

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G  
CP/doc. 5566/19  
30 octubre 2019  
Original: español/inglés

VIGÉSIMO SÉPTIMO 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)



**OEA** Más derechos  
para más gente

OSG/329-19  
24 de octubre de 2019

Antigua y Barbuda  
Argentina  
Bahamas  
Barbados  
Belize  
Bolivia  
Brasil  
Canadá  
Chile  
Colombia  
Costa Rica  
Cuba  
Dominica  
Ecuador  
El Salvador  
Estados Unidos  
Grenada  
Guatemala  
Guyana  
Haití  
Honduras  
Jamaica  
México  
Nicaragua  
Panamá  
Paraguay  
Perú  
República Dominicana  
San Kitts y Nevis  
Santa Lucía  
San Vicente y las Granadinas  
Suriname  
Trinidad y Tobago  
Uruguay  
Venezuela

Su Excelencia  
Embajadora Rita Claverie De Sciolli  
Representante Permanente de Guatemala  
ante la Organización de Estados Americanos  
Presidenta del Consejo Permanente  
Washington, D.C.

Estimada Embajadora,

Tengo el honor de dirigirme a Usted para solicitar, por su digno intermedio, al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, la presentación del XXVII Informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA) en virtud de la Resolución CP/RES. 859 (1397/04), en la cual la Organización de los Estados Americanos le solicita al Secretario General que informe al Consejo Permanente, de manera periódica, sobre las labores que realiza la Misión. Adjunto encontrará el informe en su versión en español. La versión en inglés se encuentra en proceso de traducción y será transmitida a la brevedad.

Reciba su Excelencia la seguridad de mi más alta consideración.

  
Luis Almagro  
Secretario General

Vigésimo séptimo Informe de la Mision de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA):  
[Enlace](#)

## **VIGÉSIMO SÉPTIMO 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 entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2019, período durante el cual se llevaron a cabo un total de 1.648 misiones en terreno, desarrolladas en 860 centros poblados pertenecientes a 205 municipios de 22 departamentos del país. Estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios. En este período se recorrieron un total de 289.769 kilómetros por vía terrestre y 6.032 kilómetros por vía fluvial.

El apoyo 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, Italia Países Bajos, Reino Unido y Suecia– quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión. Así mismo, la SG/OEA extiende su agradecimiento a Corea, Noruega, Suiza y Turquía por sus contribuciones; y a Argentina, Suiza, Suecia y Alemania por apoyar a la Misión a través de la modalidad de *secondments*<sup>2</sup>.

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

La SG/OEA agradece al Gobierno de Colombia por haber sido la sede del cuadragésimo noveno periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en el mes de junio, bajo el lema: ‘Innovando para fortalecer el multilateralismo hemisférico’. Asimismo, expresa su reconocimiento a la Asamblea General por la declaración de apoyo a la MAPP/OEA en el marco de la conmemoración de su décimo quinto aniversario de presencia en Colombia.

Durante estos años la MAPP/OEA ha aprendido a adaptarse a las dificultades que implica trabajar en medio del conflicto armado interno, en los lugares más vulnerables y alejados de la geografía colombiana. Se ha consolidado como una Misión de terreno que escucha el llamado del Estado colombiano y de las mismas comunidades, permitiendo ser eficaces en la comprensión objetiva de los fenómenos y en la formulación de recomendaciones respetuosas, con el fin de conectar las necesidades de las comunidades con las políticas de paz.

Este año se conmemoran 25 años de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como la “Convención Belem Do Para”. Ante la persistencia de la violencia contra las mujeres, y en el caso de Colombia de afectaciones asociadas a las dinámicas del conflicto armado y la criminalidad; así como el aumento de la violencia política y la violencia basada en género (VBG) contra mujeres en cargos de elección popular y en el ejercicio del liderazgo político y social; es necesario reivindicar el compromiso con lo establecido en la Convención, continuando con avances legislativos y la materialización de acciones específicas que garanticen la vida e integridad, así como el goce efectivo de derechos civiles y políticos de las mujeres.

---

<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.

<sup>2</sup> A través de esta modalidad se comisiona un profesional de su nacionalidad para que desempeñen funciones durante un tiempo determinado.

El primer año de gobierno del presidente Iván Duque ha estado marcado por el reconocimiento y revisión de las diferentes políticas de paz, con el fin de generar ajustes y establecer los principales enfoques y prioridades. Este tiempo ha comprendido un proceso de aprendizaje sobre los desafíos y retos en los territorios, así como de los riesgos y amenazas que pueden llegar a condicionar la estabilidad y la consolidación de la paz. La SG/OEA reconoce los esfuerzos adelantados por el Estado y el pueblo colombiano para avanzar hacia la construcción de bases sólidas para la paz y reitera su apoyo a Colombia, entendiendo la complejidad y envergadura que representa un esfuerzo de esta naturaleza.

Durante el periodo que comprende el presente informe se solventaron algunas discusiones que son parte de la complejidad del proceso de paz. En este sentido, las objeciones presentadas por el presidente Iván Duque a 6 artículos de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el mes de marzo, generó un escenario de debate político y evaluación institucional que terminó en la sanción y promulgación de la Ley Estatutaria que ratificó a la Jurisdicción como una herramienta clave para la construcción de paz y el efectivo goce de los derechos de las víctimas. La SG/OEA celebra el dialogo constructivo entre el Gobierno nacional y las autoridades de la Jurisdicción respecto a la asignación de recursos para este organismo, superando discrepancias políticas y aunando esfuerzos para su consolidación.

Otro hecho que generó expectativas y un arduo debate fue la continuidad de la figura jurídica transitoria de los Espacios Territoriales para la Reincorporación (ETCR) que finalizaba el 15 de agosto. Sin perjuicio de la ruta de transformación que se establezca para su continuidad, es vital que estos espacios sigan generando oportunidades de subsistencia, reconciliación con las comunidades y mejoras en las infraestructuras locales, que contribuyan a la reincorporación social, política y económica efectiva de antiguos miembros de las FARC-EP. Igualmente, es de suma importancia que se establezca la condición en la que se encuentran los más de 8.000 excombatientes<sup>3</sup> que no están en los ETCR, con el fin de ajustar alternativas y generar oportunidades para todas las personas que tengan una voluntad manifiesta de paz.

También ha generado preocupación e incertidumbre en los territorios, el anuncio de la puesta en marcha de diferentes estrategias para afrontar la problemática asociada a la presencia de cultivos de uso ilícito, combinando todas las modalidades posibles, incluida la erradicación forzosa por medio de la aspersión aérea con glifosato. La percepción del impacto negativo que esto podría tener, alerta sobre movilizaciones sociales en contra de la estrategia. Persiste la evocación a los daños que las fumigaciones con dicho herbicida generaron en el pasado, al tiempo que familias mantienen la voluntad de hacer la transición hacia la productividad lícita, incluso, aquellas que están enfrentando grandes obstáculos de carácter socioeconómico y de protección durante la implementación de los programas de sustitución de cultivos ilícitos. Ante este panorama, es relevante que se dé especial atención a aquellas propuestas y experiencias alternativas de erradicación que se están formulando en los territorios.

Asimismo, en el Congreso se dieron extensas discusiones para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022). En particular, la incorporación de las políticas de paz del Acuerdo Final dividió el debate entre quienes percibían que no había una inclusión directa de lo pactado, asignación de recursos ni metas concretas; y entre el Gobierno que reafirmaba su compromiso con la inclusión del “Pacto por la Construcción de Paz” con los pilares de equidad, legalidad y convivencia. La

---

<sup>3</sup> Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “ARN en cifras” junio 2019. Consultado en <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20junio%202019.pdf>

SG/OEA resalta la importancia de incluir acciones y estrategias que permitan allanar el camino hacia la paz, manteniendo el compromiso con las comunidades de los territorios y las víctimas, y hace énfasis en la necesidad de generar un seguimiento conjunto al cumplimiento de lo aprobado.

Justamente, una de las estrategias incluidas en el PND y que será prioritaria para el Gobierno nacional es la consolidación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro. En las 5 zonas establecidas se tiene como objetivo acelerar componentes de los Planes de desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), interviniendo de manera integral los territorios para mitigar las dinámicas violentas, al tiempo, que se promueve el desarrollo local. La MAPP/OEA acompañará y monitoreará esta iniciativa como parte de los esfuerzos por lograr la paz territorial y seguirá haciendo énfasis en la necesidad de incluir otros territorios que también necesitan la actuación del Estado con toda su capacidad.

Adicionalmente, la SG/OEA celebra la inclusión del medio ambiente como activo de la Nación en el PND, así como otras acciones afirmativas de protección del medio ambiente que ha adoptado el Gobierno colombiano como parte de la estrategia de reducción y prevención de las afectaciones ambientales que se han visto incrementadas, entre otras, por las dinámicas de criminalidad y el accionar de grupos armados ilegales. Y espera que la implementación de la estrategia de Zonas Futuro impacte positivamente y contribuya a disminuir la degradación ambiental, que constituye otro desafío para la construcción de paz territorial.

Por otro lado, la SG/OEA continúa identificando presencia y accionar de grupos armados ilegales y dinámicas de la criminalidad en los territorios, que generan afectaciones a las comunidades como homicidios, desplazamientos forzados, confinamientos e imposición de normas de convivencia. Estas dinámicas, de forma particular, siguen afectando a los líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos, comunales y miembros representativos de las comunidades.

Aun cuando al cierre de este informe, el Gobierno reporta un descenso en las cifras<sup>4</sup>, su exposición ante circunstancias que les generan vulnerabilidad permanece invariable. Las potencialidades de nuevas muertes y atentados persisten por el gran número de amenazas que se registran en su contra. Asimismo, se evidencia de manera alarmante que un número creciente de atentados y homicidios están siendo dirigidos contra mujeres lideresas.

Si bien la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha acompañado la puesta en marcha de múltiples y diversas políticas, instancias y mecanismos de nivel central y territorial para abordar los fenómenos de afectación a las poblaciones, como el Plan de Acción Oportuna (PAO); insiste en la necesidad de articular, armonizar y coordinar eficazmente las instancias y mecanismos del orden local y nacional existentes, con el fin de lograr una vinculación decidida de las gobernaciones y alcaldías, y garantizar la participación de las poblaciones afectadas.

La SG/OEA también llama la atención sobre la percepción de aumento de afectaciones contra servidores y servidoras públicas en algunas regiones del país, como es el caso de las amenazas que han recibido Personeros Municipales que ejercen las funciones de Ministerio Público. Esto evidencia la apuesta de los grupos armados ilegales por ejercer control social, afectando la presencia institucional y retando el ejercicio de la legalidad.

A lo largo del semestre, se presentaron diversas movilizaciones, mingas y marchas con la confluencia de organizaciones sociales, étnicas y campesinas, particularmente en los departamentos

---

<sup>4</sup> En el informe de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales “*Informe de Homicidios contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos 2010-2019*”, se reporta la cifra de reducción del 32%, “producto del comparativo entre los 88 asesinatos de líderes sociales registrados entre el 7 de agosto de 2017 y el 25 de mayo de mayo del 2018 en el gobierno anterior, con los 60 homicidios registrados entre el 7 de agosto de 2018 y el 25 de mayo de 2019 en el gobierno del Presidente Duque”.

de Cauca y Valle del Cauca. Su objetivo es la reivindicación, de movimientos cívicos y regionales, frente a la defensa del derecho a la vida, la protección del territorio, la implementación del Acuerdo Final y las garantías de seguridad. La SG/OEA observa que la activa y protagónica participación de la sociedad civil, en el marco de la protesta social legítima, constituye una oportunidad para privilegiar el diálogo social y la construcción de acuerdos. La atención y cumplimiento de éstos se traducirá indiscutiblemente en un fortalecimiento a la democracia del país.

La SG/OEA considera que la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición conforman herramientas claves para la construcción de la paz en Colombia y, particularmente, para el goce efectivo de los derechos de las víctimas; razón por la cual en todos estos años ha venido insistiendo en su posición central dentro del proceso de paz. Frente a este escenario la prórroga de la vigencia de la Ley 1448/2011 cobra especial relevancia para continuar garantizando, en el marco de sus disposiciones, la reparación integral de las víctimas.

De igual forma, el acceso efectivo de las víctimas a la JEP con el inicio de los procesos judiciales enfrenta dificultades al limitar su participación a través de colectividades e informes jurídicos, impidiendo el acceso a las víctimas individuales. Esto presenta una serie de retos relacionados con la generación de confianza y legitimidad en el proceso de justicia transicional. Asimismo, el desistimiento de antiguos líderes de las exFARC-EP afecta la efectiva judicialización de los máximos responsables impactando negativamente en la satisfacción de los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas.

En relación con la implementación de políticas de paz, se destaca la ejecución de más de 500 proyectos denominados “Pequeñas Infraestructuras Comunitarias” (PIC), obras de pequeñas y medianas infraestructura en el marco del desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las cuales se han integrado líderes y lideresas de las Juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales territoriales en la búsqueda por reducir las inequidades en los territorios más afectados por el conflicto. No obstante, las comunidades expresan preocupación frente a la falta de mayor socialización y divulgación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), y el atraso en la identificación y formalización de las tierras en zonas de alta conflictividad. Asimismo, son de preocupación las situaciones de inseguridad de funcionarios, funcionarias, contratistas, líderes y lideresas que han estado al frente de la construcción participativa de los PDET.

En el mismo sentido, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) avanza habiéndose ajustado el programa inicial con el fin de mantener el compromiso con las 99.097 familias vinculadas, y se ha creado una Hoja de Ruta para la estabilización con diversos componentes entre los que resalta las acciones en el PNIS y la Junta de Direccionamiento Estratégico, como máxima instancia de toma de decisiones frente a este tema. Si bien el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos tendientes a detener el aumento de cultivos de uso ilícito, todo indica que se presentarán nuevos desafíos cuando se opte por usar métodos de fumigación que encuentran una fuerte resistencia en las comunidades. La resiembra y las Minas Antipersonal (MAP) utilizadas por los grupos armados ilegales plantean a su vez grandes retos para el Estado en su conjunto.

En consecuencia, son manifiestas las altas expectativas que las comunidades tienen en la implementación de estas políticas que consideran trascendentes para los territorios. Algunas demandas de las comunidades son, por ejemplo, estrategias de comunicación efectiva y diálogo fructífero con los actores territoriales, como una práctica frecuente para informar los avances, los logros y las dificultades y para rendir informes consistentes sobre sus alcances. La SG/OEA alienta al Estado colombiano a explorar todas las opciones posibles para alcanzar una interacción eficaz entre comunidades y Estado, para no minar la confianza ni frustrar los anhelos de transformación de los territorios y sus realidades.

El segundo semestre de 2019 será un periodo dinamizado por la coyuntura de las elecciones regionales, contexto que puede exacerbar la polarización que ya existe en el escenario político. Igualmente, se podría incrementar el riesgo para personas que ejercen liderazgo en antiguas zonas controladas por las FARC-EP y para los candidatos y candidatas de las zonas más afectadas por la violencia o con poca presencia estatal.

La SG/OEA condena y lamenta los asesinatos de Karina García, candidata a la alcaldía de Suárez (Cauca) y Bernardo Betancurt, candidato a la alcaldía de Tibú (Norte de Santander), acaecidos en el mes de septiembre de 2019. Estos graves hechos suponen una violación a la democracia y al ejercicio político en Colombia y se constituye en un elemento de riesgo para el proceso político y electoral. En ese sentido, se renueva el llamado a las instituciones del Estado para garantizar la integridad de candidatos y candidatas, y adelantar acciones oportunas de prevención y judicialización.

Al respecto, organizaciones nacionales vienen denunciando los intereses de grupos armados ilegales que amenazan a candidatos y candidatas, intentan intimidar o constreñir el voto o incidir en la elección de representantes. 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.

El cumplimiento por parte de los partidos políticos del “Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral” es fundamental para garantizar de manera respetuosa el ejercicio de la democracia. A esto, debe sumarse la activación de todos los mecanismos existentes para prevenir escenarios de riesgo y sancionar irregularidades en contra del proceso electoral, tales como la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL).

La SG/OEA encuentra pertinente alentar a los actuales mandatarios y mandatarias locales a planear y ejecutar los procesos de cierre de gestión y empalme de sus administraciones, y a presentar informes sobre los avances, logros y retos para la consolidación de la paz. La transferencia del conocimiento que las administraciones salientes han alcanzado será un recurso valioso, que aprovechado por las administraciones que asuman el próximo año, permitirá seguir sumando a la construcción de la paz.

La SG/OEA mantiene su posición de que es necesario que la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) dé señales claras y concretas de sus intenciones de paz, lo que involucra necesariamente la liberación de todas las personas secuestradas y el cese del secuestro, las afectaciones a la población civil y atentados contra la infraestructura que producen enormes impactos ambientales, entre otros. A su vez, considera importante mantener abiertas las vías de diálogo que pueda eventualmente acercar posiciones y retomar las negociaciones de paz. La SG/OEA reitera su voluntad de contribuir a este proceso que conduzca a lograr la ansiada paz completa en el país.

Finalmente, en medio de las contingencias y desafíos que diariamente se presentan para consolidar la paz en Colombia, la SG/OEA hace un llamado a la comunidad nacional e internacional para seguir rodeando la construcción de la paz, valorando los logros alcanzados y, sobre todo, la voluntad de paz que todavía representa la mayoría de excombatientes que se acogieron al proceso. A través de la MAPP/OEA seguiremos apoyando al Gobierno nacional para continuar avanzando y profundizando los esfuerzos en aquellos temas pendientes donde posan diversos desafíos.

## **2. CONFLICTO ARMADO Y CRIMINALIDAD**

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

Durante el período comprendido en el presente informe, se continúan identificado diferentes dinámicas relacionadas con la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Respecto al Ejército de Liberación Nacional (ELN) se observó el desarrollo de acciones hostiles, de alto impacto, dirigidas



principalmente contra la Fuerza Pública<sup>5</sup> y la infraestructura petrolera<sup>6</sup>; las cuales se concentraron en zonas de presencia histórica del ELN. Estas acciones coincidieron con la inactividad de la mesa y las condiciones que ha establecido el gobierno para abrir un nuevo espacio de diálogo con el ELN.

Con relación a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo (AGC/Clan del Golfo) y Los Pelusos o Ejército Popular de Liberación (Los Pelusos/EPL), se identificó el incremento de disputas entre cada uno de estos grupos y el ELN, en contextos territoriales diferenciados, generalmente motivadas por el interés de controlar territorios con economías ilegales (narcotráfico, minería y contrabando); corredores estratégicos para el tráfico de personas, drogas y armas; y el interés por el control de rentas de economías legales, a través de cobros extorsivos.

Las subregiones del Bajo Atrato y Litoral Pacífico, y sus municipios de Riosucio y Juradó, respectivamente, en el departamento de Chocó, son dos de los lugares de mayor enfrentamiento armado entre las AGC/Clan del Golfo y el ELN. Esta dinámica que se viene registrando desde el año 2016 en el municipio de Riosucio e involucra también a Juradó, ha generado homicidios selectivos, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA), desplazamientos forzados, confinamiento de comunidades indígenas y afrodescendientes, control social y señalamientos.

En informes anteriores la SG/OEA ha llamado la atención sobre los impactos de la confrontación armada entre Los Pelusos/EPL y el ELN en la región del Catatumbo. El monitoreo de las dinámicas de esta zona ha permitido identificar que, en lo corrido de 2019, el ELN se ha posicionado en zonas que eran controladas por Los Pelusos/EPL, como El Tarra, Teorama, San Calixto y Hacarí, generando su repliegue hacia los municipios de la Playa de Belén, Abrego, zonas rurales de Cúcuta, Puerto Santander y Sardinata en Norte de Santander, así como hacia zonas del departamento del Cesar<sup>7</sup>.

Por otra parte, en la región del Bajo Cauca antioqueño se siguen presentando enfrentamientos armados entre dos facciones de las AGC/Clan del Golfo que se escindieron para conformar dos grupos. Por un lado, las propias AGC/Clan del Golfo y, por el otro, el Frente Virgilio Peralta Arenas, también conocido como “Los Caparrapos” o “los Caparros”. Al respecto, la SG/OEA alerta sobre los impactos humanitarios de estas confrontaciones sobre la población civil en zonas rurales de esta región. Aunque los niveles de confrontación han sido variados, las afectaciones han sido constantes y se han expresado a través de homicidios selectivos, control social y desplazamientos masivos.

Los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR)<sup>8</sup> continúan en proceso de reacomodo, buscando recuperar los territorios de los cuales salieron las FARC-EP en 2016 y 2017, tras la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en adelante Acuerdo Final. Los territorios donde más se percibe este reacomodo son el Norte de Antioquia, Arauca, Catatumbo, Sur de Córdoba y la Costa Pacífica Caucana y Nariñense.

En algunas regiones esto ha significado enfrentamientos con otro grupo armado ilegal, impactando a la población civil. Durante el mes de marzo, en el sur del departamento de Córdoba se presentaron enfrentamientos armados entre miembros de las AGC/Clan del Golfo e integrantes del GAOR Frente 18 que generaron desplazamientos masivos de habitantes de zonas rurales de Puerto Libertador (Córdoba) e Ituango (Antioquia) hacia el corregimiento Juan José del municipio de Tierralta (Córdoba).

En los municipios de Florida y Jamundí en el departamento del Valle del Cauca, así como también en el municipio de Corinto en el Cauca, se han dado enfrentamientos entre Los Pelusos/EPL y un GAOR de las FARC-EP autodenominado Columna Móvil Jaime Martínez; así mismo, se han

---

<sup>5</sup> En los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Arauca y Nariño.

<sup>6</sup> En los departamentos de Norte de Santander, Nariño y Arauca.

<sup>7</sup> En el mes de enero de 2019, en el municipio de Pueblo Bello (Cesar), la Fuerza Pública capturó a alias Pepe, considerado como el segundo al mando de Los Pelusos/EPL.

<sup>8</sup> Identificados en los territorios como disidentes de las FARC-EP

presentado secuestros y cobros extorsivos por parte de este grupo disidente<sup>9</sup>. En el municipio de Morales en el Cauca se han identificado enfrentamientos con otro GAOR de las FARC-EP, autodenominado Columna Móvil Carlos Patiño, al parecer, por controlar el territorio y los corredores de la cordillera occidental hacia el Pacífico Caucano.

En el departamento de Nariño, particularmente en la zona costera y fronteriza, se han identificado cambios en las dinámicas. Si bien este año inició con una reducción en los índices de criminalidad y de confrontación en Tumaco<sup>10</sup> y sus zonas rurales, producto de acuerdos promovidos por sectores comunitarios, se han presentado enfrentamientos entre el Frente Oliver Sinisterra (FOS) y un grupo liderado por alias “Contador”, conocido en la zona por tener un perfil enteramente narcotraficante, cuyas relaciones con las entonces FARC-EP eran estrictamente comerciales y funcionales al tráfico de estupefacientes.

En las zonas de frontera que colindan con Ecuador, Panamá y Venezuela, especialmente aquellas que eran controladas por la guerrilla de las FARC-EP, se identifica un interés del ELN y de los GAOR por controlar estas zonas. Para el caso de la franja fronteriza con Ecuador, al sur del departamento de Nariño, se percibe un incremento del control territorial por parte del ELN para el paso de armamento, explosivos, y el control de rutas para el narcotráfico. En los límites fronterizos con Panamá, particularmente en el municipio de Juradó, se han presentado enfrentamientos entre el ELN y las AGC/Clan del Golfo por el control de las rutas para el narcotráfico. Y en la frontera con Venezuela, se percibe el incremento del control territorial del ELN para el cobro por el paso de economías ilegales transnacionales.

En la zona costera del Pacífico, entre los departamentos de Valle del Cauca y Cauca, se perciben acuerdos de coexistencia entre el ELN, los GAOR, así como otros grupos presentes en la zona, para el control de rutas para el narcotráfico, el tráfico de armas y el control de zonas costeras donde existe explotación ilegal de minerales.

El grupo menos beligerante y de menos registro en el monitoreo realizado en este periodo es el reconocido por el Gobierno nacional como Los Puntilleros, con área de influencia en los Llanos orientales. Del monitoreo realizado por la Misión en el departamento de Vichada se percibe que, ante la presencia de grupos armados ilegales con los mismos intereses en actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico, tráfico de armas y contrabando de combustible, es posible que existan acuerdos que eviten las confrontaciones armadas entre el ELN y GAOR, así como entre el ELN y Los Puntilleros.

## **2.2. Afectaciones contra la población civil**

La SG/OEA observa con preocupación las dinámicas de reclutamiento forzado y vinculación<sup>11</sup> de niños, niñas y adolescentes (NNA) a grupos armados ilegales. Se ha identificado que la guerrilla del ELN continúa fortaleciendo sus filas reclutando NNA en zonas como el Catatumbo en Norte de Santander, y en municipios como Segovia en Antioquia, Santa Rosa del Sur y Simití en Bolívar, y Alto Baudó, Bajo Baudó, Bojayá, Riosucio y Juradó en el departamento del Chocó. Para el caso de estos dos últimos municipios, la SG/OEA resalta la existencia de casos de NNA provenientes de comunidades indígenas de los pueblos Embera Dóbida y Wounaan, que se encuentran en poder del ELN desde el año 2017, así como otros que fueron recuperados por la comunidad y están a la espera del restablecimiento de derechos por parte de la institucionalidad.

---

<sup>9</sup> Cabe mencionar que, según cifras del Ministerio de Defensa Nacional, el secuestro total (tanto simple como extorsivo) ha disminuido en un 40% a nivel nacional, entre el primer semestre de 2019 y el mismo periodo de 2018.

<sup>10</sup> Respecto a la alta intensidad de afectaciones que venía caracterizando a la zona

<sup>11</sup> De acuerdo con la Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO) de la Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, se entenderá por vinculación: “Cualquier forma de relacionamiento, acercamiento, aproximación a los niños, niñas y adolescentes para cumplir cualquier tipo de rol dentro o a favor de un GAO o GDO”.

Esta dinámica de reclutamiento forzado y vinculación también se genera en zonas de influencia de los GAOR, en particular en municipios como San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Solano (Caquetá); La Macarena (Meta); San José del Guaviare y Miraflores (Guaviare); Suárez y Corinto (Cauca); y Arauca y Arauquita (Arauca)<sup>12</sup>.

Indistintamente del grupo armado ilegal, se ha identificado que entre las estrategias utilizadas para promover la vinculación de NNA en las dinámicas de conflicto armado y criminalidad están: i) el ofrecimiento de dinero, armas cortas y artículos de lujo, ii) la atracción o enamoramiento a cargo de otros menores de edad o personas jóvenes, iii) convencimiento forzado a través de presión psicológica o invitaciones constantes y iv) amenazas de atentar en contra de la vida del NNA o su familia. Se destaca que los roles desempeñados dentro de las estructuras armadas van desde ejercer como puntos de vigilancia, cobrar extorsiones o vincular a otros NNA, hasta ser parte de las filas armadas de los grupos armados ilegales.

Por otro lado, se destaca que la presencia de Minas Antipersonal (MAP) Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) continúan siendo un riesgo inminente para las comunidades. Los dinamizadores de la proliferación de estas MAP/MUSE/AEI se presentan en territorios de confrontación de más de dos grupos armados ilegales o en áreas con extensos cultivos de hoja coca que pueden ser objeto de erradicación forzosa.

Aunque los esfuerzos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y Descontamina Colombia han tenido un impacto positivo y durante el mes de abril de 2019 se declararon 75 municipios libres de sospecha de MAP/MUSE/AEI<sup>13</sup>; la SG/OEA alienta a continuar realizando acciones de desminado en zonas que aún siguen siendo críticas como Hacarí, San Calixto y Teorama en Norte de Santander; Arauquita en Arauca; Riosucio, Carmen del Darién, Medio San Juan, Alto Baudó, Medio Baudó y Juradó en el Chocó; Puerto Libertador en Córdoba y el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera del municipio de Tumaco en Nariño.

Sumado a lo anterior, la SG/OEA ha venido observando el incremento en los niveles de riesgo colectivo de comunidades, especialmente indígenas y afrodescendientes, y organizaciones sociales, producto, por un lado, de la presencia y accionar de grupos armados ilegales quienes se disputan el control de los territorios y los réditos de las economías ilícitas generando a su vez masivas afectaciones a la población civil; y, por otro lado, como consecuencia del ejercicio reivindicativo de derechos y la visibilización en escenarios de interlocución con el Gobierno nacional.

En las zonas de frontera con Venezuela, Ecuador y Panamá se identifica un marcado escenario de riesgo colectivo. De manera especial, se llama la atención sobre la situación que se presenta en la Costa Pacífica Nariñense, el norte del Cauca, el municipio de Buenaventura (Valle del Cauca) y el departamento del Chocó; territorios que comparten la disputa territorial por parte de grupos armados ilegales interesados en obtener el control de corredores de movilidad y salida hacia el océano Pacífico, para el negocio de narcotráfico y tráfico de armas, generando afectaciones como la siembra de MAP, confinamiento y restricciones a la movilidad, desplazamientos masivos<sup>14</sup> y afectaciones a liderazgos sociales que impactan a la colectividad.

---

<sup>12</sup> De manera especial, en este departamento, se identifica vinculación y reclutamiento forzado de NNA y jóvenes, principalmente, de nacionalidad venezolana, perpetuado tanto por el ELN como por los GAOR con presencia en esta zona.

<sup>13</sup> Descontamina Colombia “*Gobierno Nacional entrega 75 nuevos municipios libres de contaminación por Minas Antipersonal*” Marzo de 2019. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2019/Paginas/190404-Gobierno-Nacional-entrega-75-nuevos-municipios-libres-de-contaminacion-por-Minas-Antipersonal.aspx>

<sup>14</sup> La SG/OEA ha observado la respuesta diferencial de las comunidades étnicamente diferenciadas, ante los factores y escenarios de riesgo. Por ejemplo, las comunidades afrodescendientes en su mayoría tienden a desplazarse masivamente ante un riesgo latente o inminente; mientras que la población indígena acude a procesos de resistencia en el territorio que configuran escenarios de confinamiento.

De igual forma, se identifican escenarios de riesgo colectivo en la región del Catatumbo, el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca Antioqueño producto de enfrentamientos entre grupos armados ilegales y el Ejército Nacional.

### **2.3. Afectaciones contra liderazgos sociales**

La SG/OEA valora los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano tendientes a garantizar la protección de liderazgos sociales, comunitarios y personas defensoras de los derechos humanos. En este sentido, se resalta la continuidad del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO), la territorialización del Pacto por la Vida, la conformación de espacios de confluencia para la estructuración de la política pública de prevención y protección de líderes, la continuidad de la Mesa Nacional de Garantías de Seguridad, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), el Comité Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), el inicio del proceso de reingeniería de la Unidad Nacional de Protección (UNP), la estrategia para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, entre otros.

Especialmente, se resalta la instalación de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Estabilización y la Consolidación<sup>15</sup>, encabezada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación que tiene como fin lograr la articulación eficaz y oportuna de la intervención institucional frente a situaciones de amenaza o afectaciones contra la población beneficiaria del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y la población en proceso de reincorporación, contemplando mecanismos de comunicación con el nivel territorial. Asimismo, se resaltan las acciones para incorporar a personas que ejercen liderazgos en el marco del PNIS, como población objeto del PAO.

Adicionalmente, la SG/OEA valora las acciones desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación (FGN), dentro de las cuales se destaca la priorización y creación de estrategias investigativas para los casos de homicidios contra líderes y lideresas sociales, el fortalecimiento territorial para la investigación de delitos perpetuados contra esta población y la creación de jueces especializados para el juzgamiento de los casos.

A pesar de las acciones desarrolladas por el Estado para prevenir afectaciones y proteger estos liderazgos y miembros representativos de las comunidades, la SG/OEA reitera su preocupación por la persistencia del fenómeno violento en contra de estas poblaciones en zonas como Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Norte de Santander y Nariño. Se requieren acciones renovadas y eficaces en materia de seguridad, control territorial, presencia permanente de la Fuerza Pública y presencia efectiva e integral de todo el Estado en los territorios, que permita mejorar de las condiciones de seguridad, sociales, económicas y el desarrollo integral en las zonas con altos índices de inequidad y débil presencia estatal que coadyuve a la transformación territorial.

Igualmente, la SG/OEA reitera la necesidad de articular, armonizar y coordinar eficazmente las instancias y mecanismos del orden nacional y local, con el fin de lograr una decidida vinculación de las gobernaciones y alcaldías y garantizar la participación de las poblaciones afectadas. En definitiva, la valoración de todos los esfuerzos estatales y sociales estará condicionada por la obtención de resultados concretos que se traduzcan en efectivas garantías de seguridad para la población de esos territorios.

A través del monitoreo y acompañamiento permanente en los territorios, la Misión ha identificado que las amenazas<sup>16</sup> e intimidaciones son la principal afectación en contra de esta

---

<sup>15</sup> Este espacio está conformado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional (UNIPPEP y Cuerpo Élite), Ejército Nacional (Comando Estratégico de Transición – CCOET), la Dirección de la Unidad Nacional de Protección, la Unidad de Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, la Agencia para la Reincorporación y Normalización.

<sup>16</sup> Las amenazas generalmente se dan por medio de panfletos, hostigamientos, llamadas o mensajes de texto.

población, y sin medidas efectivas de protección, seguridad e investigación, éstas se pueden traducir en nuevas agresiones en contra de la vida, la libertad e integridad de estas personas. Este es un fenómeno complejo que no se puede simplificar. La SG/OEA ha señalado, en informes anteriores, que el perfil de las víctimas se corresponde, mayoritariamente, con líderes, lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, pero también de líderes y lideresas comunales, de víctimas, indígenas, afrodescendientes, reclamantes de tierras y promotores de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Todas estas personas adelantan un importante rol de reclamo, denuncia y visibilización de las afectaciones en sus comunidades.

Respecto a las características del fenómeno, en el contexto actual, se ha identificado que la mayoría de las afectaciones contra los liderazgos fueron perpetradas por un autor desconocido o por miembros de algún grupo armado ilegal. Los escenarios de riesgo se concentran en lugares donde hay presencia de uno o varios grupos armados ilegales, sea que coexistan o que estén en medio de disputas por el control territorial, así como en territorios donde se implementan las estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito como la erradicación forzosa y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Adicionalmente, el reclamo de acceso a tierras y la defensa por el territorio también se configuran como un escenario de riesgo<sup>17</sup>.

La SG/OEA destaca que las medidas ordinarias de prevención y protección individual no son suficientes para garantizar la vida e integridad de los líderes y lideresas. Es vital que dichas medidas se adapten a las diversas realidades de las personas y los territorios, que en la mayoría de los casos son rurales y aislados, e incorporen enfoques de protección colectivos. Esto también implica que la justicia adecúe sus métodos de investigación y estrategias e incorpore las propuestas y planes de las comunidades, las autoridades locales y autoridades étnico-territoriales.

Sumado a lo anterior, la lucha contra la impunidad, así como la oportuna y adecuada administración de justicia juegan un rol fundamental en la problemática referenciada. Puntualmente, la investigación y sanción de quiénes son responsables constituye un elemento esencial para abordar el fenómeno. De igual forma, son elementos centrales la superación de obstáculos para el acceso a la justicia; la edificación de estrategias que involucren las distintas conductas cometidas contra los líderes y lideresas, no únicamente los homicidios; y la inmediatez y oportunidad del ente investigador en la recolección de elementos materiales de prueba y evidencia física<sup>18</sup> con la escena del delito.

La SG/OEA valora la estrategia de la Fiscalía General de la Nación en acercarse a las comunidades para lograr el esclarecimiento de los hechos, sin embargo, considera importante generar salvaguardas necesarias para los representantes de las comunidades que entablen una relación con los fiscales e investigadores. Las acciones investigativas y judiciales no deberán constituir nuevos escenarios de vulnerabilidad para los líderes, lideresas y comunidades.

#### **2.4. Afectaciones contra excombatientes**

Para este periodo, la SG/OEA destaca la continuidad de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la cual se encarga de coordinar las medidas de protección para excombatientes de las FARC-EP e integrantes del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) y sus familiares. Adicionalmente, se resaltan los esfuerzos adelantados por la Unidad Especial de

---

<sup>17</sup> Esto incluye la oposición al daño de la infraestructura petrolera en el Norte de Santander, la obstrucción de grandes proyectos que tienen alto impacto sobre los afluentes de agua y la biodiversidad en Antioquia, el rechazo a las actividades relacionadas con la minería ilegal y la perseverancia en los procesos de restitución de tierras en el Sur de Bolívar y la resistencia ante las actividades ilícitas, el uso de la tierra para la plantación de grandes superficies de monocultivos y a través de la férrea defensa de la legitimidad de las autoridades étnicas ligadas al territorio en departamentos como Cauca y Nariño

<sup>18</sup> Esta recolección suele ser deficiente en diversas zonas de Colombia, debido a las dificultades de acceso a los territorios.

Investigación de la Fiscalía General de la Nación, tendientes a esclarecer las afectaciones contra esta población<sup>19</sup>.

De igual forma, la SG/OEA resalta los esfuerzos adelantados por el Gobierno nacional para garantizar la seguridad de candidatos y candidatas de las FARC en las próximas elecciones regionales que se llevarán a cabo en el mes de octubre de 2019. Estos esfuerzos están siendo liderados por el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en articulación con la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), en el marco del Plan Nacional de Garantías Electorales.

Pese a estos avances, la SG/OEA continúa identificando afectaciones perpetradas contra personas que pertenecieron a las FARC-EP, en particular contra excombatientes de base, en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Nariño, Putumayo, Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Meta y Arauca. Estas afectaciones se han expresado a través de amenazas, desplazamientos forzados y homicidios, las cuales, además de afectar a las personas en proceso de reincorporación, también impactan a sus núcleos familiares.

En cuanto al fenómeno de afectación se han identificado distintos escenarios de riesgo. Por un lado, en los territorios donde existe presencia de uno o varios grupos armados ilegales se ha percibido el interés de estos grupos por vincular a excombatientes de las FARC-EP a sus filas, con el fin de utilizar su experiencia en actividades ilícitas o su entrenamiento militar; escenario que, aunado a vulnerabilidad económica y productiva de esta población, consolida un escenario de riesgo para la reincidencia.

Por otro lado, un segundo escenario se presenta cuando excombatientes tienen un rol de liderazgo. En este caso, han sido objeto de afectaciones por parte de grupos armados ilegales que se oponen a la consolidación de las FARC como partido político o son víctimas por parte de diversos actores ilegales que continúan atentando contra los liderazgos sociales en el país. Debido a esto, varias personas han optado por mantener un bajo perfil, con el fin de evitar posibles represalias y estigmatización, mientras que otras han decidido desplazarse para evitar acciones en su contra.

En este período, la SG/OEA lamenta la muerte de excombatientes<sup>20</sup>, entre ellos del excombatiente Dimar Torres Arévalo, asesinado en el mes de abril de 2019, en el municipio de Convención, Norte de Santander, y alienta a las autoridades competentes a investigar con celeridad estos hechos, juzgar a los responsables y deslindar responsabilidades institucionales. En esta coyuntura, se considera fundamental mantener y fortalecer los escenarios de interlocución entre las FARC y el Gobierno nacional, en aras de garantizar las medidas de seguridad acordadas, así como agilizar las medidas de prevención y protección requeridas para la seguridad de excombatientes y sus familias.

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

El Gobierno nacional promulgó la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, que en su planteamiento recoge la necesidad de abordar la seguridad desde un enfoque multidimensional para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales que amenazan la construcción de paz y la estabilización de los territorios. Al respecto, la SG/OEA valora

---

<sup>19</sup> De acuerdo con lo informado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación a la SG/OEA, a junio de 2019 se registran 115 homicidios de excombatientes de las FARC-EP, 16 tentativas de homicidio y 11 desapariciones forzadas; y la Fiscalía General de la Nación registra avances investigativos en 69 hechos, que corresponden el 48.59% de los casos registrados.

<sup>20</sup> En varias declaraciones públicas los dirigentes del partido FARC han referido que han sido asesinados 139 excombatientes desmovilizados, desde finales del 2016. Consultado en : <https://www.elespectador.com/noticias/politica/excomandante-de-las-farc-asesinado-era-el-mensajero-de-la-paz-articulo-860746>

que esta política busque concentrar los esfuerzos del Estado en la transformación estructural de los territorios y no solamente en su control militar.

De igual forma, se resalta la definición de cinco Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), ahora conocidas como Zonas Futuro, en Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales Aledaños, y Pacífico nariñense. La estrategia busca garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado en aquellos territorios más afectados por la presencia y accionar de grupos armados ilegales, desarrollando planes especiales para el fortalecimiento del Estado Social de derecho, dando prioridad a la prestación de servicios sociales y medidas reforzadas de protección a la población y el medio ambiente. Adicionalmente, se espera que las Zonas Futuro puedan acelerar la implementación de los PDET.

Por otra parte, la SG/OEA reconoce los esfuerzos adelantados por la Fuerza Pública tendientes a garantizar la presencia efectiva en los territorios. Entre estas, la instalación de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA N°.3) en la región del Catatumbo (Norte de Santander), la cual ha arrojado importantes resultados operacionales en el territorio. A pesar de los importantes esfuerzos generados para evitar la ocurrencia de acciones humanitarias, la generación de escenarios de confrontación con el ELN ha derivado en situaciones como desplazamientos masivos en el municipio de Teorama (Norte de Santander) y hostigamientos a las estaciones de policía de las cabeceras municipales de la región.

La Operación Orinoquía de la campaña militar Zeus ha tenido como principal resultado la baja, en el mes de febrero de 2019, de alias Rodrigo Cadete, uno de los líderes del GAOR en el departamento del Caquetá. Sin embargo, resalta que el impacto de este resultado no se ha reflejado en las condiciones de seguridad del departamento, pues continúan presentándose afectaciones como la extorsión, las amenazas, la vinculación de nuevos miembros y reclutamiento forzado de NNA, entre otros, por parte del grupo disidente.

De igual forma, se ha identificado que la operación “Atalanta” desarrollada por la Fuerza Pública, dirigida al control del ingreso de insumos, destrucción de laboratorios para el procesamiento de alcaloides, e incautación de marihuana y cocaína, ha tenido resultados operacionales como capturas de miembros del GAOR con presencia en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca; sin embargo, se resalta que el accionar del GAOR continúa dinamizándose en el territorio a través de la vinculación y el reclutamiento forzado de NNA.

En ese sentido, resulta fundamental que además de realizar acciones de despliegue militar, se concentren los esfuerzos en fortalecer los ejes de transformación estratégica planteados dentro de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, así como el enfoque de acción unificada e integral concebida en la estrategia de Zonas Futuro. De esta forma se logrará repercutir en una transformación estructural de los territorios y la mejora real y efectiva de las condiciones de seguridad en estos.

### **3. ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO**

La SG/OEA, durante el primer semestre de 2019, conoció la puesta en marcha de distintas estrategias adelantadas por el Gobierno nacional para afrontar la problemática asociada a la presencia de cultivos de uso ilícito. En este aspecto, se destaca la promulgación de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas (Ruta Futuro), la cual contempla acciones en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito, así como medidas tendientes a enfrentar las fases de producción y tráfico de droga, el consumo interno y la transformación de las zonas afectadas por este flagelo.

El Gobierno nacional ha destacado que la fórmula para reducir y eliminar la presencia de cultivos de uso ilícito es combinar todas las modalidades y estrategias posibles, incluida la erradicación forzosa por medio de la aspersión área con glifosato. Este planteamiento llevó a que, el 7 de marzo de 2019, se desarrollara una audiencia pública ante la Corte Constitucional para hacer el seguimiento a la Sentencia T-236 de 2017, resultando así en la suspensión de las fumigaciones áreas

con glifosato bajo el principio de precaución, debido a las posibles afectaciones en la salud humana y el medio ambiente.

Después de algunos meses de estudio y análisis, la Corte Constitucional emitió en el mes de julio de 2019, un fallo aclaratorio en el que mantiene las seis condiciones promulgadas en 2017 para la reactivación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea (PECIG), explicando que su interpretación no debe ser literal, especialmente en lo asociado a la demostración con certeza absoluta de la ausencia de daño a la salud y el medio ambiente por el uso de glifosato. En este sentido, la reanudación de la aspersión aérea quedó bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Estupefacientes, ente encargado de diseñar y emitir las regulaciones y proceso necesarios para la adecuada implementación de esta modalidad de erradicación.

Bajo este contexto, la SG/OEA reconoce que el desafío está en priorizar y apostar por estrategias que permitan la reducción sostenible del área cultivada y a la vez permitan la reconversión económica de los territorios, contemplando, además, acciones que tiendan a la desarticulación de estructuras criminales encargadas de dinamizar la producción y la comercialización de droga, así como al control de sustancias químicas e infraestructura para la producción, y la intervención frente al lavado de activos.

En materia de sustitución, la principal estrategia continúa siendo el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Durante el primer semestre de 2019, el Gobierno nacional realizó ajustes de reingeniería institucional y consecución presupuestal, necesarias para mantener el compromiso con las 99.097 familias vinculadas al programa en calidad de cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras de hoja de coca en 56 municipios de 14 departamentos<sup>21</sup>.

Entre los principales ajustes se destacan la reactivación de la Junta de Direccionamiento Estratégico, como máxima instancia de toma de decisiones frente al PNIS; y el diseño de la Hoja de Ruta para la estabilización como un instrumento de planeación y articulación entre los planes, programas y estrategias inherentes a la implementación del Acuerdo de Final, que buscan llevar a cabo una ejecución ordenada en el territorio colombiano.

Igualmente, se reconoce el fortalecimiento del PNIS a través de estrategias interinstitucionales de los sectores agricultura y medio ambiente, como Formalizar para Sustituir en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y el diseño de esquemas de uso sostenible de áreas ambientalmente estratégicas a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales.

Otro de los logros que la SG/OEA valora, son las acciones de coordinación y focalización de los recursos de cooperación internacional hacia programas de apoyo a las familias vinculadas al PNIS como una de las dimensiones en el marco de la implementación del Acuerdo Final. Un ejemplo de lo anterior es la revisión de la estrategia “Catatumbo Sostenible”<sup>22</sup>, que realizó el Grupo de Cooperantes de Colombia (GRUC) y el Gobierno colombiano, con el fin de promover una mayor articulación entre el apoyo de los países cooperantes y las prioridades del nivel nacional, departamental y municipal, en materia de estabilización en la región de Catatumbo, siendo la sustitución de cultivos de uso ilícito uno de los temas centrales de la agenda.

Con todo lo anterior, a nivel territorial, tras dos años de la puesta en marcha del PNIS, la SG/OEA ha percibido que persisten desafíos relacionados con desfases en la implementación de los diferentes componentes abarcados en el Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar. El principal desafío se concentra en la escasa sincronía entre la finalización de los pagos del ingreso laboral para

---

<sup>21</sup> UNDOC (15 de febrero de 2019). Informe Ejecutivo Consolidado N°16. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS

<sup>22</sup> Catatumbo Sostenible es un esfuerzo de coordinación interinstitucional liderado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación que busca articular los Gobiernos locales con las diferentes entidades del orden nacional y acercar la oferta institucional que permita transformar esta región del departamento de Norte de Santander.



el auto sostenimiento familiar y la puesta en marcha del componente de seguridad alimentaria y los proyectos productivos para la población cultivadora y no cultivadora. A esto, se suman otros factores, como las inconformidades con los operadores de la asistencia técnica y los retrasos en la atención a la población recolectora o gestores comunitarios.

La SG/OEA resalta la importancia de aclarar la situación de las familias que se encuentran suspendidas del programa por diversos factores<sup>23</sup>. Las notificaciones de las decisiones frente a las familias suspendidas, el establecimiento de un protocolo para su reactivación en el esquema de sustitución y la depuración de la población que no cumple con las condiciones para beneficiarse del PNIS, son otros de los asuntos pendientes en el corto plazo.

Otro elemento percibido por la SG/OEA se relaciona con el impacto de los retrasos en la atención a la población recolectora. En departamentos como, Arauca, Caquetá y Putumayo la población se ha trasladado hacia zonas con presencia de cultivos ilícitos para retomar las labores de recolección de hoja de coca ante la ausencia de otras fuentes de empleo. En ese orden de ideas, resulta pertinente avanzar con la atención de esta población, evitando la disponibilidad de mano de obra calificada para el desarrollo de este tipo de labores.

Como se ha señalado en informes anteriores, el inconformismo percibido en la población beneficiaria del PNIS ha conllevado al desarrollo de movilizaciones y protestas sociales con el fin de exigir celeridad en el proceso. Durante el primer semestre de 2019, esta dinámica se concentró en el Sur de Córdoba, el municipio de Ituango (Antioquia) y en algunos municipios de Caquetá como San José del Fragua, Puerto Rico, Florencia y La Montañita. A diferencia de las movilizaciones presentadas en años anteriores, en esta oportunidad la vocería la asumieron organizaciones sociales de base y de segundo nivel, con menor protagonismo de plataformas del nivel nacional.

La SG/OEA resalta que la presencia y actuar de grupos armados ilegales en regiones como el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca, en departamentos como Guaviare y municipios como Tumaco (Nariño), entre otros, han contribuido a los retrasos en la hoja de ruta del PNIS. En estos territorios, el esquema de sustitución se sigue percibiendo como un escenario de riesgo para cualquier tipo de población que esté involucrada en su proceso, incluso en zonas donde el programa no logró superar la fase de acuerdos colectivos.

En esta línea, se resalta la persistencia de afectaciones contra personas que promueven la sustitución de cultivos ilícitos; extorsiones o hurtos tras las jornadas masivas de pago del ingreso familiar de auto sostenimiento; restricciones a la participación en las actividades del programa y a la entrada a los territorios de instituciones relacionadas con la sustitución, al igual que homicidios a personas beneficiarias o liderazgos del PNIS: hechos ocurridos en Tumaco (Nariño) en el mes de marzo, y en San José de Uré (Córdoba) en el mes de mayo.

Como estrategia de respuesta, la SG/OEA celebra la construcción y puesta en marcha del Plan de Articulación de Acciones de Seguridad para la Población Objeto del PNIS, liderado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y coordinado a través de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Estabilización y la Consolidación, con la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) de las Fuerza Militares, la UNP, la Unidad de Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y la ARN.

Hasta el momento, en el marco del plan se han adoptado medidas en el municipio de Tumaco (Nariño) como talleres de autoprotección, creación de redes apoyo, mejoras en la conectividad de los territorios, modificaciones en los roles de los liderazgos frente a la operación de PNIS, ajustes en los procedimientos administrativos del programa, mecanismos de baja visibilidad para denunciar y

---

<sup>23</sup> i) inconsistencias en la categoría de afiliación o en las bases de datos oficiales de información socioeconómica; ii) retrasos en las visitas de verificación del cumplimiento de compromisos o inasistencia a las mismas; iii) levantamiento parcial o nulo de los cultivos; iv) dificultades para acreditar o poseer un predio para el desarrollo del componente productivo.

alertar y el establecimiento de las rutas de denuncia y atención por las autoridades. Se proyecta extender la estrategia a los municipios PNIS de Putumayo, Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Córdoba, durante el segundo semestre del 2019, con medidas adaptadas a las particularidades de cada territorio.

La erradicación forzosa, principalmente de cultivos de hoja de coca, es percibida por numerosas comunidades como una afectación directa a su economía, generando desconfianza hacia las instituciones del Gobierno nacional y riesgos por la oposición de los grupos armados ilegales, que en municipios como Tumaco se han materializado en la instalación y afectaciones por minas antipersonales (MAP) en contra de miembros de la Fuerza Pública y población civil.

Al respecto, la SG/OEA valora la construcción de una nueva versión de Ruta de Atención Diferencial para la comunidad de erradicadores de cultivos ilícitos, liderada por la dependencia Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA) adscrita a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y coordinada con la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional. Esto teniendo en cuenta que el personal erradicador ha sido una de las poblaciones más afectadas por estos artefactos explosivos durante el primer semestre de 2019, con un registro de aproximadamente 30 casos, la mayoría en Tumaco, Nariño<sup>24</sup>.

Bajo este marco, la SG/OEA conoció del desarrollo de algunas acciones de movilización y protesta social para frenar el avance de las jornadas de erradicación o aspersión terrestre en municipios como San Miguel y Puerto Asís (Putumayo), en Ituango (Antioquia), en Argelia (Cauca). En Putumayo se ha manifestado la posibilidad de que los grupos armados ilegales o estructuras dedicadas al narcotráfico, estén obligando a las comunidades a enfrentar a la Fuerza Pública para frenar las jornadas de erradicación.

Adicional a la afectación del territorio con los cultivos de hoja de coca, están los desafíos relacionados con la atención de la problemática asociada a la marihuana. En territorios del departamento de Cauca estos cultivos se están extendiendo a causa de presiones ejercidas por los grupos armados ilegales sobre las comunidades. Frente a esta dinámica, la SG/OEA alienta al Gobierno nacional a coordinar acciones con las autoridades étnico-territoriales, complementándolas con iniciativas de reconversión económica del territorio acordes con sus usos y costumbres.

A pesar de la ejecución del PNIS y las labores de erradicación forzosa, se reconoce la persistencia del cultivo de hoja de coca como la principal fuente de sustento y motor de la economía en varios municipios de departamentos como Chocó, Cauca, Putumayo y de subregiones como Catatumbo, y la zona de Cordillera y Pacífico Nariñense. Entre las múltiples causas asociadas a este fenómeno se reconoce que el cultivo de uso ilícito sigue presentando ventajas económicas en materia de comercialización y entrega réditos que otros productos no tienen, ante la existencia de necesidades socioeconómicas no atendidas; por otro lado, los grupos armados ilegales siguen incentivando o presionando a la población para que sostenga las plantaciones de coca; y, a que las estrategias de reducción vigentes no han aterrizado en estos territorios, permitiendo que el flujo de siembra y producción continúe.

En atención a ello, la SG/OEA exhorta a la institucionalidad colombiana a aprovechar las propuestas o dinámicas de sustitución que se están concibiendo desde el núcleo de los territorios afectados, blindándolas de la posible interferencia de los grupos armados ilegales y logrando consensos para afrontar la amenaza que representa la economía ilícita del cultivo de hoja de coca para la seguridad nacional y hemisférica.

---

<sup>24</sup> Descontamina Colombia “Base Víctimas por Minas” Año de corte 2019.

#### 4. CONFLICTIVIDAD Y DIÁLOGO SOCIAL

De acuerdo con los reportes del Centro de Diálogo Social y Convivencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), durante el primer semestre del año 2019 se presentaron 264 eventos<sup>25</sup> relacionados con la conflictividad social en Colombia. Como eje central del incremento en las acciones de conflictividad social se destaca el rol e importancia del componente político y reivindicativo de las tres principales movilizaciones registradas entre enero y junio de 2019: la Minga Indígena por la defensa de la Vida, el Territorio, la Justicia, la Democracia y la Paz, el Gran Paro Nacional y el Refugio Humanitario por la vida de líderes y lideresas sociales.

En estas movilizaciones confluyeron organizaciones sociales, étnicas y campesinas, que van desde organizaciones de base, hasta organizaciones de segundo nivel que cuentan con espacio político de interlocución con el Gobierno nacional; teniendo como principales puntos de la agenda: la oposición al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; las reivindicaciones de movimientos cívicos y regionales, y la exigencia de garantías frente al derecho a la vida de liderazgos sociales.

Al respecto, la SG/OEA destaca que en estos escenarios de movilización y protesta social se han generado altos niveles de visibilización ante los grupos armados ilegales de los liderazgos sociales que fungieron como interlocutores del Gobierno nacional, lo que se ha constituido en un factor de riesgo colectivo que ha impactado de manera individual y se ha extendido a los procesos organizativos, como es el caso de integrantes del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC).

La “Minga Indígena por la defensa de la Vida, el Territorio, la Justicia, la Democracia y la Paz” se constituyó en la de mayor duración en el pasado reciente, coordinada, a nivel político, por diferentes sectores campesinos, indígenas y ambientalistas. La Minga empezó como un escenario regional que se concentró en los departamentos de Cauca y Huila, y posteriormente, se configuró como una Minga Indígena Nacional, que involucró la participación de varias organizaciones indígenas regionales del país, principalmente de los departamentos de Valle del Cauca, Chocó, Nariño, Caquetá, Córdoba y Putumayo.

En esta Minga, además de las agendas reivindicativas de cada organización y sector participante, se consolidó una agenda nacional que incluyó tanto temas políticos como reivindicativos relacionados con la defensa del derecho a la vida, la protección del territorio<sup>26</sup>, la implementación del Acuerdo Final, las garantías de seguridad, el cumplimiento de acuerdos anteriores, las objeciones al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entre otros. Por su parte, el Gran Paro Nacional del 25 de abril y la iniciativa del Refugio Humanitario retomaron gran parte de los temas exigidos dentro de la Minga Indígena.

En materia de seguridad, durante el desarrollo de la Minga Indígena en el departamento del Cauca se presentaron retenciones de miembros de la Fuerza Pública en puntos de bloqueo de vías o territorios indígenas por parte de la Guardia Indígena, siendo en algunos casos, catalogados como secuestro por parte del Gobierno nacional; mientras que las autoridades indígenas lo percibieron como un ejercicio de control territorial ante la amenaza de infiltración en la protesta por parte de la Fuerza Pública<sup>27</sup>. Esta discrepancia motivó la suspensión temporal del diálogo entre el Gobierno nacional y las comunidades indígenas.

Así mismo, en los municipios de Miranda, Toribio, Suárez, Santander de Quilichao y Caldon del departamento del Cauca, se presentaron atentados por parte del GAOR del Frente 6 contra

---

<sup>25</sup> Información reportada al 4 de junio de 2019.

<sup>26</sup> Incluye temas como: las consultas populares para el tema minero energético, las autoridades indígenas como autoridad ambiental, prohibición de la fracturación hidráulica, la consulta previa como derecho fundamental y el campesinado como sujeto de derechos.

<sup>27</sup> En todos los casos fueron liberados, intercediendo la MAPP/OEA y otros organismos nacionales e internacionales.

estaciones de policía y hostigamientos a la Fuerza Pública, en medio de las concentraciones, el bloqueo de vías y los escenarios de diálogo.

Otro acontecimiento en materia de seguridad que afectó el desarrollo de la Minga fue la detonación ocurrida el jueves 21 de marzo de 2019 en zona rural del municipio de Dagua<sup>28</sup>, departamento del Valle del Cauca, que dejó como resultado ocho personas indígenas muertas y cuatro heridas<sup>29</sup>, días previos a la instalación de la Mesa de diálogo con el Gobierno nacional en el resguardo de La Delfina, municipio de Buenaventura.

A pesar de estos desafíos, la SG/OEA valora de manera positiva la disposición del Gobierno nacional de privilegiar el diálogo social como respuesta y vía de solución frente a las distintas organizaciones sociales que reivindican, en el marco de la protesta social legítima, el acceso a derechos y el cumplimiento de acuerdos y deudas históricas.

Los acuerdos logrados en las Mingas del Valle y Norte del Cauca durante el mes de abril de 2019 constituyen una referencia ejemplar que reafirma el camino del diálogo y del entendimiento. El cumplimiento de los compromisos mutuos completará el sentido del esfuerzo y cerrará el círculo virtuoso de esta vía pacífica y democrática.

En algunos de los espacios, la MAPP/OEA fue llamada en calidad de tercero para acercar a las partes fomentando acciones de confianza, moderar diálogos y gestionar el intercambio en un ambiente abierto y propositivo. La SG/OEA a través de la Misión pone a disposición sus recursos humanos y técnicos convencidos que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente; y que la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad, así como a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados del hemisferio.

Por otro lado, la SG/OEA continúa identificando desafíos actuales y potenciales en términos de conflictividad social relacionados con: (i) las estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito; (ii) el escenario medioambiental, (iii) el modelo de desarrollo minero energético, y (iv) conflictos étnico-territoriales en territorios colectivos.

En materia medioambiental, la conflictividad social empieza a cobrar cada vez mayor relevancia, especialmente en los temas relacionados con la ausencia de ordenamiento territorial y el impacto social de estrategias militares, que han visibilizado conflictos socioambientales centrados fundamentalmente en el fenómeno creciente de deforestación y la presencia de poblaciones campesinas al interior de áreas protegidas, Zonas de Reserva Forestal o Parques Naturales.

En el campo minero-energético, preocupa el incremento de la explotación ilícita de minerales, especialmente en las regiones de Bajo Cauca Antioqueño, Sur de Bolívar y la Amazonía. En ese sentido, las dificultades en los procesos de formalización, la actuación de las grandes empresas y la resistencia a las acciones del Estado en contra de la minería ilegal, continúan siendo un foco de tensión en los territorios, constituyéndose en conflictos no gestionados efectivamente, en zonas donde además se registra la presencia de grupos armados ilegales, interesados en el control de las rentas de estas economías.

Respecto al sector de hidrocarburos, persisten los reclamos de las comunidades que demandan mejoras en las condiciones de trabajo, la utilización de mano de obra local y la protección del ambiente, incluyendo en algunos lugares un total rechazo a cualquier tipo de intervención por parte de estas empresas. Así mismo, llama la atención los impactos medioambientales y de salud pública que se identifican como consecuencia de actividades extractivas y el rechazo a proyectos de

---

<sup>28</sup> La Jurisdicción Especial Indígena se encuentra realizando las investigaciones correspondientes sobre el hecho.

<sup>29</sup> Aunque para el momento de consolidación del presente informe se conoció que una de estas personas falleció en el hospital al que fue llevada.

construcción de represas e hidroeléctricas en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Meta y Putumayo.

Por otro lado, en territorios colectivos pertenecientes a comunidades étnicamente diferenciadas se identifican posibles escenarios de conflictividad social, incluyendo manifestaciones de xenofobia, debido al impacto de la llegada de población venezolana a sus territorios, especialmente en los departamentos fronterizos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño y Chocó. Asimismo, se han identificado dinámicas de conflictividad social en las franjas fronterizas con Ecuador, Perú y Panamá relacionadas con la explotación ilegal de recursos naturales<sup>30</sup> y problemas de seguridad alimentaria por el aumento de la pesca en ríos limítrofes.

## **5. SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN**

La SG/OEA considera que Colombia está ante la gran oportunidad de lograr los mayores alcances de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición con la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Al respecto, destaca la oportunidad que representa la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como herramienta de justicia y lucha contra la impunidad frente a graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario ocurridos en el marco del conflicto armado, contribuyendo al esclarecimiento de los hechos, así como al desmantelamiento de estructuras criminales y, por ende, aportando a las garantías de no repetición.

La JEP ha logrado avances significativos en la implementación del sistema de justicia transicional. Se valora la existencia de casos territoriales que permiten comprender los impactos diferenciados que tuvo el conflicto en distintos territorios, así como los patrones de actuación de los diversos actores. A la fecha se registra la apertura de siete casos, de los cuales los Casos 006 “Victimización de miembros de la Unión Patriótica por parte de los agentes del Estado”<sup>31</sup> y el Caso 007 “Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado”<sup>32</sup> fueron avocados durante el primer semestre del año. De igual forma se generó la ampliación del Caso 005 con la adición de municipios del sur del Valle del Cauca a los casos de los municipios del norte del Cauca.

De la misma manera se resaltan las acciones tendientes a garantizar la incorporación de los enfoques diferenciales en todas las labores de la Jurisdicción con actuaciones positivas como la conformación de la Comisión étnica, de género y, recientemente, la creación de la Comisión de participación. Se destaca la implementación de una política de incorporación de autoridades indígenas como intervinientes especiales, con algunas prerrogativas de actores procesales.

A pesar de estos avances, la SG/OEA ve con preocupación la persistencia de barreras de acceso a la justicia que históricamente han afectado a las comunidades y que perviven en el caso de acceso a la JEP como las dificultades para la llegada de la institucionalidad a los territorios más afectados por el conflicto armado y la criminalidad, el exceso de tecnicismos, la existencia de justicias de facto por parte de grupos armados ilegales, las dificultades para la recolección de material probatorio, entre otras. De igual forma, sigue existiendo desinformación y dudas en los territorios frente a la labor de la JEP, razón por cual resulta importante insistir en la divulgación y explicación clara sobre sus alcances.

En cuanto a la presentación de informes por parte de la sociedad civil, se ha identificado que las organizaciones en los territorios más afectados por el conflicto armado y las dinámicas de criminalidad son las que cuentan con menos capacidad para presentar informes, especialmente, por

---

<sup>30</sup> Minería ilegal, explotación de madera, impactos ambientales por derrame de crudo, entre otros.

<sup>31</sup> Abierto el 26 de febrero de 2019

<sup>32</sup> Abierto el 1 de marzo de 2019

las limitaciones que tienen para acceder a recursos tecnológicos, las dificultades y los costos de recolectar información en zonas dispersas y los riesgos que enfrentan en materia de seguridad.

Igualmente, se ha identificado en algunos casos que en los procesos de elaboración de informes se busca recoger información que ya ha sido recolectada a través de otros procesos, como la caracterización del daño en los escenarios de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales, los diagnósticos del daño en el marco de los procesos de reparación integral, justicia ordinaria y/o Justicia y Paz. En este sentido, la SG/OEA considera urgente avanzar en la articulación de la JEP con entidades como la Defensoría del Pueblo, la Judicatura, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Unidad de Restitución de Tierras en aras de generar canales expeditos para la obtención de la información, mitigar los riesgos de revictimización y no imponer cargas adicionales a las víctimas<sup>33</sup>.

Estas dificultades, sumadas al corto tiempo establecido para la presentación de informes<sup>34</sup>, pueden impactar en el acceso efectivo de las víctimas; sin embargo, se destacan las labores adelantadas por la Defensoría del Pueblo en materia de acompañamiento a informes y se alienta a las entidades competentes, especialmente a las que componen el Ministerio Público, a fortalecer los acompañamientos para la elaboración y presentación de éstos. En igual medida, será importante fortalecer la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) para aquellos casos que sean complejos de documentar como los delitos medioambientales, los delitos contra NNA o intrafilas, así como sus canales de protección a víctimas, con énfasis en medidas de carácter colectivo.

La SG/OEA también ha identificado retos relacionados con la acreditación en los procesos judiciales de la JEP, lo que implica, a su vez, limitaciones frente al acceso a la información de las versiones voluntarias y otras diligencias. Estas limitantes se evidencian en asuntos como la falta de conocimiento del trámite y la dificultad económica para conseguir y allegar la documentación a la JEP. Sumado a esto, la Jurisdicción se encuentra desbordada para lograr estas acreditaciones de forma más expedita. Bajo este escenario, se alienta a la Jurisdicción a tomar decisiones en términos de descongestión y a generar canales más accesibles para las víctimas en territorios apartados, con el debido apoyo estatal.

La SG/OEA hace un llamado para que exista una colaboración eficaz entre la JEP y Justicia y Paz, dado que esta última ha adelantado, a través de la Fiscalía General de la Nación, varios contextos que han sido nutridos por las magistraturas de Justicia y Paz y que en definitiva servirán para la construcción de contextos en la JEP. Al mismo tiempo estima necesario revisar el acervo probatorio de Justicia y Paz con el fin que este pueda nutrir los procesos adelantados en la JEP y se evite la duplicación de esfuerzos, que no sólo desgastan a las víctimas, sino que pueden generar contextos y resoluciones disímiles debido a la falta de información.

Sumado a lo anterior, continúan existiendo retos sobre la definición del diseño, implementación y monitoreo de las sanciones propias. En este aspecto, se requiere mayor claridad, especialmente frente a su carácter reparador/restaurador para las víctimas y la necesidad de articulación con otras instancias y programas, como PNIS, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los procesos de reparación integral, entre otros.

Asimismo, se considera necesario fortalecer la armonización entre las sanciones propias, los Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador (TOAR), el régimen de condicionalidad y el servicio comunitario para la paz de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). Al respecto, la MAPP/OEA ha entregado a la JEP un documento que recoge reflexiones, percepciones, normativa y jurisprudencia aplicable en materia de sanciones propias que pueda servir a la JEP y específicamente a la Sección de Reconocimiento a tiempo de dictar dichas sanciones.

---

<sup>33</sup> Al respecto, la MAPP/OEA ha realizado una guía metodológica que está sirviendo a varias organizaciones sociales que utilizan dichas herramientas para presentar informes ante la Jurisdicción.

<sup>34</sup> Marzo de 2020.

Por otro lado, la SG/OEA valora de manera positiva la apertura de once (11) Casas de la Verdad<sup>35</sup> por parte de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), así como el inicio del despliegue de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) con sus equipos territoriales<sup>36</sup>.

En un trabajo cercano con la CEV, la MAPP/OEA ha desarrollado un modelo de transferencia de conocimiento basado en las reflexiones y aprendizajes recolectados durante más de 15 años de trabajo, acompañando y monitoreando la implementación de distintos mecanismos de justicia transicional como la Ley 975/2005 y la Ley 1448/2011.

De igual modo, la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha desarrollado una estrategia amplia de acompañamiento, tanto a la llegada de la CEV a los territorios, como a las jornadas de levantamiento de información, en las que se han identificado diferentes retos, entre de los cuales se destacan la necesidad de establecer diferencias y complementariedad con el concepto de reparación administrativa, principalmente con la medida de indemnización, y la creación de condiciones adecuadas para recoger información que conduzca al esclarecimiento sobre lo sucedido con una perspectiva diferencial.

Para la SG/OEA resulta relevante el papel que tiene la documentación de las iniciativas de convivencia para construir procesos democráticos en las comunidades, así como generar mecanismos y protocolos tendientes a garantizar la seguridad de las comunidades y los funcionarios y funcionarias durante el desarrollo de esta labor. Por tanto, ha puesto a disposición de la CEV informes especiales con recomendaciones obtenidas durante el acompañamiento al levantamiento de información en la denominada ruta del dolor en el departamento del Vichada.

### **5.1. Coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena**

Uno de los retos que debe superar la JEP es desarrollar su trabajo de manera coordinada y fluida con la Jurisdicción Especial Indígena (JEI). Esto, no sólo por la necesidad de dar cumplimiento a la normativa en cuanto a los derechos colectivos de los grupos étnicamente diferenciados, sino también porque es una oportunidad única de generar nuevas dinámicas que contribuyan a la aplicación de una justicia integral, respetuosa de los sistemas ancestrales y que promueva una efectiva restitución del tejido social y la reconciliación nacional.

Por lo anterior, el proceso de coordinación JEP-JEI se percibe como una iniciativa que puede contribuir a perfeccionar y agilizar los procesos de coordinación a nivel nacional y a contribuir a que cada procedimiento se realice con una visión que vaya más allá de un enfoque diferencial y se convierta en un ejercicio de diálogo intercultural e interjurisdiccional. Con este propósito la MAPP/OEA hizo entrega durante este periodo de un documento preliminar sobre “Justicias indígenas y pluralismo jurídico restaurativo” que busca contribuir al debate y la generación de ideas en torno a la armonización entre la jurisdicción especial indígena y la JEP y pretende ser alimentado con las experiencias de la propia jurisdicción.

La SG/OEA reconoce que para lo anterior, la jurisdicción tiene dos fortalezas, por un lado, la presencia de magistradas y funcionarios indígenas que conocen la JEI, sus complejidades y sus manejos; y por otro lado, el interés expresado y latente de no cometer los errores de ejercicios de coordinación previos y, por el contrario, aprovechar los aciertos que se han dado en este marco, materializado en la Comisión Étnica que sesiona en la Jurisdicción y en la generación de protocolos de relacionamiento.

---

<sup>35</sup> Ibagué, Sincelejo, Villavicencio, Cúcuta, Popayán, Barrancabermeja, Cali, Valledupar, San José del Guaviare, Apartadó y Tumaco.

<sup>36</sup> Barranquilla, Sincelejo, Rionegro, Apartado, Barrancabermeja, Cúcuta, Villavicencio, San José del Guaviare, Puerto Asís y Cali.

Durante el periodo del presente informe, la SG/OEA valora que la JEP ha desarrollado varias diligencias de diálogo interjurisdiccional en el marco del caso 002 “Situación en Tumaco, Ricaurte y Barbacoas” y el caso 005 “Situación territorial en la región del Norte del Cauca y sur del Valle del Cauca”. La MAPP/OEA ha acompañado seis de estos ejercicios con autoridades indígenas de los pueblos indígenas Awá, Nasa y Misak en los municipios de Ricaurte, Tumaco y Pasto, en el departamento de Nariño, y Caloto y Pitayó en el departamento del Cauca.

Sin embargo, en el entendido de que el trabajo de la jurisdicción apenas comienza aún es posible blindar y mejorar algunos procesos en su interior, sobre esto es fundamental continuar el trabajo técnico, jurídico y cultural que contribuya delimitar el alcance de la “pertinencia étnica” que se manejará en los trámites y procedimientos. Adicionalmente, es fundamental generar consensos entre las salas, el tribunal, las unidades y los grupos de trabajo de la JEP para homogenizar en su interior el tipo de relacionamiento que existe con los pueblos indígenas. Será fundamental que el relacionamiento no esté ligado al interés particular de una sala o un magistrado o magistrada, sino que debe responder a una política de la entidad.

## **6. JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS**

La SG/OEA reitera su reconocimiento a los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano tendientes a fortalecer la presencia institucional en materia de justicia, la lucha contra la impunidad y el fomento de la cultura de la legalidad, a través de la seguridad efectiva y la justicia transparente.

En este aspecto, la SG/OEA destaca la labor de la Fiscalía General de la Nación (FGN), que a través de su Plan Estratégico (2016-2020), enfoca esfuerzos para impactar el crimen organizado, contribuir al fin del conflicto armado sin impunidad, mejorar el acceso a la justicia, y, fortalecer la acción penal en el territorio, a través medidas que buscan darles un lugar central a las víctimas y agilizar tanto los procesos investigativos como los canales para interponer denuncias.

En virtud del monitoreo adelantado por la MAPP/OEA durante el primer semestre de 2019, se identificó la presencia de institucionalidad en materia de justicia, a nivel urbano o rural, en 65 municipios donde la Misión tiene presencia. En esa medida, se han encontrado fiscales, corregidores, inspectores de policía, cuerpo de medicina legal, policía judicial o jornadas periódicas de brigadas judiciales que permiten a las comunidades acceder con mayor facilidad a los servicios de justicia. Así, por ejemplo, en municipios de alta conflictividad como Tibú (Norte de Santander) a principios de año fue instalada una sede de medicina legal que ha ayudado al avance en los procesos de investigación en el municipio.

A pesar de estos esfuerzos, la SG/OEA aún identifica debilidades institucionales que limitan la consolidación de una cultura de la legalidad y lucha contra la impunidad, relacionadas principalmente con la falta de personal suficiente en las fiscalías, la asignación de un cuerpo permanente de policía judicial que facilite las labores de investigación y la presencia de conciliadores en equidad. Esta dinámica se presenta especialmente en municipios ubicados en los departamentos del Cauca, Chocó<sup>37</sup>, Nariño, Putumayo y Bajo Cauca, donde la situación tiende a ser más crítica en las zonas rurales, debido a las dificultades geográficas para acceder a estos territorios y las difíciles condiciones en materia de seguridad.

Bajo estas circunstancias, diferentes tipos de actividades ilícitas resultan más fáciles de desarrollar, especialmente cuando en el territorio hay presencia y accionar de uno o varios grupos armados ilegales. Una de las más evidentes es la justicia de facto, es decir, aquellas imposiciones realizadas por grupos armados ilegales con el fin de controlar a la población a través de mecanismos como la extorsión, restricciones a la movilidad, el establecimiento de normas de convivencia o la resolución de conflictos comunitarios.

---

<sup>37</sup> Especialmente en el municipio de Sipí y San José del Palmar.



## 6.1. Jurisdicción Especial Indígena

La SG/OEA reconoce que el Estado colombiano en su conjunto ha impulsado acciones no sólo prácticas sino jurídicas en torno a la protección de los derechos colectivos de los pueblos étnicos, especialmente los pueblos indígenas, y celebra que se continúen realizando gestiones para la garantía de la autonomía jurisdiccional de estas comunidades. Asimismo, resalta el esfuerzo de las autoridades indígenas de los 102 pueblos reconocidos en Colombia por mejorar sus sistemas de justicia en el marco de su cosmovisión y generar cada vez más espacios de diálogo con las demás jurisdicciones nacionales.

Al respecto, se han identificado cada vez más procesos de justicia liderados por las autoridades indígenas; la formulación de planes de vida en los diferentes pueblos; la formalización de reglamentos internos y manuales de convivencia en los distintos cabildos, capitanías y resguardos; así como la implementación de alternativas ajustadas a los usos y costumbres en las comunidades como los Centros de Armonización Indígena o las Casas de Reflexión en los casos que ameritan la privación de la libertad de los comuneros.

Así mismo, la SG/OEA ha observado que existe una participación constante de los pueblos y la institucionalidad en las mesas departamentales interjurisdiccionales y que las organizaciones nacionales indígenas realizan un trabajo constante en el marco de la Comisión Nacional de Coordinación Interjurisdiccional entre el Sistema de Justicia Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN). Estos escenarios son una oportunidad para solucionar en la práctica las problemáticas estructurales y particulares que surgen de la falta de una ley de coordinación nacional.

La SG/OEA valora la generación de espacios de coordinación realizados en los Departamentos del Vaupés y La Guajira y las capacitaciones en jurisdicción especial indígena impartidas por la Fiscalía a sus seccionales. Así mismo, celebra la sesión de la COCOIN realizada en el primer semestre de 2019 con el objeto de hacer seguimiento a las dificultades relacionadas con casos de violencia contra mujeres, NNA y el acuerdo alcanzado allí para un plan de trabajo que incluye la discusión y viabilidad de temas como la consulta previa del Plan Decenal Étnico de Justicia, el Proyecto de la Ley de Coordinación y la generación de cinco mesas departamentales a lo largo del país en el presente año.

El avance en este sentido es fundamental si se tiene en cuenta que aproximadamente el 30 % del territorio nacional es territorio indígena<sup>38</sup> y un fortalecimiento en los mecanismos judiciales propios es un instrumento idóneo no sólo para mitigar los delitos y combatir la impunidad en los territorios, sino también como una forma de prevención y protección de los derechos de la población indígena, así como de prevención de conflictos intra y extracomunitarios.

La SG/OEA evidencia un progresivo fortalecimiento de la JEI, sin embargo, resalta que aún se ciernen grandes retos sobre los procesos de justicia de los pueblos indígenas que es importante visibilizar y continuar trabajando en torno a su superación.

El primero de ellos consiste en la persistencia de factores que en territorio condicionan el desarrollo de los procesos de justicia, como la presencia grupos armados ilegales. Esta presencia constante en los territorios indígenas condiciona y limita el accionar de sus autoridades y la efectiva aplicación de su sistema de justicia, pues ante estas estructuras organizadas y armadas no es posible realizar una judicialización efectiva de las personas que afectan las comunidades. Este no es un tema menor si se tiene en cuenta que se han registrado amenazas, intimidaciones y muertes de liderazgos indígenas relacionados con las actividades de estos grupos armados organizados en territorios étnicos.

---

<sup>38</sup> Según cifras oficiales del DANE, para el 2005 los resguardos titulados ocupaban una extensión aproximada de 34 millones de hectáreas, correspondientes al 29,8% del territorio nacional. DANE “*La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*” Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_eticos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_eticos.pdf)

El segundo reto tiene que ver con una cada vez más creciente aparición de actividades ilícitas que afectan el medio ambiente en los territorios de resguardos indígenas y parques nacionales naturales, así como las dificultades exponenciales que tienen las autoridades indígenas para poder ejercer justicia en esos casos. La SG/OEA ve con preocupación la cada vez más visible proliferación de actividades de deforestación para actividades de ganadería, el tráfico ilegal de especies, la extensión de cultivos de coca, la contaminación del agua y la explotación ilegal de minerales en resguardos. Estos territorios son violentados por su amplia extensión territorial en áreas de riqueza natural y biodiversa y la lejanía de estos terrenos respecto de los centros poblados.

Esta problemática que se presenta no es sólo un reto en el marco de la JEI sino también un desafío importante que debe trabajar la jurisdicción ordinaria y el Estado en aras a la protección de la riqueza natural. Sobre lo anterior la SG/OEA celebra el reconocimiento del medio ambiente como activo estratégico de la Nación y la consecuente iniciativa de protección denominada “Artemisa” liderada por el Gobierno nacional con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación, aunque en visible desarticulación con las autoridades indígenas presentes en gran parte del territorio a intervenir.

La SG/OEA considera importante que la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia puedan ahondar esfuerzos en materia normativa, investigativa y de judicialización con el fin de que se pueda hacer frente a estos delitos, y al mismo tiempo garantizar el desarrollo de una acción coordinada con los pueblos indígenas.

## **7. POLÍTICA PÚBLICA PARA LAS VÍCTIMAS Y LA PAZ TERRITORIAL**

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

La política pública de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales tiene como objetivo revertir las consecuencias del despojo, el abandono forzado y las afectaciones territoriales generadas con ocasión del conflicto armado interno colombiano. Representa para Colombia uno de los pilares centrales de la reparación integral a las víctimas y una herramienta para visibilizar el ejercicio de la violencia como respuesta al histórico problema agrario del uso y la tenencia de la tierra especialmente en el ámbito rural.

En ese sentido, la SG/OEA reconoce los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano que le han permitido un despliegue territorial importante en buena parte del territorio y resolver el 74,66% de las solicitudes habilitadas por el Ministerio de Defensa por contar con condiciones de seguridad, cifra que asciende al 58,68% del total de solicitudes presentadas<sup>39</sup>.

A pesar de estos avances, preocupa qué a escasos dos años del fin de la vigencia de la política pública, sin que se hayan presentado iniciativas legislativas de prórroga, la persistencia del conflicto armado en algunas regiones del país continúe impidiendo la intervención de 25.989 solicitudes (21% del total), cifra que podría aumentar teniendo en cuenta que, según fuentes institucionales, tan sólo hasta abril de 2019 se habían presentado 25 eventos de desplazamiento masivo en Catatumbo, Bajo Cauca antioqueño<sup>40</sup>, Arauca, Urabá chocoano y sur occidente del país en los que resultaron 7.123 personas victimizadas<sup>41</sup>.

Lo anterior permite inferir la ocurrencia de abandonos forzados que contrastan con el bajo número de solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas

---

<sup>39</sup> Unidad de Restitución de Tierras *Estadísticas de Restitución de Tierras-Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente* Julio, 2019. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

<sup>40</sup> En el municipio de Cáceres (Antioquia) el alto número de desplazamientos en razón a la presencia de actores ilegales en el casco urbano que buscan controlar el territorio generan un escenario propicio para el despojo y el repoblamiento de las viviendas abandonadas. En este sentido existe la necesidad de iniciar rutas de protección de bienes urbanos que favorezcan la protección material y jurídica del predio.

<sup>41</sup> Defensoría del Pueblo *Boletín Informativo #2* 1 de febrero-25 de abril de 2019. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Boletin-mayo-Desplazados-2019.pdf>

Forzosamente recibidas durante el mismo periodo que asciende a tan solo 823<sup>42</sup> siendo esta la cifra más baja desde que se inició la política<sup>43</sup>.

De manera preliminar, se ha identificado que la Unidad de Restitución de Tierras (URT) se habría abstenido de aplicar el Decreto 1167/2018, el cual contiene medidas que podrían ser consideradas regresivas respecto de los derechos de las víctimas, y, por el contrario, ha aplicado el principio pro víctima como parámetro de implementación. La SG/OEA considera que dicha decisión resulta positiva y reitera la necesidad de reforzar los esfuerzos de socialización masiva del proceso restitutivo en las comunidades y de las implicaciones de la norma que restringe la posibilidad del ejercicio de presentar solicitudes de restitución.

Así mismo, la SG/OEA celebra que Colombia cuente con un aparato administrativo y judicial robusto y extendido territorialmente que le ha permitido proferir 5.045 sentencias en la ruta individual y 14 a favor de comunidades indígenas y 2 afrocolombianas, víctimas de afectaciones territoriales. Sin embargo, llama la atención el alto grado de congestión judicial en la ruta individual que asciende al 64,29 % (17978 casos), 52 demandas étnicas radicas pendientes de sentencia y más de cien medidas cautelares que tienen la vocación de convertirse en demandas. Estas cifras resultan desalentadoras comparándolas con los avances obtenidos en 8 de los 10 años de vigencia de la política y teniendo en cuenta que, a diferencia de los últimos dos años, en el año 2019 no se profirió acuerdo de descongestión para la creación de juzgados temporales que reforzaran a los existentes.

La SG/OEA califica como positivo que la URT y entes territoriales<sup>44</sup> promuevan la creación de mesas técnicas de seguimiento y sesiones interinstitucionales de seguimiento a las órdenes proferidas en los procesos restitutivos<sup>45</sup>, especialmente de aquellas relacionadas con el restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas y afrocolombianas en cuyos territorios ha aumentado la presencia de grupos armados ilegales asociados principalmente al control del tráfico de drogas que imponen el control territorial y social, poniendo en riesgo la pervivencia física y cultural de las comunidades que ven diezmada su capacidad de ejercer soberanía alimentaria, el uso del territorio e impiden el desarrollo de sus planes de vida o etnodesarrollo.

Lo anterior es el caso de las comunidades indígenas Embera de Urada-Jiguamiandó, Nukak, el resguardo multiétnico Yaguara 2, las comunidades afrodescendientes de Jiguamiandó, Curvaradó, y Alto Mira y Frontera o las comunidades indígenas y afrodescendientes de la cuenca del río Baudó en donde a pesar de existir medidas cautelares a su favor persisten los cultivos de hoja coca, la minería ilegal, la deforestación y el acaparamiento de tierras por parte de colonos al interior de los territorios étnicos; así como el confinamiento, la instalación de MAP/MUSE/AEI, el reclutamiento de NNA, amenazas u homicidios selectivos de autoridades tradicionales que reprochan la baja efectividad de las medidas de prevención y esquemas de protección brindados por el Estado colombiano, ante lo cual reivindican el fortalecimiento de medidas de estrategias de autoprotección como las guardias indígenas.

Finalmente, la SG/OEA reitera la conveniencia de articular la restitución de tierras con otras políticas públicas como la reducción de cultivos de uso ilícito, desminado humanitario, programas de ordenamiento social de la propiedad rural que incluyen la formalización masiva de títulos, catastro multipropósito y la armonización entre figuras legales de protección ambiental, tal y como lo plantean

---

<sup>42</sup> Cifras Unidad de Víctimas. Corte 01/07/2019. Disponible en: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras?tema=40&subtema=41>

<sup>43</sup> MinTic *Datos Solicitudes de restitución según mes de presentación*. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Solicitudes-de-restituci-n-seg-n-mes-de-presentaci/qsrc-b3k4>

<sup>44</sup> Es el caso de la sesión interinstitucional de seguimiento a la Sentencia de restablecimiento de derechos territoriales del Consejo Comunitario de la cuenca del río Yurumanguí en la alcaldía de Buenaventura realizada bajo el liderazgo de la Secretaría de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca.

<sup>45</sup> Especialmente relacionadas con la construcción de viviendas, el desarrollo de avalúos catastrales, el desarrollo de infraestructura vial, la capacitación para la empleabilidad de los beneficiarios de las sentencias y el goce efectivo de derechos como la salud y la educación.

algunos de los PDET/PATR. Esto con el fin de generar una intervención de los territorios que permita tramitar en un ambiente de seguridad, y de manera amplia y participativa, los conflictos sociales relacionados con el uso y la tenencia de la tierra. Igualmente, para reactivar económicamente las regiones afectadas por el conflicto armado y desarrollar la infraestructura necesaria para la implementación de estructuras rurales productivas ambiental y socialmente sostenibles que permitan la transformación de la ruralidad colombiana hacia la paz y la consumación del Estado Social de Derecho.

## **7.2. Reparación integral a las víctimas**

Se definieron lineamientos para atender y reparar a las víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El documento confirma lo anunciado en el Informe Semestral XXVI, sobre la inclusión de las víctimas a los programas sociales diseñados para superar las condiciones de vulnerabilidad, bajo el Sistema de Protección Social<sup>46</sup> desde una lógica de eficiencia en el aparato estatal.

Aunque las víctimas coinciden con el Gobierno en que no se deben mantener procesos de asistencialismo y se deben superar las dificultades que tiene el Estado para materializar la política pública, no ven una postura garantista a través PND. Para las personas afectadas por el conflicto armado interno, el enfoque diferencial a las víctimas está débilmente reflejado en el PND, razón por la cual expresan su preocupación ante lo que consideran podría ser una regresividad en los derechos de las víctimas, ante una posible reducción de recursos destinados<sup>47</sup>, metas<sup>48</sup>, y ausencia de criterios claros de priorización o focalización<sup>49</sup>.

Por otro lado, faltando dos años para que se cumpla con la vigencia de la Ley 1448/2011, cobra especial relevancia la discusión sobre los avances que ha tenido la reparación integral. La SG/OEA alienta a retomar como insumo el informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas<sup>50</sup>, que alertó en 2018 sobre la desfinanciación<sup>51</sup> y la necesidad de generar acciones para superar los atrasos en su implementación con miras al año 2021. Esta coyuntura marca el debate sobre la prórroga o reforma de la Ley.

La garantía de los derechos de las víctimas debe ser salvaguarda, bien sea frente a una reforma de la Ley 1448/2011, escenario donde las víctimas ponen como requisito promover espacios de diálogo con ellas para debatir las modificaciones de la política pública que les atañe y así contribuir a la satisfacción de sus derechos<sup>52</sup>. También, ante un escenario de prórroga, en el que para la población afectada por el conflicto es indispensable que se garanticen los recursos económicos suficientes para avanzar en la implementación de esta<sup>53</sup>.

---

<sup>46</sup> Específicamente a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN).

<sup>47</sup> El PND reorienta los recursos de atención y reparación, reduce los montos de la reparación administrativa y no define recursos ni metas específicas para el acceso a derechos como la salud, la vivienda o la educación. “Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” tiene una asignación de 10.431 miles de millones de pesos y Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas cuenta con 1.213,6 miles de millones de pesos.

<sup>48</sup> Las metas de atención y reparación a las víctimas disminuyeron con respecto al cuatrienio pasado

<sup>49</sup> Pasan a ser atendidos por otras entidades del Sistema de Protección Social

<sup>50</sup> Conformada por la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

<sup>51</sup> El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2018-2021, es de aproximadamente \$129,29 billones de pesos constantes de 2018 Tomado de del Quinto Informe de Seguimiento al Congreso de la República, Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.

<sup>52</sup> Al respecto, en septiembre de 2018 se presentó una iniciativa de reforma desde el partido político Centro Democrático la cual está en la agenda de esta corporación.

<sup>53</sup> Existe una demanda vigente a la Ley 1448 en la Corte Constitucional, con el fin de que sus efectos sean prorrogados hasta 2030 y amparada bajo la sentencia T-25 de 2004 de la Corte y coincidente con las disposiciones del Acuerdo de Paz.

### **7.2.1. Reparación Colectiva**

La SG/OEA reconoce los esfuerzos institucionales adelantados para lograr la reparación integral. De acuerdo con lo informado por la UARIV, para el periodo comprendido entre el 1 enero 2018 al 31 de mayo 2019 fueron implementadas 724 acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) que materializan medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación, garantías de no repetición e indemnización. La implementación de acciones reparadoras ha permitido el cumplimiento total de los PIRC de 6 sujetos<sup>54</sup>; durante este mismo periodo, 18 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) formularon su PIRC y se elaboró el diagnóstico o caracterización del daño con otros 20 colectivos, de aproximadamente 600 SRC reconocidos hasta el momento.

Sin embargo, la reparación integral a las víctimas aún presenta importantes retos y desafíos, especialmente en los casos de reparación colectiva. Para inicios del año 2019, la SG/OEA evidenció la renovación de los equipos de funcionarios y funcionarias encargadas de interactuar con los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), lo cual propició una revisión de la ruta por medio de ejercicios de balance, bajo los lineamientos definidos en la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018<sup>55</sup>.

A pesar de ser un ejercicio parametrizado, para algunos Sujetos se trató de acciones repetitivas, que no redundan en un avance en la ruta de reparación. La SG/OEA continúa evidenciando retos tanto en la construcción de confianza entre la institucionalidad y los colectivos, así como en la disposición de recursos logísticos y financieros cuando los procesos colectivos así lo requieren para concretar medidas. Los Sujetos solicitan un avance efectivo de los procesos tendientes a su reparación colectiva, toda vez que han transcurrido 7 años de implementación de la ley y hay débiles avances, frente al total de colectivos que emprendieron la ruta.

#### **7.2.1.1 Sujeto de Reparación Colectiva: Organismos de Acción Comunal**

Los Organismos de Acción Comunal (OAC) son una forma de organización voluntaria, creada para liderar e impulsar procesos comunitarios, siendo su conformación y funcionamiento un manifiesto de participación y una expresión sobre la vida en comunidad. Los OAC están presentes en todo el territorio nacional, siendo la expresión organizativa más cercana a las dinámicas locales, reflejando lógicas barriales o veredales y es su expresión de base, las Juntas de Acción Comunal (JAC), la primera forma organizativa que conoce de manera directa los diferentes fenómenos, oportunidades y riesgos que se presentan para las comunidades desde lo local.

De forma natural, la sociedad retoma acciones de liderazgo para promover la resolución de conflictos y la organización de los territorios, e incluso el manejo de recursos. Esta visibilización de diferentes expresiones organizativas que se enmarcan en la protección de los intereses de la comunidad se convierte lamentablemente en un factor de riesgo ante la presencia de actores locales con intereses territoriales, económicos, políticos o sociales.

El momento de transición posterior a la firma del Acuerdo Final, el ritmo de la implementación de éste y la negociación propia con el ELN generaron vacíos en la regulación de espacios locales y, ante la perspectiva de un cambio, diferentes actores, legales e ilegales, consolidaron acciones propias de posicionamiento, siendo los OAC uno de los actores territoriales afectados por esta coyuntura.

La SG/OEA reconoce el decidido apoyo del presidente Iván Duque al sector, manifestado su respaldo a los comunales como una fuerza social importante para la dinamización del país. La activación de acciones concretas desde la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior y su respaldo en pronunciamientos políticos y espacios

---

<sup>54</sup> En el 2018 fueron cumplidos los PIRC en La Comunidad de Pita, La Comunidad Del Centro Poblado Guayabal de Toledo, La Comunidad de Santa Isabel, la Comunidad de la Cabecera Municipal de Mistrató y la Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de El Zulia; y para el 2019 se cumplió con el PIRC de El Tigre.

<sup>55</sup> Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

propios de la Acción Comunal, dan cuenta del interés que existe por trabajar de forma prioritaria con este sector de la población colombiana.

La firma del CONPES 3955 del 31 de diciembre de 2018<sup>56</sup>, así como la implementación de la convocatoria del Banco de Acciones Comunales, han impulsado lineamientos que buscan aportar a la cohesión social entre los miembros de las organizaciones comunales a través de la participación ciudadana y sentido de pertenencia hacia sus entornos y al medio ambiente, constituyéndose en iniciativas importantes para la reconstrucción del tejido social y un aporte efectivo para el desarrollo de la paz desde el ámbito territorial.

La SG/OEA resalta espacios como la Mesa de Seguridad Comunal creada por la resolución del Ministerio del Interior 1129 de 2018, donde las entidades del Estado analizan los retos en esta materia para los comunales bajo una perspectiva territorial y nacional. Sin embargo, alienta a definir acciones céleres desde el Estado para investigar y sancionar a los responsables de los 145 casos de amenaza, 68 homicidios, desplazamiento y estigmatización documentados por la MAPP/OEA entre octubre 2017 y el mismo mes de 2018, exhortando a prevenir y proteger a los liderazgos comunales de las afectaciones que son objeto en su territorio.

Durante el primer semestre del 2019 los OAC han avanzado en su ruta de reparación colectiva haciendo un balance de la información recopilada por todo el territorio nacional, reactivando su Comité de Impulso, validando por acta el modelo de toma de decisiones, y finalmente, estableciendo la dimensión colectiva del daño sufrido, lo cual llevó a plantear de común acuerdo entre la Unidad y los OAC la meta de culminar el diagnóstico de daño para el segundo semestre del 2019.

### **7.3. Participación en la paz territorial**

#### **7.3.1. Participación Efectiva de las víctimas**

Entre los meses de agosto y noviembre de 2019 se realizarán las elecciones para los integrantes de las Mesas de Participación Efectiva a Víctimas; este espacio fue creado por la Ley 1448/2011, reglamentado por el decreto 4800 de 2011, y desarrollado por distintas disposiciones administrativas de la UARIV<sup>57</sup>, por lo que cuenta con un marco de regulación amplio y estructurado. Al respecto, la SG/OEA resalta la relevancia de este espacio como la vía para que las víctimas incidan por medio de sus organizaciones, en la política pública que las atiende, incluyendo las y los representantes de las víctimas ubicadas en el exterior.

Durante el primer semestre de 2019<sup>58</sup>, la MAPP/OEA monitoreó diversos ejercicios de difusión de información implementados desde la UARIV, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo o Personerías) o la Pastoral Social, en los que se brindó información sobre las elecciones a la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas a las organizaciones de víctimas (OV) y a las organizaciones defensoras de víctimas (ODV). Para la SG/OEA estas acciones son altamente positivas para incentivar la participación y dar a conocer los derechos de las víctimas, así como el rol de las diversas instituciones en este proceso.

La SG/OEA evidenció este impacto en los ejercicios informativos y de capacitación en 8 departamentos con una cobertura de 18 municipios, en los departamentos de Arauca, Cauca, Cesar, Guaviare y Meta, municipios de Arauca, Piamonte, Palitas, San José del Guaviare y El Castillo, respectivamente, así como en los municipios de Belén de los Andaquíes, Curillo, San José del Fragua y San Vicente del Caguán en Caquetá y El Carmen, El Tarra, Ocaña, San Calixto y Villa del Rosario en Norte de Santander, y en Bolívar, Buenaventura y Pradera en Valle del Cauca.

---

<sup>56</sup> Estrategia para el fortalecimiento de la Acción Comunal.

<sup>57</sup> Resoluciones de la Unidad para las Víctimas 0388/13, 0588/13, 01448/13, 0828/14, 01281/16, 01282/16, 01336/16, 01392/16, 0677/17, 00250 de 2019).

<sup>58</sup> Las cifras actuales están basadas en el monitoreo entre 1 de enero y el 30 de mayo de 2019, para la versión final, estos datos deberán ser actualizados.

Sobresale el desarrollo de los talleres de capacitación y actualización sobre elecciones e instalación de mesas de participación de víctimas de orden municipal y departamental dirigida a personeros y personeras municipales y funcionarios de las Defensorías del Pueblo, implementados por la UARIV bajo un modelo teórico-práctico. Para la SG/OEA, estos esfuerzos institucionales generan claridad y destrezas para el momento de las elecciones y la instalación de las Mesas de Participación para el periodo 2019-2021, lo cual redundará en legitimidad sobre las personas elegidas y contribuye a la construcción de confianza con las instituciones.

La SG/OEA alerta sobre los riesgos para las víctimas y acciones efectivas para prevenir afectaciones y el desistimiento de su participación y, en general, para garantizar los derechos de las mismas. Se tiene conocimiento de amenazas a víctimas en los municipios de Fortul y Arauca (Arauca), Cáceres (Antioquia) y Valle del Guamuez (Putumayo) orientados a disuadirlos de su rol de representantes en estos espacios.

La SG/OEA agradece la invitación que se le realizó a la MAPP/OEA por parte de la Unidad para las Víctimas para acompañar el proceso de elección de los y las integrantes de la Mesa de Participación Efectiva en los municipios, departamentos y a nivel nacional, al tiempo que reitera su compromiso de aunar esfuerzos para que estas elecciones sean un ejercicio democrático y los espacios de incidencia de las víctimas tengan un impacto positivo frente a los retos identificados en el conocimiento de los integrantes de la Mesa sobre su papel, el buen relacionamiento con los entes territoriales, los procesos de transparencia en el uso de recursos y la independencia de la agenda de las víctimas frente a otros procesos de participación política, entre otros aspectos.

### **7.3.2. Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación**

Durante el primer semestre de 2019, la SG/OEA observó avances en la adecuación, conformación e instalación de los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación principalmente a nivel municipal, destacando la determinación de la OACP en el impulso, dinamización y gestión de estos espacios de participación.

En el municipio de Samaniego (Nariño), diversos sectores de la sociedad civil y la administración municipal consideran al Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia un espacio de diálogo e interlocución sobre los asuntos de paz, reconciliación y convivencia del municipio; sin embargo, en este período su funcionamiento se vio afectado por el asesinato de la personera Paula Andrea Rosero Ordóñez, perpetrado en el mes de mayo de 2019, quien fungía como presidenta del Comité Ejecutivo.

La SG/OEA destaca y conmemora el rol de Paula Andrea, quien trabajaba de manera cercana en la promoción de la participación, la garantía de los derechos de las mujeres y la comunidad de Samaniego. Este condenable hecho no sólo terminó con la vida de la servidora pública, sino que afecta el tejido social del territorio, limita el acceso a derechos de la comunidad y tiene un efecto amedrentador, principalmente hacia el liderazgo social y político de las mujeres.

Por su parte, en el municipio de San Pablo, ubicado al Sur del departamento de Bolívar, el Consejo Municipal de Paz, Reconciliación y Convivencia se impulsó desde la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas. Para su creación ha sido clave la articulación entre diversos sectores de la sociedad civil y el apoyo decidido de la administración municipal. Al respecto, la SG/OEA ha observado que se requiere capacitar tanto los sectores de la sociedad civil como la institucionalidad sobre el alcance y la potencialidad del espacio.

Al mismo tiempo considera que, ante la multitud de espacios de participación que existen a nivel territorial, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia tienen el potencial para ser un espacio que permite una interlocución entre los sectores de la sociedad civil y la institucionalidad sobre asuntos que los afectan en el territorio.

### 7.3.3. Participación de las mujeres en la paz territorial

La construcción de bases sólidas para la paz requiere de mayores y mejores espacios de participación democrática, amplia, plural e incluyente, que considere y garantice, entre otros aspectos, la representación y participación de las mujeres en el ejercicio del poder. Por lo anterior, la SG/OEA celebra que el Estado colombiano, a través de sus diferentes ramas del poder público, muestre visibles avances en la representación política y diversa de las mujeres en espacios de toma de decisiones, incluyendo algunos determinantes en la implementación del Acuerdo Final.

Frente a los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRGN), se destaca que el sistema de selección haya contribuido a reducir la brecha de género desde una perspectiva interseccional y territorial y romper el techo de cristal en los cargos de decisión en sus instituciones. Al respecto, se resalta la labor que viene adelantando la JEP donde el 53% de las magistradas son mujeres; la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) con 5 mujeres de los 11 cargos a magistratura y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) con una mujer a cargo de la dirección. Estos mecanismos han definido dentro de sus principios, políticas y rutas de implementación, dispositivos para materializar el enfoque de género en su quehacer, lo que se considera inédito en los procesos de transición.

Igualmente, sobresale la conformación y el papel desempeñado por la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República. Considerando su importancia y la entrada en vigor del Estatuto de la Oposición<sup>59</sup> la SG/OEA celebra que de la Comisión Legal hagan parte senadoras y representantes a la Cámara de 10 fuerzas políticas incluyendo partidos y movimientos políticos de gobierno, independientes y de oposición.

Sumado a lo anterior, se realiza la labor de la Instancia Especial de Género de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), de las Organizaciones de mujeres y de la Red de Alcaldesas por la Democracia y la Paz, determinantes y veedoras de la respuesta del Gobierno a los compromisos con los derechos de las mujeres y la paz dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

La SG/OEA observó que los escenarios de construcción y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en particular del “Pacto de Equidad para las Mujeres”, estuvieron ambientados por una deliberación activa y democrática. En efecto, algunos de los actores de Gobierno, Congreso y sociedad civil mencionados, jugaron un papel determinante y expusieron posiciones divergentes frente al deber ser de la gobernabilidad, gobernanza y garantía de los derechos de las mujeres, el avance en la equidad de género y la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.

Resultado de esa deliberación y dejando retos importantes frente a la generación de acuerdos y diálogo social en torno al tema, el Pacto de Equidad para las Mujeres fue aprobado con 5.400 millones de pesos asignados transversalmente en el Plan Plurianual de Inversiones<sup>60</sup>. En el articulado existen cuatro numerales<sup>61</sup> que tienen relación directa con las políticas de equidad de género y la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final. Sumado a esto, se observa que 3 de más de 12 proposiciones presentadas por la Comisión Legal para Equidad de la Mujer y algunas plataformas de mujeres quedaron mencionadas en el articulado, relativas al Sistema Nacional de Mujeres, el Sistema Nacional de Cuidado y el Plan de Acción de la política con énfasis en mujeres rurales.

---

<sup>59</sup> Ley 1909 del 9 de julio de 2018 “Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”.

<sup>60</sup> Texto definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de Ley No. 311 de 2019 Cámara -227 de 2019 Senado “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

<sup>61</sup> Art. 122 relacionado con el trazador presupuestal para la paz; Art. 123 trazador presupuestal para la equidad de la mujer; Art. 124 Sistema Nacional de las Mujeres y Art. 281 Hoja de Ruta Única.



La SG/OEA resalta los lineamientos técnicos y de política contenidos en el documento final de bases del Plan Nacional de Desarrollo, y en concreto, los objetivos asociados al fortalecimiento de la institucionalidad de género en Colombia, la participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones, la inclusión de las mujeres rurales como agentes de transformación en el campo y, la equidad para las mujeres en la construcción de paz.

Al mismo tiempo, advierte sobre cinco retos frente al desarrollo del Pacto por la Equidad de la Mujeres y su relación con el Pacto por la construcción de la paz. El primero se asocia con los riesgos sobre la transversalidad del enfoque de género, para lo cual es necesario combinar herramientas de política que incluyan con acciones específicas la transversalidad, como la creación de institucionalidad de género en las entidades nacionales y entes territoriales y la definición de mínimos de asignación presupuestal específica y programas para las mujeres y la construcción de paz local.

El segundo reto obedece al tránsito que supone la visión macro de implementación del Acuerdo Final contenida en el Plan marco de implementación y la desarrollada en la actual Política de Estabilización y Paz con legalidad. Para algunas organizaciones de mujeres y congresistas integrantes de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, los avances frente a las medidas afirmativas para incorporar el enfoque de género y la perspectiva interseccional podrían verse restringidas con la nueva visión de política para la estabilización. Un ejemplo es la divergencia de concepciones, entre el Gobierno nacional y sectores de mujeres incluyendo la Instancia Especial de Género de la CSIVI, frente al concepto de garantías de seguridad y no repetición.

El tercer reto corresponde con la necesaria articulación con los entes territoriales. La SG/OEA celebra la interlocución que ha tenido el Gobierno nacional con la Red de Alcaldesas por la Democracia y la Paz, al tiempo que reconoce y alerta sobre los retos que tienen las mandatarias para ejercer la gobernabilidad y gobernanza local con enfoque de género y paz. Se destacan los esfuerzos que realizan las mujeres en cargos de elección popular para superar las brechas de género en su liderazgo político y la administración de lo público. Estas mujeres son unas aliadas para las transformaciones locales en favor de las políticas de equidad y requieren un enorme respaldo del Gobierno nacional para viabilizar sus planes de desarrollo y los compromisos con la creación de las secretarías municipales de género.

El cuarto reto se relaciona con el reconocimiento de las brechas de género en el liderazgo de las mujeres dentro de la acción comunal<sup>62</sup> y su visibilización como sector determinante dentro de las políticas públicas de equidad de género en lo nacional, departamental y local. Bajo este escenario, se ha identificado, no solamente debilidades en los liderazgos y participación de las mujeres dentro de la acción comunal, sino también un rezago de su incidencia como sujetas políticas en la agenda de género y paz.

Por último, el quinto reto se vincula con el aumento de la violencia política y la violencia basada en género (VBG) asociada al conflicto armado contra mujeres en cargos de elección popular y en el ejercicio del liderazgo político y social. La SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, ha registrado un aumento en la percepción de amenazas, atentados, asesinatos e investigaciones y judicializaciones de la protesta social contra mujeres lideresas de acción comunal, defensoras de derechos humanos, autoridades del nivel local como alcaldesas, concejalas y personeras y, candidatas a las elecciones locales 2019-2022 en departamentos como Antioquia Arauca, Caquetá, Norte de Santander, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca.

---

<sup>62</sup> La SG/OEA a través de la MAPP/OEA lleva 8 años acompañando a los Organismos de Acción Comunal (OAC) en tanto sujeto nacional de reparación colectiva.

#### **7.4. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y Planes de Acción para la Transformación Regional**

La SG/OEA concuerda con la visión integral en la construcción de una hoja de ruta única para la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), configurados en los 16 Planes de Acción para Transformación Regional (PATR), que deberán implementarse en los próximos 15 años según el Plan Marco de Implementación.

La hoja de ruta tiene como fin la articulación de los instrumentos de planificación<sup>63</sup> y gestión a nivel técnico y presupuestal, respondiendo a una focalización estratégica del Gobierno nacional para trazar metas cumplibles de acuerdo con el tiempo limitado y presupuesto establecido en el PND. Uno de los aspectos relevantes de la hoja de ruta única es que se definirá un cronograma de ejecución y plan de inversión por cada subregión del PDET, cuestión que ratifica el compromiso del Gobierno nacional con la estabilización del campo y zonas rurales de los 170 municipios que cubren los PDET a nivel nacional. Esta prioridad se subraya en el PND 2018-2022 establecido en el artículo 281 y en las bases del PND en el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.

No obstante, y mientras se defina e implemente la hoja de ruta única, la SG/OEA expone cuatro aspectos críticos que expresan las comunidades y actores locales. En primer lugar, existe el riesgo de que las expectativas creadas por la construcción participativa de los PDET no sean alcanzadas; en segundo lugar, la falta de socialización<sup>64</sup> y divulgación de los PATR en los territorios; en tercer lugar, el atraso en otras estrategias y planes como el caso de la identificación y formalización<sup>65</sup> de las tierras en zonas de conflictividad social por el uso y tenencia de tierras; y finalmente, la inseguridad en las zonas PDET para los líderes y lideresas que han estado al frente de la construcción participativa de los mismos, así como para los funcionarios, funcionarias y contratistas de la ART. Por lo tanto, se llama la atención sobre la urgente necesidad de implementar medidas de protección y seguridad que garanticen la movilidad de los funcionario/as y líderes/as encargados de la gestión, implementación y veeduría de los PATR.

Por otra parte, se destaca la ejecución de más de 500 proyectos denominados “Pequeñas Infraestructuras Comunitarias” (PIC), obras de pequeñas y medianas infraestructura en las cuales se han integrado líderes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y organizaciones sociales territoriales permitiendo un voto de confianza a las capacidades locales en municipios. Por ejemplo, en la región del Catatumbo se proyectaron más de 120 PIC los cuales permitieron elevar la credibilidad en la Consejería para la Estabilización y la ART. Sin embargo, las comunidades esperan que el Gobierno avance en la realización de los PIC, ya que, es en los PATR que se plantearon soluciones estructurales de las regiones, tales como, proyectos de infraestructura de carreteras terciarias, y propuestas concretas para la sustitución de cultivos de uso ilícito.

---

<sup>63</sup> Instrumentos de Planeación tales como: Plan Nacional de Desarrollo (PND), Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS), el Plan Marco de Implementación (PMI), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes Territoriales y Sectoriales.

<sup>64</sup> Según datos proporcionados por las oficinas regionales de la MAPP-OEA en regiones como el Sur del Córdoba, Alto Patía y norte de Cauca, Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense y Guaviare.

<sup>65</sup> Ejemplos de municipios con situación crítica de catastro y formalización: Tumaco (Nariño), Vistahermosa (Meta), Calamar-El Retorno (Guaviare), Riosucio-Bajo Atrato (Choco), Cáceres-El Bagre (Antioquia), Anorí (Antioquia), entre otros, donde se aprobaron más de 63.000 iniciativas en el PATR, se identificó que para ejecutar dichos proyectos se debe resolver antes el acceso legítimo a las tierras.

## **8. RECOMENDACIONES**

En virtud de los hallazgos descritos, la SG/OEA de manera respetuosa genera las siguientes recomendaciones:

### **1. Al Gobierno nacional**

**1.1.** Realizar una adecuada asignación presupuestal a la política pública de víctimas y restitución de tierras, especialmente, el presupuesto destinado para la implementación de medidas urgentes de descongestión a la jurisdicción especializada en restitución de tierras.

Asimismo, se recomienda asegurar que las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), dispongan de los recursos financieros y humanos requeridos para cumplir con celeridad las órdenes proferidas en los fallos restitutivos, particularmente aquellas que ordenan el restablecimiento de derechos territoriales a comunidades indígenas y afrocolombianas.

**1.2.** En virtud de su potestad reglamentaria avanzar en el diseño, definición de presupuesto, articulación y puesta en marcha de la jurisdicción agraria, así como el catastro multipropósito y los planes de ordenamiento social de la propiedad rural. Estas medidas generarían un impacto positivo en la transformación de la ruralidad colombiana facilitando el avance y la sostenibilidad de políticas públicas de paz como la restitución de tierras y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

### **2. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz**

**2.1.** Junto con el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de la Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, continuar articulando y fortaleciendo las estrategias que permitan debilitar 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.

**2.2.** En coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, continuar con la implementación de estrategias de descontaminación del territorio que abarquen acciones de pedagogía en materia de Educación en el Riesgo de Minas (ERM) dirigidas principalmente a las comunidades, incluyendo la participación de NNA y jóvenes. Asimismo, es importante materializar la estrategia del Pacto Étnico para el Desminado, coordinado desde el Ministerio del Interior en el marco de la Política de Paz con Legalidad en articulación con el programa Descontamina Colombia y considerar, junto con la Fuerza Pública y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, implementar una estrategia de desminado en las franjas fronterizas.

**2.3.** Fortalecer en conjunto con AICMA y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, la Ruta de Atención Diferencial para la comunidad de erradicadores de cultivos ilícitos, con el objetivo de mitigar cualquier riesgo que el personal pueda tener en el marco de estas jornadas.

### **3. A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación**

**3.1.** Implementar las medidas complementarias de protección para comunidades y liderazgos del PNIS en los nodos que abarcan dicho programa y establecer protocolos para funcionarios públicos y miembros de la Fuerza Pública que apoyan la erradicación de los cultivos ilícitos. Esto teniendo en cuenta un enfoque territorial que pueda adaptarse a dinámicas propias de cada una de las zonas priorizadas en el programa.

- 3.2. Continuar con los ajustes operativos del PNIS, especialmente aquellos que apunten a retomar las responsabilidades administrativas que fueron asumidas por los liderazgos en los territorios, y al fortalecimiento presupuestal del programa para mitigar desfases en la ejecución de sus diferentes componentes.
- 3.3. Abrir y desarrollar espacios de diálogo y construcción conjunta de iniciativas con las comunidades y liderazgos sociales que plantean esquemas de sustitución distintos al PNIS, incluyendo acciones de recuperación del medio ambiente y retomando lecciones aprendidas de la implementación de otras experiencias de este tipo.

#### **4. Al Ministerio de Defensa Nacional**

- 4.1. Aumentar el despliegue territorial del proyecto “Transformación de conflictos sociales y paz territorial” ejecutado por la UNIPPEP, en el marco del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional, como un ejercicio de buenas prácticas de la intervención policial previo al escalamiento violento. Igualmente, continuar operativizando el protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica (resolución 1190/2018), que permita atender estas situaciones bajo un enfoque preventivo, de derechos, diferencial y territorial.
- 4.2. Complementar la estrategia de erradicación forzosa de cultivos ilícitos con programas sociales y productivos que brinden apoyo eficaz a las familias cocaleras en la transformación de sus fuentes de sustento hacia la legalidad. En su estrategia de intervención es importante que se contemplen las particularidades de cada territorio y soluciones a las fallas técnicas que han tenido los programas anteriores (como el Plan Colombia) y estrategias de mitigación a las amenazas de seguridad que puedan tener participantes del programa.
- 4.3. Al Consejo de Seguridad Nacional, establecer evaluaciones periódicas de los avances y dificultades de las Zonas Futuro, con el fin de ampliar o microfocalizar zonas que requieran mayor atención; o identificar aquellas que puedan ser consideradas como Zonas de Construcción de Legalidad o Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad.
- 4.4. A la Fuerza Pública, especialmente al Ejército Nacional y la Armada Nacional, redoblar los esfuerzos para contener y posteriormente judicializar las acciones de las estructuras armadas ilegales que afectan los territorios étnicos objeto de procesos de restablecimiento de derechos territoriales, consultando con las autoridades étnicas el control militar y permanente de sectores que resultan estratégicos para los grupos armados ilegales. El despliegue militar necesario y las acciones adelantadas deberán enmarcarse en los principios del DIH, las directrices internas sobre el ingreso a territorios étnicos, y especialmente, los principios de distinción, precaución y proporcionalidad.

#### **5. Al Ministerio del Interior**

- 5.1. Elaborar la política pública de garantías en materia de prevención y protección a los liderazgos sociales y las personas defensoras de los derechos humanos e incluir en ella 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. En el mismo sentido, adelantar con celeridad el proceso de reingeniería de la Unidad Nacional de Protección (UNP) para coordinar la implementación de las medidas de protección colectiva dentro de la Política pública Nacional de prevención y protección integral que involucre un enfoque territorial, de género y étnico.

- 5.2. Junto con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la pronta instalación, difusión y puesta en marcha nacional, regional y local del Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos, así como el fortalecimiento del Subgrupo de Género de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- 5.3. En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, continuar la construcción del Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales que involucre a las entidades departamentales y municipales. El fortalecimiento de este instrumento técnico puede contribuir a la gestión preventiva de conflictos sociales, al abordaje de estos, y al cumplimiento de acuerdos. Resulta importante, involucrar la visión de desarrollo de las comunidades y las propuestas contenidas en los PDET/PATR.
- 5.4. En articulación con las entidades competentes, avanzar en el cumplimiento de los acuerdos firmados en el marco de la Minga Indígena 2019, como muestra de eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado en pro de la reconstrucción de la confianza entre los sectores sociales y el Gobierno nacional, y la reducción de la deuda social del Estado con los pueblos indígenas.
- 5.5. Incorporar de manera decidida y con acciones afirmativas medibles y cuantificables, planes programas y proyectos orientados al fortalecimiento de las mujeres comunales dentro del CONPES 3955 de 2018 asociado a la Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia.
- 5.6. A la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, generar mecanismos de registro de información actualizada sobre los riesgos y afectaciones a los integrantes de la acción comunal diferenciados por territorio a través de la Mesa de Seguridad Comunal que permitan generar acciones oportunas y pertinentes en materia de prevención, protección y garantías de no repetición para los integrantes de la Acción Comunal en el país.

## **6. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

- 6.1. Poner en marcha el protocolo interinstitucional de lucha contra la deforestación, planteado dentro del Pacto por la Sostenibilidad del Plan Nacional de Desarrollo, como una hoja de ruta que coadyuve a la consolidación de los cinco centros regionales de diálogo ambiental que se plantean crear, como instancias de facilitación, articulación, participación, cooperación y reflexión para la identificación, priorización y discusión de los conflictos socioambientales a nivel regional, al tiempo que fortalecerá los espacios de diálogo existentes.
- 6.2. Diseñar una estrategia de articulación con la Jurisdicción Especial Indígena en el marco de la defensa de la biodiversidad, agua y Medio Ambiente.

## **7. A la Agencia de Renovación del Territorio**

- 7.1. Avanzar en la creación de un cronograma para la socialización de los PATR en los territorios, y socializar los nuevos mecanismos o procesos para la ejecución de las obras comunitarias.
- 7.2. Crear acciones urgentes que permitan mayor acceso a las mujeres, jóvenes y población étnicamente diferenciada en las obras comunitarias para el fortalecimiento económico y de sus organizaciones.

## **8. A la Unidad de Restitución de Tierras**

**8.1.** En coordinación con la ANT, diseñar e implementar un protocolo de atención a segundos ocupantes asentados en territorios étnicos objeto de providencias judiciales de restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas o afrocolombianas. Se sugiere que dicha herramienta cuenta con un procedimiento diferenciado para comunidades campesinas colonas con fuerte dependencia de economías ilegales, especialmente cultivos de uso ilícito, para lo cual se recomienda que el proceso de diseño se realice de manera articulada con la ART como autoridad a cargo del PNIS.

## **9. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**

**9.1.** Diseñar e implementar mecanismos de interrelación y complementariedad entre la reparación administrativa formulada en la Ley 1448/2011 y los procesos de verdad y búsqueda de personas dadas por desaparecidas diseñadas en el SIVJRGNR, con el fin de reducir posibles acciones de revictimización en el acceso a sus derechos.

**9.2.** Gestionar y obtener los recursos financieros y técnicos para la implementación de los procesos de reparación colectiva de forma célere que permita a las víctimas avanzar en su reparación integral. Mantener la comunicación fluida con los Sujetos de Reparación Colectiva, dando cuenta de la disposición de recursos que se tienen para cumplir con las rutas para los más de 600 casos reconocidos.

## **10. A la Alta Instancia de Género del Gobierno nacional**

**10.1.** En su apuesta por la materialización de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, combinar herramientas de política que incluyan, además de la transversalidad, la creación de institucionalidad de género específica en las entidades nacionales y entes territoriales y la definición de mínimos de asignación presupuestal específica y programas para las mujeres y la construcción de paz local.

**10.2.** Fortalecer el diálogo y coordinación con la Instancia Especial de Género de la CSIVI en línea con los numerales 4 y 5 del artículo 5 del Decreto 1418 de 2018.

## **11. A la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes (CIPRUNNA)**

**11.1.** Reforzar la política de prevención del reclutamiento, especialmente mediante acciones de prevención y protección integral por parte de familias y comunidades en zonas rurales con mayor riesgo. En el marco de estas acciones y en articulación con los gobiernos departamentales y municipales, reforzar la política integral de juventud que priorice la generación de oportunidades académicas, culturales, deportivas y laborales que contribuyan a que los NNA y jóvenes de estos municipios consoliden un proyecto de vida en clave de legalidad y construcción de paz.

## **12. A la Fiscalía General de la Nación**

**12.1.** Profundizar en el diseño de estrategias de lucha contra el crimen organizado en el marco del Plan estratégico 2016-2020.

**12.2.** Consolidar cuerpos de policía judicial en territorios afectados por el crimen organizado priorizando departamentos como Chocó y Cauca.

**12.3.** Continuar trabajando con las autoridades jurisdiccionales indígenas a fin de generar mejores canales de comunicación y cooperación interjurisdiccional para combatir la criminalidad organizada.

### **13. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición**

#### **13.1. A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición Civil (CEV)**

- 13.1.1. Generar procesos de difusión estandarizados sobre el sistema, los cuales permitan conocer la oferta institucional en el despliegue de la estrategia territorial.
- 13.1.2. Generar acciones de articulación con las entidades encargadas de la materializar la Ley 1448/2011, especialmente con la UARIV con el fin de reducir los riesgos de revictimización por entrega de información de las víctimas a las instituciones competentes.

#### **13.2. A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)**

- 13.2.1. Ampliar el plazo para la presentación de los informes por parte de la sociedad civil por un año y a partir de ello valorar la posibilidad de ampliación por dos años más, de la presentación de informes en aquellas zonas donde exista una mayor posibilidad de que se genere escenarios de impunidad.
- 13.2.2. Diseñar una estrategia para que en aquellos lugares donde exista mayor dificultad de presentación de informes, se pueda dar una mayor sensibilización sobre la Jurisdicción y al mismo tiempo, el establecimiento de alianzas con instituciones como la defensoría del Pueblo que puedan motivar y brindar capacidades técnicas a las organizaciones en territorio.
- 13.2.3. Generar una estrategia para que los delitos cometidos “intra-filas FARC-EP” puedan ser denunciados, brindando seguridad y salvaguardas a los denunciantes
- 13.2.4. Unificar entre todas las salas y secciones, las formas y requisitos de acreditación de las víctimas con el fin de no generar confusiones ni la necesidad de doble acreditación.
- 13.2.5. Generar una estrategia de diálogo y articulación con las instituciones de Justicia y Paz, específicamente con la Magistratura y la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación
- 13.2.6. Generar una estrategia de diálogo y articulación con la Consejería para la Estabilización y Consolidación, con el fin de crear puentes de comunicación respecto a la imposición de sanciones propias.
- 13.2.7. Continuar generando diálogos interculturales y profundizar la estrategia de notificaciones y diligencias con pertinencia étnica.