

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/doc.5610/20
18 mayo 2020
Original: español/inglés

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

Vigésimo octavo Informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA): [Enlace](#)

VIGÉSIMO OCTAVO 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 Americanos¹, en adelante MAPP/OEA o la Misión.

La información relacionada corresponde a los hallazgos obtenidos entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2019, período durante el cual se llevaron a cabo un total de 1.251 misiones en terreno, desarrolladas en 594 centros poblados pertenecientes a 191 municipios de 20 departamentos del país. Estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios. En este período se recorrieron un total de 295.933 kilómetros por vía terrestre y 5.961 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, extiende su agradecimiento a Corea del Sur, Noruega, Suiza y Turquía por sus contribuciones; y a Alemania, Suiza y Suecia por apoyar a la Misión a través de la modalidad de *secondment*².

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Durante el 2019 la MAPP/OEA conmemoró quince (15) años de presencia en el país, recorriendo un camino lleno de logros, retos y aprendizajes que le han permitido consolidarse como un aliado estratégico en el proceso de construcción de paz en Colombia. La Organización agradece y valora estos años, pues han sido una muestra de la confianza depositada por los colombianos y las colombianas en la Misión, reafirmando nuestro compromiso con el Estado y el pueblo colombiano, en sus incansables esfuerzos de paz.

Para la Organización, la MAPP/OEA constituye un modelo de cooperación con los Estados y las sociedades, que puede ser replicado en otros países para atender los diferentes desafíos que hoy enfrenta nuestro continente. Una herramienta innovadora, confiable, flexible y útil, que basa su trabajo en los principios de imparcialidad, independencia, respeto, autonomía, solidaridad y pluralidad.

Durante el mes de agosto, en el marco de la Semana Interamericana de los Pueblos Indígenas, la OEA renovó su llamado a los Estados para garantizar de manera plena y efectiva los derechos de los pueblos indígenas en las Américas. Hoy, nuestra región cuenta con una importante herramienta³ que permite consolidar estándares fundamentales en nuestro sistema, resultado de una histórica y extendida

1 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 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.

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

3 AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el marco del 46 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

lucha de estos pueblos para lograr el ejercicio efectivo de sus derechos, los cuales deben ser observados y garantizados en todo el hemisferio. A esta conmemoración se sumó la Misión tal como lo instó la Asamblea General de la OEA en su Cuadragésima Novena Sesión Ordinaria.

A tres (3) años de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera⁴, la SG/OEA reconoce el compromiso de todos los actores que participan en su implementación. El logro de la paz requiere del despliegue de enormes esfuerzos del Estado y del compromiso decidido de quienes deponen las armas; del alivio de la población que ha sufrido los efectos del conflicto, del acompañamiento de la sociedad y del decidido involucramiento de los entes territoriales.

A pesar de ello, el 29 de agosto de 2019 un grupo de excomandantes y mandos medios de la antigua guerrilla de las FARC-EP anunciaron el regreso a las armas y el abandono del proceso de paz. Este hecho suscitó zozobra en los territorios ante eventuales nuevas lógicas de violencia y generó el rechazo unánime de la opinión pública, sin embargo, no tuvo repercusiones relevantes que cambiaran las condiciones del Acuerdo Final.

Una vez más, la SG/OEA señala la importancia de los diversos componentes del Acuerdo Final como el desarrollo rural integral, las garantías de seguridad y lucha contra organizaciones criminales, la solución al problema de las drogas ilícitas, la garantía efectiva de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, entre otros. En esta misma línea, invoca a seguir sumando esfuerzos para su efectiva implementación, condición indispensable para allanar el camino hacia una paz completa con todos los actores, en todos los temas y en todos los territorios.

La SG/OEA valora los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano tendientes a mitigar las dinámicas violentas en los territorios, la presencia y accionar de grupos armados ilegales, así como las afectaciones que su accionar continúa causando a las comunidades y liderazgos. Al igual que en informes anteriores, reconoce la creación de múltiples estrategias, políticas, planes, instancias y mecanismos del orden nacional y territorial⁵ para afrontar estas dinámicas, con esfuerzos dirigidos a fortalecer el Estado social de derecho e impulsar la intervención estatal articulada.

Sin embargo, comunidades, líderes y lideresas (comunales, indígenas, afrodescendientes, reclamantes de tierras, víctimas del conflicto armado), periodistas, defensores de derechos humanos, promotores de la implementación de políticas de paz como la sustitución de cultivos ilícitos y exintegrantes de las FARC-EP, siguen siendo gravemente afectados por la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Continúan los desplazamientos forzados, confinamientos, homicidios, amenazas, la instalación de minas antipersonal (MAP) y artefactos explosivos improvisados (AEI); la presencia de municiones sin explotar (MSE), y la vinculación y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA), entre otros.

En este sentido, se alienta a clarificar e informar los roles y funciones de cada institución, mecanismo e instancia, garantizando su articulación efectiva y una planificación sólida de sus acciones que impacte positiva y efectivamente en los territorios. Igualmente, a fortalecer la implementación de las medidas individuales y colectivas de protección a la población civil que está siendo víctima de afectaciones por la presencia y accionar de grupos armados ilegales, incluyendo perspectivas diferenciales y territoriales para salvaguardar a sujetos de especial protección constitucional,

⁴Firmado el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

⁵ La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas tempranas (CIPRAT), la estrategia de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro, la política de defensa y seguridad, la política de convivencia y seguridad, y el Plan Bicentenario, entre otras.

particularmente a niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres y comunidades indígenas y afrodescendientes.

En el segundo semestre de 2019 se llevaron a cabo las primeras elecciones de mandatarios y mandatarias locales después de la firma del Acuerdo Final. A pesar de las complejidades del contexto⁶, el compromiso de la ciudadanía se vio reflejado en el aumento de la participación electoral con respecto a los comicios de 2015⁷, así como en el involucramiento de una nueva generación de jóvenes en las elecciones, la adopción por parte de las autoridades electorales de medidas afirmativas dirigidas a disminuir las brechas de género existentes en materia de participación política⁸ y la inserción del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en la contienda electoral.

La SG/OEA saluda a los mandatarios y mandatarias locales que asumieron funciones el pasado 1 de enero, esperando que la renovación del poder local siga contribuyendo al fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, la paz, la seguridad y el desarrollo integral de todos los territorios. En este momento histórico que transita Colombia, el papel de las gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales es fundamental para el éxito del proceso y la consecución de la paz. Consecuentemente, se alienta a viabilizar en sus planes de desarrollo los compromisos y oportunidades que brinda el Acuerdo Final para la transformación real y efectiva de los territorios, apropiándose de las medidas contenidas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en los 170 municipios priorizados.

Representa un hecho fundamental para los derechos a las víctimas que, a principios del mes de diciembre, la Corte Constitucional haya declarado inexecutable el término de la vigencia de la Ley 1448/11 o “Ley de Víctimas” hasta junio de 2021 y haya exhortado al Congreso de la República y al Ejecutivo a prorrogar su vigencia⁹. Para la SG/OEA el cumplimiento del tiempo de vigencia de la Ley 1448/11 y el debate que se debe surtir en torno a su prórroga constituye una inmejorable oportunidad para introducir modificaciones que redunden en una mejor implementación de esta política pública.

Este debate abre igualmente una ventana para “trabajar sobre lo avanzado” en lo que al SIVJNRN¹⁰ se refiere, pudiéndose establecer canales para que la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas aprovechen los aprendizajes alcanzados en el marco de la reparación integral a las víctimas. De igual forma, abordar otros aspectos de importancia que podrían ser mejorados, como la definición de una instancia que permita una interlocución directa entre los Sujetos de Reparación Colectiva y la institucionalidad colombiana y el fortalecimiento de los mecanismos de incidencia de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas en los territorios, entre otros.

El 8 de agosto en Tumaco (Nariño), el Gobierno nacional anunció las Zonas Futuro o Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), estrategia que tiene por objetivo la transformación de las regiones afectadas por economías ilícitas, la violencia y la criminalidad, con ausencia o débil presencia

⁶Tal y como se señaló en el informe XXVII, la SG/OEA observó casos de violencia política en contra de candidatos y candidatas, incluyendo amenazas y homicidios que constituyeron un riesgo para ese ejercicio democrático en el país, encontrando, además, afectaciones que, por razones de género, enfrentaron las mujeres candidatas, como el asesinato de Karina García, candidata a la Alcaldía de Suárez (Cauca), perpetrado en el mes de septiembre. La SG/OEA condena y lamenta este hecho y renueva el llamado a las instituciones del Estado para adelantar de manera oportuna la investigación y judicialización de los responsables.

⁷MVE/OEA. Informe Preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos para las Elecciones de Autoridades Territoriales en Colombia del 29 de octubre de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-colombia-2019.pdf>

⁸Consejo Nacional Electoral (CNE). “Histórica decisión del Consejo Nacional Electoral sobre cuota de participación efectiva de las mujeres”. Comunicado No. 28 del 25 septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/188-historica-decision-del-consejo-nacional-electoral-sobre-cuota-de-participacion-efectiva-de-las-mujeres-2>

⁹En caso de no surtir la prórroga antes de junio de 2021, se entenderá su vigencia hasta el 7 de agosto de 2030.

¹⁰Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

del Estado, altos índices de necesidades básicas insatisfechas y déficit de goce de derechos y legitimidad institucional, a través de la acción coordinada, sostenida e integral del Estado. Este anuncio se materializó en el mes de diciembre a través del Decreto 2278 de 2019, en el cual se priorizó la acción del Estado en cinco zonas: Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños.

La presencia de la MAPP/OEA en las zonas que fueron priorizadas por dicha estrategia permitirá monitorear el impacto de su implementación en los territorios, como parte de los esfuerzos para lograr la paz territorial, al tiempo que se continuará advirtiendo los avances, retos y desafíos en otros territorios que requieren igualmente la actuación efectiva del Estado. En dicho contexto, la Misión alienta el fortalecimiento de los territorios, así como el involucramiento de todos los actores relevantes para un alistamiento adecuado. Además, aumentar la información sobre la estrategia y los mecanismos de coordinación que se llevarán a cabo para alcanzar una eficaz complementariedad entre las administraciones locales e instancias nacionales.

En materia de conflictividad social, la Misión ha monitoreado y acompañado un número importante de movilizaciones y marchas convocadas por distintos actores que reivindican, en el marco de la protesta social, el legítimo acceso a derechos, el cumplimiento de acuerdos y la superación de deudas históricas. El paro nacional que inició el 21 de noviembre fue el principal escenario de conflictividad social que, con momentos de tensión y de violencia, ha manifestado una acumulación de temas, agendas, actores y procesos, así como una amplia gama de demandas políticas, económicas, sociales y medioambientales.

Es consustancial a un contexto de construcción de paz e implementación de acuerdos, el incremento de demandas sociales hacia el Estado y que muchas de ellas se expresen en términos de conflictos, abriendo camino al debate ciudadano, la democracia participativa y las diversas formas de visibilizar las problemáticas sociales. Para la SG/OEA, este escenario constituye una oportunidad para fortalecer la democracia, la cultura del diálogo eficaz e inclusivo y la participación ciudadana que conduzcan a un uso sistemático de mecanismos de atención y transformación de conflictos sociales a todo nivel.

La paz es un imperativo para el Estado y la sociedad, y en Colombia se observan avances significativos y oportunidades para alcanzarla de forma amplia y definitiva; su plena realización no es una tarea sencilla, sino un proceso complejo, multidimensional y de largo aliento que encierra enormes retos y dificultades.

A lo largo de la historia, en el país se han realizado esfuerzos de gran envergadura para adelantar procesos de reintegración y reincorporación de distintos grupos armados ilegales. Estos procesos, con las complejidades de llevarlas a cabo, han tenido impactos positivos en la disminución de afectaciones a la población, en la intensidad de la violencia en los territorios y en la apertura de más espacios de participación y posibilidades sociales y económicas.

En ese sentido, la SG/OEA hace un llamado para que la paz en Colombia sea una paz amplia e invita al Gobierno nacional y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) a avanzar de forma decidida. Será indispensable para allanar el camino hacia la paz que el ELN cese las afectaciones sobre la población civil, el secuestro, el reclutamiento forzado, el confinamiento de comunidades y los daños a la infraestructura y el medio ambiente. Y que el Gobierno colombiano lleve a cabo acciones que complementen los gestos del ELN y permitan establecer condiciones mínimas para el diálogo efectivo. Las comunidades así lo requieren.

La SG/OEA ratifica su compromiso de seguir apoyando a Colombia en esta etapa, acompañando, asistiendo y fortaleciendo el proceso a fin de que la paz se consolide en todos los territorios.

2. CONDICIONES DE SEGURIDAD

2.1 Presencia y accionar de grupos armados ilegales

La presencia y accionar de grupos armados ilegales impactó durante el período previo a los comicios celebrados en el mes de octubre. Particularmente, el ELN y los grupos disidentes de las FARC-EP llevaron a cabo amenazas, secuestros, retenciones y homicidios en contra de candidatos y candidatas de distintas vertientes políticas. Estas acciones no necesariamente encontraron motivaciones político-ideológicas sino, según la percepción identificada en los territorios, respondieron a las posiciones que candidatos y candidatas asumieron frente a temas que podían afectar directamente las fuentes de financiamiento de los grupos armados ilegales, como el narcotráfico y la minería ilegal.

En el actual contexto, las disidencias de las FARC-EP se perciben como grupos fragmentados que no responden a una única estructura jerárquica y su presencia y accionar varía de acuerdo con cada territorio. En departamentos como Arauca o en subregiones como el Catatumbo en Norte de Santander, se denotan lógicas de no agresión entre grupos disidentes y el ELN, mientras que en otras zonas como la región del San Juan en el departamento del Chocó, el Sur del Cauca y la cordillera nariñense, se constatan disputas entre estos grupos y el ELN, generando confinamientos y desplazamientos masivos de población civil.

En la Costa Pacífica nariñense persisten enfrentamientos, como los registrados desde el año 2018 entre el Frente Oliver Sinisterra (FOS) y las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP)¹¹, con impactos en las comunidades de esta zona, tales como desplazamientos masivos, reclutamientos forzados, confinamientos, amenazas y homicidios. En el departamento de Putumayo, se identifica una dinámica similar producto de enfrentamientos entre grupos disidentes, provocando confinamientos en el corredor de Piñuña Blanco en el municipio de Puerto Asís y desplazamientos forzados en zonas rurales de San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Guzmán y Puerto Leguizamo, principalmente.

Los grupos disidentes con presencia en los departamentos de Guaviare, Meta, y Caquetá siguen generando afectaciones a la población civil. En el Caquetá y Meta continúan las extorsiones, secuestros con fines extorsivos, amenazas, desplazamientos forzados, homicidios selectivos, control social y la vinculación y reclutamiento forzado de NNA; en Guaviare, resaltan dinámicas similares, pero con la percepción de que el grupo disidente es mucho más hostil hacia la población civil, especialmente, sobre el sector del río Guayabero.

Asimismo, los grupos disidentes y el Clan del Golfo/AGC se enfrentaron en las subregiones del Patía y Cordillera, en los departamentos de Cauca y Nariño, así como en el Nudo del Paramillo en límites entre Antioquia y Córdoba. Resalta la fuerte disputa que durante el año 2019 se ha desarrollado en la zona del sur de Córdoba, dinamizada por el interés de grupos disidentes de expandir su control desde el norte del departamento de Antioquia hacia este territorio, marcando, además, un importante escenario de riesgo para la población por los enfrentamientos generados con el Clan del Golfo/AGC.

En la región de Catatumbo, Norte de Santander, continúan las disputas entre el ELN y “Los Pelusos”, conocidos en esa región como el Ejército Popular de Liberación (EPL). Aunque la intensidad de la confrontación se percibe menor frente a las dinámicas del año 2018, los enfrentamientos siguen generando desplazamientos masivos y homicidios selectivos en municipios como La Playa de Belén, Hacarí y Ábrego. De igual manera, en el departamento del Cesar se han presentado homicidios relacionados con la disputa entre estos dos grupos.

El ELN sigue orientando parte de sus acciones armadas en contra de la Fuerza Pública a través de hostigamientos y ataques en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño, Bolívar,

¹¹ La disputa ha estado marcada por el creciente protagonismo del grupo comandado por alias Contador y el movimiento de las GUP hacia la región del Sanquianga.

Antioquia; y contra la infraestructura petrolera, afectando principalmente los oleoductos Caño Limón Coveñas y Transandino, con los consecuentes daños medioambientales, principalmente en los departamentos de Nariño, Arauca y Norte de Santander.

También se identifican acciones del ELN que afectan la libre movilidad de la población civil a través de la incineración o instalación de explosivos en vehículos abandonados sobre vías primarias y secundarias de departamentos como Nariño, Arauca y Antioquia, o retenes fluviales a lo largo de los ríos San Juan, Atrato y Baudó en el departamento del Chocó.

En cuanto a las disputas por el control territorial entre el ELN y el Clan del Golfo/AGC, iniciados en el año 2015 en la región del Bajo Atrato del departamento del Chocó, han tenido réplicas en municipios del occidente antioqueño como Dabeiba y Frontino con graves consecuencias humanitarias como el confinamiento de comunidades, principalmente indígenas, y la instalación de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin Explosionar (MSE).

En la región del Alto y Medio Baudó en el departamento del Chocó, al igual que en el norte de Antioquia, tanto el ELN como el Clan del Golfo/AGC continúan desarrollando acciones de control social¹² que generan temor en las poblaciones, causando desplazamientos forzados hacia los cascos urbanos de los municipios. Por su parte, en la subregión cordillera nariñense se presenta un escenario de riesgo ante la expansión del ELN y el Clan del Golfo/AGC sobre los territorios que fueron controlados históricamente por las FARC-EP, registrando una escalada de violencia y afectaciones a comunidades afrodescendientes y población campesina en general.

De otro lado, persisten los enfrentamientos entre el Clan del Golfo/AGC y “Los Caparros”¹³ en el sur del departamento de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño que se han traducido en desplazamientos y homicidios selectivos que incluyeron prácticas aberrantes, como las ocurridas en El Bagre el 24 de diciembre de 2019. La hostilidad de estos grupos se ha extendido hacia la Fuerza Pública, como se evidenció con la emboscada en Caucasia a una patrulla del Ejército Nacional por parte del Clan del Golfo/AGC en el mes de septiembre, que dejó cuatro militares muertos y dos heridos. Asimismo, y a partir de los constantes enfrentamientos entre estos dos grupos, se han generado afectaciones a la población civil, de manera particular, a la comunidad indígena Embera Katío, ubicada en el Sur de Córdoba.

Sobre la franja fronteriza entre Colombia y Venezuela en Norte de Santander, se identifican disputas por el control territorial que involucran a Los Rastrojos, el Clan del Golfo/AGC y el ELN. Del mismo modo, en el departamento de La Guajira¹⁴, diferentes grupos y estructuras criminales intentan controlar las trochas informales, causando afectaciones a la población civil y aumento de las actividades criminales, tales como contrabando, extorsiones, robos y agresiones sexuales.

2.2 Afectaciones contra la población civil

2.2.1 Vinculación y reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes

La SG/OEA reconoce los esfuerzos adelantados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por

¹² Como retenes y restricciones a la movilidad.

¹³ También conocido como Frente Virgilio Peralta Arenas.

¹⁴ Especialmente en el municipio de Maicao.

grupos delictivos organizados (CIPRUNNA)¹⁵, encaminados a la prevención y atención del fenómeno de vinculación y reclutamiento forzado de NNA, así como las acciones emprendidas para el restablecimiento de derechos de NNA desvinculados de grupos armados ilegales.

De manera específica valora el ajuste realizado, en la sesión 21 de la CIPRUNNA en noviembre de 2019, a la línea de política de prevención de la vinculación y la violencia sexual en contra de NNA por parte de grupos armados ilegales¹⁶, bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales; las acciones desarrolladas para el fortalecimiento de capacidades locales a través de la elaboración y actualización de planes de contingencia asistidos técnicamente por la UARIV; el impulso de la estrategia comunitaria de fortalecimiento de entornos protectores, Mambrú, por parte de la ARN en 27 municipios de 18 departamentos y dos resguardos indígenas¹⁷; la creación de planes integrales de prevención, protección y garantías de no repetición que incluyen medidas específicas para la prevención de reclutamiento; la formulación de rutas de prevención y conformación de equipos de acción inmediata a nivel territorial; y el fortalecimiento a la institucionalidad local en departamentos como Chocó, Cauca, Antioquia, Córdoba, Nariño, Putumayo y Arauca.

Lo anterior resulta de especial relevancia dado que, a partir del monitoreo de la Misión, la SG/OEA sigue identificando dinámicas de reclutamiento forzado y vinculación de NNA a grupos armados ilegales. En relación con los territorios donde tiene presencia el ELN, se observa que los espacios escolares son utilizados para inducir u obligar a los NNA a que formen parte de su organización, resaltando que la desescolarizada es la población NNA más vulnerable; lo que se ha identificado en los departamentos de Antioquia¹⁸, Bolívar¹⁹, Nariño²⁰ Arauca y la región del Catatumbo.

Adicionalmente, existe un fuerte componente de afectación sobre comunidades indígenas y afrodescendientes por la vinculación y reclutamiento forzado de NNA por parte del ELN en los departamentos de Chocó²¹, Nariño y Cauca; incluyendo los resguardos indígenas de Cumbal, Mayasquer en las comunidades San Martín Miraflores, Tallambí, Tiuquer, El Dorado, La Unión y San Juan de Mayasquer en el departamento de Nariño; y los Consejos Comunitarios ubicados en Timbiquí y Guapi en el Cauca.

Por su parte, grupos disidentes de las FARC-EP vinculan y reclutan NNA en los departamentos de Antioquia²², Norte de Santander²³, Guaviare²⁴, Meta²⁵, Putumayo²⁶, Cauca²⁷; y en la Costa Pacífica nariñense²⁸. Otros, con presencia en el departamento de Caquetá, continúan reclutando NNA en San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Puerto Rico, Solano, Milán y El Doncello, situación que las comunidades y el Ministerio Público han visibilizado, generando el desplazamiento forzado de los

15 En el mes de noviembre de 2019 el Gobierno nacional modificó el Decreto que creó la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Gobierno-modifica-Decreto-Comision-Intersectorial-prevencion-reclutamiento-ninos-ninas-adolescentes-grupos-armados-191118.aspx>

16 Según datos de la institucionalidad, esta política se implementará conforme al plan de acción que se está construyendo con anuencia de las 22 entidades que conforman la CIPRUNNA.

17 Disponible en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Estrategia-Mambru-llega-a-27-municipios-de-Colombia-para-promover-derechos-de-ninas-ninos-y-jovenes.aspx>

18 En los municipios de Anorí, Valdivia, Segovia, Remedios, El Bagre, Dabeiba y Vigía del Fuerte.

19 En el municipio de Santa Rosa del Sur.

20 En el municipio de Cumbal.

21 En los municipios de Riosucio, San José del Palmar, Istmina, Alto Baudó Medio Baudó, Quibdó y Juradó.

22 En los municipios de Ituango, Briceño, Yarumal y Angostura.

23 En los municipios de Teorama, Convención, El Tarra y Tibú.

24 En los municipios de San José del Guaviare, Miraflores y Calamar.

25 En los municipios de Mesetas, Puerto Rico y La Uribe.

26 En los municipios de Puerto Leguizamo y Puerto Guzmán.

27 En los municipios de Buenos Aires, Morales, Suárez, Toribio, Corinto, Caloto, Inzá, Páez, y Patía.

28 En los municipios de Olaya Herrera, Roberto Payán, El Charco, La Tola, Barbacoas y Tumaco, especialmente, en la zona de carretera como La Viña, La Guayacana, Llorente y veredas cercanas.

personeros de Solano y Puerto Rico, tras las denuncias públicas que realizaron con ocasión al operativo realizado por la Fuerza Pública a finales del mes de agosto en San Vicente del Caguán.

Al igual que el ELN, los grupos disidentes de las FARC-EP están reclutando NNA de comunidades indígenas y afrodescendientes en municipios como Patía, Morales, Suárez, Timbiquí y Guapi en el Cauca; y Buenaventura y Jamundí en el Valle del Cauca.

En la región del Bajo Cauca esta afectación la llevan a cabo el Clan del Golfo/AGC y Los Caparros en el casco urbano de El Bagre, en zonas rurales y territorios colectivos de comunidades indígenas de Cáceres, al igual que en las áreas urbanas y rurales de Caucasia, Zaragoza y Tarazá. El Clan del Golfo/AGC continúa reclutando forzosamente a adolescentes mayores de 15 años en otros municipios del departamento de Antioquia como Apartadó, Chigorodó, Murindó y Vigía del Fuerte; en Riosucio y Alto Baudó, en el Chocó; y en el municipio de Leiva en Nariño. De igual forma, persiste la vinculación de NNA en el Catatumbo, afectación también causada por el EPL.

El tipo de vinculación y el reclutamiento forzado varía según la edad, el género y la procedencia de las víctimas. En el caso de los varones, sus funciones al interior del grupo están ligadas con actividades de vigilancia, cobros de extorsión, transporte y actividades de tipo militar. Mientras que la mayoría de las niñas y adolescentes son vinculadas forzosamente para cumplir roles de reclutadoras de otros NNA, siendo, además, víctimas de explotación y agresión sexual, características principales de los riesgos diferenciales de género.

Respecto a la vinculación y reclutamiento en comunidades étnicas, se percibe que NNA son reclutados para aprovechar su conocimiento del territorio y en algunos casos son empleados como anillos de seguridad y escoltas de comandantes, dejándolos en un especial escenario de riesgo y vulnerabilidad ante posibles operativos de la Fuerza Pública.

Así mismo, se conocen dinámicas de vinculación y reclutamiento forzado de NNA provenientes de Venezuela y Ecuador²⁹. De manera particular, se visibiliza el escenario de riesgo de los NNA de nacionalidad venezolana quienes son percibidos por los grupos armados ilegales como un grupo poblacional que ofrece ventajas comparativas, pues son considerados como mano de obra de bajo costo en comparación con la población colombiana. Además, la informalidad de su residencia en Colombia dificulta la vinculación a investigaciones judiciales, así como la instauración de denuncias por parte de sus familiares.

La SG/OEA resalta con preocupación que en algunas comunidades la vinculación y el reclutamiento forzado de NNA es vista como una acción “voluntaria” y una decisión autónoma de los NNA, sin concebirlo como una vulneración a sus derechos. Por otro lado, aunque las dinámicas de reclutamiento no siempre son denunciadas o puestas en conocimiento ante las autoridades competentes, en algunos casos los padres de familia, docentes o autoridades étnicas intervienen directamente con el actor armado ilegal para recuperar a los NNA que han sido apartados de sus hogares, con la posterior consecuencia de amenazas y desplazamientos forzados, situación que se evidencia en departamentos como en Norte de Santander, Antioquia, Cauca, Nariño y Chocó.

Aunque los esfuerzos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la CIPRUNNA comienzan a tener un impacto positivo, la SG/OEA alienta a continuar con la creación y aplicación de las herramientas necesarias para implementar rutas de prevención, a reforzar las Redes de Protección Integral ya existentes y a contribuir en la creación de nuevas, así como robustecer a la institucionalidad local con la presencia de las instituciones que integran la Comisión Intersectorial en aquellos municipios que aún no han recibido asistencia.

²⁹En la frontera con Venezuela, particularmente en Arauca y la región de Catatumbo. En la frontera con Ecuador, particularmente en la Costa Pacífica.

2.2.2 Afectaciones por sospecha de presencia y accidentes con Minas Antipersonal (MAP), Munición sin explosionar (MSE) y Trampas Explosivas (TE)

En el ámbito del desminado que viene desarrollando Colombia en distintos municipios del territorio nacional, el pasado 19 de noviembre la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) oficializó 38 municipios libres de sospecha de minas antipersonal, logrando de esta manera, un total de 391 municipios en el país, de los cuales 212 fueron liberados mediante operaciones de descontaminación del territorio y 179 mediante Consejos Municipales de Seguridad.

A lo anterior, se suma el desarrollo de la tercera Mesa Nacional de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal, liderada por la OACP durante el mes de octubre, en la cual se acordó reactivar el Comité técnico de revisión de materiales pedagógicos de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) y la socialización de experiencias y lecciones aprendidas en temas de enfoque diferencial en el marco de la ERM.

Estos resultados marcan avances en la descontaminación de los territorios y promueven el fortalecimiento de acciones en materia de prevención a fin de evitar que nuevos accidentes se sigan presentando. En este aspecto, la SG/OEA alienta al Gobierno nacional a continuar con las acciones emprendidas, especialmente en aquellos territorios críticos como la región de Cordillera nariñense, la Costa Pacífica nariñense, el Catatumbo, el Bajo Cauca y el norte de Antioquia, así como en los departamentos de Chocó y Arauca.

Del monitoreo realizado por la Misión, se observa que la instalación de MAP/MSE/AEI se presenta en territorios donde existe confrontación entre grupos armados ilegales o en áreas con extensos cultivos de hoja coca que pueden ser objeto de erradicación forzosa. La sospecha de la existencia de este tipo de artefactos genera temor en la población civil, provocando confinamientos, restricciones a la movilidad o desplazamientos forzados masivos, especialmente, en los municipios de Vistahermosa, Meta³⁰; Tame, Arauca; Tumaco, Samaniego y Santacruz de Guachavés, Nariño; Tarazá, Antioquia; Piamonte, Cauca y Bojayá, Chocó. Al respecto, se percibe que este tipo de afectaciones son generadas principalmente por el ELN y los grupos disidentes de las FARC-EP.

Igualmente, el accionar de estos grupos armados ilegales afecta el desarrollo del desminado humanitario. En particular, existe preocupación en las comunidades e instituciones de municipios como Mesetas y Uribe, en el departamento del Meta, por las amenazas que estos grupos armados hicieron a las organizaciones que adelantan dicho proceso. De igual forma, en San Vicente del Caguán y Milán en el departamento de Caquetá, y en Buenos Aires en el departamento del Cauca, operadores de desminado humanitario suspendieron o modificaron sus operaciones por la amenaza de grupos disidentes de las FARC-EP.

En el municipio de Briceño, Antioquia, se presenta persistencia en el uso de MAP e instalación de trampas explosivas en vías terciarias donde suelen movilizarse tropas del Ejército Nacional, poniendo en riesgo a personas de la comunidad, incluyendo a NNA que a diario transitan estas vías para asistir a sus actividades. Se identifica con mayor afectación las vías de acceso al sector de la vereda El Orejón de este municipio, siendo un caso que reviste especial preocupación por haber sido parte del plan piloto de desminado humanitario acordado en La Habana entre el Gobierno nacional y las FARC-EP; zona que, en el 2016, fue declarada libre de sospecha de MAP.

En el mismo sentido, en el municipio de Ituango (Antioquia), se identifica contaminación por la instalación de MAP a manos del grupo disidente que hace presencia en la zona, especialmente, en las veredas que se encuentran dentro del Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo, así como en la

³⁰Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), Vistahermosa, Meta, se encuentra asignado para desminado humanitario (la totalidad del territorio municipal) y las operaciones se encuentran en curso.

vereda Pascuita³¹. En el departamento de Arauca se siguen presentando acciones violentas con empleo de trampas explosivas que tienen el objetivo de contrarrestar a la Fuerza Pública y que ocasionan daños colaterales a la población en general.

En el departamento del Chocó, entre noviembre y diciembre de 2019, se presentaron 6 casos de accidentes de MAP/MSE en los municipios de Carmen del Darién, Juradó y Bojayá, que afectaron a miembros del Ejército Nacional y a comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a un ciudadano venezolano. Asimismo, alarma el reforzamiento de MAP que el ELN ha hecho en San José del Palmar, específicamente en veredas aledañas a los corregimientos de La Italia y San Pedro de Ingará, como Suramita, Limones y Sabaleta. Lo anterior, como respuesta a la presencia del Ejército Nacional para la geolocalización de zonas con cultivos ilícitos.

2.2.3 Afectaciones contra liderazgos sociales y miembros representativos de la comunidad

La SG/OEA hace un reconocimiento especial a aquellos líderes, lideresas, defensores, defensoras de derechos humanos y miles de personas que se encuentran en los territorios trabajando incansablemente por transformar sus realidades y por ser agentes constructores de paz.

Desde el 2009, la MAPP/OEA ha venido visibilizando las dinámicas de afectaciones y escenarios de riesgo a liderazgos sociales, labor que ha permitido identificar un incremento drástico desde mediados del 2016. Para este período se observa que la violencia y los escenarios de riesgo se concentran en territorios donde hay presencia de uno o varios grupos armados ilegales, sea que coexistan o que estén en disputas por el control territorial, así como en territorios donde se implementan estrategias de reducción de cultivos ilícitos. Adicionalmente, el reclamo por el acceso a tierras, la oposición a actividades extractivas, el cuidado del medio ambiente y la defensa del territorio, persisten como factores de riesgo en el contexto actual.

La violencia ejercida está orientada, principalmente, a modificar o imponer normas de convivencia, impedir el acercamiento con la institucionalidad, prohibir o condicionar la existencia de procesos comunitarios o de reivindicación de derechos, y castigar a quienes desafían la autoridad de los grupos armados ilegales con presencia en el territorio. Los tipos de violencia van desde amenazas, hostigamientos, estigmatización, hasta desplazamientos forzados y homicidios³².

En su mayoría, el perfil de las víctimas corresponde con líderes y lideresas comunales, autoridades y comunidades indígenas, afrodescendientes, reclamantes de tierras, víctimas del conflicto armado y promotores de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos que asumen un importante rol de reclamo, denuncia y visibilización en sus comunidades. Los ataques identificados se concentran en departamentos como Meta, Guaviare, Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Caquetá.

La magnitud de estos ataques trasciende la dimensión individual e impactan negativamente el tejido social y las formas locales de organización de las comunidades. Preocupa el marcado escenario de riesgo de las guardias indígenas y autoridades étnico-territoriales en el norte del Cauca. Hechos como la masacre perpetrada el pasado 29 de octubre contra cinco miembros de la comunidad indígena Nasa, entre los que se encontraba la autoridad Neehwe'sx Cristina Bautista, del resguardo indígena Tacueyó en el municipio de Toribio, Cauca, quien se caracterizaba por ejercer liderazgo y

31En esta vereda, por indicaciones del grupo disidente, la comunidad no puede transitar libremente hacia la parte alta de la zona en la vía que conduce hacia el corregimiento de Santa Rita y al mismo tiempo se desvía hacia Pascuitá. Adicionalmente, persisten amenazas por parte de los grupos armados ilegales sobre la instalación de nuevas trampas explosivas en las vías terciarias que conectan a estas veredas.

32Estas afectaciones han ocurrido, mayormente, en el sector rural ocasionadas por grupos armados ilegales o actores que no han logrado ser identificados, y en territorios donde los grupos se disputan el control geográfico y social que les permita el acceso a rentas producto de economías ilícitas como el narcotráfico, la minería, el contrabando y la explotación de minerales.

representación de las mujeres indígenas de este territorio, son una muestra de la grave situación de vulnerabilidad en esta zona.

De forma similar, se evidencian escenarios de riesgo para las Juntas de Acción Comunal (JAC) ya que son la primera expresión organizativa de los territorios y se han configurado como el principal interlocutor con las autoridades de todos los niveles para la concertación y ejecución de iniciativas, políticas y programas sociales. El ejercicio de este liderazgo ha ocasionado diversas afectaciones (amenazas, homicidios y desplazamientos) que la MAPP/OEA ha observado en distintos territorios, siendo los departamentos de mayor afectación Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

En esta línea, se alerta sobre el posible escenario de riesgo que puede incrementarse contra esta población, durante el primer semestre de 2020, en atención al proceso de renovación de sus miembros en todo el territorio nacional, especialmente, en aquellas zonas con fuerte presencia de grupos armados ilegales. Tomar las medidas de prevención y protección será fundamental para garantizar un proceso genuino de participación. La revisión y actualización de mapas de riesgo de manera periódica, con el propósito de potencializar lecturas diferenciales sobre las afectaciones, el fortalecimiento de los Comités de Justicia Transicional para el abordaje y evaluación de situaciones de riesgo, y la continuidad de acciones descentralizadas de la Mesa de Seguridad con las Organizaciones de Acción Comunal, pueden contribuir en este sentido.

La SG/OEA conoce y valora los esfuerzos estatales y sociales que se vienen adelantando para atender los diferentes fenómenos de afectación presentados en contra de líderes y lideresas. En materia de prevención y protección se conocen avances en el diseño de la Ruta Única de Atención Territorial del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección (PAO)³³, en la continuidad de las labores de alerta desarrolladas por la Defensoría del Pueblo y la operación de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) para brindar respuesta y reacción desde el Gobierno nacional; y la realización de sesiones territoriales³⁴.

En materia de investigación y judicialización, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional³⁵, impulsaron acciones coordinadas en el esclarecimiento de las afectaciones y resultados operacionales contra quienes las materializan³⁶. Así mismo, la Fiscalía ha informado la puesta en marcha de una estrategia para la investigación y judicialización de amenazas perpetradas en contra de líderes y lideresas, en el marco de la Resolución 0339 de 2018.

El anuncio realizado por el Gobierno nacional el pasado 10 de diciembre sobre el Marco de la Política Pública para la Protección Integral y Garantías para Líderes, Comunales, Periodistas y Defensores de DDHH, es una oportunidad para avanzar en un proceso de diálogo franco, abarcador de todas las dimensiones del fenómeno con la totalidad de sectores competentes y afectados por el mismo. Construir soluciones a partir del diálogo conjunto permitirá que las acciones que se adelanten respondan

33El PAO priorizó: Antioquia, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Caquetá y Valle del Cauca. También cuentan con esta ruta los departamentos de Meta, Putumayo y Tolima. La ruta está guiada por los pilares de prevención, protección y garantías de no repetición.

34 Cuatro sesiones del PAO se han llevado a cabo en los municipios de San Pablo y Cartagena (Bolívar); Riohacha (La Guajira) y Villa del Rosario (Norte de Santander) y una sesión en el marco del Consejo de Seguridad y Convivencia en Santander de Quilichao (Cauca).

35Según datos de la institucionalidad, el Cuerpo Élite en apoyo a la Fiscalía General de la Nación, cuenta con 61 investigadores y 9 comisiones permanentes en el país: Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo, Meta, Sur de Bolívar, Norte de Santander.

36 La Fiscalía General de la Nación reporta que durante el 2019 priorizó la investigación de 107 casos de líderes asesinados, logrando que en el 66% de los casos se haya identificado a los autores materiales y se han emitido órdenes de captura.

de manera más efectiva a las realidades de los territorios y las poblaciones más afectadas por el fenómeno.

La SG/OEA alienta a seguir construyendo y fortaleciendo espacios para la formulación de la política pública desde un enfoque incluyente que cuente con la participación efectiva de los entes territoriales, poblaciones afectadas y que integre los aportes de diferentes estamentos como la Presidencia, los Ministerios y otras entidades competentes, encaminados a la protección de los derechos fundamentales. Los espacios de planeación pueden ser escenarios claves para el desarrollo y robustecimiento de la política pública. Finalmente, la valoración del acierto y eficacia de todas estas apuestas estará condicionada por la obtención de resultados concretos que se traduzcan en efectivas garantías de seguridad.

2.2.4 Afectaciones contra población beneficiaria del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)

El mayor escenario de riesgo para la población beneficiaria del PNIS se presenta en territorios donde se perciben posibilidades de resiembra de cultivos ilícitos o interés de grupos armados ilegales por establecer nuevos corredores de movilidad, además de mantener los vigentes.

Las afectaciones se concentran en zonas como Tumaco (Nariño); Puerto Caicedo, San Miguel y Puerto Asís (Putumayo); Ituango y Tarazá (Antioquia); El Tambo, Corinto y Miranda (Cauca), Puerto Rico (Meta); El Paujil y Cartagena del Chairá (Cauquetá); y Tibú (Norte de Santander), siendo las más recurrentes los homicidios, las amenazas y los desplazamientos forzados.

La promoción que ejercieron líderes y lideresas para que las comunidades se acogieran al programa, el acompañamiento que brindan a quienes realizan labores de sustitución y las negativas para realizar acciones de resiembra o para fungir como comercializadores de la hoja de coca o de la pasta base, se configuran como los principales factores de riesgo.

La labor de líderes y lideresas también se ha visto afectada debido a que son reconocidos como propulsores del PNIS, siendo víctimas de amenazas por la falta de respuesta en casos de suspensión o de exclusión del programa. Asimismo, en municipios donde se previó que originalmente el PNIS ingresaría y finalmente no se implementó, o se firmaron acuerdos colectivos y la ruta no continuó, los liderazgos han perdido credibilidad de las comunidades quienes los consideran culpables de que el programa no avance, situación que agrava su estado de vulnerabilidad.

Estos casos se han presentado en lugares como Valdivia y Cáceres (Antioquia); en toda la subregión de Cordillera³⁷, Magüí Payán, Roberto Payán, El Charco, Santa Bárbara de Iscuandé y Tumaco (Nariño); en San José del Palmar, Medio Baudó y Medio San Juan (Chocó); y en López de Micay, Guapi, Argelia, Balboa, Mercaderes, Corinto, Morales, Cajibío, Suarez Buenos Aires, Patía, Almaguer y Bolívar (Cauca).

Como estrategia de respuesta, el Gobierno nacional, bajo el liderazgo de la Consejería para la Estabilización y Consolidación, ha dado continuidad a la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Estabilización y la Consolidación³⁸, la cual tiene como fin, entre otros aspectos, articular la intervención institucional frente a situaciones de amenaza o afectaciones contra la población beneficiaria del PNIS. En igual sentido, se han llevado a cabo acciones orientadas a la construcción y diseño del Plan de Articulación de Acciones en Seguridad para la población objeto del PNIS, a través de talleres

³⁷En los municipios de Leiva, El Rosario, Cumbitara y Policarpa.

³⁸Mesa para la articulación interinstitucional de la seguridad en la implementación del Acuerdo Final, conformada por el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional (UNIPPEP y Cuerpo Élite); Ejército Nacional (Comando Estratégico de Transición – CCOET); la Unidad de Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, la UNP, la ARN, el PNIS y la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

territoriales realizados en municipios como Tumaco (Nariño), Villavicencio (Meta), Arauca (Arauca), Barrancabermeja (Santander), Florencia (Caquetá) y Popayán (Cauca).

En este contexto, la SG/OEA alienta a seguir sumado todos los esfuerzos para la efectiva implementación del Plan de Articulación de Acciones en Seguridad que permita la mitigación de fenómenos de violencia y la prevención de afectaciones contra la población beneficiaria del PNIS, al tiempo que se continúa con las mejoras de aspectos administrativos y operativos que han obstaculizado la ejecución de componentes del Programa.

2.2.5 Afectaciones contra exintegrantes de las FARC-EP y sus familias

Para el segundo semestre de 2019, las afectaciones contra exintegrantes de las FARC-EP se concentraron en los departamentos de Caquetá, Nariño, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Córdoba y Norte de Santander, siendo las víctimas en su mayoría hombres³⁹. En esta línea, llama la atención y preocupa el asesinato de Alexander Parra dentro del Espacio Territorial de Reincorporación y Capacitación (ETCR) Buenavista en Mesetas, Meta, antiguo comandante del Frente 40 de las FARC-EP, y líder en temas ambientales. Se espera que las investigaciones de las autoridades competentes esclarezcan este y todos los homicidios de excombatientes, contribuyendo a la sostenibilidad del proceso.

Aunque en algunos casos de homicidio no se conoce el responsable, en los territorios se percibe que los grupos disidentes tenderían a cometer estas afectaciones, basados en el supuesto que los exintegrantes de las FARC-EP serían potenciales informantes que pueden afectar sus actividades ilegales. De igual manera, la disputa territorial entre grupos armados ilegales en algunos departamentos ha representado un factor de riesgo adicional para los excombatientes, quienes, al igual que la población en general y los liderazgos sociales, se han visto afectados con amenazas.

Los grupos disidentes continúan vinculando a exintegrantes de las FARC-EP en sus estructuras ilegales por medio de ofertas económicas o amenazas en contra de estos o sus familias. Las ofertas de vinculación serían predominantes en departamentos como el Meta, Antioquia y Norte de Santander, mientras que las del Clan del Golfo/AGC se concentran en Nariño. En contraste, las afectaciones por parte de miembros del ELN se están dando en Nariño y Norte de Santander, principalmente. También se conocen casos donde los grupos armados han solicitado dinero a los excombatientes para permitirles permanecer en los territorios.

En este contexto, el Gobierno nacional ha anunciado el fortalecimiento de medidas especiales de prevención y protección para esta población⁴⁰, dentro de las cuales se encuentra la construcción de un documento base para la identificación de la población en proceso de reincorporación susceptible de afectaciones en seguridad, campañas contra la estigmatización y autoprotección, capacitación a exintegrantes de las FARC-EP en cultura de la legalidad, al tiempo que ha dado continuidad a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, 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. Por su parte, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación anunció avances en materia de investigación y esclarecimiento⁴¹.

³⁹Las familias de las víctimas también suelen ser objeto de amenazas constantes, lo que conduce posteriormente a su desplazamiento, con el objetivo de salvaguardar su vida e integridad personal.

⁴⁰En el mes de junio de 2019 se anunciaron 23 medidas encaminadas a promover garantías para la protección de personas que adelantan su proceso de reincorporación dentro y fuera de los antiguos ETCR. Paulatinamente se han ampliado a 44 medidas, dentro de las que se incluye la acción articulada del Ministerio de Defensa, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la ARN, la UNIPEP, DIJÍN, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y las alcaldías municipales.

⁴¹La Fiscalía General de la Nación reporta que se logró la identificación de los autores materiales en 23 de los 42 casos

Continuar superando los desafíos y obstáculos relacionados con la seguridad de excombatientes de las FARC-EP, sus familias y miembros del partido político, resulta fundamental para el éxito del proceso y la consolidación de la paz en Colombia. Mantener y fortalecer los escenarios de interlocución entre las FARC y el Gobierno nacional, agilizar las medidas de prevención y protección requeridas para la seguridad de excombatientes y sus familias, avanzar en el esclarecimiento y judicialización de los hechos, y continuar con la estrategia de articulación de los PDET con las estrategias de reincorporación comunitaria liderada por la ARN, puede contribuir en este sentido.

3. JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS

La SG/OEA valora los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano tendientes a fortalecer el desempeño de la justicia a través de la creación de nuevos juzgados, permanentes o de descongestión, la instalación de equipos tecnológicos para realizar audiencias virtuales, y la reactivación de los modelos de Justicia Local y Rural. Estos últimos permitirán consolidar los mecanismos no formales de justicia como los Comités de Conciliación de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y los Conciliadores en Equidad, especialmente a nivel veredal, lo cual ayudará en la generación de confianza hacia las alternativas de resolución de conflictos ofrecidas dentro de la institucionalidad.

Lo anterior resulta de especial importancia dado que, como se ha referenciado a lo largo del informe, los grupos armados ilegales continúan ejerciendo y administrando justicia de facto, sobre todo en áreas rurales, donde existe una precaria presencia institucional e inconvenientes para acceder al sistema judicial, ya sea por las distancias entre zonas rurales y centros urbanos, las dificultades geográficas, o la imposibilidad de los operadores de justicia para llegar a todos los territorios por la situación de inseguridad que se vive en ellos. Esto da lugar a que los grupos armados ilegales impongan medidas, restricciones y disposiciones, con el fin de regular el comportamiento social y asegurar, entre otros, el mantenimiento de sus economías ilegales.

En la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela⁴², el Bajo Cauca antioqueño⁴³, el sur del departamento de Córdoba⁴⁴ y los departamentos de Caquetá⁴⁵, Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño, se están concentrando la mayoría de las imposiciones asociadas a la justicia de facto. Se encuentran el delito de la extorsión, los trámites de conflictos comunales, la distribución de normas de convivencia donde se definen las normas y prohibiciones que deben cumplir las comunidades y la solicitud de dinero como forma de financiación del grupo armado, conocido también como “impuesto de guerra”, entre otros.

En cuanto al establecimiento de normas de convivencia y los trámites de conflictos que se presentan en la población, en algunas comunidades existe una percepción positiva hacia la imposición de regulaciones por parte de grupos armados ilegales, teniendo en cuenta que se convierten en una institución informal que llena el vacío de la administración de justicia formal.

En este escenario, a la SG/OEA le sigue preocupando las situaciones de imposición de medidas por parte de grupos armados ilegales para regular el comportamiento social, las cuales generan afectaciones a la integridad física, el bienestar económico o la libertad plena de movilidad territorial.

priorizados. Así mismo, se reportó un avance en materia investigativa, en 116 de los 247 crímenes que se llevaron a cabo en contra de excombatientes. Se determinó que los grupos armados tuvieron una participación del 48%, teniendo el Clan del Golfo una injerencia del 14% y el ELN 12%.

⁴²Las justicias de facto se presentan diferencialmente en los territorios. Se observa que, en áreas metropolitanas como Cúcuta, los grupos armados no cuentan con el aval de la comunidad, lo que conduce a un accionar violento que no respeta las normas comunitarias; mientras que, en algunas zonas rurales del Catatumbo, esta normatividad es legitimada en la mayoría de los casos, exceptuando algunas resoluciones que dan los grupos ante casos graves o de reincidencia.

⁴³Conformada por los municipios de Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá, Cáceres y Zaragoza.

⁴⁴En los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta y San José de Uré.

⁴⁵En municipios como San Vicente del Caguán, Puerto Rico, Cartagena del Chairá y La Montañita.

Por lo tanto, alienta al Gobierno nacional y a las instituciones de justicia a fortalecer la llegada de operadores judiciales a las zonas apartadas del país, ya sea a través de jornadas móviles o la presencia continua que se puede dar por medio de los inspectores y corregidores rurales.

Adicionalmente, es importante continuar los esfuerzos para que mecanismos como los Conciliadores en Equidad y los Comités de Conciliación de las JAC se conformen y funcionen adecuadamente, y avanzar hacia la articulación con el sistema de justicia ordinaria. Del mismo modo, es esencial que todos los corregimientos, especialmente los que están en zonas más alejadas y de difícil acceso, puedan contar con la figura del corregidor o corregidora, respaldada por las autoridades. Todo ello ayudará a mitigar la injerencia de los grupos armados ilegales en la regulación de la vida comunitaria, así como la sustitución de las autoridades e instituciones formales legales, y los daños directos que se están generando a la población.

3.1 Jurisdicción especial indígena, diálogo intercultural y coordinación inter-justicias

La SG/OEA conoce las acciones que el Estado colombiano ha realizado para el respeto y la garantía del ejercicio jurisdiccional de las comunidades indígenas en el territorio nacional, destacando que cada vez son mayores los esfuerzos que desde las diferentes ramas del poder público se realizan para lograr escenarios idóneos de pluralismo jurídico y un diálogo intercultural fluido y eficaz.

En este escenario, valora el constante esfuerzo de las autoridades indígenas para mejorar sus procesos, recuperar saberes y mecanismos ancestrales de justicia y hacer visibles sus procesos internos ante las instituciones colombianas. Se destaca la confluencia de diferentes organismos estatales y de la cooperación internacional para fortalecer las instituciones de Gobierno y justicia propia de la mano de las comunidades⁴⁶, así como el avance en la consolidación y proliferación de escenarios de coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena (JEI), el sistema de justicia ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

La SG/OEA celebra la generación de Planes de Vida y Reglamentos Internos en cabildos indígenas de Nariño, Putumayo, Cauca, Chocó, Arauca, Cesar, Valle del Cauca, Antioquia y Córdoba. De la misma manera, una creciente aplicación de la justicia propia por parte de los diferentes pueblos indígenas, el desarrollo de mecanismos de justicia cada vez más eficientes, rigurosos y permanentes, y el trabajo por parte de las organizaciones indígenas nacionales y de sus organizaciones filiales de cara al fortalecimiento del gobierno propio y a la legitimación del ejercicio jurisdiccional.

Igualmente destaca el fortalecimiento de las Guardias Indígenas por parte de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la generación de escenarios de capacitación y diplomados en Jurisdicción Especial Indígena por parte del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la creación de los tribunales Indígenas del Cauca como segunda instancia⁴⁷, la generación de procesos de reglamentos del pueblo Wounaan y Embera en el Chocó y el pueblo Awá en Nariño, el fortalecimiento de la Junta Mayor de Palabrereros Wayúu en La Guajira con la expedición de conceptos jurisdiccionales,

46Se han adelantado acciones concretas como el desarrollo del módulo intercultural por parte de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (instancia de capacitación de autoridades judiciales nacionales); la generación de la instancia de alto nivel entre el Gobierno Nacional y el CRIC para revisar las condiciones de sostenimiento de la JEI y la solución a problemas estructurales de la misma; la expedición de la estrategia de incorporación del enfoque diferencial en la provisión de servicios forenses por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML); la consulta previa del Plan Decenal de Justicia; el apoyo por parte del Ministerio de Justicia al fortalecimiento de más de una decena de sistemas de justicia propia; la socialización del Protocolo de Justicia del Pueblo Rrom en las kumpanías de Bogotá, Pasto, Cúcuta e Ibagué y la protocolización del acuerdo interno para la ruta propia de reincorporación en el resguardo Mayasquer por parte de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

47El Tribunal indígena del CRIC está integrado por 126 autoridades de los 10 pueblos Indígenas del Cauca que hacen parte del CRIC y el Tribunal indígena del Norte del Cauca NASA UUNS CXAB WALA KWE- ACIN está compuesto por las 21 autoridades organizadas en la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca.

y el aumento de la actividad jurisdiccional frente a las afectaciones medioambientales en algunos territorios como Carmen del Darién y el Cocuy⁴⁸.

La Misión acompaña el trabajo del Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales, como la realización de cuatro (4) mesas de Coordinación Interjurisdiccionales a nivel nacional (COCOIN)⁴⁹ en las que se trabajaron protocolos de relacionamiento entre autoridades indígenas, la Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal, así como algunas temáticas fundamentales como la violencia sexual, la violencia contra la mujer en las comunidades indígenas, la población indígena privada de la libertad y los casos de NNA indígenas en conflicto con la ley penal. Igualmente, el desarrollo de mesas de coordinación departamentales en Antioquia, Caldas, Chocó, Cauca, Nariño, Risaralda, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Putumayo, y el desarrollo de protocolos de funcionamiento en las mismas, que permiten establecer mecanismos de diálogo intercultural fluidos y agendas con la capacidad de responder a las problemáticas de justicia en los territorios indígenas.

No obstante, la SG/OEA expresa preocupación por algunas dinámicas que han venido afectando el funcionamiento de la JEI y que implican desafíos importantes a superar de manera pronta y oportuna por parte del Estado colombiano, como los riesgos de las autoridades indígenas frente a los grupos armados ilegales en sus territorios; el desconocimiento de la JEI en algunos escenarios y los retrocesos en materia de garantía del ejercicio jurisdiccional; las condiciones de vulnerabilidad de los pueblos indígenas que se encuentran más apartados y con instituciones más débiles; la ausencia de una política de financiación de la JEI por parte del Estado; y la débil coordinación entre la Fuerza Pública y las autoridades étnico-territoriales.

Frente al primer riesgo, se percibe que las autoridades indígenas en el Cauca han profundizado su accionar jurisdiccional de cara a los grupos armados ilegales, esto por medio de allanamientos, decomiso de armas, drogas y vehículos, realizando detenciones de miembros de estos grupos, procediendo a extinciones de dominio y al respectivo juzgamiento. Algunos cabildos y organizaciones han prohibido el uso de terrenos de resguardo para cultivos ilícitos, estableciendo además sanciones para los comuneros que se relacionen con los grupos armados ilegales y mostrándose en desacuerdo con la injerencia de actores externos en los asuntos internos de los cabildos. Como se ha mencionado a lo largo del informe, preocupa a la SG/OEA los ataques en contra de las autoridades jurisdiccionales indígenas (consejeros y consejeras, Gobernadores y Gobernadoras, Cabildantes, Coordinadores, líderes y lideresas espirituales y Guardia indígena)⁵⁰ en razón al ejercicio de la aplicación de justicia propia y a las medidas de control territorial que realizan en el marco de la JEI.

En otros territorios como Antioquia, Arauca, Nariño y Chocó se encontró que, en ocasiones, las autoridades indígenas se han abstenido de actuar en el marco de la JEI frente a los grupos armados ilegales, por temor a que se generen represalias en contra de ellos. Esto se observó en municipios como Tarazá, Cáceres, Caucasia, Ricaurte, Tumaco, Barbacoas, Olaya Herrera, Cumbal, Tame, Fortul, Acandí, Unguía, Riosucio, Medio Baudó y Carmen de Darién.

Sobre el segundo riesgo, se percibe que aún persiste la falta de conocimiento generalizado en funcionarios judiciales y gubernamentales a nivel local, regional y nacional sobre la JEI, los mecanismos de justicia propia de los diferentes pueblos y la normativa que los cobija. Del mismo modo, la existencia de barreras de lenguaje en el marco de procesos judiciales; la exigencia por parte del personal judicial de que ciertos casos se tramiten por la vía ordinaria; y el desconocimiento de figuras como los Centros de Armonización Indígena por parte de algunos funcionarios y funcionarias.

48Por ejemplo: la creación de la Guardia U'wa con la pretensión de constituirse como autoridad ambiental en su territorio y la participación de resguardos indígenas en programas de bonos de aire.

49Comisión de Coordinación Interjurisdiccional entre el Sistema de Justicia Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena.

50Estas autoridades han sido víctimas de homicidios, constreñimientos, retenciones y amenazas.

En este sentido, la MAPP/OEA acompañó el Diálogo de Alto Nivel entre autoridades indígenas del CRIC, el Gobierno nacional⁵¹, Magistrados y Magistradas del Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia, como también de la Procuraduría General de la Nación, en donde se abordaron temas que aún dividen opiniones sobre el alcance de la jurisdicción de la JEI. No obstante, preocupa a la SG/OEA las recientes limitaciones que por vía judicial se le han impuesto al ejercicio jurisdiccional de la JEI⁵² y resalta que aún hay regiones del país donde no hay unas dinámicas claras de coordinación interjurisdiccional como en Amazonas, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Chocó, La Guajira, Arauca, Boyacá, Córdoba, Cesar y Valle del Cauca.

Finalmente, se observan algunas debilidades que en el marco de la autonomía de los pueblos dificultan el afianzamiento de la JEI. Ejemplo de ellas son la dinámica de división interna en algunos cabildos que se ha presentado en el Cesar y el Putumayo; el progresivo debilitamiento de las autoridades tradicionales en la Guajira, Meta, Guaviare y Caquetá; el temor de algunos pueblos por asumir casos de complejidad elevada como homicidio o violencia sexual, ejercida incluso contra NNA, quedando en la impunidad en muchas ocasiones; y el reciente uso de instituciones occidentales en la JEI desdibujando los mecanismos ancestrales de control social.

4. CONFLICTIVIDAD Y DIÁLOGO SOCIAL

La SG/OEA ha sido testigo de cómo a partir del Acuerdo Final en 2016 se están posibilitando nuevos escenarios que fortalecen la democracia en Colombia, donde actores sociales y políticos señalan el diálogo social como herramienta para la generación de pactos que contribuyen a la construcción de paz, al tiempo que constituye la vía idónea para la transformación y gestión de la conflictividad social relacionada con la implementación de los acuerdos de paz y de acuerdos suscritos con diversos sectores sociales. No obstante, subsisten marcadas diferencias en cuanto al alcance y modalidades de estos diálogos, así como en la valoración de los niveles de cumplimiento de compromisos asumidos.

En el período informado se llevó a cabo una movilización social nacional iniciada el 21 de noviembre, en la que confluyeron numerosas y diversas agendas reivindicativas de la sociedad civil con respecto a demandas laborales, estudiantiles, reformas políticas, medioambientales, socioeconómicas, tributarias, así como la superación de deudas históricas. Fue un ejercicio de protesta social que contó con numerosos participantes y representación de las centrales obreras, estudiantes, comunidades indígenas, afrodescendientes, mujeres, sindicatos, asociaciones campesinas, y de la ciudadanía en general. En el desarrollo de estas jornadas, que se extendieron hasta el mes de diciembre, se percibió un espíritu mayoritariamente pacífico, aunque en algunos puntos se presentaron alteraciones de orden público y acciones violentas que ocasionaron afectaciones a la población civil, a funcionarias y funcionarios públicos, así como daños a bienes públicos y privados.

En ese escenario, y considerando los intentos para el abordaje amplio y concertado de esta conflictividad, la SG/OEA reafirma que el diálogo es el camino y alienta al Estado y al pueblo colombiano a encontrar en este contexto una oportunidad para fortalecer los pilares de la democracia, la cultura del diálogo democrático, eficaz e inclusivo, y la participación ciudadana que conduzcan a un

⁵¹En el diálogo participaron funcionarios y funcionarias de los ministerios de Justicia, Hacienda y Defensa.

⁵²En el Fallo 007/19 del Tribunal Indígena Nasa ÜusYutxPehnxi y en la comunicación dirigida por la ONIC a la Corte Constitucional el 5 de noviembre de 2019; las Autoridades Indígenas han expresado que la Sentencia T208/19 de la Corte Constitucional “limita y afecta el ejercicio de justicia propia de los pueblos ancestrales del Colombia” así como los avances ya obtenidos en materia de reconocimiento, cooperación y coordinación interjurisdiccional. En este fallo la corte indica que el Cabildo Indígena vulneró el debido proceso ya que no contaban con elementos que legitimaran el fuero indígena y les permitiera cumplir sus funciones en su faceta de juez natural. Por esta razón, se resolvió dejar sin efectos las actuaciones judiciales adelantadas por las autoridades del Cabildo Indígena La Laguna-Siberia.

uso sistemático de mecanismos de atención y transformación de conflictos sociales que abran el camino hacia el entendimiento y la visión común.

De igual manera, se han identificado otros escenarios de conflictividad social relacionados con el sector de hidrocarburos⁵³, frente al que comunidades se movilizan protestando en contra de las empresas petroleras que desarrollan operaciones en los territorios y reclamando inclusión laboral, inversión social, protección del medio ambiente y procesos efectivos de concertación⁵⁴; conflictos étnico-territoriales, por la falta de formalidad en la tenencia y propiedad de la tierra y las pretensiones de colectivos étnicos de reconocimiento, constitución y saneamiento de sus territorios que se traslapan y contraponen con los intereses de la población campesina⁵⁵; y por la explotación ilegal de recursos naturales en las franjas fronterizas con Ecuador y Perú⁵⁶.

La participación de los ciudadanos y el diálogo social son componentes centrales para la construcción de una democracia más dinámica, en parte porque el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas depende tanto de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos, como de una ciudadanía alerta y activa que guarda la esperanza de una mejor calidad de vida socioeconómica y política.

Ante el enorme desafío que implica la construcción de paz y la transformación pacífica de conflictos sociales, la SG/OEA reconoce las modificaciones institucionales en ministerios, unidades y agencias que incorporan y fortalecen el concepto de diálogo social para la transformación territorial. A partir de 2019, la Misión amplió el apoyo a la construcción de paz en Colombia a través del fortalecimiento de las capacidades de actores claves de la institucionalidad estatal y de la sociedad civil para un abordaje colaborativo y transformador de la conflictividad social y sus conflictos específicos, creando un área específica para tal fin.

En esta labor, la MAPP/OEA ha impartido capacitaciones en temas de diálogo, transformación de conflictos sociales, comunicación constructiva, negociación y construcción de consensos. Para el 2020 se tiene previsto el apoyo a actores clave de la sociedad civil vinculados directamente a la conflictividad social en los territorios, con especial dedicación en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro. También, se dará continuidad a la capacitación de instituciones estatales como la Procuraduría General de la Nación y otras vinculadas al sector minero energético y ambiental.

La SG/OEA ratifica su disposición para continuar acompañando los esfuerzos de la institucionalidad y la sociedad colombiana en la generación de confianza, el fortalecimiento de capacidades para el manejo de disensos y la construcción de acuerdos en escenarios de promoción del diálogo social como herramienta privilegiada para la prevención, la transformación de conflictos sociales y la generación de soluciones acordes a las necesidades territoriales.

⁵³Sobre el particular el Gobierno nacional ha anunciado una serie de iniciativas como la Política en Derechos Humanos para el sector minero energético, el Grupo de Trabajo en Derechos Humanos para el sector de hidrocarburos, el Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, entre otros, cuyo impacto concreto en los territorios no ha logrado ser identificado por la Misión durante el período informado.

⁵⁴Estos escenarios se han identificado en los municipios Arauquita (Arauca), Cubará (Boyacá), Piamonte (Cauca), San José del Fragua (Caquetá) y Puerto Asís (Putumayo).

⁵⁵Este escenario se ha identificado entre el pueblo Yukpa y las comunidades campesinas de la Serranía del Perijá (Cesar) y entre los Barí y población Campesina (Norte de Santander) en el marco de la sentencia T-052/17, que dispuso entre otros, se impulsara la pronta resolución de la solicitud de ampliación, saneamiento y delimitación del Resguardo Indígena de los Bari y se adelantaran las acciones necesarias para tomar una decisión respecto a la constitución de la Zona de Reserva Campesina de ASCAMCAT.

⁵⁶Explotación que se materializa en la Minería y madera, así como los efectos ambientales generados por derrame de crudo y los problemas de seguridad alimentaria por aumento pesca en ríos limítrofes.

5. IMPACTOS DE LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL

5.1 Transformación del Territorio: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

La SG/OEA reconoce el compromiso y la voluntad política de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, así como de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que, en medio de restricciones financieras, desarrollan una priorización de las capacidades institucionales y económicas disponibles para avanzar en la ejecución realista de iniciativas comunitarias, incentivando el cumplimiento de la implementación de los PDET⁵⁷.

Adicionalmente, valora que, desde que los PDET comenzaron a implementarse, las comunidades e instituciones locales de algunas regiones están percibiendo esta visión de transformación como un camino que aporta a la paz territorial. En este escenario, se han concretado avances significativos en el marco de la implementación de los programas, tales como la ejecución de obras PDET⁵⁸, las obras por impuestos⁵⁹ y el impulso de la red de reporteros comunitarios.

Asimismo, se adelantan inversiones en las regiones priorizadas por los PDET a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD-PAZ⁶⁰), la formalización y adjudicación de predios; y se le ha dado importancia al fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales y la gestión compartida entre las instituciones del nivel nacional con las alcaldías y gobernaciones mediante la protocolización de 162 Acuerdos municipales y 15 ordenanzas en las que se apropian los PDET como parte de la política pública. Con la expedición del Decreto 2278 de 2019, en la que se define que los PDET son la base para el diseño de los Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII) de las Zonas Futuro, se espera que cada PEII priorice y acelere la implementación de los componentes PDET.

Al tiempo que se han presentado avances, existen desafíos para lograr impactos en la sostenibilidad económica y social de comunidades en contextos de alta conflictividad. En regiones como el Catatumbo⁶¹, la Costa Pacífica nariñense y el Bajo Cauca antioqueño las comunidades advierten sobre la necesidad de contar con mayor presencia, asignación de presupuestos concretos y capacidad institucional para implementar políticas sociales que se acompañen de ofertas laborales para jóvenes y con una economía de comercialización de productos que se producen en las zonas rurales.

El primer pilar de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) sobre ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) y el catastro multipropósito continúan siendo necesidades apremiantes para el diseño e implementación de acciones de intervención en el marco de políticas públicas de desarrollo rural que promuevan el acceso a tierras para las comunidades más vulnerables, fortalezcan las capacidades territoriales para la construcción de paz y brinden seguridad jurídica respecto del uso y la tenencia de la tierra.

Al respecto, se percibe un ambiente favorable entre la institucionalidad nacional, autoridades locales y comunidades étnicas y campesinas respecto a la construcción amplia, diversa y participativa de los

⁵⁷ Actualmente los PDET están integrados en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la construcción de una Hoja de Ruta que recoge alrededor de 30,000 iniciativas para su implementación en 170 municipios. El piloto se ha iniciado en la subregión del Catatumbo.

⁵⁸ Para la ejecución de 700 obras en los territorios fueron contratados integrantes de las JAC aumentando la oferta de empleo local.

⁵⁹ Las cifras presentadas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación indican que durante el 2019 se aprobaron \$247 mil millones más para los PDET, con 42 proyectos a través del mecanismo de Obras por Impuestos.

⁶⁰ Responsables de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

⁶¹ En esta región se realizó el diseño de la metodología de las Hojas de Ruta. Este instrumento recoge más de 30.000 iniciativas del PDET, las articula con los demás planes de acción que inciden en el territorio y define los pasos para la implementación de los proyectos derivados de la demanda PDET.

Planes de OSPR, así como el reconocimiento de éstos como herramientas de administración territorial para la prevención y transformación de conflictividades sociales, y la preservación del medio ambiente. La SG/OEA reconoce la tarea de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y demás autoridades con competencia en el proceso de elaboración de los Planes, y alienta a reforzar la materialización del barrido predial, los procesos de determinación de uso y tenencia, así como la formalización y demás componentes del OSPR⁶².

De igual manera, resulta de la mayor relevancia armonizar las prioridades de las comunidades y las del Estado frente a la implementación. De ahí que se considere importante adoptar medidas que articulen las acciones de doble vía de modo que permitan atender las necesidades de los más vulnerables, fortaleciendo sus capacidades y autonomía.

Del mismo modo, es fundamental seguir fomentando la institucionalización de espacios de consulta y participación como los “grupos motores”, así como ampliar y mejorar la participación y representación de las mujeres y líderes de organizaciones de mujeres y jóvenes en la implementación, para lograr superar brechas de género, al igual que consolidar consensos y acuerdos estratégicos en beneficio de un mejor seguimiento y evaluación de los impactos.

5.2 Estrategias para la reducción de cultivos ilícitos

La SG/OEA monitorea los esfuerzos adelantados por el Estado tendientes a la reducción de los cultivos ilícitos basados, principalmente, en las estrategias de intervención desarrolladas en el marco de la Ruta Futuro, bajo los esquemas de sustitución y erradicación. En este aspecto, se han observado labores desarrolladas por la Fuerza Pública enfocadas en la destrucción de semilleros de coca y otras acciones de interdicción que buscan desarticular la cadena primaria en la producción de estupefacientes producidos a partir de la hoja de coca⁶³. Asimismo, los logros enmarcados en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) que se condensan en la atención a 99.097 familias y 5.701 gestores comunitarios, que han representado una reducción de 35.996 hectáreas de coca⁶⁴.

Considerando la magnitud del fenómeno, a pesar de los esfuerzos desarrollados, preocupa 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 Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta y de regiones como Catatumbo, Sur de Bolívar, la Cordillera Occidental y la Costa Pacífica nariñense, así como en áreas protegidas y declaradas como Parques Nacionales Naturales.

Entre las múltiples causas asociadas a este fenómeno, los cultivos ilícitos siguen presentando ventajas en materia de comercialización y entrega de créditos por encima de otros productos de carácter lícito. Igualmente, los grupos armados ilegales continúan incentivando o presionando a la población para que sostenga las plantaciones de coca, garantizando el precio en las subregiones de Bajo Cauca, Sur de Córdoba, la Bota Caucana y los departamentos de Nariño, Caquetá y Putumayo.

Sumado a lo anterior, se detecta que a pesar del fortalecimiento interinstitucional que se ha venido adelantando frente al programa, en el territorio persisten desafíos relacionados con la implementación del PNIS como principal estrategia de sustitución de cultivos. En ese sentido, el principal desafío se centra en lograr la transformación real de los territorios que permita garantizar la seguridad alimentaria,

62El Plan Nacional de Desarrollo (PND) incorpora modificaciones que resultan de utilidad en la atención de necesidades históricas de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito, entre otras, se destaca la facultad otorgada a la ANT para ser gestor catastral y adelantar la estrategia de catastro y barrido predial (art 61).

63Según datos del Ministerio de Defensa informados a la Misión, en el caso de clorhidrato de cocaína, en el segundo semestre de 2019, se incautaron 224.376 kilogramos, lo que corresponde a un 48% del total de 2019 (433.036 kilogramos). Para la base de coca incautada en el segundo semestre de 2019 se reportaron 17.969 kilogramos, lo que equivale al 64% del incautado en el año 2019 (49.778 kilogramos). En el caso de marihuana incautada en el 2019 se reportaron 376.274 kilogramos, y de heroína 354 kilogramos.

64 Cifras presentadas por la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

promover programas y proyectos productivos, así como la construcción de vías terciarias que les permitan comercializar sus productos, y con ello generar las condiciones para un buen vivir sustentable de la población vinculada a los cultivos ilícitos.

En las fases de seguridad alimentaria y la implementación de proyectos productivos, la débil sincronía entre la implementación de líneas productivas y la vocación de la tierra y los territorios ha tenido un impacto negativo en las comunidades. A esto se suma la falta o insuficiencia de asistencia técnica y la necesidad de disponer de tierra propia o contratos de arrendamiento para la ejecución de los componentes.

La SG/OEA señala importante considerar la preocupación de las comunidades rurales frente a las dificultades para la comercialización de los productos de estos proyectos. El deterioro de las vías de acceso secundarias y terciarias, junto a otras limitaciones estructurales, limita la conservación de los productos y el transporte a un precio razonable. Las comunidades igualmente manifiestan que no disponen de alianzas para la transformación de los productos que genere un valor agregado, ni acuerdos de compra que les permita asegurar un precio competitivo para la venta.

Las comunidades y grupos familiares que han atendido el llamado de las iniciativas derivadas del PNIS y se han aliado con el Estado para lograr alternativas que les permitan dar el paso hacia la legalidad, perciben los desafíos en materia de comercialización como un incumplimiento del Gobierno nacional. Esto, sumado a la presencia de grupos armados en los territorios, ha derivado en procesos de resiembra, traslado o aparición de nuevos cultivos ilícitos en departamentos como Guaviare, Caquetá y Antioquia. Adicionalmente, el impacto de los retrasos en la atención a la población recolectora ha generado, en departamentos como Arauca y Caquetá, que esta población se traslade 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.

Además, se percibe la estrategia de erradicación forzosa como un factor acelerador de la dinámica social en los territorios que contribuye al escalamiento de tensiones sociales. Por ejemplo, en municipios como San Miguel y Puerto Asís, Putumayo; Tarazá y Valdivia, Antioquia; el Patía y Piamonte, Cauca, y Jamundí, Valle del Cauca, se registró el desarrollo de algunas acciones de movilización y protesta social para frenar el avance de las jornadas de erradicación que han terminado en acciones de resistencia y confrontación entre la Fuerza Pública y comunidades.

El escalamiento de conflictos interétnicos entre población campesina y comunidades étnicas, debido a la concentración de cultivos de coca en territorios colectivos como una estrategia de blindaje ante las acciones del Estado, ha desencadenado la llegada de población foránea, colona y campesina a territorios étnicos para la siembra de cultivos ilícitos. Esta dinámica, en algunos casos, es mediada por los grupos armados ilegales como mecanismo de presión para incentivar y concentrar la siembra de hoja de coca en zonas de mayor densidad de cultivos ilícitos como Costa Pacífica y Cordillera Occidental en Nariño y el departamento de Putumayo.

Ante la persistencia del cultivo de hoja de coca como principal fuente de sustento en los territorios colombianos, a pesar de la ejecución paralela de las estrategias de sustitución voluntaria y erradicación forzosa, aparece necesario y oportuno generar un proceso de diálogo amplio que logre abarcar todas las dimensiones del fenómeno, incluyendo a la totalidad de sectores competentes, interesados y afectados por el mismo. En ese sentido, urge aprovechar la oportunidad de transformación definitiva del territorio, escuchando sus necesidades y promoviendo acciones que estén en sintonía con estas.

En esa línea, la SG/OEA celebra los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional y las comunidades de los municipios de Argelia y El Tambo que se ubican a lo largo de la cuenca alta y media del río Micay en el departamento de Cauca. De manera conjunta diseñando una propuesta alternativa de desarrollo territorial, que contempla el tránsito de una economía ilícita a una lícita, tomando en cuenta

temas de cuidado y recuperación del medio ambiente, en un espacio de diálogo y concertación que contribuye al sostenimiento de la paz territorial. Señalan que tener en cuenta las condiciones particulares de los territorios y las características de las comunidades que dependen de esta actividad, permitirá construir las bases para generar un desarrollo territorial sostenible.

5.3 Implementación de la Ley de Víctimas, Restitución de Tierras y Restablecimiento de Derechos Territoriales

5.3.1 Avances en procesos de acceso a derechos de las víctimas

La SG/OEA reconoce el avance del Estado colombiano en la construcción y aprobación del documento de diagnóstico del daño concertado y validado para los integrantes de los Organismos de Acción Comunal (OAC). Esto permite iniciar la formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), y, por ende, acercarse a la reparación de aproximadamente el 13% de la población colombiana. Sin embargo, insiste en la importancia de una asignación suficiente que garantice que el Plan impacte a la base de estos organismos que son las JAC. En relación con los OAC, se conoció que la defensa del territorio fue reconocida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) como parte del impacto a las formas de organización y relacionamiento del sujeto en el territorio, pero no como un desarrollo productivo como lo solicitaban los integrantes de estos organismos.

Adicionalmente, celebra como un logro significativo de la UARIV y del sujeto de reparación colectiva Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín, la aprobación del PIRC y el avance en la primera fase de su implementación. Sin embargo, llama la atención sobre la necesidad de armonizar los tiempos y demandas administrativas, técnicas y financieras de la ejecución con el fin superior que es el de la reparación integral. Resultado del monitoreo y acompañamiento se obtuvieron percepciones según las cuales los tiempos y parámetros de la ejecución de la resolución de fortalecimiento organizativo no corresponden con el sentido reparador, diferencial y transformador del PIRC. Lo anterior, dado que estos son excesivamente cortos y con débil acompañamiento institucional de carácter técnico, político y de rehabilitación colectiva.

De la misma manera, valora la recopilación de propuestas desde diferentes actores institucionales y de la sociedad civil por parte de la UARIV ante un escenario de reforma de la Ley 1448/2011 y los decretos 4633, 4634 y 4635 del 2011, como un ejercicio positivo para propender por debates que incluyan múltiples puntos de vista. El pronunciamiento de la Corte Constitucional que declara inexequibles los artículos referentes a su vigencia y exhorta, tanto al Gobierno como al Congreso colombiano, a adoptar decisiones referentes a su prórroga y la adopción de un régimen de protección y garantía de derechos de las víctimas, es una oportunidad para solventar aspectos que han sido documentados como desafíos y generar modificaciones que apunten hacia una mejor implementación de la política pública.

5.3.2 Restitución de Tierras y Restablecimiento de Derechos Territoriales

En materia de restitución de tierras, la Ley 1448/2011 ha contribuido a resarcir los derechos vinculados con la propiedad, ocupación o posesión de la tierra que se han visto afectados como consecuencia del conflicto armado interno. Durante los ocho años de implementación, la SG/OEA, a través de la Misión, ha monitoreado, generado insumos y acompañado a las víctimas e instituciones en la construcción de puentes entre los diferentes actores. Esta generación de confianza y credibilidad en la toma de decisiones han propendido por afianzar lo favorable e impulsar cambios y mejoramientos en su implementación. Ejemplo de esa labor es el acompañamiento a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en la priorización de casos en zonas microfocalizadas y las recomendaciones que han implicado la adopción de medidas de articulación interinstitucional y de atención a segundos ocupantes.

En el contexto actual, se encuentra en trámite un proyecto de ley en materia de restitución de tierras⁶⁵ que busca modificarla, incorporando aspectos como la doble instancia en actuaciones donde se reconozcan opositores, otorgando garantías de contradicción a los eventuales intervinientes en la etapa administrativa, eliminando la presunción de fidedignas de las pruebas provenientes de la URT e incluyendo la conciliación entre el reclamante y el ocupante, tenedor o poseedor del predio que no haya sido el agente generador de los hechos victimizantes. La ampliación de debates probatorios y de contradicción a la etapa administrativa, podrían significar desgastes institucionales y una dilación innecesaria del trámite, que implicaría afectación a los derechos de las víctimas. Sin embargo, la SG/OEA confía en que la reforma redunde positivamente en las garantías de reclamantes y demás intervinientes, así como en la celeridad que demanda este trámite.

La continuidad de la política pública de restitución de tierras resulta necesaria, en especial, tomando en cuenta que a lo largo de la implementación del trámite de restitución en algunas zonas microfocalizadas se han presentado suspensiones por la persistencia del accionar de grupos armados ilegales en los territorios⁶⁶. La presencia de estos grupos ha obstruido la ejecución de actuaciones administrativas y judiciales que imposibilita el cumplimiento de sentencias ya proferidas⁶⁷, al igual que la falta de concepto favorable de seguridad que ha impedido la microfocalización de nuevas zonas a pesar del alto índice de solicitudes⁶⁸.

Como se mencionó en apartados anteriores, a principios del mes de diciembre, la Corte Constitucional declaró inexecutable el término de la vigencia de la Ley 1448/11 o “Ley de Víctimas” hasta junio de 2021 y exhortó al Congreso de la República y al Ejecutivo a prorrogar su vigencia, y en caso de no surtirse la prórroga antes de junio de 2021, se entenderá su vigencia hasta el 7 de agosto de 2030. Actualmente, cursan en el Congreso de la República, de manera acumulada, dos proyectos de ley⁶⁹ que buscan ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011 por 10 años más, constituyéndose en una inmejorable oportunidad para introducir modificaciones que redunden en una mejor implementación de esta política pública.

En cuanto a comunidades étnicas, según cifras de la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT, a noviembre de 2019 se han proferido un total de 18 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos⁷⁰, y se tramitan en fase administrativa actuaciones que involucran 263 territorios colectivos⁷¹, y en fase judicial 68 territorios en procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, agrupados en 60 demandas. De igual manera, según cifras oficiales, el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) registra 25.441 requerimientos, habiéndose atendido un 89% del total, de los cuales 16.121 corresponden a la gestión del 2019.

La SG/OEA valora los esfuerzos llevados a cabo por el Estado colombiano que repercuten en el fortalecimiento institucional de instituciones como la URT, la cual ha podido abordar de manera especializada la ruta étnica de restitución. Sin embargo, observa con preocupación que, de los 349

65Proyecto de Ley 020 de 2019 (Senado) “por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

66Según datos de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), a pesar de estas dificultades, durante el 2019 se dictaron 43 nuevas resoluciones de microfocalización.

67Como es el caso del Urabá Antioqueño, Tibú (Norte de Santander) y la Serranía del Perijá (César).

68Como es el caso de municipios en el Sur de Bolívar, en el Catatumbo, en el norte de Antioquia y en el departamento de Nariño.

69Proyectos de Ley 199/19 Cámara y 247/19 Cámara.

70 16 de estas sentencias benefician a comunidades indígenas y 2 a comunidades afrodescendientes.

71 193 de estos territorios colectivos están en estudios preliminares (en los que la URT apoyándose en información documental recabada de diferentes fuentes institucionales, determina la adopción de medidas cautelares, de protección y el inicio de caracterización) y 70 en caracterización (mediante el cual la URT y las comunidades identifican las afectaciones territoriales, las controversias intra o interétnicas y demás aspectos relacionados con la formalidad e individualización plena del territorio).

territorios colectivos de comunidades étnicas con trámites de restitución, solo un 5% cuenta con sentencia judicial, situación que refuerza la necesidad de prorrogar la política pública, con el fin de cumplirle a las 128.208 familias étnicas que reclaman el resarcimiento de sus derechos territoriales.

5.4 Implementación de la estrategia de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (Zonas Futuro)

La implementación de la iniciativa denominada Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro es una apuesta gubernamental de transformación de los territorios más afectados por las economías ilícitas, la violencia y criminalidad, y donde se registran altos índices de necesidades básicas insatisfechas, débil presencia estatal, déficit de goce de derechos y legitimidad institucional. Estas acciones se plantean como esfuerzos por fortalecer el Estado social de derecho, garantizar la protección de la población y el impulso de la intervención estatal articulada mediante la inclusión de políticas públicas como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Sin embargo, los primeros análisis del monitoreo de la MAPP/OEA advierten sobre la necesidad de fortalecer las acciones territoriales de socialización y divulgación de la estrategia al observar preocupación e incertidumbre en varios municipios por la ausencia de información sobre los mecanismos de coordinación entre las administraciones locales y nacionales. Si bien el Gobierno nacional ha adelantado esfuerzos para atender esta situación, se identifica desconocimiento por parte de las autoridades civiles municipales frente a posibles opciones para alcanzar una eficaz complementariedad con el nivel nacional.

A su vez, se ha percibido insatisfacción entre las comunidades por la ausencia de espacios de participación y concertación de las obras de infraestructura y bienes públicos que serán intervenidas en las zonas rurales. Esta situación constituye un desafío toda vez que incide directamente en la acogida y percepción de la labor institucional en los territorios y el potencial incremento de la desconfianza hacia la actuación estatal. En ese sentido, se considera oportuno redoblar los esfuerzos para impulsar y fortalecer los mecanismos de veeduría ciudadana.

Existen retos en materia de incorporación de los enfoques diferenciales en la implementación de la estrategia. Para la SG/OEA es necesario establecer medidas y rutas diferenciadas que garanticen la inclusión y coordinación con las comunidades étnicas en reconocimiento de sus formas de organización propias y, a la vez, garantizar la aplicación efectiva del enfoque de género en las acciones contempladas por la estrategia, atendiendo a las condiciones de disparidad en el ejercicio del poder y participación política de las mujeres en el territorio colombiano.

En materia de priorización de obras de PDET se reconocen avances en el mejoramiento de instituciones educativas, restaurantes escolares, construcción de casetas comunales, muelles saltaderos, entre otras. No obstante, es necesario que la intervención institucional se desarrolle a partir de acciones con alcance integral como la construcción de vías que aporten conectividad entre las veredas y los centros poblados de los municipios, construcción de centros de salud y acceso a oferta educativa de nivel superior.

En el marco del monitoreo a la implementación en territorios priorizados, se identifica que en las subregiones de Sur de Córdoba, Bajo Cauca y el Pacífico nariñense persisten graves afectaciones a la comunidad como consecuencia de la disputa del territorio por parte de grupos armados ilegales, como se ha referenciado a lo largo del informe. Principalmente, se han generado desplazamientos de familias de las veredas de La Porcelana en el municipio de Cáceres y San Antonio Indígena en el municipio de San José de Uré. En el Pacífico nariñense se han generado confinamientos, desplazamientos y reclutamiento forzado de menores de edad, principalmente en los municipios de El Charco, Tumaco,

Maguí Payán y Roberto Payán. Además, se observan escenarios en los cuales los NNA trabajan como recolectores de hoja de coca, lo cual incentiva la deserción escolar.

Estas zonas, al estar contempladas dentro de la estrategia de las Zonas Futuro, podrían evidenciar cambios significativos si se interviene de manera integral logrando contener las acciones violentas de estos grupos armados e implementando las acciones sostenidas que garanticen la protección de la población y la transformación territorial.

De manera particular, la SG/OEA valora el enfoque veredal que orienta los objetivos principales de consolidación de la seguridad y control institucional de los territorios priorizados. Así mismo, se destaca el interés de la estrategia en materia medioambiental expresada en la incorporación de áreas estratégicas para la preservación del agua, biodiversidad y medio ambiente en los Parques Nacionales Chiribiquete, Sierra de La Macarena, Nudo de Paramillo, Sanquianga y Catatumbo-Barí.

En materia judicial, se han observado avances por parte de la Fiscalía General de la Nación relacionadas con la desarticulación de grupos armados ilegales y la disrupción de economías ilícitas, especialmente en la zona del Pacífico nariñense. Asimismo, se han podido reforzar algunos servicios de investigación judicial, gracias al aumento paulatino de unidades de la Seccional de Investigación Judicial (SIJIN). Sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo las capacidades de llegada, especialmente del CTI de la Fiscalía, para adelantar acciones de investigación. Este es el caso del municipio de Tumaco y otros municipios de la subregión del Sanquianga, en donde, debido a la situación de seguridad y confluencia de diversos actores armados ilegales, los procesos de investigación no se pueden realizar por dificultades de desplazamiento a las zonas rurales.

Finalmente, se han observado acciones del Ministerio de Justicia y del Derecho en la activación de los Modelos de Justicia Local y Rural, los cuales permitirán impulsar los mecanismos de resolución de conflictos a nivel veredal, a través del fortalecimiento de instancias como los comités de conciliación en las JAC y los conciliadores en equidad. Lograr este fortalecimiento en regiones como el Pacífico nariñense podría mitigar el ejercicio de otro tipo de justicias, incluyendo la justicia de facto por parte de grupos armados ilegales.

6. PARTICIPACIÓN EN LA PAZ TERRITORIAL

La SG/OEA valora los esfuerzos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y su determinación en continuar avanzando con la adecuación, conformación e instalación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), tanto a nivel municipal como departamental⁷². Además, ha observado que los Consejos constituyen espacios naturales de encuentro y diálogo para una ciudadanía plural, con un potencial importante para fomentar la participación efectiva de la ciudadanía, base indispensable para una paz sostenible.

A pesar del aumento en el número de Consejos instalados, se han identificado factores que dificultan su adecuado funcionamiento, como la falta de planeación y acciones concretas, discrepancias frente a la representatividad entre ciertos sectores, el desarrollo de sesiones con poca frecuencia, la carencia del quórum necesario para la toma de decisiones y la dificultad de disponer de un presupuesto suficiente para la movilización de sus consejeros y la implementación de los planes de trabajo. A su vez, es necesario reforzar la representación de las veredas y la ruralidad en los Consejos, ya que en la actualidad

⁷²En cuanto al número de Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) instalados, la OACP señala que fueron 475 CTPRC conformados mediante Ordenanza Departamental o Acuerdo Municipal y más de 60 planes de trabajo de los Consejos Territoriales apoyados con recursos técnicos y financieros.

existe una representación superior de los sectores provenientes de las capitales departamentales y cabeceras municipales.

En aquellos lugares en donde hubo un acompañamiento activo por parte de la Misión a los CTPRC, se identificó que el éxito de estos depende de manera sustancial del compromiso político y financiero de las alcaldías y gobernaciones, así como la participación de la sociedad civil representada en distintos sectores. En este sentido, es imperativo involucrar a los entes locales y regionales para que, de manera proactiva, faciliten y garanticen el funcionamiento de los Consejos como órganos asesores y consultivos, incluyendo la asignación de los recursos necesarios. Preocupa que la ausencia de acciones concretas pueda tener un efecto desalentador y aumentar la desconfianza de la ciudadanía, lo cual podría representar un obstáculo para la paz en el territorio.

La SG/OEA reconoce la labor del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia que se encuentra en funcionamiento con 68 miembros de Sociedad Civil y 35 miembros de institucionalidad nombrados. Durante el segundo semestre de 2019 se celebró una sesión plenaria, 7 sesiones del Comité Nacional de Paz y reuniones de la subcomisión operativa y comisiones permanentes de Educación, Pedagogía, Arte y Cultura; Paz Territorial; y Veeduría y Garantías de No Repetición. Los recursos para el funcionamiento fueron aportados y administrados por el Fondo de proyectos Especiales para Paz, tal como dispone la normatividad que rige al Consejo.

Adicionalmente, la SG/OEA celebra la elección e instalación de las Mesas de Participación Efectiva de las víctimas en los niveles municipal, departamental y nacional. Puntualmente, destaca la participación de víctimas que residen en el exterior, como resultado de la articulación entre la Defensoría del Pueblo, la Cancillería y la UARIV mediante la instalación de una mesa técnica. Sin embargo, es necesario fortalecer los procedimientos dirigidos a prevenir, investigar y sancionar con celeridad casos de presuntas irregularidades tales como compra de votos o constreñimiento, acciones que recaen en instituciones diferentes a las mencionadas. Y alienta a reforzar las condiciones del proceso de elección en beneficio de su legitimidad.

7. LIDERAZGO DE MUJERES EN LA AGENDA DE GÉNERO Y PAZ

7.1 Brechas de género y violencia contra las mujeres en política en zonas de alta conflictividad durante elecciones locales 2019-2022

Las elecciones regionales 2019-2022 fueron la primera contienda electoral de orden territorial que se celebraron tras la firma del Acuerdo Final. Por esta coyuntura, el proceso electoral tenía importantes retos frente al cierre de la brecha de género en la participación y representación de las mujeres en el poder local. Ante los resultados del pasado 27 de octubre, si bien hubo un aumento de candidaturas de mujeres (para las elecciones 2016-2019 se inscribieron 112.872 candidatas, mientras que en los recientes comicios se inscribieron 117.822⁷³); los índices de representación de mujeres electas en alcaldías y gobernaciones disminuyó globalmente.

Según cifras oficiales de la Registraduría General de la Nación, de cinco gobernadoras electas, se pasó a dos, con una disminución del 60%, mientras que, para el cargo de alcaldía, se pasó del 12,07% con 133 alcaldías en el 2016, al 11,89% con 130 electas en 2019. La SG/OEA considera que estos resultados marcan nuevos retos para la gobernabilidad y gobernanza local con enfoque de género y paz, dado que, en términos de representación política, tan solo 2 de 32 departamentos, 2 de 32 ciudades capitales y 21 de 170 municipios PDET tienen mandatarias mujeres.

Al margen de los resultados, la SG/OEA celebra los esfuerzos del Estado Colombiano, por generar mayores y mejores garantías para el ejercicio de las mujeres en política. Es destacable el fortalecimiento

73 Alerta Temprana No. 035-19, Defensoría del Pueblo, 2019.

que dentro del Consejo Nacional Electoral (CNE) ha tenido la agenda de género mediante dos precedentes institucionales de gran envergadura. El primero, asociado al despliegue de una estrategia nacional frente a la violencia contra las mujeres en política, y el segundo, relacionado con el histórico fallo en materia de participación efectiva y sustancial de las mujeres en las contiendas electorales, interpretando la cuota de género del 30% en las listas de partidos y movimientos políticos como una acción afirmativa a su favor⁷⁴.

Ante estos dos panoramas, para las candidatas en zonas de alta conflictividad persisten barreras para acceder y mantenerse en las campañas políticas durante el proceso electoral. Así mismo, alerta sobre la poca visibilidad de la violencia contra las mujeres en política como una problemática dentro de la agenda pública, el desconocimiento por parte de los partidos políticos de su situación de seguridad y garantías, la inseguridad jurídica frente a su prevención, atención, sanción y erradicación, y la agudización de este tipo de violencia basada en género en territorios de conflicto armado.

7.2 Retos en materia de garantías de no repetición para el liderazgo de las mujeres y la participación en las políticas de género para la paz

Las garantías de seguridad integral y de no repetición para el ejercicio de los liderazgos de las mujeres y sus procesos organizativos son un eje estructural tanto en la implementación de las medidas con enfoque de género del Acuerdo Final, como de la construcción democrática. En este sentido, la SG/OEA valora la construcción del Plan de Acción 2019-2022 para la implementación del Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos⁷⁵, así como el diálogo entre la institucionalidad y las plataformas de mujeres para el alcance de este propósito.

Igualmente, resalta las iniciativas territoriales de las organizaciones de lideresas y defensoras de derechos humanos en los Montes de María y en el Putumayo, en torno a los dos pilotos para la implementación territorial del programa. Los esfuerzos del Ministerio Público y de diferentes organismos internacionales que vienen rodeando los esfuerzos de la sociedad civil para movilizar e incidir ante las instituciones del nivel nacional y local, son sin duda un pilar fundamental.

El Gobierno nacional cuenta con una oportunidad para resolver el histórico reto del aterrizaje efectivo de las garantías de las lideresas y defensoras en los territorios. Sin embargo, persisten enormes retos frente a su implementación, especialmente, aquellos asociados a las percepciones de desarticulación nación-territorio, la falta de unidad de criterio frente a la territorialización del programa, así como a las exigencias y particularidades de cada contexto territorial. La SG/OEA alienta al Estado colombiano a promover y adoptar esquemas de territorialización de carácter contextual y participativo, donde se fortalezca la capacidad de la institucionalidad local, se articule de forma eficiente y efectiva la respuesta nación-territorio y se dispongan mecanismos de participación para las lideresas y defensoras en los ámbitos individual y colectivo para el abordaje de sus garantías de no repetición.

Asimismo, hace un llamado para que se refuerce y acelere la implementación del programa y se pongan en marcha mecanismos de prevención, protección y no repetición a los territorios ante las percepciones de precarización de las condiciones para el ejercicio de estos liderazgos en zonas como Cauca, Bajo Cauca, Arauca, Putumayo y Catatumbo. También, alienta al Gobierno nacional y a los gobiernos locales a perseverar en la generación de garantías de seguridad para el ejercicio de las lideresas y defensoras de derechos humanos, así como en el desmonte de las organizaciones criminales que atentan contra ellas.

74 Comunicado No. 28 de 25 septiembre de 2019.

75 Resolución 0845 de 2018 del Ministerio del Interior “Por medio de la cual se adopta el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DD. HH”.

8. SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTIAS DE NO REPETICIÓN

La SG/OEA reconoce los avances en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); y las acciones desarrolladas para consolidar una arquitectura institucional en pleno funcionamiento, con un despliegue evidente en el territorio nacional y con acciones unificadas para la difusión del Sistema de cara a las víctimas. Esto aporta a la salvaguarda de sus derechos mediante una mejor comprensión de los mecanismos dispuestos por el Estado colombiano para tal fin.

A pesar de que el SIVJRNR ha generado una mejor coordinación y articulación entre las entidades que lo integran, tanto a nivel central como territorial, es necesario profundizar en la difusión del mandato de cada una de las entidades, así como en la generación de mecanismos para que las víctimas no perciban el acceso como un esfuerzo duplicado e inconexo de otros marcos normativos tales como la Ley 1448/2011 y los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011. Adicionalmente, advierte que persisten desafíos frente a la seguridad de las comunidades que decidan contribuir y participar en el Sistema, así como de los funcionarios, funcionarias y contratistas del SIVJRNR que laboran en lugares con presencia de grupos armados ilegales.

Por otra parte, alienta al Gobierno nacional y a las entidades del Sistema a continuar superando los desafíos y obstáculos para que los derechos de las víctimas se materialicen, generando una reparación integral y propiciando escenarios de construcción de la paz aportando a la convivencia y a la no repetición.

8.1 Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD)

La SG/OEA valora las acciones desarrolladas por la UBPD para llevar su oferta de carácter humanitario y extrajudicial a los territorios⁷⁶. Su vigencia inicial de 20 años ha permitido un desarrollo más pausado en su arquitectura y llegada a territorio que las otras entidades del SIVJRNR, dando una percepción de implementación diferencial. Si bien los esfuerzos de la UBPD han tenido hasta el momento un impacto positivo, sugiere a la institución enfocar sus acciones en contribuir al acceso integral a la reparación de las víctimas teniendo en cuenta la sincronización de los tiempos con las demás entidades a pesar de las divergencias en su vigencia.

El despliegue territorial incentivó acciones desde la sociedad civil tendientes a contribuir y apoyar con su labor, tales como la conformación de una Mesa Municipal de Trabajo para la Prevención, Asistencia y Atención a Víctimas de la Desaparición de Personas en el municipio de Ipiales, Nariño. Estas iniciativas denotan una oportunidad para que los entes territoriales y las instituciones competentes rodeen y apoyen acciones que aporten a mitigar el impacto de personas ausentes por situaciones de desaparición forzada, secuestro, reclutamiento forzado o desconocimiento de su paradero durante hostilidades.

La SG/OEA conoce la elección del Consejo Asesor como órgano que aprueba los lineamientos de política pública en materia de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de cuerpos integrado por entidades públicas y delegados de las víctimas. Su aporte puede contribuir a superar múltiples retos tales como la identificación de cuerpos exhumados en procesos anteriores⁷⁷ o la entrega y uso por parte de la UBPD de información que posean excombatientes, tanto de las FARC-EP como

⁷⁶La UBPD cuenta con equipos de trabajo en Apartadó (Antioquia), Barrancabermeja (Santander), Barranquilla (Atlántico), Bogotá, Cali (Valle del Cauca), Cúcuta (Norte de Santander), Medellín (Antioquia), Puerto Asís (Putumayo), San José del Guaviare (Guaviare), Sincelejo (Sucre), y Villavicencio (Meta).

⁷⁷ El 17 de noviembre de 2019, luego de un exhaustivo trabajo jurídico-forense, se hizo la entrega de los restos de las víctimas de la masacre de Bojayá (2 de mayo de 2002).

de las AUC. No obstante, es necesario desarrollar acciones céleres que permitan registrar la información y superar los riesgos de su pérdida⁷⁸.

La labor humanitaria de la Unidad, en coordinación con el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Instituto Nacional de Medicina Legal, permitió que, luego de 10 meses de investigación, el pasado 15 de enero del 2020 la institución entregara hallazgos sobre el caso de un menor de edad que había sido reclutado en 2001 en el departamento de Caquetá. La UBPD a través de un comunicado de prensa señaló que, durante el proceso de investigación, excombatientes de las FARC-EP aportaron información que, al ser cruzada con otros datos que tenían disponibles, determinó la identificación y recuperación del cuerpo⁷⁹.

Los procesos de desarme y desmovilización de grupos armados ilegales posibilitan que familiares de personas dadas por desaparecidas desarrollen labores de búsqueda por su cuenta entrando en contacto directo con personas en proceso de reincorporación; en este escenario, es necesario que la UBPD procure condiciones adecuadas al momento de compartir información con carácter humanitario y extrajudicial por parte de los excombatientes ubicados en los ETCR, así como propender por establecer garantías para que los familiares de las víctimas tengan la oferta de una entidad con protocolos que incluyan la atención psicosocial, disminuyendo el impacto por situaciones directas o expectativas erróneas.

8.2 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

La MAPP/OEA, durante los dos años de implementación de la JEP, ha sobrepasado las 300 acciones de acompañamiento y monitoreo en la implementación de la Jurisdicción, como diligencias judiciales, diálogos interjurisdiccionales, capacitaciones a víctimas, entre otros. También estuvo presente en 17 jornadas de acreditación a víctimas en el marco del Caso 001 denominado “Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP” en los departamentos de Huila, Tolima, Risaralda, Chocó, Valle del Cauca, Antioquia, Cesar, Meta, Nariño Santander, Sucre y Córdoba⁸⁰.

Se resalta de forma positiva el compromiso de los enlaces regionales de la JEP a tiempo de orientar a las víctimas y documentar casos que puedan ser objeto de judicialización transicional, a la vez que hace un llamado a las personerías municipales a sumarse en el proceso de orientación a las víctimas. Estas jornadas deben generalizarse para otros casos abiertos, ya que estas prácticas no sólo fortalecen la confianza legítima en el Estado y en particular en la JEP, sino que genera a mediano plazo procesos de fortalecimiento comunitario.

La SG/OEA agradece a la JEP la confianza puesta en la MAPP/OEA cuyo compromiso es el de seguir aportando con información estratégica y recomendaciones para una mejor implementación del componente judicial del SIVJRN.

La SG/OEA conoce las acciones adelantadas por el Estado colombiano tendientes a garantizar los derechos de las víctimas, mediante la implementación del SIVJRN. Para finales del 2019 y a dos años de funcionamiento, la JEP ha suscrito actas de compromiso de 9.720 excombatientes de las FARC-EP, 2.431 miembros de la Fuerza Pública y 72 agentes del Estado, lo cual constituye un avance significativo para la justicia transicional⁸¹. De la misma manera, valora la puesta en marcha de estrategias que signifiquen una mayor participación de las víctimas acreditadas, conocimiento de sus derechos procesales, representación con altos estándares y acceso a información relevante sobre los procesos

78 Como es el caso de actividades como la tala de bosques o el desarrollo de infraestructura que generan alteraciones en el entorno.

79 Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. “Labor humanitaria de la UBPD permitió encontrar a menor reclutado” Bogotá, 15 de enero de 2020. Consultado en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/comunicados/labor-humanitaria-de-la-ubpd-permitio-encontrar-a-menor-reclutado/>

80 A 29 de noviembre de 2019 se han acreditado 1.276 víctimas en el mencionado caso.

81 Rendición de Cuentas “JEP en Cifras” 15 de diciembre del 2019.

judiciales. Por ello, se resalta el funcionamiento de la Comisión de Participación compuesta por representantes de diferentes salas, secciones e instancias de la jurisdicción; pese, aunque se identificaron dificultades entorno al acceso a la jurisdicción por parte de las víctimas en departamentos como Vaupés, Guainía, Amazonas y en subregiones como el Bajo Putumayo, el Pacífico Caucaño, Darién Chocó y el Catatumbo.

Por otro lado, se celebran los esfuerzos de organizaciones indígenas y la Defensoría del Pueblo para avanzar en la elaboración de un informe que pueda dar fe de acciones y delitos en la región de la Orinoquía y Amazonía donde se afectaron pueblos indígenas, sus formas de gobierno, así como daños medio ambientales, como la tala o la minería ilegal. Conforme a las garantías de participación plena y efectiva de las autoridades de los grupos étnicos y sus organizaciones representativas, la JEP ha propiciado espacios de articulación y fortalecimiento para la implementación de las medidas y derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Esta práctica implementada con las comunidades afrodescendientes, específicamente con las comunidades de San Juan del Cesar, Guajira, aportan a la construcción de un modelo plural en términos de acceso al Sistema.

Asimismo, aprecia los ejercicios de coordinación que la JEP ha empezado a realizar con los pueblos indígenas en el marco de sus funciones, la formulación del Protocolo de Relacionamiento con los Pueblos Indígenas y el Pueblo Rrom, el trabajo minucioso que realiza la comisión étnica en el marco de las distintas instancias jurisdiccionales y los ejercicios de coordinación que se han realizado en el marco de los Casos 001, 002, 004 y 005. Esto ha permitido avanzar en el reconocimiento de las autoridades indígenas como intervinientes especiales, las notificaciones y socializaciones de los casos, las acreditaciones, la generación de enlaces étnicos territoriales y la vinculación de equipos de defensa jurídica para víctimas étnicas.

También se ha observado que la JEP ha venido articulando esfuerzos con la Fuerza Pública y se han advertido varios avances, entre ellos, la existencia de un plan de trabajo conjunto y en el marco del diálogo (comparecientes - víctimas - victimario), para que la Sección de Reconocimiento pueda imponer sanciones propias a miembros de la Fuerza Pública sobre todo en el marco del caso 003; de igual manera, se ha evidenciado una mejora en la articulación entre la JEP y la Fuerza Pública con el fin de cumplir las medidas cautelares cuyo objetivo es garantizar el acceso de las víctimas a la Jurisdicción transicional en zonas donde se ve afectada dicha participación.

La SG/OEA alienta a la jurisdicción transicional a agilizar el trámite de medidas cautelares⁸² que garanticen la participación de las víctimas, sobre todo en aquellos lugares como la región del Alto y Bajo Mira (Nariño), Guaviare, Catatumbo, Cauca, los seis municipios del Bajo Cauca antioqueño y Medio Putumayo; donde operan los grupos armados ilegales; y a buscar soluciones jurídicamente viables para ampliar el acceso y optimizar de respuesta por parte de la jurisdicción transicional a las víctimas⁸³.

La SG/OEA se suma al llamado hecho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de generar todas las acciones necesarias para garantizar el desarrollo pleno de las investigaciones y determinar lo ocurrido a las víctimas. Evitar dilaciones y procurar el desarrollo de mecanismos imparciales y efectivos aportará en la identificación de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia; a propósito del Caso 003⁸⁴.

82 Sin perjuicio de los avances de la medida cautelar puesta por la JEP el 30 de julio de 2019 con el Auto 175, para garantizar la participación de las comunidades de Riosucio y Carmen del Darién, en marco del caso 004.

83 La JEP, a través del Auto 222 de 2019, decidió ampliar el plazo para la presentación de informes hasta el 15 de marzo de 2021; no obstante, debe considerarse que el subregistro que aún existe de hechos judicializables en la JEP puede ser mayor.

84 Como una respuesta de la JEP para investigar y encontrar la verdad sobre la desaparición forzada en el marco del conflicto armado, en el marco del Caso 003 “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”,

8.3 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV)

La SG/OEA destaca los esfuerzos adelantados por la CEV tendientes a desarrollar una presencia activa en territorio con los lineamientos metodológicos de escucha, reconocimiento, y comprensión para la transformación como una enunciación a la diversidad y heterogeneidad del pueblo colombiano. En departamentos como Caquetá⁸⁵, Cauca⁸⁶, Norte de Santander⁸⁷, Cesar⁸⁸, Guaviare⁸⁹, Casanare⁹⁰, Valle del Cauca⁹¹, Nariño y Antioquia⁹² se identificaron acciones de difusión del mandato de la entidad. A pesar de estas acciones desarrolladas por la CEV y el SIVJNR para difundir su mandato; la SG/OE advierte la persistencia del desconocimiento y confusión en el alcance de sus objetivos por parte de las víctimas.

La multiplicidad de instrumentos dispuestos para la recopilación de información que contribuyen al esclarecimiento para la verdad, tales como testimonios individuales y colectivos, las entrevistas a profundidad, la presentación de casos por parte de las organizaciones, presentación de informes, realización de diagnósticos participativos, historias de vida y foros públicos son un acierto para aportar a este fin. Se visibilizan los denominados encuentros por la verdad y los diálogos para el reconocimiento⁹³ como espacios de reflexión, visibilización, comprensión de los daños y el impacto del conflicto en las víctimas y las comunidades. Se percibe que el alto volumen de información obtenido hace necesario fortalecer mecanismos expeditos para analizarla y así darle un uso efectivo en el informe final.

Constituyen un aporte los Diálogos para la No Repetición, al ser espacios pensados para posibilitar una mayor comprensión y reconocimiento de las situaciones actuales que afectan a las poblaciones, y por medio de los cuales se busca analizar conjuntamente las violencias para que no persistan graves violaciones de Derechos Humanos. Así mismo, se han detectado factores que pueden contribuir a profundizar estos escenarios, tales como la convocatoria de actores locales que no han tenido voz para expresar lo ocurrido, propender por una mayor presencia de sectores institucionales que aporten a debates y reflexiones amplias sobre la no repetición e invitar a las instituciones a realizar acciones prontas que den respuesta a las situaciones expuestas.

9. RECOMENDACIONES

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

1. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

- Elaborar un análisis de buenas prácticas y lecciones aprendidas entorno a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) que favorezca su consolidación y apropiación como mecanismo territorial de diálogo y construcción de paz. En particular,

el pasado 14 de diciembre la JEP realizó una diligencia de prospección y exhumación de cuerpos en el Cementerio Católico Las Mercedes de Dabeiba, Antioquia.

⁸⁵En los municipios de San Vicente del Caguán

⁸⁶ En los municipios de Santa Rosa y Popayán

⁸⁷ En los municipios de Convención, Hacarí, El Tarra, Teorama, Ocaña y Villa del Rosario.

⁸⁸En los municipios de La Paz y Curumaní

⁸⁹ En los municipios de San José del Guaviare y Miraflores

⁹⁰ En los municipios de Sácama y La Salina

⁹¹ En los municipios de Pradera y Florida

⁹²En los municipios de Caucasia, Cáceres, Tarazá, El Bagre, Nechí y Zaragoza

⁹³En Pasto se realizó el reconocimiento a la resiliencia de las familias víctimas de desaparición forzada por parte de la CEV y la UBPD en acercamiento con la mesa departamental de atención a víctimas de desaparición.

sugiere impulsar procesos de capacitación y acompañamiento, así como garantías para la sostenibilidad presupuestal.

2. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Defensa Nacional:

- Continuar y ampliar la implementación de estrategias contra minas antipersonal a nivel territorial que abarquen: (i) 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; (ii) procesos de desminado, humanitario y militar; (iii) ampliación de los mecanismos de atención y rehabilitación a población víctima por accidente de minas antipersonal, así como contemplar el reconocimiento de sus familiares como víctimas indirectas. Adicionalmente, 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. Considerando, junto con la Fuerza Pública y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, implementar una estrategia de desminado en las franjas fronterizas.

3. Al Ministerio de Defensa Nacional:

- Continuar el fortalecimiento y articulación de las capacidades de las distintas Fuerzas que permitan anticipar y controlar los intentos de los grupos disidentes de las FARC-EP de articular acciones con el ELN o de reunificar las distintas expresiones que intentan mantener una lógica de continuidad con esa guerrilla que realizó la dejación de armas en 2017.

4. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA); y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

- Continuar el proceso de ampliación y fortalecimiento de las estrategias y acciones encaminadas a la atención de población víctima de vinculación y reclutamiento forzado, así como el fortalecimiento a la institucionalidad local en materia de prevención y protección en aquellos municipios que aún no han sido intervenidos.

5. A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación:

- Avanzar en el abordaje de la reducción de los cultivos ilícitos como un tema que combine el enfoque de seguridad con una estrategia de reconversión económica que soporte la intervención integral del fenómeno. Para ello es necesario reforzar el proceso de articulación interinstitucional en la implementación integral y sostenible del PNIS, los PDET y la estrategia de Zonas Futuro. Lo anterior con el fin de aprovechar de mejor manera los recursos financieros, realizar acciones complementarias y evitar la sobreoferta de programas en los municipios afectados por esta problemática.
- Dar celeridad a la formulación, aprobación e implementación de la Hoja de Ruta Única a fin de garantizar la efectiva implementación de los componentes del PDET en las cinco zonas

contempladas por la estrategia de Zonas Futuro y fortalecer la intervención integral con enfoque diferencial mediante acciones dirigidas a la prestación de servicios sociales y bienes públicos y la transformación productiva del territorio.

- Continuar fomentando la institucionalización de espacios de consulta y participación, como los “grupos motores”, para la priorización e implementación de los PDET. Asimismo, se sugiere ampliar y mejorar la participación y representación de las mujeres y lideresas de organizaciones de mujeres en la implementación, para lograr superar brechas de género, al igual que consolidar consensos y acuerdos estratégicos en beneficio de un mejor seguimiento y evaluación de la implementación.

6. Al Ministerio del Interior:

- En el marco de la construcción de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de defensa de los Derechos Humanos: (i) incluir a los y las beneficiarias⁹⁴ y a las autoridades municipales y departamentales tanto en su formulación como en los espacios de gobernanza que se establezcan; (ii) agregar mecanismos para su evaluación periódica y oportuna; (iii) valorar no solo las causas de violencia directa sino los factores que generan violencia estructural derivados de las estructuras sociales, económicas y políticas en las que interactúan los liderazgos; y (iv) fortalecer técnica y económicamente los mecanismos legítimos de protección propia como las guardias indígenas y las guardias cimarronas, así como promover el reconocimiento de las autoridades étnico-territoriales.

7. Al Ministerio del Interior, a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo:

- Aunar esfuerzos para impulsar una Política Pública Nacional de Diálogo Social, como herramienta privilegiada para la prevención, la transformación de conflictos sociales y la generación de soluciones acordes a las necesidades territoriales.

8. Al Ministerio de Justicia y del Derecho:

- Propender por la activación de los Modelos de Justicia Local y Rural en la totalidad de veredas priorizadas por la estrategia Zonas Futuro, para así generar mecanismos de resolución de conflictos territoriales que mitiguen la injerencia y dominio de los actores armados ilegales en las cuestiones comunitarias.
- Fortalecer las jornadas móviles de justicia en las zonas rurales con el fin de garantizar la llegada de los operadores judiciales a las zonas apartadas del país.

⁹⁴Para la Misión incluir a los beneficiarios de la Política Pública es tener en cuenta que parte de la población objeto de dicha Política tiene otro idioma, habita en lugares sumamente dispersos, no disponen de medios de comunicación, además algunos no saben leer o prefieren la tradición oral.

- En coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), articular esfuerzos para aumentar la presencia de la justicia administrativa a nivel veredal, a través de la contratación de inspectores rurales, corregidores y corregidoras.

9. A la Fiscalía General de la Nación:

- Fortalecer la capacidad del CTI en las zonas priorizadas por la estrategia ZEII, con el fin de que puedan acceder a las zonas requeridas. Asimismo, continuar con la coordinación interinstitucional para la realización de operativos que lleven a la desarticulación de estructuras criminales, velando por la confidencialidad de este, para obtener más y mejores resultados.
- Dotar a los equipos en terreno de los recursos necesarios para permitir el desplazamiento a zonas complejas donde se produzcan homicidios, con el fin de que se pueda hacer la respectiva recolección de elementos probatorios, evitando que sea la propia comunidad quien lo haga.

10. Al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición:

- Reforzar las apuestas por difundir su mandato y alcance con mayor claridad, para así mitigar los riesgos de confusión entre sus objetivos y las expectativas de las víctimas.
- Agilizar el trámite de medidas y mecanismos que brinden seguridad y protección a las comunidades y personas que participen en las entidades del Sistema.
- Procurar una ampliación en la cobertura territorial de las acciones reparatorias propias del Sistema, priorizando llegar a las poblaciones de las zonas más afectadas por la violencia, especialmente de aquellas que se ubican en zonas rurales apartadas de los centros urbanos.

10.1. A la Jurisdicción Especial para la Paz:

- Buscar soluciones jurídicamente viables para que la mayor cantidad de víctimas puedan tener una respuesta de la jurisdicción transicional.
- Generalizar las jornadas de acreditación para los casos abiertos por la Jurisdicción, toda vez que estas prácticas no solo fortalecen la confianza legítima en el Estado y en particular en la JEP, sino que generan procesos de fortalecimiento comunitario a mediano plazo.
- Agilizar el trámite de medidas cautelares que garanticen la participación de las víctimas, sobre todo en aquellos lugares donde operan los grupos disidentes.
- Redoblar esfuerzos para generar un mayor registro de hechos judicializables en la JEP de casos de violencia basada en género intra-filas y de reclutamiento forzado.
- Superar los desafíos y obstáculos que se han presentado en las audiencias, así como articular y acompañar a las comunidades y organizaciones de víctimas del conflicto armado,

ofreciendo asesorías durante el curso de las audiencias de la Sala de Verdad, de Reconocimiento y de Determinación de los Hechos y Conductas.

10.2. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas:

- Procurar condiciones adecuadas para que excombatientes de las FARC-EP y AUC puedan compartir información con carácter humanitario y extrajudicial. Asimismo, reforzar las garantías para que la oferta de la entidad implemente los protocolos de atención psicosocial para los familiares de las víctimas, disminuyendo el impacto por situaciones directas o expectativas erróneas.

10.3. A la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad:

- Fortalecer los procesos de convocatoria de comunidades, sociedad civil e instituciones en pro del carácter amplio e incluyente del ejercicio de la verdad. Asimismo, se sugiere reforzar los mecanismos de recolección de información con enfoque de género.

11. A la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas:

- Implementar un proceso de concertación con el sujeto de reparación colectiva de los OAC y de gestión institucional para que el presupuesto del PIRC corresponda con las necesidades de territorialización que demanda la reparación al 13% de la población colombiana. Adicionalmente, recomienda que la implementación del PIRC del sujeto Mesa LGBT de la Comuna 8 salvaguarde el carácter reparador del proceso y no se concentre en la ejecución administrativa y financiera como un fin en sí mismo.
- Redoblar los esfuerzos enfocados a la valoración, acercamiento formulación e implementación de los PIRC con los sujetos de reparación colectiva ya reconocidos.

12. A la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, al Organismo Electoral Colombiano, al Ministerio Público y a los Partidos y Movimientos Políticos:

- Continuar avanzando y redoblar esfuerzos para generar mayores capacidades individuales y colectivas en el aumento de la participación y representación política de las mujeres que se enfrentan a una contienda electoral. Alcanzar ese logro y tener más mujeres en cargos de poder local, especialmente en las zonas de mayor conflictividad, será uno de los síntomas más importantes del fortalecimiento de la democracia y la construcción de paz.

13. Al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y al Organismo Electoral Colombiano:

- Impulsar transformaciones legislativas que generen mayores garantías para el ejercicio de participación y representación política de las mujeres. De manera especial, alienta al legislativo a promover y tramitar la reforma para alcanzar la paridad política, así como la ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en política.

14. A la Vicepresidencia de la República, al Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a la Comisión Intersectorial de Garantías para Lideresas y Defensoras y a los entes territoriales:

- Promover y adoptar esquemas de territorialización de carácter contextual y participativo para la implementación del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH. Es importante que, de cara al fortalecimiento de capacidades de la institucionalidad local, la respuesta nación-territorio se articule de forma eficiente y efectiva, y se dispongan mecanismos de participación para las lideresas y defensoras en el agenciamiento individual y colectivo para el abordaje de sus garantías de no repetición.
- Promover la instalación de Mesas Territoriales de Garantías en los departamentos donde aún no existen.