democráticos alternativos, fomentando una participación incluyente y diversa.

Con respecto a otras formas de participación, durante el segundo semestre del 2018, la consulta popular (Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015) se vio regulada. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, decidió que la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción

minero-energética en un determinado municipio o distrito. Sin embargo, la ausencia de una instancia de concertación entre la nación y el territorio ha llevado a las comunidades a utilizar la consulta popular para ser escuchados y tenidos en cuenta. Por ello, el fallo ha generado diferentes reacciones y ha creado incertidumbre sobre el uso de este mecanismo de participación.

En consecuencia, la SG/OEA alienta al Gobierno a continuar con el fortalecimiento democrático a través de instrumentos de participación ciudadana, aprovechando el potencial transformador de una participación incluyente y diversa y dando cumplimiento a los compromisos y acuerdos pactados con las comunidades.

## **6. POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y PAZ TERRITORIAL**

### **6.1. Restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales**

La Ley 1448 de 2011, conocida también como Ley de víctimas y restitución de tierras, constituye el eje central de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Desde su origen, e incluso antes de su promulgación, la Misión ha monitoreado y acompañado su implementación, identificando y celebrando logros y aciertos, así como advirtiendo y alertando sobre situaciones problemáticas que van en detrimento e impactan negativamente la obligación del Estado de reparar de manera integral a las víctimas de despojo y abandono forzado en el marco de la justicia transicional.

La política pública de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales inicia su ciclo de cierre, restándole poco menos de tres años para culminar los diez de vigencia establecidos en la norma; plazo que no ha sido modificado, y sobre el cual no se han presentado iniciativas legislativas para hacerlo. Por su parte, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) ha proyectado, que de continuar con el presupuesto, ritmo y procedimientos que han adelantado, podría cumplir con la etapa administrativa en el plazo establecido.

Según lo informado por la institucionalidad, entre el 7 de agosto y el 31 de diciembre de 2018 se resolvieron judicialmente 2.600 solicitudes, cifra que representa el 29.34% del total de solicitudes resueltas durante la implementación de la política pública. Lo anterior, como resultado de la puesta en marcha de estrategias de descongestión judicial que venían implementándose desde 2017 con la instalación de 15 despachos judiciales temporales.

Al respecto, la SG/OEA ha celebrado en anteriores informes el importante avance en el cumplimiento de la etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras, sin embargo, reitera su preocupación por el alto índice de negaciones de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Asimismo, considera problemático que un número importante de víctimas aún no han adelantado la correspondiente solicitud, por desconocimiento de la norma o por temor debido a la persistencia del conflicto armado en algunas zonas del país, lo que impacta directamente la garantía efectiva de sus derechos.

Adicionalmente, el Decreto 1167, proferido el pasado 11 de julio, el cual constituye la última reforma al proceso restitutivo, estableció un plazo de tres meses para la presentación de solicitudes de inscripción en el Registro por parte de las víctimas<sup>12</sup>. Sobre el particular, preocupa a la SG/OEA que dicha modificación represente una vulneración a la no regresividad de derechos a favor de las víctimas del conflicto armado, ya que a pesar de los esfuerzos adelantados por la URT para dar a conocer el plazo máximo para la presentación de solicitudes de inscripción en el registro,

---

<sup>12</sup> Sobre el particular vale la pena señalar que la modificación no afecta el procedimiento de restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades étnicas.

algunas comunidades, autoridades locales y actores relevantes, como las Mesas Municipales de Participación Efectiva de Víctimas, afirman desconocer la modificación y sus implicaciones.

Si bien la SG/OEA reconoce que esta medida representa una oportunidad para que la URT planifique y gestione los recursos humanos y técnicos para el ciclo de cierre de la etapa administrativa de la política pública, dicha medida podría representar una vulneración al goce efectivo de derechos, pues hasta ahora no existía término para el ejercicio del derecho fundamental de las víctimas a la restitución de tierras y se entendía que el término perentorio era el de vigencia de la Ley 1448, es decir, hasta junio del 2021. En ese sentido, la SG/OEA considera imperativo implementar cambios metodológicos en momentos específicos del procedimiento, que impriman celeridad sin afectar derechos tanto de las víctimas como de terceros, así como multiplicar las actividades de recolección de solicitudes *in situ* en las comunidades rurales más alejadas.

Por otro lado, la SG/OEA valora positivamente la disposición manifestada por la institucionalidad de dar continuidad y fortalecer las acciones afirmativas con enfoque diferencial de género en el marco de la política de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales. Estas proyectan acciones tendientes a incorporar, desde un enfoque de interseccionalidad, medidas en los procesos de restitución a favor de comunidades indígenas y afrodescendientes.

La SG/OEA ha conocido la iniciativa legislativa presentada por la bancada de Gobierno que pretende reformar el componente de restitución de tierras de la Ley 1448/2011. El proyecto de ley establece, entre otros aspectos, la creación de una segunda instancia para el proceso restitutivo; incorpora el hecho victimizante denominado venta forzada; y brinda a los opositores prerrogativas de acceso a la información y oportunidad de controvertir material probatorio en etapa administrativa. La SG/OEA, respetuosa de la soberanía y libertad de configuración legislativa, confía en que las definiciones de reforma que se adopten por el poder legislativo colombiano redunden en celeridad, garantías de seguridad y acceso a la justicia y debido proceso por parte de las víctimas y demás intervinientes.

La SG/OEA reconoce los esfuerzos del Estado colombiano por implementar estrategias que mitiguen y prevengan situaciones de riesgo relacionadas con los procesos de restitución. Sin embargo, reitera su preocupación por la persistencia de afectaciones a la vida e integridad de las personas intervinientes en la política de restitución de tierras<sup>13</sup> y el bajo nivel de investigación y judicialización de responsables materiales e intelectuales de los hechos victimizantes constitutivos de despojo y abandono forzado resueltos mediante sentencia restitutiva. Asimismo, reitera su preocupación por el escaso nivel de materialización en el cumplimiento de órdenes emitidas en las sentencias de restitución de tierras, especialmente aquellas que restablecen derechos territoriales a favor de comunidades indígenas y afrodescendientes.

En este último aspecto, la SG/OEA resalta que en los territorios colectivos de grupos étnicos objeto de monitoreo persisten las condiciones de riesgo relacionadas con el conflicto armado o con circuitos ilegales interesados en las rentas producto del narcotráfico y la minería ilegal. Esto genera nuevas afectaciones territoriales objeto de restablecimiento, entre ellas, confinamiento, reclutamiento forzado de NNA, violencia sexual, regulación de la vida social de las comunidades y prohibición de usos y costumbres, entre otras graves violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En ese sentido, la SG/OEA considera que a pesar de las ventajas y retos que ha significado la implementación de la política de restitución de tierras y restablecimiento de derechos

---

<sup>13</sup> En virtud de las labores de monitoreo adelantadas en las zonas priorizadas por la Misión, entre el año 2017 y 2018 se han reportado 30 afectaciones a la vida e integridad de personas vinculadas a procesos restitutivos. 14 amenazas, 1 atentado, 1 desaparición forzada y 14 homicidios.

territoriales en la construcción de paz, es imperativo que el Gobierno colombiano garantice, en la totalidad del territorio y de manera equitativa, la presencia y la oferta institucional, así como el goce efectivo de derechos en clave de Estado Social de Derecho.

## **6.2. Perspectiva de medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas**

Después de transcurridos los primeros meses del gobierno del presidente Iván Duque, los cambios para la atención de la población víctima se ven contenidos en las bases del PND. En este se proyectan estrategias tendientes a transferir funciones de la política pública de víctimas a otras entidades competentes, con el fin de focalizar los esfuerzos en las medidas de reparación a la población afectada por el conflicto interno.

Asimismo, se proyecta otorgar la asistencia a esta población a través de los programas sociales diseñados para superar las condiciones de vulnerabilidad, bajo el Sistema de Protección Social<sup>14</sup>, y no por medio de una oferta centralizada en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), considerando que se puede obtener mayor eficiencia al cambiar de una perspectiva asistencial hacia una lógica de integración con la política social. Esta aproximación proyecta la especialización de funciones de la UARIV en la ejecución de medidas de reparación.

Para las víctimas, esta decisión es materia de preocupación ante la posibilidad de no ser atendidas como una población prioritaria ya que existe la percepción de que la UARIV no tiene la capacidad de acompañar esta transferencia, idea fundamentada en la experiencia previa de coordinación en el marco del SNARIV<sup>15</sup>. En este sentido, llaman la atención frente a la necesidad de definir estrategias concretas que garanticen la no regresividad de derechos, su protección como sujetos de especial protección constitucional y comprenda una atención y asistencia adecuada, oportuna y pertinente, que tenga en cuenta, entre otros aspectos, el abordaje desde una perspectiva diferencial y territorial.

Adicionalmente, la transición entre períodos presidenciales ha impactado los procesos de acceso a derechos de las víctimas, principalmente generando incertidumbre y expectativa ante la vigencia de los compromisos ya establecidos desde la institucionalidad. Esta percepción ha estado reforzada por la expedición, por parte de la UARIV, de la Resolución 3143 el 23 de julio de 2018, en la cual fue adoptado un nuevo modelo operativo de Reparación Colectiva, normativa que según los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) tuvo una baja concertación por parte de la UARIV para su expedición.

Según lo informado por la institucionalidad, entre el 7 de agosto y el 31 de diciembre de 2018 se realizaron los pagos proyectados<sup>16</sup> para el componente de atención humanitaria e indemnización individual<sup>17</sup>. Respecto a la indemnización, esta fue entregada a las víctimas de todos los hechos victimizantes, en especial de desplazamiento forzado, en cumplimiento con las medidas de reparación integral.

La SG/OEA resalta la identificación de más de 600 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), sin embargo, llama la atención sobre la persistencia de dilaciones en la ruta de reparación colectiva, las cuales profundizan la desconfianza sobre la capacidad y voluntad de las instituciones para reparar, y coadyuva a que los SRC cuestionen la función transformadora de la reparación. Estas dilaciones tienen que ver con las dificultades en la disponibilidad de recursos técnicos y económicos oportunos para avanzar en la ruta, además del desarrollo de acciones unilaterales por parte la

<sup>14</sup> Específicamente a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN).

<sup>15</sup> Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>16</sup> Un total de 165.409 giros por valor de \$COP105.840.483.540.

<sup>17</sup> Un total de 27.753 indemnizaciones otorgadas correspondientes a \$COP153.000.000.000.

institucionalidad, sin tener en cuenta o adelantar procesos de consenso con los SRC sobre el programa mismo de reparación colectiva. Esto, sumado a la baja materialización de acciones debido, entre otras razones, a la ejecución de partidas mediante operadores, contribuye a que se mantenga esa percepción.

Aunado a lo anterior, la SG/OEA resalta como un reto en la materia, la interinidad administrativa o el cambio constante de funcionarios y funcionarias dentro de la UARIV. Esto no ha permitido dar continuidad a los procesos o propiciar un debido seguimiento al avance de la ruta de reparación colectiva. Cada cambio de funcionario o funcionaria implica revisión del proceso, validación de compromisos, ajuste de nuevos lineamientos o incluso la ruptura de diálogos y cierre de los canales de comunicación entre SRC y la institucionalidad.

Otro reto a destacar son los limitantes que siguen existiendo para la población rural y, específicamente, para la mujer rural. Se presentan dificultades significativas para que tengan acceso a una atención efectiva y de calidad, en el marco de la Ley 1448 y las rutas de atención, debido a la lejanía geográfica y la ausencia de señal telefónica, entre otros inconvenientes. Por esto, se hace necesario fortalecer el enfoque de género y rural en las políticas derivadas de la atención a víctimas.

Finalmente, reviste especial interés para la SG/OEA la consolidación de garantías de no repetición para la población afectada por el conflicto, en especial en materia de seguridad frente a la concreción de medidas de prevención y protección que deben ser desplegadas por el Estado ante afectaciones a líderes y lideresas en ruta de reparación y/o quienes integran las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas. Es necesario que las mismas tengan un carácter integral, y que se puedan conocer los avances en materia de investigación y sanción en los casos donde han existido afectaciones.

### **6.3. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

De conformidad con lo establecido en el punto 1 “Reforma Rural Integral” del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, el proceso de transformación estructural de las zonas rurales cubrirá la totalidad del territorio nacional. Sin embargo, se acordó priorizar “los territorios más vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto”, a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La SG/OEA valora positivamente que los programas tengan como pilares fundamentales el reconocimiento de las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios (enfoque territorial); la incorporación de la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades (enfoque étnico) y el reconocimiento de las necesidades particulares de las mujeres rurales (garantía y derechos de las mujeres). De igual forma, valora su inclusión en las bases del PND como unidad de focalización estratégica<sup>18</sup> para cualquier intervención que se implemente a nivel territorial, con miras a la reconstrucción de las zonas más afectadas por el conflicto armado interno y el desarrollo rural. En este sentido la ART ha avanzado en la firma de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)<sup>19</sup>, que contienen un total de 32.850 iniciativas.

En este último aspecto, la SG/OEA reitera la importancia de realizar una adecuada asignación presupuestal de los PATR, que acompañada de una ejecución transparente de recursos pueda constituir un salto significativo en la reconstrucción de la confianza hacia la institucionalidad, el desarrollo socioeconómico de los territorios y sus pobladores, así como la consolidación de la paz. En igual sentido, considera indispensable realizar una asignación adecuada de recursos para

---

<sup>18</sup> Entendida también como una focalización de recursos en dichas zonas del país.

<sup>19</sup> Los PATR firmados son: Putumayo, Arauca, Sur de Tolima, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar, Montes de María, Chocó, Urabá antioqueño, Pacífico Nariñense, Sierra Nevada – Perijá, Alto Patía y Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Macarena Guaviare, Catatumbo.

cumplir a cabalidad los procesos de consulta previa con los grupos étnicamente diferenciados, teniendo en cuenta que la falta de presupuesto para su implementación se ha convertido en una barrera importante para la aplicación participativa de los planes.

En cuanto a la articulación con las diferentes autoridades e instituciones del orden municipal y departamental, la SG/OEA ha identificado que a pesar de los esfuerzos realizados, el involucramiento de las autoridades locales en este proceso debe ser fortalecido. En distintos territorios diversas fuentes consultadas afirman que los objetivos, las metodologías y los avances logrados en el marco de los PDET/PATR no siempre han sido lo suficientemente socializados con las administraciones locales, razón por la cual manifiestan sentirse al margen del proceso.

Esta situación ha supuesto una subutilización de los recursos logísticos y de conocimientos sobre las debilidades y fortalezas territoriales de las que disponen las administraciones locales y a su vez, ha obstaculizado la articulación de los PDET/PATR con las políticas públicas de desarrollo que las autoridades municipales vienen implementando en los territorios. Esta desarticulación, además de producir duplicidad de esfuerzos, puede limitar el impacto de los programas en la transformación de las condiciones de vida de las zonas rurales, dado que el débil involucramiento de las autoridades e instituciones locales y departamentales en la construcción y ejecución de los PDET/PATR, puede comprometer su eficacia y sostenibilidad a largo plazo.

En cuanto a la coordinación y articulación con las comunidades, se han identificado importantes logros que han permitido, en términos amplios, avanzar en el fortalecimiento de las capacidades asociativas, representativas y de planeación de la sociedad en diversos ámbitos de la vida comunitaria. Sin embargo, aún persisten obstáculos para la participación plena y efectiva en algunos territorios, bien sea por problemáticas estructurales como el aislamiento territorial de algunas zonas<sup>20</sup>, las barreras para la participación efectiva de ciertos grupos poblacionales<sup>21</sup>, o por las debilidades en las estrategias institucionales<sup>22</sup>; produciéndose a menudo una conjunción de estas causas.

Finalmente, la SG/OEA destaca que el diseño y ejecución de los PDET/PATR debe asegurar su articulación con otros procesos, políticas y estrategias de transformación rural. Esta articulación es especialmente importante con el PNIS y los Planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA), pero también con los procesos implementados en el marco de la política de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y restablecimiento de derechos territoriales implementado por la URT, el reordenamiento de la propiedad rural a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o las políticas de protección medioambiental reguladas, entre otras, por la Ley 2 de 1959.

---

<sup>20</sup> Las comunidades de algunas zonas permanecen ajenas a la construcción de los PDET, particularmente en aquellas más apartadas y de difícil acceso, donde las estrategias de socialización no llegan o no lo hacen de la manera apropiada. El uso de un lenguaje técnico también se erige como otro obstáculo, así como la utilización de metodologías preestablecidas o poco flexibles que no dejan espacio a que las comunidades identifiquen de manera autónoma sus necesidades y realicen propuestas concertadas que les den solución.

<sup>21</sup> Para el caso de las mujeres, por ejemplo, si bien se valora de manera positiva los esfuerzos adelantados por la institucionalidad, los PDET aún no son vistos como una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida y fortalecer la participación en la vida política, económica y social de sus comunidades (con capacidad de incidencia). De igual forma, tampoco se perciben como un instrumento que permita su empoderamiento y dote a las mujeres de competencias para convertirse en miembros de la sociedad en igualdad de condiciones que la población masculina en el desarrollo local. De manera específica, se identificó que a medida que los niveles de participación aumentaban en las fases municipal y subregional, el número de mujeres elegidas disminuyó significativamente, así como su incidencia en la construcción de las fases regionales.

<sup>22</sup> El uso de un lenguaje técnico también se erige como otro obstáculo, así como la utilización de metodologías preestablecidas o poco flexibles que no dejan espacio a que las comunidades identifiquen de manera autónoma sus necesidades y realicen propuestas concertadas que les den solución.

#### **6.4. Las mujeres como protagonistas de la paz local, regional y nacional**

La SG/OEA reconoce como un hecho histórico, la elección de Martha Lucía Ramírez como la primera mujer vicepresidenta de la República de Colombia. Este hecho revela avances en la participación de las mujeres dentro de las estructuras políticas, como elemento fundamental para el ejercicio de la democracia y la consolidación de la paz. De igual forma, destaca el nombramiento de un gabinete paritario dentro de las esferas ministeriales del nivel nacional.

La participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad de acceso a los cargos públicos han sido reconocidas como derechos fundamentales tanto en el Sistema Interamericano, como en el Sistema Universal de Derechos Humanos. Esta participación en puestos de decisión política puede tener un efecto multiplicador para lograr la igualdad de derechos; sin embargo, diferentes sectores sociales vienen problematizando la idea según la cual, la llegada de mujeres en cargos públicos no es, en sí mismo, un aporte a la democracia con equidad de género. Señalan que esto será así si aquellas que alcanzan el liderazgo político reconocen la persistencia de la discriminación y desigualdad históricas; respaldan la diversidad política e ideológica entre mujeres; respetan las múltiples formas organizativas y de defensa de sus derechos; y, promueven la llegada de más y diversas mujeres al ejercicio del poder.

La SG/OEA, a través de la Misión, ha sostenido intercambios con diferentes organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos, quienes reconocen igualmente la importancia histórica de tener vicepresidenta mujer y el nombramiento paritario en los gabinetes ministeriales. Sin embargo, exponen su preocupación por la falta de claridad sobre la relevancia de la construcción de paz con equidad de género dentro de la agenda del Gobierno nacional. Manifiestan tener expectativas frente al liderazgo de la vicepresidenta en la defensa de lo alcanzado por las mujeres como protagonistas de la paz local, regional y nacional.

Al respecto, la SG/OEA celebra los pronunciamientos de la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez acerca de agenda que tiene el Gobierno nacional de no regresividad en materia de género y diversidad sexual. El mensaje que han recibido estos sectores de mujeres en particular y la opinión pública en general, es de respeto y respaldo institucional a los avances en la garantía de derechos que han alcanzado las mujeres y los sectores LGBTI en materia jurisprudencial, normativa y de política pública. Pese a lo anterior, la SG/OEA llama la atención sobre el limitado avance que perciben las mujeres en los territorios frente a la política de paz y el retraso en la ejecución territorial/nacional de las medidas con enfoque de género incorporadas en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final.

Por otro lado, se resalta la inclusión del capítulo denominado “Pacto por la igualdad de la Mujer” en las bases del PND y la propuesta que ha hecho el Gobierno nacional de aumentar en más del doble el presupuesto de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). En este capítulo se incorporan ocho líneas relacionadas con el fortalecimiento de la institucionalidad de género en Colombia; el empoderamiento educativo y económico para la eliminación de brechas en el mercado laboral; la economía del cuidado; el empoderamiento político para la participación en escenarios de poder y toma de decisiones; derechos sexuales y reproductivos; la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias; las mujeres rurales como pilar del desarrollo del campo; y, la equidad de género para la construcción de paz.

No obstante, la SG/OEA alienta al Gobierno nacional a avanzar, con determinación, en la vinculación de este pacto con el fortalecimiento de las políticas de paz con enfoque de género, especialmente, con aquellas que han generado precedente dentro del Estado colombiano y se han dispuesto para el cumplimiento de obligaciones nacionales e internacionales en la materia. Dentro de estas se resaltan las medidas dirigidas a garantizar los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado que fueron dispuestas por la Ley 1448 de 2011, los Autos de Seguimiento a la

Sentencia T-025/04<sup>23</sup>, y los indicadores de género establecido para el seguimiento del Acuerdo Final.

Igualmente, se considera fundamental avanzar sobre mecanismos de articulación entre la Comisión Intersectorial para las Garantías a Lideresas y Defensoras de DDHH (Decreto 1314 de 2016) y la Comisión Nacional de Garantías y Seguridad, así como garantizar la participación efectiva de las mujeres y sus organizaciones en la Mesa Nacional de Garantías para la definición de medidas de protección, prevención y garantías de no repetición<sup>24</sup>.

## **7. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS**

### **7.1. Condiciones de acceso a la justicia**

La SG/OEA valora de manera positiva la inclusión en las bases del PND de estrategias tendientes a asegurar el acceso a una justicia eficaz, eficiente y efectiva, en particular en aquellos territorios donde ha persistido la ausencia del Estado y los vacíos de autoridad. Estas estrategias buscan fortalecer la presencia institucional, que permita afianzar la legitimidad democrática de las instituciones, la garantía y respeto de los DDHH, y la promoción de cambios estructurales en los territorios.

En este sentido, la SG/OEA reconoce los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano tendientes a fortalecer la presencia institucional en materia de justicia en los territorios clave para el posconflicto, a través de estrategias como las contenidas en el Plan Estratégico de la FGN (2016-2020)<sup>25</sup>. Las mismas, priorizan la intervención de 500 municipios del país durante ese cuatrienio teniendo en cuenta los delitos priorizados en todos los municipios del país, la presencia de organizaciones criminales en los territorios, las necesidades de fortalecimiento detectadas desde las diferentes seccionales y la necesidad de intervenir aquellos municipios con una situación especial de riesgo y vulnerabilidad en el marco del posconflicto.

Según lo informado por la institucionalidad, la FGN logró hacer presencia en 39 municipios. A agosto de 2018, se realizaron 833 traslados de personal de apoyo del CTI a direcciones seccionales y la tasa de esclarecimiento de homicidios llegó al 32% en las ciudades capitales, mientras que el promedio nacional fue de 28,78%.

La SG/OEA ha observado que, si bien la llegada de la institucionalidad ha significado distintos retos, poco a poco se ha ido consolidando, mejorando, en algunos lugares, la percepción de la rama judicial a nivel territorial. En cuanto a las instituciones judiciales, éstas han hecho presencia mediante la instalación de sedes de la FGN en donde antes no existían, como en municipios: Medio Baudó (Chocó), San Miguel (Putumayo), Fortul (Arauca), El Retorno (Guaviare) y Ricaurte (Nariño). Por su parte, en otros municipios donde no es tan clara esta presencia, especialmente en las zonas rurales, las Casas de Justicia están ampliando su accionar, tales son los casos de Pradera y Florida (Valle del Cauca), El Bagre (Antioquia), y, recientemente, en El Doncello (Caquetá).

---

<sup>23</sup> En esta sentencia la Corte Constitucional declara el estado de cosas inconstitucional frente a la población en condición de desplazamiento por considerar que existe una vulneración sistemática de sus derechos. A partir de allí imparte una serie de órdenes a entidades nacionales y territoriales con el fin de que sean atendidas las necesidades básicas de esta población.

<sup>24</sup> El reconocimiento de las múltiples violencias generadas por el conflicto armado y las dinámicas internas de violencia del país es la base para tomar medidas que protejan a las mujeres y las niñas.

<sup>25</sup> Dentro de las acciones a implementar en la estrategia, está la de nombrar fiscales en aquellos lugares del territorio nacional que no contaban con sedes de la fiscalía, asignación de fiscales adicionales cuando la carga laboral y la complejidad del trabajo así lo requiera y el fortalecimiento de metodologías de investigación y de trabajo interinstitucional.



Sin embargo, la SG/OEA llama la atención sobre la persistencia de tres aspectos que continúan limitando el acceso efectivo a la justicia. El primero se refiere a las dificultades de desplazamiento hacia los centros urbanos para adelantar las diligencias judiciales, debido a la ausencia, en varias zonas rurales, de inspecciones de policía, corregidores o acceso a jornadas de justicia móvil. Esto, sumado a las deficientes condiciones viales, de transporte y de seguridad. Estas situaciones se constatan en los municipios de Tierralta (Córdoba), Simití (Bolívar), Hacarí (Norte de Santander), La Paz (Cesar), San José del Guaviare y El Retorno (Guaviare), Puerto Rico y Cartagena del Chaira (Caquetá), Ituango y Remedios (Antioquia), Ricaurte (Nariño) y Orito (Putumayo).

El segundo aspecto es la ausencia de investigadores judiciales tanto de la FGN, con el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), y de la Policía Nacional, con la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (SIJIN), en municipios como Olaya Herrera (Nariño), El Bagre y Remedios (Antioquia), Vistahermosa (Meta), Caloto (Cauca), Solano (Caquetá) Arauquita (Arauca), Orito (Putumayo) y Pailitas (Cesar). Este hecho limita la resolución efectiva de los casos atinentes a delitos graves como homicidio, debido a que no se puede realizar la recolección de pruebas ni el levantamiento de cadáveres, teniendo que ser realizadas por familiares, Secretarías de Gobierno Municipales o incluso funerarias.

El tercer aspecto es el desconocimiento en parte de la ciudadanía de sus derechos y de la forma de acceder a la justicia formal. De manera particular, el acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual presenta dificultades y riesgos de revictimización por la desconfianza de las víctimas y sus familiares ante el sistema de justicia, dada la percepción de ineffectividad en la investigación y juzgamiento.

Adicionalmente, factores culturales como la vergüenza y la estigmatización que no se abordan desde un enfoque de atención psicosocial; el alto desconocimiento de funcionarias y funcionarios frente a los procedimientos a realizar en estos casos, incluso con población trans, específicamente mujeres; y la ausencia de mecanismos de articulación efectiva entre la justicia ordinaria y la jurisdicción especial indígena para la prevención, atención y tratamiento de estos casos, entre otros aspectos, mitigan la voluntad de acceso a la justicia por parte de las víctimas.

Frente a esto último, la SG/OEA llama la atención sobre los casos de violencia sexual que se vienen presentando en comunidades indígenas del departamento de Amazonas, específicamente contra NNA, jóvenes y mujeres. Actualmente, la FGN conoce más de 700 casos de violencia sexual perpetrados en el territorio, cifra que asciende paulatinamente demandando una atención prioritaria ante la vulneración de derechos de la niñez, la adolescencia y las mujeres, sin que se cuente con la capacidad para adelantar las investigaciones y el acompañamiento a las víctimas. A esto se suma la invisibilización del fenómeno dentro de las comunidades y la débil articulación entre la justicia ordinaria y la jurisdicción especial indígena que limita la garantía efectiva de derechos para las víctimas.

## **7.2. Justicia comunitaria**

Uno de los pilares para el descongestionamiento de la justicia y su efectiva respuesta son los Mecanismos No Formales de Justicia (MNFJ), los cuales incluyen los Comités de Conciliación de las Juntas de Acción Comunal (JAC), los conciliadores en equidad y las justicias propias ejercidas por los Consejos Comunitarios. Estos fundan la base para que los problemas de menor envergadura puedan ser resueltos al interior de las comunidades a través de procesos de diálogo o sanciones comunales.

En este aspecto, la SG/OEA valora de manera positiva que para el siguiente cuatrienio se proyecte el fortalecimiento de la justicia local y rural, y con ello la mejora al acceso efectivo de la ciudadanía a los diversos mecanismos de justicia, generando condiciones para una actuación

articulada. En este aspecto, la SG/OEA ha identificado que en los municipios de Tierralta (Córdoba), Cúcuta y Tibú (Norte de Santander), Simití y Santa Rosa del Sur (Bolívar), Medio Baudó (Chocó) Fortul (Arauca), y Calamar (Guaviare), los MNFJ están funcionando adecuadamente y tienen buena acogida dentro de la población. Así, por ejemplo, en el Medio Baudó el Consejo Comunitario Mayor cuenta con un reglamento interno sobre las medidas a tomar de acuerdo a la gravedad de los problemas y cuando estos exceden sus competencias, son dirigidos directamente a la justicia ordinaria para que ésta investigue e imponga la sanción correspondiente.

Sin embargo, será necesario continuar el fortalecimiento de estas figuras, dado que persisten dificultades en dos aspectos. El primero se refiere a la falta de capacitación de algunos conciliadores en equidad, quienes han manifestado, en distintos territorios, no contar con el conocimiento necesario para mediar los conflictos, hechos que le restan funcionalidad a la figura. Por otra parte, persiste la injerencia de las justicias de facto en la justicia comunitaria, lo que dificulta el funcionamiento tanto de los comités como de los conciliadores en equidad.

## **8. MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL**

La SG/OEA, como lo ha resaltado en sus dos últimos informes, reitera la importancia de la creación, alistamiento y puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Esto demuestra el compromiso vigente del Estado colombiano para poner en marcha contenidos importantes del Acuerdo Final.

La implementación del Acuerdo Final, en especial el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR o Sistema), tiene como principal desafío hacer realidad un principio mencionado de forma constante en el marco de las negociaciones: “Las víctimas están en el centro del acuerdo”. Este principio es relevante porque resume la razón de ser de las instancias y las medidas que componen el SIVJRNR y responde a las expectativas de las víctimas en relación con el proceso de transformación que conlleva el cumplimiento del Acuerdo Final.

Sumado a lo anterior, el SIVJRNR está llamado a responder de forma integral y coordinada. Si bien cada una de las instancias que lo conforman tiene competencias específicas, su trabajo se debe complementar con el que realizan las demás, desde la lógica de la integralidad. La garantía efectiva de derechos de las víctimas dependerá, en gran medida, de la efectividad de los canales de comunicación entre las entidades, la complementariedad de sus acciones y la no duplicidad de esfuerzos y procesos. Por tanto, la SG/OEA alienta a las entidades del Sistema a definir de manera prioritaria mecanismos y métodos de colaboración que estén interconectados por relaciones de condicionalidad e incentivos, especialmente en la primera fase de alistamiento programático.

Según lo informado por la institucionalidad, desde la puesta en marcha de la JEP se ha avanzado en la apertura de 5 macro casos<sup>26</sup>, se han recibido 168 informes de organizaciones sociales, víctimas e instituciones del Estado; 13.496 actas han sido suscritas por comparecientes; 11.675 personas están siendo sometidas a la JEP, siendo 9.687 de las FARC, 1.938 de Fuerza Pública y 38 denominados otros agentes del Estado. Asimismo, cuenta con 20 enlaces en los territorios y se avanzó en la elaboración de la guía para la presentación de informe, en tanto la guía de priorización y selección están en proceso de consulta previa. La comisión étnica y de género se encuentra en funcionamiento y se está conformando la comisión de participación y acceso efectivo de las víctimas.

---

<sup>26</sup> [1] Secuestro, [2] Pacífico Nariñense, [3] Ejecuciones Extrajudiciales, [4] Urabá y [5] Norte del Cauca.

Por otra parte, garantizar la participación efectiva de las víctimas, dar a conocer los mandatos y alcances de cada una de las instancias del Sistema y manejar las expectativas de las víctimas se erige también como uno de los principales retos. De igual forma, recoger la experiencia institucional y social de tantos años, aprovechando la información disponible, incluyendo la comprensión de las debilidades y la identificación de barreras, tales como la multiplicidad de fuentes de información, el subregistro de fenómenos como la desaparición forzada o la violencia sexual, entre otros, se constituyen en elementos centrales para el éxito del proceso.

En igual sentido, cada una de las instancias deberá contar con una estrategia de seguridad sólida que garantice no sólo la reserva, confidencialidad y salvaguarda de la información, sino que tenga un enfoque de protección a las comunidades y víctimas. Adicionalmente, debe observar las condiciones de vulnerabilidad de cada territorio y tener en cuenta los riesgos específicos de ciertos colectivos como las mujeres, los NNA, jóvenes, las personas con orientación sexual e identidad de género diversas, los grupos étnicos<sup>27</sup>, entre otros. De este modo, la implementación de cualquier acción en territorio no debería profundizar la situación de riesgo, las conflictividades, ni generar acción con daño ni revictimización.

De las tres entidades, la UBPD es la instancia con más rezago dentro del Sistema. Hasta agosto de 2018 recibió el presupuesto para comenzar a funcionar y actualmente adelanta la contratación de parte del equipo de trabajo. De igual forma ha empezado a mantener diálogo con diversas organizaciones sociales y actores, y adelanta la construcción de metodologías y plan de trabajo para el 2019. En este aspecto, la SG/OEA resalta la importancia de avanzar de manera decidida en la consolidación de esta instancia, garantizando para ésta y las demás entidades del Sistema, la adecuada asignación presupuestal para el desarrollo de sus funciones. La búsqueda de personas dadas por desaparecidas contribuirá como elemento reparador y restaurativo, así como un componente central en la lucha contra la impunidad.

Por su parte la CEV, tras el período de alistamiento, realizó el pasado 29 de noviembre su lanzamiento oficial. Esta instancia ha avanzado en la arquitectura institucional, la construcción de protocolos de funcionamiento para el desarrollo de entrevistas y acompañamiento psicosocial, la socialización de metodologías de trabajo a fin de recibir aportes para su ajuste y la definición de once macroregiones dentro la estrategia de territorialización, entre otras.

En cuanto a la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SaRVR) de la JEP, tiene como horizonte la garantía del acceso a la justicia de las organizaciones de la sociedad civil. La presentación de informes constituye la ventana de acceso a la justicia para que éstas pongan en conocimiento de la JEP los hechos que a su juicio violaron sus derechos dentro del marco del conflicto armado interno. Así mismo, se erige como un mecanismo de participación en los procesos judiciales.

En relación con lo anterior, la SG/OEA observa con preocupación una creciente percepción de limitaciones para el acceso efectivo a la justicia de aquellas víctimas que no pertenecen a organizaciones o colectivos, lo cual podría limitar sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Por lo tanto, es importante que a partir de las necesidades y expectativas de las víctimas se reconozca que dentro del SIVJNR, la JEP no es el único escenario de participación e incidencia, sino que se tienen que considerar los demás órganos y medidas que

---

<sup>27</sup> La SG/OEA valora de manera positiva y reconoce la importancia de la conformación de equipos de trabajo especializados para el abordaje del enfoque de género y étnico dentro de cada una de las entidades. En ese sentido, será fundamental que dichos equipos prioricen, de manera coordinada, la consolidación de estrategias, acciones y medidas que mitiguen el riesgo de los colectivos y grupos a su cargo y garanticen entornos protectores para llevar a cabo las acciones misionales.

conforman el Sistema, como elementos clave en la satisfacción de los derechos de las víctimas, así como la oferta de justicia ordinaria y mecanismos como la Unidad de Investigación y Acusación de la misma JEP.

Por otro lado, esta es una oportunidad para promover procesos organizativos, ya sea de acuerdo a la ubicación territorial de las organizaciones y/o a la convergencia en la tipología de victimizaciones, con el fin de procurar narraciones más globales y menos segmentadas del conflicto y así lograr estrategias prácticas para contrastar la información. Lo anterior también implica una oportunidad para el fortalecimiento de las organizaciones ya existentes. La SG/OEA resalta la labor de construcción de contextos por parte del Grupo de Análisis e Información de la JEP, la rigurosidad histórica y contextual de estos documentos serán factor determinante para una judicialización que responda a las realidades históricas y territoriales.

La SG/OEA reitera el llamado de contar con la experiencia y lecciones del proceso de Justicia y Paz en cuanto se refiere a la participación procesal de las víctimas en cada una de las etapas judiciales, así como en la metodología procesal de algunas diligencias como las versiones libres en lo que se refiere a la posibilidad de participación real de las víctimas a través de relatos y contrastaciones.

Por su parte, y atendiendo a los lineamientos del paradigma de la justicia restaurativa y el método dialógico que guía los distintos procedimientos que se desarrollan en el marco de la JEP, la SG/OEA resalta la necesidad de que la sanción propia se diseñe a partir de la identificación del daño, que atienda prioritariamente a las necesidades de las víctimas, que incluya las voces de todas las víctimas en cada territorio de manera diferencial y que se lleven a cabo acciones que les permitan salir de la situación de exclusión social que les ha provocado la victimización<sup>28</sup>.

Del mismo modo, será fundamental que la JEP se articule al sistema de obligaciones y deberes fundamentados en saberes restaurativos ancestrales de carácter colectivo y comunitario que trascienden las concepciones modernas de la pena restaurativa, para así contribuir y aportar a las relaciones interculturales e interjurisdiccionales con pueblos y comunidades indígenas.

## **9. CONDICIONES CARCELARIAS EN CONTEXTOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL Y POSCONFLICTO**

Desde el año 2006, la MAPP/OEA ha venido realizando visitas a diferentes centros de reclusión del orden nacional y municipal donde se encuentran personas privadas de la libertad por su relación o pertenencia a grupos armados ilegales. Esto con el objetivo de visibilizar algunas situaciones que se configuran como vulneraciones de derechos en materia de habitabilidad, acceso a salud, alimentación, condiciones de seguridad, educación, orientación vocacional, entre otras; centrándose en aquellas vulneraciones que se presentan de manera especial en contra de estas personas, por su relación y/o pertenencia a algún grupo insurgente.

La SG/OEA ha podido comprender, de las múltiples visitas realizadas a las cárceles colombianas, que estas albergan distintos grupos de personas privadas de la libertad, utilizando como criterio de diferenciación la pertenencia o no a un grupo armado ilegal. De esta forma, se encuentran aquellos que pertenecen a GAO, GDO, ELN y FARC, además de aquellos pertenecientes a grupos diferenciados por género y pertenencia étnica.

---

<sup>28</sup> En esa medida, es fundamental la articulación de la JEP con la UARIV, la ARN, URT y la ART; para que las acciones que se lleven a cabo se articulen con otras medidas que tienen fines similares.

En el orden interno de las cárceles, se encuentra establecido y delimitado en criterios autónomos de convivencia, la pertenencia a dichos grupos, pero no así en los lineamientos de la política criminal que regula los distintos aspectos de la ejecución de la pena y en sí la vida en prisión, lo que dificulta y repercute directamente en las actividades de resocialización. Adicionalmente, ha identificado que su tratamiento penitenciario no responde adecuadamente a las características criminógenas que ostentan los miembros de estos grupos que principalmente están relacionadas con las actividades delictivas de alto impacto político y social.

Por tanto, es importante avanzar en la definición de los componentes principales de un programa de tratamiento penitenciario y de reintegración específico, y establecer alternativas de acción para la organización de estos. Todo ello, en lógica y en el marco de una política penitenciaria enfocada en escenarios de posconflicto y construcción de paz.

## **10. RECOMENDACIONES**

### **10.1 Dinámicas relacionadas con el conflicto armado y la criminalidad**

- a. Al Consejo de Seguridad Nacional, revisar las clasificaciones de GAO y GDO, así como la Directiva 037 de 2017 del Ministerio de Defensa que caracteriza a los GAOR, con el objetivo de actualizar las estrategias para enfrentar estos fenómenos de acuerdo a las reconfiguraciones constantes que se dan al interior de estas estructuras ilegales, como atomizaciones, disputas o alianzas con otros actores.
- b. A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y al Ministerio de Justicia, continuar fortaleciendo las acciones que permitan atacar los medios de financiamiento de los grupos armados ilegales para evitar que la extracción de rentas de economías legales e ilegales siga alimentando su tendencia al crecimiento y la expansión, y afectando directamente a las comunidades más vulnerables.
- c. Al Ministerio de Defensa, fortalecer capacidad física y de personal instalado para el control territorial en zonas de frontera. Igualmente, desarrollar estrategias de ataque al crimen transnacional articuladas con gobiernos vecinos de modo que el control fronterizo se implemente bajo una estrategia en común, entendiendo que el fenómeno opera entre los Estados.
- d. Al Gobierno nacional, recoger las lecciones aprendidas de la experiencia de la UNIPPEP tanto en el marco del establecimiento y funcionamiento de los entonces Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización, actuales ETCR, como en las estrategias de transformación de conflictos sociales, con el fin de replicar los aspectos positivos de esas experiencias en territorios de alta complejidad.

### **10.2. Afectaciones a las comunidades y a liderazgos sociales**

- a. A la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA), activar mecanismos que permitan mitigar el riesgo de los NNA y jóvenes a ser reclutados, por medio del i) fortalecimiento del Programa de Generaciones con Bienestar del ICBF; ii) la ampliación de la territorialidad del Programa Mi Futuro es Hoy de la Consejería para los DDHH de la Presidencia de la República; iii) la generación de condiciones de atención integral a los NNA; iv) la creación de espacios de capacitación en DDHH, enfocado especialmente a los colegios por medio de las personerías municipales; v) el fortalecimiento de los establecimientos educativos y la proyección de estos como entornos protectores, haciendo especial énfasis en las zonas de difícil acceso y el aseguramiento de la cobertura educativa en estos lugares; y vi) la creación de ofertas que promuevan proyectos de vida, soportados en el ejercicio de sus derechos.

- b. Al Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo y Unidad Nacional de Protección (UNP), desarrollar una estrategia articulada de prevención y protección para líderes y lideresas sociales. De la misma forma, unificar un Sistema de información del Estado con cifras consolidadas de las diversas afectaciones a líderes sociales (homicidio, amenaza, desplazamiento, confinamiento, extorsión, secuestro, robo de información).
- c. Al Ministerio del Interior, incluir en la política de prevención de afectaciones a liderazgos sociales un apartado sobre funcionarios públicos. Especialmente diseñar medidas de protección y capacitación para funcionarios que operan en zonas con presencia de estructuras ilegales de modo que conozcan el manejo y rutas de apoyo frente a escenarios intimidatorios de grupos armados ilegales.
- d. A las instancias judiciales, incluir elementos como verdad, reparación y garantías de no repetición en los procesos judiciales de afectaciones a liderazgos sociales, contribuyendo a reducir la percepción de impunidad y al aumento de la percepción de judicialización efectiva en estos casos. En esta medida, el componente de verdad debería traer una intención clara por develar las estructuras criminales responsables de las afectaciones a líderes y lideresas sociales. Las garantías de no repetición, deben contener elementos claros de protección a las comunidades; y la reparación, estar orientada hacia el reconocimiento de la situación y no estigmatización de las reivindicaciones de las personas afectadas.
- e. A las instancias judiciales, desarrollar canales de comunicación con las víctimas y las comunidades, sin necesidad de revelar información que sea objeto de reserva en el marco de los procesos judiciales. Lo anterior, permite que las víctimas y las comunidades reciban información sobre el estado de las investigaciones, logrando con esto visibilizar las acciones judiciales adelantadas, el interés de la institucionalidad por el esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad. Esto se vería reflejado en una percepción positiva por parte de la sociedad frente a la judicialización efectiva de afectaciones a líderes y lideresas y así reducir los imaginarios alrededor de la inacción institucional e impunidad.

### **10.3. Política de reducción de cultivos de uso ilícito**

- a. A la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación, desarrollar una estrategia de comunicación asertiva con las comunidades que no lograron llegar a la etapa de implementación del PNIS, con el fin de aclarar dudas sobre el tipo de atención que recibirán en materia de reducción de cultivos de uso ilícito y acerca del futuro del PNIS en sus municipios. La comunicación fluida entre el nivel nacional y el local resulta imperiosa para desescalar la sensación de incertidumbre y desinformación de la población.
- b. A la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, avanzar en la construcción e implementación de un protocolo de seguridad que permita continuar con la ejecución del PNIS sin poner en riesgo los beneficiarios, funcionarios públicos ni miembros de la Fuerza Pública que apoyen la erradicación de los cultivos. Esto teniendo en cuenta un enfoque territorial que pueda adaptarse a las lógicas y realidades propias de cada una de las zonas priorizadas para el PNIS.
- c. A la ART y la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, desarrollar acciones de pedagogía y socialización con las autoridades territoriales de las rutas de articulación existentes entre el PNIS y el PDET y difundir dicha información con las comunidades, líderes, lideresas y organizaciones sociales. Así mismo, trabajar articuladamente en los municipios en donde confluyen sus programas.

### **10.4. Participación, diálogo social y dinámicas de conflictividad social**

- a. Al Gobierno nacional, ajustar la metodología para el funcionamiento de los espacios participativos, dando prioridad a la participación directa de las comunidades y sus

representantes, y aclarando el papel de las organizaciones de carácter municipal, regional y nacional. Es vital involucrar la pluralidad de actores sociales, evitando profundizar los desequilibrios en la dinámica social, procurando que exista sintonía entre las distintas instancias y las particularidades del territorio, fortaleciendo la capacidad de las autoridades locales para responder a las necesidades específicas.

- b. Al Gobierno nacional, poner en marcha el Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales, como un escenario de articulación interinstitucional liderado por el Ministerio del Interior en el nivel nacional, que involucra a las entidades departamentales y municipales. El fortalecimiento de este instrumento técnico de seguimiento periódico puede contribuir a la gestión preventiva de conflictos sociales y al abordaje dialogado de los mismos.
- c. Al Gobierno nacional, continuar operativizando el protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica, que permita atender estas situaciones bajo un enfoque preventivo, de derechos, diferencial y territorial que garanticen el pleno ejercicio de denuncia y movilización social.

## **10.5. Política pública de víctimas y paz territorial**

- a. A la UNP, adelantar un diagnóstico riguroso sobre la efectividad de las medidas individuales y colectivas adoptadas en favor de las comunidades étnicas que son objeto de protección por parte de la entidad y que han resultado víctima de afectaciones a la vida e integridad personal con ocasión a la reivindicación de sus derechos territoriales. Resulta recomendable que la entidad priorice el análisis de las observaciones y recomendaciones que provienen de las autoridades comunitarias, máxime cuando las medidas deben responder al principio general de enfoque diferencial como derecho fundamental de las comunidades étnicas.
- b. A la Fuerzas Militares, redoblar los esfuerzos para contener y posteriormente de manera articulada con la FGN judicializar las acciones de las estructuras armadas ilegales que afectan los territorios intervenidos por la política de restitución de tierras. Además, adelantar las labores de consulta con las respectivas autoridades tradicionales para coordinar el ingreso en los mismos y los operativos pertinentes. El despliegue militar necesario y las acciones adelantadas deberán enmarcarse dentro de los principios del DIH, las directrices internas sobre el particular, y especialmente, los principios de distinción, precaución y proporcionalidad.
- c. Al Ministerio de Defensa, establecer unidades policiales especializadas para el acompañamiento de diligencias de restitución de tierras, dotadas de distintivos especiales que las diferencien plenamente.
- d. Al Estado colombiano, 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.
- e. Al Estado colombiano, 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. Medidas que 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.

- f. Al sector de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación, propender una inclusión clara en el Plan de Desarrollo de las bases de una política gubernamental de asistencia, atención y reparación integral a víctimas que contemplen una clara transferencia de funciones desde la UARIV hacia otras entidades con programas sociales para la superación de las condiciones de vulnerabilidad.
- g. A la UARIV y otras entidades del Estado competentes, establecer lineamientos, rutas, procedimientos y procesos claros y oportunos para el restablecimiento de derechos de las víctimas, garantizando que la población afectada por el conflicto quede incluida en los programas sociales del Estado, que adicionalmente contemplen su inclusión como actores y participes de las economías locales y la visión de desarrollo de los territorios, como lo promulga las bases del PND.
- h. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Congreso de la República, propender por la asignación de recursos en el presupuesto nacional y en otros instrumentos de política pública para viabilizar la reparación integral para las víctimas, así como la UARIV, generar las disposiciones técnicas y administrativas que permitan cumplir con la ruta de reparación colectiva en el tiempo estipulado de los Sujetos de Reparación Colectiva y evidencias, así como avances céleres.
- i. A la UARIV, generar disposiciones de trazabilidad en la información y los procesos que permitan que los cambios de funcionarios y funcionarias no impliquen un mayor impacto en la ruta de reparación colectiva. Además, generar procesos de difusión sobre la Resolución 03143 de 2018 que permita a los más de 600 Sujetos de Reparación Colectiva conocer la reforma al programa de reparación colectiva.

## **10.6. Administración de justicia en los territorios**

- a. A la Fiscalía General de la Nación desplegar el equipo del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) en las sedes donde se carece de este o es insuficiente, igual que a la SIJIN respecto a la policía judicial, con el objetivo de fortalecer institucionalmente a los operadores de justicia en los territorios.
- b. Al Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) verificar la capacidad humana con la que cuentan las oficinas judiciales a nivel territorial, para que se cumpla lo estipulado en el Acuerdo de los Consejos Seccionales del CSJ en el que, en razón a las condiciones del territorio, se cuente en los juzgados con mínimo el Juez, secretario, citadores, escribientes y notificadores, si así lo exige. Además, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a los operadores territoriales, facilitar el acceso a la justicia de pobladores en las zonas rurales mediante la realización periódica de brigadas móviles en dichos lugares.
- c. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos del Viceministerio de Promoción de la Justicia, realizar talleres de capacitación en temas de conciliación a quienes implementan mecanismos no formales de justicia, ya sean en los comités de conciliación de las JAC, bajo la figura de conciliadores en equidad o la justicia propia de los Consejos Comunitarios.

## **10.7. Mecanismos de justicia transicional y condiciones carcelarias**

- a. A la JEP, tomar las medidas necesarias para garantizar el acceso efectivo a las víctimas. En lo procesal se recomienda favorecer la participación de las víctimas en todas las audiencias y diligencias y así se puedan establecer medidas para que todas las víctimas, sin ninguna distinción, puedan contrastar la información dada por los comparecientes, reconozcan o no



los hechos. Igualmente, tomar medidas que permitan a todas las víctimas, aun sin estar asociadas u organizadas, tener una respuesta judicial a las violaciones cometidas. En igual medida, resulta necesario continuar el fortalecimiento de los enfoques diferenciales, territoriales, étnicos, de género y etario.

- b. Al Gobierno nacional, coordinar la llegada gradual y progresiva de mecanismos de género contemplados en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final; generar estrategias de corto y mediano plazo que brinden atención diferencial y especializada en materia de derechos de las mujeres, enfoque de género y perspectiva interseccional a través de jornadas regulares de carácter interinstitucional; propiciar mecanismos de atención psicosocial con enfoque de género a las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en los territorios.
- c. Al Gobierno nacional, realizar una adecuada asignación presupuestal de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que acompañada de una ejecución transparente de recursos pueda constituir un salto significativo en la reconstrucción de la confianza hacia la institucionalidad, el desarrollo socioeconómico de los territorios y la consolidación de la paz.
- d. A la ART, reforzar estrategias de coordinación con las administraciones municipales y departamentales, con el fin de identificar oportunidades de colaboración y aprovechamiento de esfuerzos que permitan lograr objetivos de desarrollo más amplios. El fomento de esta coordinación puede producirse, por ejemplo, a través de la convocatoria de las administraciones territoriales a participar en los espacios de planeación de los PDET/PATR o mediante la identificación de oportunidades para integrar en los PDET/PATR elementos contenidos en los planes de desarrollo territorial de los respectivos territorios.
- e. Al Gobierno nacional, asegurar la articulación de los PDET/PATR con otros procesos, políticas y estrategias de transformación rural, como: el PNIS, a través de los PISDA, la política de restitución de tierras, los procesos implementados en el marco la política de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y restablecimiento de derechos territoriales implementado por la URT, el reordenamiento de la propiedad rural a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o las políticas de protección medioambiental reguladas, entre otras, por la Ley 2 de 1959.
- f. Al Gobierno nacional, ampliar sus esfuerzos políticos, institucionales y financieros para responder adecuadamente a las obligaciones frente a la materialización de las medidas de género del Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz. De manera especial, la dinamización de la Alta Instancia de Género de Gobierno (Decreto 1418 de 2018)<sup>29</sup>, así como su articulación y coordinación efectiva con la Instancia Especial de Género de la CSIVI. Igualmente, alentamos al Estado de Colombia para avanzar en la descentralización de las políticas de género y derechos de las mujeres, incluyendo el aumento de la representación política de las mujeres en los escenarios de poder y toma de decisión en lo municipal y departamental. Un buen síntoma de construcción de paz es aquel que registra mayores y mejores espacios de participación democrática y representación de mujeres en el ejercicio del poder.
- g. Al Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), implementar un programa de tratamiento penitenciario

---

<sup>29</sup> Decreto 1418 de 2018 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno”.

para personas privadas de la libertad vinculadas a actividades delictivas de alto impacto político y social que, por lo menos, tenga presente los siguientes componentes: articulación institucional del sistema penitenciario y carcelario, revisión de las herramientas legales, coordinación con entidades territoriales, incorporación de actores sociales y creación de un consejo interinstitucional para hacer seguimiento al tratamiento penitenciario.