

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

El siguiente Informe se presenta en virtud de la Resolución CP/RES. 859 (1397/04), en la cual el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicita al Secretario General informar, de manera periódica, sobre las labores de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos, en adelante MAPP/OEA o la Misión.

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

La MAPP/OEA trabaja todos los días para apoyar la construcción de paz en Colombia. Esta labor la realiza directamente en los territorios más afectados por el conflicto armado interno, acompañando a las comunidades, entidades públicas, autoridades indígenas, comunidades negras, organizaciones sociales, de mujeres y civiles, comunidades religiosas, Fuerza Pública, víctimas del conflicto armado, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes comunitarios y excombatientes, a nivel municipal, departamental y nacional.

La información relacionada en el presente informe corresponde a los hallazgos de la SG/OEA a través de la MAPP/OEA mediante las labores de monitoreo y acompañamiento a los esfuerzos de construcción de paz en Colombia, durante el período comprendido entre el 1º de febrero al 31 de agosto de 2017, y de manera excepcional se hacen algunas menciones a hechos relevantes que exceden dicho periodo.

En el marco de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) numeral 3, la MAPP/OEA consulta, previa publicación del presente informe, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para que recoja sus observaciones de acuerdo a las atribuciones que le competen, permitiendo y estableciendo así un ejercicio de coordinación y complementación de información entre las dos instancias de la OEA².

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

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

² El presente informe presenta un análisis detallado del monitoreo y acompañamiento realizado por la MAPP/OEA e incluye también algunas temáticas y preocupaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH -, derivadas de su monitoreo a la situación general de derechos humanos plasmadas en el Capítulo V de su Informe Anual de 2017, de seguimiento de recomendaciones a su Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia. (CIDH, Informe Verdad, Justicia y Reparación (2013).

Durante el período comprendido entre el 1° de febrero y el 31 de agosto de 2017, la MAPP/OEA llevó a cabo un total de 1.507 misiones en terreno, entre las cuales, 1.041 misiones se llevaron a cabo actividades de monitoreo y en las 466 restantes se adelantaron labores de acompañamiento. Dichas misiones, se desarrollaron en 627 centros poblados pertenecientes a 190 municipios de 17 departamentos del país; estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La SG/OEA agradece al Gobierno nacional y al pueblo colombiano por la confianza depositada en la Organización de los Estados Americanos, mediante la renovación del Mandato de la MAPP/OEA hasta el año 2021. Esta muestra nos llena de satisfacción y renueva el compromiso de la Organización con Colombia en su tránsito hacia la paz. Asimismo, la SG/OEA quiere hacer un reconocimiento especial al presidente Juan Manuel Santos, quien ha sido un gran aliado de la organización y un trabajador incesante en la búsqueda de la paz. El presidente Santos, durante su gobierno ha creído en la labor y la capacidad de la OEA en Colombia y ha brindado su apoyo para el adecuado desarrollo de las funciones de la Misión.

En el período que cubre este informe se han presentado avances significativos en temas de gran relevancia para el proceso de paz. El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pactado entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), ha permitido reducir el número vidas arrebatadas por la violencia, ha abierto las puertas al perdón y viene proyectando las bases para la justicia y la reconciliación. Mediante la expedición de numerosos decretos, leyes, la aceleración de los procedimientos legislativos, normas sobre reincorporación, garantías de seguridad, derechos de las víctimas, desarrollo social y rural, la conformación de nuevas instancias y espacios de participación, la movilización de mecanismos institucionales y la apertura de escenarios políticos para los actores del conflicto, se ha buscado poner en marcha contenidos importantes del Acuerdo de Paz.

No obstante, diversas disposiciones del Acuerdo, sobre todo aquellas necesarias para abordar las causas generadoras del conflicto como el tema rural, el acceso más equitativo a la tierra y los territorios, el desarrollo de las zonas más golpeadas por la violencia, la participación política de las víctimas, entre otros, han encontrado dificultades en su desarrollo; representando un reto de grandes proporciones para la institucionalidad, ya que la desatención de estos temas encierra la potencialidad de poner en riesgo lo hasta ahora logrado. Si no hay una respuesta adecuada a estas causas y no se incide en los aspectos que las sustentan, la recurrencia de expresiones de fuerza o la oferta criminal, subsidiarias al déficit estatal, pueden ganar espacio rápidamente, alargando la espera para consolidar de manera definitiva la paz en los territorios.

Si bien el Gobierno nacional viene desplegando grandes esfuerzos, los desafíos que presenta la fase de implementación en los territorios son de tal envergadura y abarcan dimensiones tan complejas que las zonas más vulnerables aún no perciben los beneficios y los dividendos de la paz. En este sentido, el Acuerdo no ha logrado impedir aún el desplazamiento forzado de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes de sus territorios; los atentados y homicidios contra líderes y lideresas sociales, reclamantes de tierras, entre otros. Al respecto, la CIDH ha manifestado su preocupación respecto a la persistencia de la situación de violencia registrada contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y periodistas en Colombia³, cuyo objeto sería impedir la labor que realizan.

³ CIDH, Relatoría Especial manifiesta preocupación por estigmatización y violencia contra periodistas en Colombia, 26 de julio de 2017; CIDH condena asesinato de Bernardo Cuero en Colombia, 16 de junio de 2017, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/077.asp>; CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores

En ese sentido, la SG/OEA reitera su llamado para que se aceleren las medidas que buscan acortar brechas estructurales de inequidad, generando condiciones y opciones económicas viables para las comunidades. Asimismo, insiste en la necesidad de potencializar o recuperar la presencia estatal en las zonas más apartadas, esmerarse en la coordinación y coherencia de la respuesta institucional, ser más eficaces en la lucha contra la corrupción y generar condiciones para el desarrollo de los procesos sociales y de participación política. Igualmente, la SG/OEA considera necesario adoptar acciones decididas para cortar los ciclos de violencia, ahondar en la lucha contra las economías ilegales y cesar de manera definitiva las afectaciones contra la población civil.

En nuestro XXII Informe, correspondiente al período de septiembre de 2015 a febrero de 2016, la SG/OEA daba las alertas sobre los riesgos percibidos de una polarización política causada por las posiciones en torno al Acuerdo de Final. Hoy hemos podido apreciar que, a pesar de diversos llamados, este contexto no ha variado sustancialmente. Así mismo, la actual coyuntura política y social plantea diversos desafíos que pueden incidir en el proceso. Una etapa de transición marcada por el cambio de autoridades nacionales, la persistencia de economías ilegales y entornos violentos, tienen la potencialidad de impactar el posconflicto, el futuro y la consolidación del proceso de paz. Por lo tanto, la SG/OEA renueva su llamado a la unidad y anima a la ciudadanía y al pueblo colombiano a encontrarse en torno a la paz.

Nuevas fases del proceso de paz se vienen abriendo paso, la siguiente y no menos compleja es la tarea de promover la reconciliación nacional, la cual debe ser acompañada necesariamente por una política de verdad, justicia y reparación. La SG/OEA coincide en que una reconciliación genuina debe esclarecer y reconocer colectivamente las causas y efectos del conflicto; en ese sentido, el andamiaje institucional proyectado en un Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y no Repetición e instancias de seguimiento, tales como el Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; son piezas claves para mantener a las víctimas en el centro de los procesos y procurar la reconciliación.

El fortalecimiento de la democracia colombiana se robusteció con la celebración de comicios en los meses de marzo para la renovación de autoridades a nivel nacional y regional y en mayo y junio para la elección del presidente de la república para el periodo 2018-2020. Sin duda, este episodio comprendió una de las elecciones más trascendentales en la historia republicana del país. Pues se trató de las primeras elecciones sin la presencia de las FARC-EP como guerrilla activa y participando en la contienda electoral como el partido político Fuerzas Armadas Revolucionarias del Común (FARC), en el marco de un proceso institucional. Sin embargo, a este importante hecho le antecedió la perpetración de actos de violencia contra integrantes del partido político FARC, precandidatos presidenciales y disturbios en contra de manifestaciones políticas en plazas públicas. En ese sentido, la SG/OEA reitera su invitación a los sectores políticos a propender siempre por un debate sano para superar las diferencias, aglutinándose alrededor de los más altos intereses nacionales.

La SG/OEA reafirma a través de la MAPP/OEA su compromiso de seguir apoyando a Colombia en esta etapa y reitera el llamado a la comunidad internacional para continuar acompañando, asistiendo y fortaleciendo el proceso a fin de que la paz se materialice en un futuro posible. Hoy más que nunca la paz no es una opción sino un imperativo moral, ético, humanitario, económico y social.

Estado del proceso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)

La SG/OEA saluda el reinicio del V Ciclo de los diálogos entre las delegaciones del Gobierno nacional y el ELN. Retomar el intercambio en torno a los puntos acordados en la Agenda es un acto de

enorme significado y envía un claro mensaje de la voluntad de ambas delegaciones de avanzar en la búsqueda de la paz completa. Bajo este escenario, la SG/OEA renueva su apoyo y colaboración al proceso de paz que se adelanta, y hace un llamado a las partes para avanzar de manera decidida en la búsqueda de la paz de este querido país, reforzando, corrigiendo y redoblando los compromisos y esfuerzos.

Asimismo, la SG/OEA destaca la participación activa de la Iglesia, de la sociedad civil y de la comunidad internacional, motivando a que se retome la Mesa y los anima a seguir con los esfuerzos conducentes a fortalecer y rodear las conversaciones de paz.

El actual contexto plantea la necesidad de seguir trabajando fuertemente para dar solidez a los diálogos y seguir construyendo paz. Resulta necesario avanzar en acuerdos que puedan desescalar el conflicto y recuperar la confianza entre las partes. En este sentido, un cese bilateral amplio con mecanismos de verificación adecuados que asegure la llegada a los territorios y actúe de manera articulada, es clave para garantizar la estabilidad del proceso y llevar alivio a las comunidades más afectadas por la confrontación. Asimismo, es importante continuar en la ruta emprendida respecto al punto 1 de Participación de la Sociedad en la Construcción de Paz, en cuyo momento alcanzó un grado importante de desarrollo que sirvió para motivar la movilización en torno al proceso de paz.

Estado de las dinámicas violentas, la justicia y la paz territorial

El monitoreo constante de la MAPP/OEA evidencia que la violencia no cesa y los entornos criminales no dan tregua. La disputa entre la guerrilla del ELN, Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO)⁴ por el control territorial, se acrecienta proporcionalmente en los territorios dejados por las FARC-EP, acentuándose en las zonas donde los recursos naturales y las condiciones para la realización de actividades criminales son adecuadas para sus intereses y donde el Estado no llega eficientemente. Estas confrontaciones producen afectaciones directas y desplazamientos forzados con graves consecuencias humanitarias.

Estos grupos criminales ejercen una violencia que muta y se adapta con presencia en diversas zonas del país, incorporando nuevos territorios en los que se reproducen diferentes estilos de violencia y diversos modos de inserción de los actores armados ilegales, así como vienen agregando a la cadena delictiva a bandas criminales con presencia en lugares económicamente deprimidos. Sus ilícitos propósitos buscan materializar el usufructo de los recursos del territorio y la economía que éstos generan, así mismo, tratan de regular las prácticas sociales, las formas de relacionamiento y los mecanismos de resolución de conflictos. Su estructuración compleja está basada en un conjunto de relaciones, constituyendo poderes territoriales que ponen en riesgo la cooptación de gobiernos y órganos de representación política local, para acceder a recursos fiscales. Su accionar ante las medidas de la Fuerza Pública ha generado desplazamientos forzados, afectando en determinadas zonas especialmente a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

La concentración de los excombatientes de las FARC-EP en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN), actualmente denominados

⁴ Denominación dada por el Gobierno colombiano, mediante la Directiva Permanente No. 15 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional. La directiva define a los GAO como aquellos grupos que “bajo dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas; por otro lado, define a los GDO como aquellos “grupos estructurados de tres o más personas que existan durante cierto tiempo y que actúen concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Como GAO identificó al Clan del Golfo, Los Pelusos y Los Puntilleros. En la categoría de GDO localizó otros grupos de menor capacidad estructural, armada y bélica, como Los Rastrojos, La Constru y La Empresa, entre muchos otros.

Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)⁵, conllevó un mayor despliegue de la Fuerza Pública con la intención de garantizar las condiciones de seguridad en aquellos territorios dejados por las FARC-EP. A pesar de dicho despliegue, en algunas de estas zonas persisten contextos de ilegalidad asociados a economías criminales, los cuales han conllevado la permanencia o llegada de otros actores armados ilegales ante las condiciones de favorabilidad económica y estratégica de ciertos territorios.

En otras zonas se ha observado la presencia activa de las llamadas disidencias de las FARC-EP que manifestaron su intención de no seguir con el proceso de paz o no fueron reconocidos por esa guerrilla como integrantes o portavoces de la misma. Aunado a este fenómeno, se percibe una reconfiguración territorial que ha llevado a la confrontación armada de actores armados ilegales disputándose el control territorial y el beneficio de economías ilegales.

Una situación de máxima preocupación es la persistencia en las afectaciones contra dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales, mujeres, étnicas o campesinas. Las afectaciones son producidas por varios actores, en contextos territoriales muy diferenciados y por distintas motivaciones, teniendo un mayor impacto en ambientes rurales y en liderazgos de base local, como las Juntas de Acción Comunal (JAC) u organizaciones similares. La afectación que más impactos genera es el homicidio, pero los desplazamientos forzados, las amenazas, confinamientos y demás medidas coercitivas también generan fuertes impactos en la medida en que son producidas para evitar que se cumplan funciones de liderazgo, de reclamo y de reivindicación de derechos sociales, económicos y políticos.

El Acuerdo de Paz ha servido para generar condiciones favorables para el desarrollo de la justicia en diversos territorios, a la vez que facilita la concurrencia de las comunidades a vías formales para la resolución de sus diferencias o exigencia de derechos, fortaleciendo así la institucionalidad y la resolución de conflictos por mecanismos ordinarios. Asimismo, la SG/OEA destaca las acciones encaminadas por el Gobierno nacional por incrementar el sistema de justicia en zonas que antes se encontraban bajo la influencia del conflicto armado especialmente en lugares donde antes hacían presencia las FARC-EP y destaca la articulación de las justicias ordinaria e indígena, mediante las acciones desarrolladas por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) y los órganos de la Justicia Especial Indígena, como principio del carácter multiétnico y pluricultural del Estado colombiano.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) viene avanzando de manera sostenida en los territorios tratando de alcanzar las metas planteadas por el Gobierno nacional. El programa ha afiliado a un número importante de familias y es una alternativa estratégica y de un plazo más largo que el de las acciones de erradicación. Sin embargo, la SG/OEA llama la atención sobre la desconfianza que existe en las comunidades sobre el cumplimiento y ejecución del programa; y la necesidad de que el Estado articule una respuesta institucional que aborde temas como el acceso a tierras, asentamiento de comunidades campesinas en territorios colectivos, protegidos o baldíos. Asimismo, se hacen necesarias nuevas disposiciones que definan el número de hectáreas a sustituir, tipos de cultivadores, inclusión de familias no cultivadoras al programa y abordar el tratamiento judicial de pequeños cultivadores. Se debe tener en cuenta además el impacto y las tensiones que producen las acciones de erradicación forzada en las comunidades. En ese sentido, la CIDH ha recibido información sobre la falta de articulación entre la estrategia de erradicación forzada

⁵ El 1 de agosto de 2017, a través del Decreto No. 1274 de 2017, se estableció que las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y los Puntos Transitorios de Normalización se convertirían en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, a efectos de continuar el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC – EP. Estos espacios servirán para capacitar a los integrantes de las FARC-EP, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria.

y la de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícitos, el conflicto social que causa; así como sobre la falta de consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, para la realización de estas actividades como parte del Acuerdo de Paz.

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son la apuesta del Gobierno a la reducción de las diferencias en los territorios como aporte sustancial para la construcción de una paz firme y duradera. La elaboración participativa de los PDET es percibida por las comunidades como escenarios de incidencia, planificación y contacto con la institucionalidad; la SG/OEA considera que para seguir fortaleciendo estos espacios es necesario redoblar el carácter dialogante y no primordialmente informativo entre instituciones y comunidades. Esto puede ayudar a mejorar el conocimiento de las expectativas y necesidades de las comunidades, de manera que ayude a una mejor toma de decisiones acordes a las realidades de cada territorio.

2. MONITOREO A LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y A LAS DINÁMICAS TERRITORIALES

2.1. Dinámicas territoriales del ELN

En informes anteriores, cuando el proceso de paz con las FARC-EP terminaba su fase de negociación y avanzaba hacia su refrendación y posterior implementación, la SG/OEA llamaba la atención sobre el posicionamiento del ELN en las zonas donde había hecho presencia esta guerrilla.

En ese momento, se anotaba que estas dinámicas tenían especial impacto en departamentos como el Chocó. En la región del Darién, por ejemplo, las confrontaciones armadas de esta guerrilla y el Clan del Golfo⁶ han generado graves impactos humanitarios por cuenta del desplazamiento, confinamiento y demás afectaciones sobre la población civil. Al respecto, la SG/OEA expresa preocupación frente a la masacre en la comunidad El Carrá, jurisdicción de El Litoral del San Juan, en la que miembros del ELN asesinaron a cuatro (4) civiles acusándolos de ser integrantes del Clan del Golfo.

Así como se han registrado enfrentamientos del ELN con el Clan del Golfo, dinámicas similares se han identificado entre esa guerrilla y grupos armados reconocidos como disidencias de las FARC-EP en la Costa Pacífica Nariñense, en donde dichas disputas han generado desplazamientos de población civil, viéndose particularmente afectadas las comunidades del municipio de Iscuandé.

Asimismo, la SG/OEA ha observado en el Cauca la presencia cada vez más evidente del ELN en el norte del departamento. En los municipios de El Tambo, Caloto y Toribío se presentaron enfrentamientos y hostigamientos de esta guerrilla a la Fuerza Pública. En municipios de Valle del Cauca como Bolívar, Buenaventura, El Dovio, Trujillo y El Cairo también se ha percibido dicha presencia, dinámica que ya ha generado combates con el Ejército Nacional como los ocurridos en El Dovio.

En otras regiones donde el ELN compartía presencia con las FARC-EP teniendo mayor influencia que esta última, como el departamento de Arauca, los cambios que observó la SG/OEA se han dado en términos del fortalecimiento de su control y el intento por consolidarse como un actor que regula desde los comportamientos de la población hasta la seguridad de las zonas rurales, a través de un accionar represivo y coercitivo contra quienes puedan alterar la tranquilidad de las comunidades.

⁶ En el documento se hará referencia al Clan del Golfo, acudiendo a la denominación dada por el Gobierno colombiano a este grupo armado organizado. Sin embargo, dicho grupo es reconocido en los territorios como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

De forma paralela a esa dinámica, se ha identificado el desarrollo de hostigamientos y ataques del ELN, dirigidos particularmente contra la Fuerza Pública. Estas acciones se han concentrado en municipios como Fortul, Saravena, Arauquita y Arauca (Arauca); Vianí (Cundinamarca); La Gloria (Cesar); Hacarí, Teorama y Tibú (Norte de Santander); Samaniego y Cumbal (Nariño); Sipí (Chocó).

Adicionalmente, se han observado acciones hostiles contra periodistas en zonas de influencia del ELN. En ese orden de ideas, se registraron restricciones al trabajo de periodistas de un medio nacional en el municipio de El Tambo (Cauca); igualmente, en el mes de junio el ELN retuvo a dos periodistas holandeses que desarrollaban su trabajo en Tibú (Norte de Santander). A esto se suman los ataques dirigidos contra infraestructura petrolera, viéndose afectados particularmente los oleoductos de Caño Limón Coveñas y el Transandino en diferentes tramos en departamentos de Arauca, Boyacá, Norte de Santander y Nariño.

Con relación a los diálogos entre el Gobierno colombiano y esta guerrilla, la SG/OEA ha identificado un optimismo moderado en muchas comunidades frente a este proceso. Sin embargo, la continuidad en las acciones armadas y los altos niveles de beligerancia por parte de algunos frentes del ELN, fortalecen las percepciones negativas frente a la consecución de un acuerdo total con el grupo armado ilegal. Así, por ejemplo, hasta mediados de 2017 se mantenían las acciones armadas y capacidad de producir daño del ELN especialmente contra la Fuerza Pública y la infraestructura petrolera del país.

Justamente, la definición y puesta en marcha del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral, Temporal y Nacional (CFHBTN) entre las partes durante octubre de 2017 y enero de 2018, contribuyó al mejoramiento de las condiciones de seguridad en algunas zonas como el Catatumbo y Arauca. No obstante, en departamentos como Nariño, Cauca y Chocó, se presentaron acciones armadas afectando a la población civil. Particularmente, la SG/OEA lamenta el homicidio de Aulio Isarama Forastero, gobernador indígena perteneciente al pueblo Embera-Dóbida del municipio Alto Baudó (Chocó), hecho que también impactó el Acuerdo Humanitario ¡Ya! en ese departamento, promovido por las organizaciones sociales y étnico-territoriales en el mes de agosto de 2017. La SG/OEA lamenta profundamente los incidentes y exhorta al Estado colombiano a seguir adelantando las investigaciones correspondientes que permitan establecer responsabilidades individuales y a desarrollar acciones que impidan que estos hechos victimizantes se repitan.

En contraste con los últimos días del año 2017 y los primeros de 2018 que se desarrollaron en una relativa calma por cuenta del CFHBTN, una vez éste se dio por terminado se presentó un marcado escalamiento de las acciones ofensivas por parte del ELN, expresadas en agresiones a exintegrantes de las FARC-EP en Santacruz de Guachavés (Nariño) y Arauquita (Arauca); enfrentamientos con otros grupos armados ilegales como los que ocurrieron en Riosucio (Chocó); Bolívar (Cauca); Cáceres (Antioquia); Magüí Payán, Policarpa y Cumbal (Nariño); y acciones hostiles contra la Fuerza Pública en Teorama y Tibú (Norte de Santander); Soledad y Barranquilla (Atlántico); Valdivia (Antioquia); y Santa Rosa del Sur (Bolívar).

En respuesta, la Fuerza Pública ha desarrollado estrategias para neutralizar dicha escalada, por lo que también ha incrementado las acciones de control y ofensivas contra esta guerrilla. En ese contexto, se desataca la baja de alias Arturo Pimpón en combates en Pisba (Boyacá); así como los bombardeos y enfrentamientos contra estructuras del ELN en Chitagá y Pisba (Norte de Santander); y Valdivia y Cáceres (Antioquia).

2.2. Dinámicas de criminalidad

2.2.1. Principales dinámicas de grupos identificados como disidencias de las FARC-EP

La SG/OEA ha identificado la permanencia de personas o grupos que, tras la finalización del proceso de dejación de armas en agosto de 2017, continuaron denominándose como FARC-EP. Este aspecto, no solo representa un factor de riesgo a la seguridad de las comunidades, sino que abre una ventana de oportunidad para el aumento de dinámicas criminales y además genera incertidumbre en la credibilidad y expectativas de éxito del proceso entre el Gobierno y esa guerrilla

La SG/OEA reconoce los esfuerzos del Estado colombiano para caracterizar y enfrentar a estos grupos, siendo uno de ellos su identificación bajo la categoría de estructuras residuales de las FARC-EP⁷. No obstante, se ha percibido que la población civil en algunos casos identifica a dichas estructuras como disidencias de las FARC-EP y en otros como “la guerrilla”.

Frente a la existencia de estas disidencias, la SG/OEA ha observado que además de los grupos que formal y públicamente declararon la continuidad de su lucha a través de las armas, como el Frente 1° en el departamento de Guaviare, la población civil identifica en sus comunidades a miembros de las FARC-EP que nunca se trasladaron a las ZVTN y PTN, actualmente denominados ETCR. Ante esta última situación, aunque no todos los casos apuntan al ejercicio de actividades criminales o afectaciones por parte de estas personas, la percepción predominante es que integrantes del grupo guerrillero desmovilizado continúan haciendo presencia armada en zonas donde dicho actor ejerció su influencia.

En departamentos como Meta, Guaviare y Caquetá, la información conocida por la MAPP/OEA hace referencia a grupos o estructuras que replican los nombres, el *modus operandi*, las fuentes de financiación y los discursos que las FARC-EP empleaban. Ante estos casos, las comunidades e instituciones manifiestan percepciones homogéneas frente al temor de que las dinámicas del conflicto se mantengan pese a la desaparición de las FARC-EP como actor armado.

En otros casos, la permanencia en los territorios de los llamados milicianos, además de haber generado incertidumbre frente a su posibilidad de hacer parte del proceso de desarme, desmovilización y reincorporación, generó percepciones según las cuales no se presentó ningún cambio en el marco del proceso de paz con las FARC-EP. En este contexto, la población civil continúa vinculando el actuar de estas personas a las dinámicas delincuenciales que se presentan en sus territorios. Tal situación ha sido observada en la Costa Pacífica Nariñense con epicentro en el municipio de Tumaco (Nariño).

En otras regiones, como el departamento del Guaviare, el Sur del Meta y el Norte de Antioquia, continúa existiendo el imaginario de que las estructuras disidentes se mantienen con el fin de seguir ejerciendo control sobre la población y formar un tipo de reserva de las FARC-EP en caso que el proceso de implementación del Acuerdo Final fracase. Algunas fuentes institucionales y comunitarias describen el perfil de quienes quedaron al mando de las disidencias, como miembros antiguos y de confianza de la antigua estructura militar de las FARC-EP. En consecuencia, distintos sectores de la población de estos departamentos consideran que ese es el motivo por el cual algunos excombatientes que se encuentran en el proceso de reincorporación y transición hacia un partido político no perciben una amenaza en el accionar de estas disidencias. No obstante, esa percepción no es común a todo el territorio, porque en otras zonas del país como el departamento de Antioquia, las propias autoridades han identificado que personas disidentes de las FARC-EP, han sido los agresores de antiguos miembros de esa guerrilla que hoy adelantan su proceso de reincorporación.

La SG/OEA a través de la Misión ha identificado que la presencia de estos grupos no siempre es percibida como negativa. Al respecto, en algunas zonas de los departamentos de Meta y Guaviare,

⁷ Mediante la Directiva 037 de 2017, expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, el Gobierno colombiano caracterizó aquellos grupos integrados por sujetos antes pertenecientes a las FARC-EP, como Grupo Armado Organizado Residual (GAOR).

fuentes consultadas señalaron que la presencia de personas o estructuras que hacían parte de las FARC-EP, puede proteger las zonas de la llegada de otros grupos armados y mantener la dinámica de la economía ilegal del territorio, con un actor ya conocido; de igual forma, la consideran favorable para la regulación de las conflictividades intracomunitarias. En departamentos como Caquetá se comparte esta percepción, haciendo particular énfasis en la baja presencia del Estado en la región y en el largo período durante el cual las FARC-EP ejercieron un rol regulador de la criminalidad y la conflictividad.

Con relación a la forma en la que operan estas estructuras, ha sido común conocer versiones que indican que estos grupos buscan mantener un perfil bajo vistiendo de civil y sin mayor armamento a la vista. Esto, además de representar una dificultad para las autoridades, responde a lógicas territoriales propias de departamentos como el Guaviare y el Sur del Meta, en los que ya no se identificaría de manera abierta la existencia de otro actor armado.

Dadas las complicaciones que han evidenciado estos grupos para recomponer las redes del narcotráfico debilitadas tras la salida de las FARC-EP de los territorios, una alternativa en términos de financiación ha sido el mantenimiento de la extorsión. Se ha identificado una tendencia hacia el incremento de las personas extorsionadas, los montos exigidos y la frecuencia en el cobro. En algunos municipios de Caquetá y Guaviare, comerciantes y ganaderos expresan su preocupación ante el incremento de los montos cobrados, y frente al hecho de que estos se cobren cada semestre y no anualmente como lo hizo en su momento las FARC-EP. Adicionalmente, en algunos casos se están haciendo cobros “retroactivos”, por cuenta de las extorsiones que no se pagaron a finales de 2016.

Así como en Meta, Caquetá y Guaviare, donde los grupos disidentes guardan una semejanza con las estructuras y formas de relacionamiento que impusieron las FARC-EP en esos territorios, existen ejemplos donde esta vinculación es mucho más difusa, situación que se evidencia en los discursos que han manejado estos grupos ante las comunidades. Tal es el caso de Puerto Guzmán (Putumayo), en donde se percibe la presencia de un grupo disidente que se ha rehusado, por ejemplo, a intervenir en conflictos comunitarios pese a que esta era una práctica común de las FARC-EP, manifestando a la comunidad que tiene un interés exclusivo en la cadena del narcotráfico. Dinámica similar se identifica en la cordillera nariñense, en donde los esfuerzos del grupo identificado como disidencia, han estado orientados a alinear a diferentes estructuras narcotraficantes que operan en la zona, aunque también se empieza a identificar la intención de ejercer el control social imponiendo o recuperando normas de convivencia antes reguladas por las FARC-EP.

En el departamento de Cauca, el accionar de dichos grupos se percibe de forma más compleja. Por un lado, en zona rural de Santander de Quilichao, en los meses de junio y julio de 2017 fueron vistas personas que presuntamente pertenecieron a las FARC-EP, y que pese a no identificarse como disidencias de esa guerrilla o con algún nombre particular, seguían manteniendo el cobro de extorsiones, la imposición de normas y la convocatoria a reuniones. Similar situación se observa en los municipios de Inzá y Páez, incluso desde principios del año 2017, donde se reconocía la existencia de un grupo de excombatientes de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz, continuando con el cobro de extorsiones a las comunidades y el control de los cultivos de uso ilícito en la zona.

En este mismo departamento, en los municipios de Morales y Suárez, también se identificaba la presencia de un grupo de disidentes de las FARC-EP que pretendía mantener el control territorial limitando la movilidad de las comunidades. Dicho grupo, argumentaba a las comunidades su rechazo al acuerdo de paz por la falta de garantías para su tránsito hacia la legalidad. Específicamente en Morales, se hacía referencia a la existencia de un grupo armado identificado como el “Frente 1° del Guaviare”, conformado por aproximadamente treinta (30) personas armadas. Distintas fuentes del municipio coincidieron en señalar que no se trataba de personas de la zona o de antiguos miembros de la Columna Móvil Jacobo Arenas de las FARC-EP, con antigua influencia en el sector.

Por otro lado, a mediados de 2017 en el municipio de Corinto (Cauca) se resaltaba la preocupación por la paulatina salida de milicianos y otros miembros de las FARC-EP de la ZVTN de Monterredondo en Miranda. Lo anterior, sumado a la permanencia en el territorio de quienes no se movilizaron hacia la ZVTN, generaba preocupación en las comunidades ante la posibilidad de su vinculación a las estructuras del ELN y el Ejército Popular de Liberación (EPL), sobre las que no se tenía antecedentes recientes en el norte del departamento.

Estas dinámicas del norte del Cauca guardan estrecha relación con las presentadas en Valle del Cauca, donde, el municipio de Jamundí ha sido el escenario de la presencia de estructuras disidentes de la Compañía Ambrosio González del Sexto Frente y el Frente Urbano Manuel Cepedas Vargas de las FARC-EP, donde se presentaron enfrentamientos con el Ejército Nacional.

En el departamento de Nariño se evidencian dos fenómenos diferenciados. En el caso del área urbana y rural de Tumaco con influencia en la costa pacífica, se identifican algunos grupos que declararon haber sido milicianos de las FARC-EP pero que no fueron reconocidos por esta agrupación, motivo por el que no pudieron acogerse al proceso de paz y continúan desarrollando actividades delictivas como el narcotráfico, y dificultando el proceso de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito. Por otro lado, se evidencia el surgimiento de nuevas estructuras conformadas por disidencias de las FARC-EP y miembros del ELN, en los municipios costeros de Nariño como El Charco y Tumaco, donde grupos autodenominados como “Guerrillas Unidas del Pacífico” o “Gente del Orden”, han continuado con el cobro de extorsiones, el hurto de insumos como el combustible y el control sobre el territorio.

Por otra parte, se encuentra la dinámica de la cordillera y el piedemonte del departamento de Nariño, donde a mediados del año 2017, en el municipio de Cumbitara, se hacía referencia al surgimiento de un grupo armado que estaría compuesto por disidentes del Frente 29 y de la Columna Móvil Daniel Aldana de las FARC-EP, al mando de alias Vaca⁸. En este contexto, se identificaba la disputa de esa estructura con la compañía Héroes del Sindagua del ELN por el control del bajo Patía, el piedemonte y el paso entre la cordillera y la costa. Asimismo, se conoce información que señala que a principios del mes de junio dicha estructura convocó a una reunión en zona rural del municipio de Magüí Payán (Nariño), en la cual participaron productores de pasta base de coca y alias Cuadrado, el narcotraficante más representativo de la zona, con el fin de coordinar acciones para facilitar la salida de cargamentos de cocaína hacia el Pacífico, a través del control del río Patía.

Paralelamente, en el departamento de Antioquia la percepción de algunos sectores de la población de Briceño hacía referencia a la presencia de integrantes de las FARC-EP que seguían operando en la zona. Al respecto, no se tenía conocimiento de si eran un grupo disidente o si actuaban bajo lineamientos de la comandancia, pero se conoció que seguían adelantando acciones de reclutamiento forzado de adolescentes y jóvenes, a quienes se les estaba entregando armamento.

En Dabeiba, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA conoció información sobre la fuga de tres (3) miembros del Frente 5 de las FARC-EP de la ZVTN de Llano Grande Chimiadó, sobre quienes se señalaba que estaban liderando un grupo de disidentes conformado por quince (15) personas que vestían de civil y portaban armas largas y cortas. Al respecto, algunas fuentes señalaron que ese grupo se ubicaba en los corregimientos La Balsita y Camparrusia, y en la vereda Chachafrutal, punto de especial interés por la posible existencia de caletas de armas y material explosivo. Igualmente se mencionaba que los milicianos del Frente 34 que no se concentraron en la ZVTN, habrían desarrollado una alianza con miembros del Clan del Golfo para facilitar el tráfico de drogas en la zona del Cañón de la Llorona. Según esa lógica, los antiguos milicianos de las FARC-EP eran los responsables del

⁸ Comandante dado de baja en agosto de 2017.

procesamiento de coca y posterior entrega del producto a miembros del Clan del Golfo, mientras que estos últimos estarían encargados de buscar la salida del cargamento hacia Panamá.

Por otro lado, en el departamento de Norte de Santander, en el marco de los traslados de combatientes hacia la ZVTN de Tibú, distintas fuentes hacían referencia a la fuga de miembros de las FARC-EP. Otras fuentes indicaron que poco antes del inicio de ese proceso, varios miembros del Frente 33 recibieron la orden de sus comandantes de permanecer en la zona rural de La Gabarra, con el fin de conservar una reserva armada ante cualquier eventualidad. En dicha zona circularon algunas versiones que señalaban la presencia de un grupo de personas que hacían parte de las FARC-EP y que no participaron del proceso de dejación de armas. Esa estructura, que no supera las 25 personas, ha sido vista en zonas cercanas a la frontera con Venezuela.

Frente a otras dinámicas, en el departamento se percibe el fortalecimiento de Los Pelusos⁹ en la región del Catatumbo. De acuerdo a las diversas fuentes consultadas por la MAPP/OEA, esta situación podría estar relacionada con vinculaciones de combatientes que pertenecieron a las FARC-EP y que ante la desmovilización de dicho grupo armado, decidieron ingresar a las filas del mencionado grupo armado organizado.

Por su parte, en el municipio de Arauquita (Arauca), se conoció información sobre el fortalecimiento de una disidencia del Frente 10, que adicionalmente tendría presencia en el sector venezolano de la frontera. Distintas fuentes comentaron que ese grupo podría estar integrado por una cifra de entre cien (100) y trescientas (300) personas, bajo el mando de alias Anderson y Serrucho, desertores del Frente que se habrían quedado con bienes y dinero de la estructura.

Según otros reportes, esa disidencia habría afirmado a través de un comunicado tener presencia en Arauca, Casanare y Boyacá, información que habría tenido como principales destinatarios a personas desmovilizadas de las FARC-EP. A esas dinámicas, se suman los aspectos relacionados con la desmovilización de milicianos; así, para junio se esperaba el ingreso de este sector de las FARC-EP a la ZVTN, proceso que efectivamente se realizó. A pesar de lo anterior, en distintos sectores permanece la preocupación frente a la posibilidad de que estas personas no hayan dado continuidad a su proceso de reintegración en los ETCR, presumiendo su potencial vinculación a grupos disidentes.

Otro elemento común en varios de los territorios monitoreados donde se presume la presencia de grupos disidentes, fue la tendencia a atribuir la responsabilidad de cualquier acto delincuenciales al accionar de estos grupos. Por esa razón, en niveles locales, regionales y nacionales, su imagen como grupo armado con capacidad armada y de ejercicio de poder se sigue fortaleciendo. Lo anterior, ha favorecido el surgimiento de grupos delincuenciales que utilizan el nombre de las FARC-EP para generar mayor miedo e impacto a través de sus acciones, y para facilitar la ejecución de acciones ilegales como el cobro de extorsiones. Por ejemplo, en El Paujil (Caquetá), se identificó un grupo que se presentó como disidencia para extorsionar a los pobladores, la “verdadera disidencia” señaló que se trataba de un grupo delincencial, que no tenía nada que ver con su organización.

Finalmente, frente a este tema la SG/OEA resalta los esfuerzos de las autoridades por desarticular estas estructuras, permitiendo el desarrollo de operativos cuyos principales resultados han sido la neutralización de varios líderes de estos grupos en San Vicente del Caguán (Caquetá), Tumaco (Nariño), Mapiripán (Meta) y Calamar (Bolívar).

2.2.2. Principales dinámicas de grupos identificados como GAO y GDO

⁹ Al mencionar a Los Pelusos se acudirá a la denominación dada por el Estado colombiano. Sin embargo, este GAO es conocido en el territorio como el Ejército Popular de Liberación (EPL).

El Gobierno colombiano caracterizó a los grupos criminales que emergieron posterior a la desmovilización de las autodefensas en dos grandes dimensiones: los Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO). Como GAO identificó al Clan del Golfo, Los Pelusos y Los Puntilleros¹⁰. En la categoría de GDO localizó otros grupos de menor capacidad estructural, armada y bélica, como Los Rastrojos, La Constru y La Empresa, entre muchos otros.

Frente a estos grupos, se perciben impactos en su estructura organizacional y económica en el marco de las operaciones adelantadas por la Fuerza Pública. En ese orden de ideas, la Operación Agamenón en el Urabá Antioqueño, el Darién Chocoano y el Sur de Córdoba contra el Clan del Golfo, son ejemplo de importantes logros por parte de la institucionalidad en la lucha contra esa organización.

No obstante, pese a los avances en el debilitamiento de estructuras armadas ilegales, en algunas regiones tanto el Clan del Golfo como Los Pelusos, de manera independiente, han logrado sostener cierta capacidad estructural, armada, bélica y expansiva, que ha permitido, en el caso del Clan del Golfo, conducir enfrentamientos violentos contra otros grupos armados ilegales particularmente contra el ELN en el Darién y Sur del Chocó; en el caso de Los Pelusos, esta capacidad bélica se ha evidenciado a través de ataques contra la Fuerza Pública.

En paralelo, se observó que el Clan del Golfo ha logrado desarrollar cierta capacidad armada y criminal, bien sea a partir del fortalecimiento de su estructura armada o a través de la instrumentalización de otros grupos criminales, con el fin de desarrollar acciones violentas contra la Fuerza Pública y particularmente contra la Policía Nacional. El Plan Pistola¹¹ es la expresión de dicha capacidad criminal. Asimismo, otros grupos como Los Puntilleros y Los Rastrojos han mantenido su posición geográfica, evitando perder el control territorial a través de enfrentamientos o alianzas con actores armados ilegales de mayor capacidad. Los Puntilleros mantienen su presencia en algunas regiones del departamento de Meta y Vichada, mientras que Los Rastrojos continúan en la frontera de Norte de Santander con Venezuela; lugar donde sostienen una abierta disputa en contra del Clan del Golfo.

De la misma forma, en regiones del sur occidente del país como Cauca, Nariño y Putumayo, la SG/OEA observa una reconfiguración territorial de actores armados ilegales conformados por GDO, disidencias, guerrilla, delincuencia común y mafias del narcotráfico, los cuales agrupan una diversidad compleja de intereses. En ese escenario, en el Putumayo se sigue manteniendo la percepción de que el grupo La Constru continúa liderando las actividades criminales.

Por otro lado, las rentas que producen las economías ilegales y el hecho de que algunas de estas zonas sean corredores de movilidad para la criminalidad, o de limitada presencia y control de la Fuerza Pública, siguen representando factores de riesgo para el surgimiento, reconfiguración o expansión de estos grupos armados ilegales. En esa línea, no puede pasar desapercibido el potencial lucro que estos grupos pueden obtener a partir de economías legales e informales de los territorios, particularmente a partir de acciones como la extorsión. Adicionalmente, tras la desaparición de las FARC-EP como actor armado, se pone de manifiesto la potencial oportunidad que representa el control de recursos como la minería, el narcotráfico, el contrabando y la extorsión, entre otros, como parte de la fuente de financiación de otros grupos armados ilegales.

¹⁰ En el territorio son identificados como continuidades del Bloque Meta y del Bloque Libertadores del Vichada.

¹¹ Plan Pistola es el término que han implementado las autoridades colombianas para referirse a ataques por parte de actores armados ilegales, en este caso el Clan del Golfo, dirigidos específicamente contra miembros de la Policía Nacional. Generalmente, esta estrategia ha sido utilizada como retaliación en contra de la Fuerza Pública, luego del desarrollo de operativos que dan como resultado la baja de algún líder de la estructura ilegal. Consiste en ataques con armas de fuego a uniformados que se encuentran solos o en pequeños grupos, que son afectados por francotiradores o por personas que actúan individualmente, lo que supone bajos niveles de riesgo para los agresores.

En la misma línea, la SG/OEA llama la atención sobre las graves consecuencias humanitarias que ha traído la confrontación armada entre el Clan del Golfo y el ELN en el departamento de Chocó, específicamente en municipios como Riosucio, Lloró, Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó. De igual forma, la SG/OEA alerta sobre las consecuencias de la confrontación armada entre dicho GAO y las autoridades, en la medida en que ha generado desplazamientos como el ocurrido en El Litoral del San Juan (Chocó), afectando de manera especial a los grupos étnicamente diferenciados con presencia en esta zona. Sin embargo, las afectaciones no se han generado únicamente en el marco de enfrentamientos armados; en ocasiones, la sola presencia del actor armado ilegal ha generado temor, conllevando a desplazamientos como el presentado en el Bajo Atrato. Al respecto, como ya lo ha mencionado la MAPP/OEA, esta dinámica se ha reproducido en el territorio al menos desde el año 2015, cuando ambos grupos empezaron a disputar el control territorial en el Darién chocoano generando desplazamientos y confinamientos masivos.

Preocupa también el mantenimiento de acciones ofensivas contra la Fuerza Pública, en particular el denominado Plan Pistola adelantado contra integrantes de la Policía Nacional por parte del Clan del Golfo. Estas agresiones fueron impulsadas por dicho GAO luego de que las autoridades dieran de baja a alias Pablito, uno de los comandantes la estructura, en límites entre Arboletes y Necoclí (Antioquia). Además de la región de Urabá, epicentro de varias de estas acciones, se presentaron homicidios y atentados contra la Policía Nacional en el Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño, en la región del Magdalena Medio, así como en zonas rurales de Medellín (Antioquia), Quibdó (Chocó), Neiva (Huila), Montería (Córdoba), Cartagena (Bolívar) y Sincelejo (Sucre). Igualmente, resulta alarmante el escalamiento en las hostilidades a través de acciones como ataques a patrullas policiales por parte de este actor armado. La preocupación no solo se enmarca en las afectaciones a miembros de la Fuerza Pública sino en los riesgos que dichos eventos representan para la población civil.

Además de las zonas mencionadas, la SG/OEA obtuvo información sobre ataques del Clan del Golfo en zonas urbanas de Cartagena (Bolívar), Quibdó (Chocó), Sincelejo (Sucre), Neiva (Huila) y Montería (Córdoba), así como en el área rural de Medellín (Antioquia), en donde las acciones fueron desarrolladas por estructuras más pequeñas, pero con influencia del GAO. Esta situación refleja la capacidad del grupo para actuar en red y generar afectaciones a partir de la instrumentalización de bandas más pequeñas. En este ámbito, se observa la amplia oferta criminal en las ciudades como aspecto favorable a este tipo de labores.

Con relación a la presencia de Los Pelusos en el departamento de Norte de Santander, grupo reconocido también por distintos sectores de la comunidad del Catatumbo como EPL, la población de la región percibe un incremento en sus acciones armadas, especialmente contra la Fuerza Pública. En este sentido, se registraron hostigamientos contra la Fuerza Pública en Sardinata, Teorama, Tibú y Hacarí. También se presentaron acciones hostiles contra la población civil, como sucedió en algunas zonas rurales del municipio de Teorama, donde el grupo armado ha instaurado normas de comportamiento y relacionamiento entre las comunidades.

Además del reposicionamiento en el Catatumbo, en otras regiones como el Norte del departamento del Cauca, particularmente en Jambaló, Toribío, Morales y Suárez, se han registrado acciones armadas por parte de un grupo autodenominado como el EPL. En estos municipios, la percepción de las comunidades es que dicho grupo está integrado por excombatientes y milicianos de las FARC-EP que no se trasladaron a las ZVTN y PTN, o que posterior a su traslado las abandonaron.

Por otro lado, la MAPP/OEA continúa observando la existencia de expresiones delincuenciales que pese a tener más limitaciones en términos geográficos, mantienen su influencia a través del control del narcotráfico en ambientes urbanos de municipios pequeños. Este es el caso del grupo identificado como La Constru en los municipios de Puerto Caicedo y San Miguel (Putumayo).

Otra expresión identificada en ámbitos locales, pero con fuertes impactos en las condiciones de seguridad de los territorios, es el grupo de Los Rastrojos en el departamento de Norte de Santander, específicamente en la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela, en áreas rurales de los municipios de Villa del Rosario, Puerto Santander y Cúcuta. En esa región, dicho grupo ha venido sosteniendo una disputa con el Clan del Golfo por el control de los pasos fronterizos que facilitan el contrabando de distintos bienes. Esta dinámica de confrontación es interpretada como un intento de este último grupo por expandir su control desde el Urabá hacia otras regiones colombianas. En otras zonas del país, la disputa entre estos dos grupos se ha expresado en enfrentamientos armados, siendo este el caso de algunas áreas rurales de Cúcuta durante los meses de junio y agosto.

Ante este panorama, la SG/OEA valora y reconoce los avances del Estado colombiano para contrarrestar los efectos de estas manifestaciones criminales. En ese sentido, resalta la continuación de la operación Agamenón, dirigida contra el Clan del Golfo, en el marco de la cual se produjo la neutralización de tres importantes cabecillas de este grupo armado, a saber, alias Pablito, alias Culo de Toro y alias Gavilán; hechos registrados en el norte de Urabá y el Darién chocoano. Sin negar estos avances, la SG/OEA manifiesta su preocupación por los efectos que el manejo mediático de estos operativos ha generado sobre la población civil. Lo anterior, teniendo en cuenta que el éxito de varios operativos se ha atribuido a la información aportada por la población civil, generando un efecto inmediato de señalamiento por parte de los grupos armados ilegales contra las comunidades.

Finalmente, la SG/OEA subraya el abordaje que la Fuerza Pública ha dado a las situaciones de inseguridad generadas por la disputa entre Los Rastrojos y el Clan del Golfo en el área metropolitana de Cúcuta. Contexto en el que, a través de operativos conjuntos entre las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, se han desarrollado acciones que han impactado en la capacidad de estos grupos; en ese ámbito, se resaltan los operativos de captura de miembros del Clan del Golfo en municipios como Cúcuta y Villa del Rosario (Norte de Santander).

Los resultados operacionales de las autoridades colombianas también han incluido importantes incautaciones de cargamentos de droga, como los realizados en los meses de mayo y agosto en Ipiales (Nariño) y Buenaventura (Valle del Cauca). Es preciso mencionar dentro de estos resultados, el hallazgo en el mes de noviembre de doce (12) toneladas de cocaína que estaban siendo acopiadas por el Clan del Golfo en la región de Urabá; este evento, se constituyó como el decomiso de drogas más grande en la historia de Colombia.

2.3. Percepciones generales sobre el despliegue y accionar de la Fuerza Pública

La SG/OEA resalta el esfuerzo de algunas unidades militares por cambiar el enfoque desde el cual se ha abordado el relacionamiento con las comunidades. Aunque todavía se presentan casos de estigmatizaciones a la población civil, en otros se ha logrado establecer espacios de diálogo y de reconocimiento entre la Fuerza Pública y la sociedad. Estos espacios, sostenidos de manera sistemática y adoptados como protocolo de relación permanente con las comunidades locales, son sin lugar a duda un paso importante en el restablecimiento de lazos de confianza y legitimidad entre las poblaciones y la Fuerza Pública.

Reconociendo la importancia de lo anterior en el fortalecimiento de procesos de construcción de paz en los territorios, es necesario observar también que en situaciones en las que la intervención de la Fuerza Pública afecta directa o indirectamente a las poblaciones, tales como la ejecución de actividades de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, la apertura de tales espacios de diálogo ha significado una dificultad no menor en algunas zonas del territorio nacional. Sin embargo, se ha identificado que ante protestas sociales o movilizaciones de comunidades que se sienten afectadas por dichos procesos, una tendencia cada vez más generalizada de las autoridades ha sido evitar entrar en

confrontación, suspender las labores de erradicación y ausentarse de la zona. Estrategia que ha sido percibida de manera positiva por parte de las comunidades.

Por otro lado, en zonas como el departamento de Caquetá, donde la Fuerza Pública adelanta labores de erradicación forzada, algunas comunidades identifican que la llegada del Ejército Nacional está dirigida a la ejecución de dichas actividades, sin ofrecer protección o crear escenarios de construcción de confianza con la población civil. A esta percepción, se suma el hecho de que, aunque existen dificultades evidentes para el establecimiento permanente de instituciones estatales en la totalidad del territorio nacional, en algunas comunidades permanece el imaginario de que una vez salieron las FARC-EP también lo hizo el Ejército Nacional.

Pese a que la presencia de la Fuerza Pública no es constante en estas zonas, en regiones como el Bajo Cauca se ha valorado positivamente que ante situaciones de riesgo, la respuesta de las autoridades haya sido rápida. A finales del año 2016, por ejemplo, en zona rural del municipio de El Bagre (Antioquia), la incursión de un grupo de hombres armados generó temor en la comunidad, pero la situación tuvo una oportuna respuesta por parte de la Fuerza Pública, que arribó a la zona horas después de conocer la situación. También son valoradas positivamente las iniciativas de Acción Integral adelantadas e impulsadas por el Ejército Nacional en regiones afectadas por el conflicto armado, como el Caquetá y el Sur del Tolima. La SG/OEA resalta dichos esfuerzos por atraer iniciativas públicas y/o privadas que puedan impulsar la asociatividad comunitaria, en estos territorios.

Con relación a la Policía Nacional, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha identificado una percepción positiva frente al trabajo de la Unidad para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) en los municipios que albergaron las ZVTN y PTN. En términos generales los uniformados de esta unidad son identificados en los territorios como profesionales aptos y preparados, rompiendo con el imaginario de que la asignación de uniformados a estos municipios respondía un castigo en el marco de antecedentes disciplinarios.

Finalmente, se valora la reformulación de estrategias por parte de la Fuerza Pública tendientes a identificar los cambios y retos que en materia de seguridad se plantean para Colombia. En ese sentido, la SG/OEA observa la puesta en marcha del Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización Victoria de las Fuerzas Militares y el Plan Comunidades Seguras y en Paz de la Policía Nacional, como estrategias que permiten generar respuestas más rápidas y eficaces frente a las condiciones de seguridad de las comunidades y los territorios. En ese mismo sentido, se resalta la formulación del Plan Horus por parte de las Fuerzas Militares, como un esfuerzo para hacer más óptima y efectiva la presencia de la Fuerza Pública en algunos municipios, llegando incluso a niveles veredales, y tendiendo a la protección de los líderes y lideresas sociales.

Respecto a la lucha contra el narcotráfico la SG/OEA resalta la creación del Comité de Revisión Estratégico e Innovación (CREI) sobre la lucha contra el narcotráfico, el espacio de comunicación intersectorial denominado Puesto de Mando Unificado (PMU) y los Centros Estratégicos Operacionales Integrales Contra el Narcotráfico (CEO), como un componente de cohesión y articulación.

Asimismo, se celebra también la participación permanente del Ministerio de Defensa Nacional en la Comisión Nacional de garantías de Seguridad para la construcción, formulación y evaluación del Plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas punibles responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos de Paz.

Adicionalmente, se destaca el trabajo coordinado con otras entidades tales como Comando General de las Fuerzas Militares, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía

General de la Nación (FGN), MAPP/OEA, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DDHH), Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, entre otras, para la identificación de fuentes de financiamiento y los patrones de actividad criminal de las organizaciones delincuenciales.

2.4. Dinámicas relacionadas con la conflictividad social

En materia de tratamiento a la conflictividad social, en el escenario territorial, es importante resaltar el desempeño y presencia del Ministerio del Interior en la dinamización de los espacios de diálogo social y negociación; una apuesta por acompañar a la ciudadanía y hacer presencia desde el nivel central de Gobierno nacional, materializada desde el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, que junto a otras instancias como el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Orden Público del Ministerio del Interior atienden los escenarios de conflictividad, diálogo social y articulación institucional.

De igual manera, la SG/OEA valora los esfuerzos que desde el Centro de Diálogo Social, Alertas Tempranas y Solución de Conflictos (CEDISCO) de la Presidencia de la República se adelantan con el objetivo de procurar la estabilidad social y las buenas relaciones entre el Gobierno nacional y los actores sociales. Tales esfuerzos, no solo alimentan una estrategia articulada e interinstitucional para la identificación de escenarios de conflictividad social, sino que también se enfocan en el desarrollo de estrategias de diálogo y concertación.

En la misma línea, la SG/OEA resalta la labor de la Corte Constitucional que el marco de la Sentencia de Constitucionalidad No. 223 de 2017 explicitó el carácter fundamental de los derechos de reunión y manifestación pública pacífica, señalando también el reconocimiento hecho por el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Reiterando desde su jurisprudencia, la interrelación e interdependencia entre los derechos fundamentales de reunión, manifestación pública pacífica, libertad de expresión y los derechos políticos. En este contexto, el pronunciamiento de la Corte resulta determinante para proteger y garantizar el ejercicio de la movilización social en el país.

La SG/OEA pudo observar un número importante de movilizaciones y marchas sociales convocadas por distintos grupos, gremios y organizaciones sociales, reivindicando derechos como el acceso a servicios públicos, así como para evidenciar los avances de los compromisos asumidos por el Gobierno nacional en el marco de movilizaciones anteriores. Estas manifestaciones han representado un gran reto para la institucionalidad colombiana a raíz de la necesidad de articular las exigencias expresadas en las distintas movilizaciones sociales y la implementación de políticas públicas complejas como la estrategia integral de lucha contra las drogas. En este panorama, aunque muchos sectores ciudadanos han expresado mayor tranquilidad para exponer sus necesidades y demandas, se reafirma la necesidad de fortalecer los espacios de diálogo democrático y participativo entre la sociedad y el Estado colombiano, particularmente frente a la necesidad de instalar su institucionalidad en todo el territorio nacional.

Durante el primer semestre de 2017 a nivel regional se destacan las movilizaciones en los municipios de Quibdó (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca), lugares representativos de la región Pacífica colombiana, que tuvieron como factor común el reclamo por la construcción de obras de infraestructura vial y de saneamiento básico, de cara a garantizar el acceso a derechos como la salud y la educación de sus poblaciones. Tras semanas de movilización y varios impactos en materia económica y de orden público, comitivas de alto nivel del Gobierno nacional lograron llegar a acuerdos con las comunidades movilizadas respecto al abordaje de las problemáticas motivo de movilización.

Igualmente, en el Nordeste Antioqueño, específicamente en los municipios de Remedios y Segovia, las comunidades y autoridades locales se vieron abocadas a un cese de actividades dada la

movilización extendida por varias semanas, relacionada a los temas de explotación y comercialización de minerales preciosos como el oro. Este escenario de conflictividad social ha sido común en esta y otras regiones del país donde la economía rural es dinamizada en torno a prácticas de explotación ancestral, y en ocasiones irregular, del mineral. Tal escenario de conflicto social ha motivado fuertes tensiones, dado que los pequeños mineros se sienten afectados por las políticas de formalización y comercialización, demandando espacios de diálogo con el Gobierno nacional a fin de organizarse para no verse afectados en el marco de una política minera a gran escala. En similar situación se encuentran las comunidades asentadas en los municipios con áreas de exploración y explotación de hidrocarburos, que en departamentos como Cesar, Meta y Putumayo, se movilizan con el objetivo de hacer un llamado de atención frente a los impactos ambientales y la regulación de las políticas de empleo en estos sectores de la economía.

Preocupa a la SG/OEA el retraso e incumplimiento que en ciertas zonas ha tenido el establecimiento de espacios de diálogo, situación que ha generado un incremento en las tensiones sociales y una escalada en eventos que han afectado la seguridad y los derechos de los manifestantes; bien sea por acciones de actores armados ilegales que se han infiltrado en actividades de protesta y movilización social, o por la acción de la Fuerza Pública cuando en ejercicio de sus funciones ha recurrido a un uso excesivo de la fuerza, sin observancia de los principios de distinción y proporcionalidad.

Asimismo, otras expresiones de movilización ciudadana se evidenciaron, cuando múltiples organizaciones sociales tanto nacionales como regionales confluyeron en tres espacios: las Jornadas de Indignación, el Paro por la Vida y la Paz, y la Minga Nacional Indígena. Dichas manifestaciones fueron monitoreadas en departamentos como Arauca, Caldas, Cauca, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca; y pese a haber sido convocadas e impulsadas por organizaciones y comunidades muy diversas, todas tuvieron como punto de confluencia el reclamo por la falta de avances significativos en la implementación de acuerdos previamente pactados tanto con el Gobierno nacional como con gobiernos locales; igualmente, por la implementación del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno y las FARC-EP; y el respeto y la garantía de los derechos de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales.

En el desarrollo de estas jornadas, es importante destacar el trabajo adelantado desde CEDISCO y desde el Ministerio del Interior, entidades que han recibido y escuchado las demandas de las organizaciones en proceso de movilización, permitiendo un diálogo asertivo entre las partes, escenarios de movilización más cortos, y la construcción de acuerdos con los participantes. Asimismo, el trabajo interinstitucional convocado en el marco de la Sala de Estrategia del Ministerio del Interior ayudó a contrarrestar escaladas de violencia y abusos de la fuerza durante las jornadas de movilización. Pese a que no se registraron pérdidas de vidas humanas, los episodios de violencia han dejado un número considerable de heridos entre manifestantes y miembros de la Fuerza Pública.

En materia de diálogo y construcción participativa, la SG/OEA resalta el aprovechamiento y relevancia que la sociedad civil y la institucionalidad colombiana han dado a mecanismos de participación ciudadana, tales como las consultas populares, a partir de los cuales se han establecido nuevos escenarios de gestión del territorio desde espacios sociales; así como mecanismos de atención pacífica y constructiva de los escenarios de conflictividad social asociada a proyectos de inversión y desarrollo, en consonancia con la Resolución AG/RES. 2833 sobre “diálogo inclusivo para el abordaje eficaz de la conflictividad social en la inversión para el desarrollo integral”.

Conforme a lo anterior, la SG/OEA insta al Estado colombiano para que dentro de un enfoque de derechos y a través del diálogo y demás mecanismos para la prevención y resolución alternativa de conflictos, se aborden tensiones sociales vigentes frente a temas de explotación minero-energética en departamentos como Antioquia, Cesar, Meta, Bolívar y Putumayo; asimismo, en materia de tierras y

territorios, haciendo un especial énfasis en las tensiones existentes entre población étnica y campesina en departamentos como Cauca, Nariño y Norte de Santander.

Una de las políticas que ha despertado mayores conflictos sociales ha sido la de reducción de cultivos de uso ilícito, dado que éstos se han concentrado en zonas con altos índices de vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas, llevando a que, en numerosos sectores rurales, dichos cultivos hayan aflorado como la principal y a veces la única fuente de sustento para la población. Tal situación se ha evidenciado con mayor énfasis en zonas geográficas donde la pasta base de coca continúa siendo la moneda de intercambio para la adquisición de bienes fundamentales. Al respecto, si bien existen múltiples alternativas para el uso del potencial agrícola del suelo, también son claras las dificultades para comercializar cualquier otro producto, dada la falta de infraestructura vial, los costos del transporte y las condiciones del mercado de comercialización de productos agrícolas, entre otros factores.

La siembra de cultivos de uso ilícito lleva consigo la deforestación y consecuente afectación a ecosistemas protegidos. Dentro de las regiones monitoreadas resaltan el Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, la Reserva Natural Nukak y el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete en los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá. En las zonas mencionadas, se puede evidenciar la pérdida de bosques primarios y la cobertura de bosques secundarios aumentando el riesgo de fragmentación y pérdida de conectividad de ecosistemas estratégicos, así como una ampliación de la frontera agrícola. Lo anterior, se ha visto profundizado por la precaria capacidad de control que tienen las autoridades territoriales, las autoridades ambientales regionales y Parques Nacionales Naturales, sobre la deforestación en áreas protegidas, motivo que sumado a la ausencia de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), profundiza el desconocimiento de la vocación de los suelos, por lo que las comunidades rurales se aferran a la actividad productiva más rentable en el corto plazo que se traduce en la siembra de cultivos de uso ilícito y el ganado, alimentando conflictos sociales y socioambientales.

En medio de este panorama, la Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos de la Alta Consejería para el Posconflicto inició actividades para la construcción del PNIS, realizando ochocientos sesenta (860) socializaciones municipales y ochenta y dos (82) acuerdos colectivos de sustitución voluntaria en ochenta y cinco (85) municipios del país; mediante estos acuerdos, se cobijó aproximadamente a mil ciento veintisiete mil (127.000) familias y un estimado de ochenta y cinco mil (85.000) a noventa mil (90.000) hectáreas de hoja de coca. Para la implementación del PNIS y la atención de las familias beneficiarias por el mismo el gobierno colombiano selló una importante alianza estratégica con la Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas (UNDOC); organismo que de años anteriores venía acompañando al Estado colombiano en varios programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Las cifras oficiales del PNIS publicadas en ocho (8) informes de UNDOC, dan cuenta de un avance de este programa en comparación con los anteriores, ya que con el PNIS el Gobierno colombiano ha logrado hacer presencia en las zonas rurales de ochenta y cinco (85) municipios fuertemente afectados por la violencia y la presencia densificada de cultivos ilícitos. Así mismo reportan que el 53% de las cincuenta y cuatro mil veintisiete (54.027) familias vinculadas al programa, han comenzado a recibir el pago mensual; se resalta que los más avanzados son los cinco (5) ejercicios piloto con los que se comenzó la implementación del PNIS hace más de 1 año y quienes ya estarían recibiendo el cuarto y quinto pago, es decir finalizando la fase asistencial. Este acercamiento del Estado ha generado grandes expectativas y una ventana de oportunidad para que las familias que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito tengan acceso a mecanismos que les permitan avanzar en la reconversión de sus fuentes de ingreso.

No obstante, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha evidenciado desconfianza por parte de las comunidades frente al cumplimiento por parte del Estado dada la falta de celeridad en la

implementación del programa. A este factor, se suma la presencia de actores armados ilegales que dinamizan las economías ilícitas y generan afectaciones sobre quienes ejercen liderazgo en torno a procesos de sustitución voluntaria.

Pese a los avances de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, varios aspectos relacionados con la implementación del PNIS, como la necesidad de una reforma rural integral, requieren de un andamiaje institucional articulado para el tratamiento de temas como el acceso a tierras, y el asentamiento de comunidades campesinas al interior de territorios colectivos de comunidades negras, resguardos indígenas, parques nacionales naturales y territorios baldíos de la Nación, entre otros aspectos. De igual forma, se requieren reglamentaciones claras frente a aspectos como el número máximo de hectáreas a sustituir por núcleo familiar, la diferencia entre pequeños y grandes cultivadores, y la vinculación de personas y familias no cultivadoras cuyos ingresos deriven de la cadena de producción de drogas¹² a los programas de sustitución, entre otros temas.

Paralelo a estas inquietudes es necesario abordar y definir de forma específica el tratamiento penal a pequeños cultivadores que actualmente se enfrentan a procesos judiciales. Frente a este tema en particular, la SG/OEA ha percibido un incremento de casos de judicialización de campesinos por delitos ligados al narcotráfico, situación que profundiza la desconfianza de muchas comunidades hacia las entidades del Estado y sus políticas.

Frente a la estrategia de erradicación forzada en cabeza de la Fuerza Pública, conforme a lo informado por el Ministerio de Defensa Nacional, ésta avanza a buen ritmo dado que sus resultados sobrepasan la meta establecida para el año 2017. Tal progreso, sin embargo, es percibido por las comunidades como un proceso que genera choque y que se encuentra desarticulado con la implementación del PNIS; siendo que la erradicación forzada impacta directamente a su economía sin ofrecer una alternativa sostenible.

En este contexto, para las comunidades rurales cuyo mínimo vital depende de los cultivos de hoja de coca, las jornadas de erradicación forzada sin la implementación del PNIS han generado un rechazo generalizado hacia las labores de erradicación de la Fuerza Pública; este rechazo se ha visto traducido en bloqueos, protestas, manifestaciones y fuertes movilizaciones en las zonas donde se han adelantado jornadas de erradicación manual. En el marco del monitoreo realizado por la MAPP/OEA, se registraron jornadas de erradicación manual en cuarenta y cinco (45) municipios cubiertos por la Misión en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo; en los cuales, se presentaron fuertes enfrentamientos en Bolívar, Guaviare, Nariño, Meta, Norte de Santander y Putumayo, cobrando vidas tanto de población civil como de miembros de la Fuerza Pública.

Paralelamente, en el marco de la implementación del PNIS las comunidades étnicas han manifestado su descontento por la falta de consulta previa en la articulación de actividades, requisito expresado en el Acuerdo Final para la articulación e implementación de la estrategia de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Lo anterior, se constituyó en uno de los elementos que motivaron la movilización de la Minga Nacional Indígena, en la cual a su vez se sumaron reclamos frente a los incumplimientos de acuerdos previamente firmados entre el Gobierno nacional y los grupos étnicos, la necesidad de garantías en materia de derechos humanos, territoriales y medioambientales, las garantías presupuestales para el cumplimiento de los acuerdos, entre otros. Respecto a estas movilizaciones, la SG/OEA celebra los acuerdos alcanzados en el marco de la Minga Indígena Nacional, esperando la materialización de estos compromisos para avanzar en el cumplimiento de los pactos y garantías a los derechos colectivos de todos los pueblos indígenas.

¹² Por ejemplo: recolectores, recolectoras de hoja coca, cocineros, cocineras, jornaleros, entre otros.

2.5. Dinámicas de afectaciones a liderazgos sociales

La SG/OEA celebra la conformación de espacios de articulación y órganos dentro de las instituciones del Estado para ofrecer garantías de seguridad a los líderes, lideresas, dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas. En este sentido, se reconocen los esfuerzos y avances de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, así como las acciones de la Fuerza Pública, de las autoridades departamentales y locales, y de las demás instituciones del Estado que dentro de sus competencias contribuyen a entender el fenómeno y a mitigar los riesgos de seguridad en los escenarios de participación.

La Misión reconoce y valora el esfuerzo de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad para apoyar las labores de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Desde enero del 2017 se han venido desarrollado sesiones territoriales para hacer seguimiento, coordinar intersectorialmente y promover la coordinación institucional para el cumplimiento del Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales, evaluar la respuesta institucional, coordinar la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento y garantizar la aplicación de los enfoques diferenciales y territoriales, en las medidas tomadas.

Respecto al avance del Plan de Acción Permanente para el Desmantelamiento y Lucha contra Organizaciones y Conductas Criminales, y el diseño de una política pública y criminal que contengan las dinámicas criminales que amenacen la implementación del acuerdo y la construcción de la paz, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad creó cuatro comisiones técnicas: una Comisión de Ajustes Normativos, otra de Identificación de Fuentes de Financiamiento, otra de Respuesta Institucional y Medición de Impacto y la Comisión de Enfoque Diferencial, Territorial y de Género, las cuales proporcionarán: i) Recomendaciones de reformas que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que el Estado, sus instituciones o agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con las organizaciones objeto del Decreto Ley 154 de 2017. ii) Recomendaciones para modificar o derogar las normas que directa o indirectamente, posibiliten y/o promuevan la creación de las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017. iii) Informe de caracterización de la cadena de valor de las organizaciones criminales objeto del Decreto Ley 154 de 2017. iv) Documento diagnóstico del marco de agresión a líderes sociales y defensores de Derechos Humanos.

Sobre los avances investigativos del Cuerpo Élite en materia de afectaciones a líderes y lideresas sociales resaltan acciones desplegadas tales como ciento diecisiete (117) capturas, veintiocho (28) casos en proceso de indagación, tres (3) investigaciones abiertas y un (1) caso en donde se ha determinado sentencia. Asimismo, se reconoce el esfuerzo por generar espacios de articulación institucional y con las comunidades por medio de Mesas Territoriales de Garantías, Mesas de Trabajo y Comités de Justicia en los territorios. Se reconoce y considera positivo el despliegue descentralizado de ciento diecisiete (117) investigadores a nivel nacional para esclarecer los hechos violentos dirigidos a líderes y lideresas sociales en los territorios.

Respecto a las acciones del Ministerio de Defensa Nacional encaminadas a promover capacidades de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad de las personas que ejercen liderazgos sociales, se reconoce la instalación del Puesto de Mando Unificado (PMU) para articular información y acciones para prevenir hechos en contra de líderes y lideresas sociales. De igual manera, se valora positivamente la Estrategia de Protección a poblaciones vulnerables (ESPOV) de la Policía Nacional donde se fijan directrices y parámetros de actuación en materia de prevención y protección de personas, grupos y comunidades, en particular para líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos.

A pesar de estos avances, la SG/OEA reitera su preocupación sobre la situación de seguridad de quienes son representantes de comunidades y ejercen acciones de reivindicación social, dada la continuidad de asesinatos, amenazas, atentados, desplazamiento forzado y estigmatización contra dicha población. Como ya se ha mencionado en anteriores informes, la SG/OEA reconoce que aunque no es posible identificar un patrón o tendencia que describa la totalidad de casos a nivel nacional, sí existen características comunes dependiendo de la actividad que realiza el líder¹³.

Sobre el fenómeno, se ha identificado que las acciones violentas son generadas por un amplio universo de actores y son dirigidas a liderazgos de diferente perfil. Asimismo, se identifica que el fenómeno violento se caracteriza por su multicausalidad, es decir, se percibe que existen diversas motivaciones relacionadas con las afectaciones a liderazgos sociales. De igual manera, llama la atención que algunas de las actividades realizadas por los líderes han sido objeto de categorizaciones negativas, generando la percepción en los territorios de que existe un grado de estigmatización sobre algunas actividades económicas, sociales o políticas, frenando así su desarrollo y liderazgo. Al respecto, no todas las actividades de liderazgo implican un riesgo, estando más expuestas aquellas personas que se encuentren en escenarios donde operan una o varias estructuras armadas ilegales, donde existen intereses económicos locales y regionales legales o ilegales, donde hay procesos de posicionamiento de nuevos actores políticos, o donde existen altos índices de ausencia estatal y corrupción.

En el marco del monitoreo realizado la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha identificado que las afectaciones a estos liderazgos generan un impacto colectivo dado que afectan la percepción frente a las garantías para la participación política en sus territorios, llevando a que, en algunos casos, las comunidades se abstengan de participar por temor a que “les suceda lo mismo que al líder”. En este contexto, se ha afectado no solo la continuidad de algunos líderes y lideresas en sus actividades, sino que también se ha dado fin a algunos procesos organizativos, o estos han continuado con limitaciones en sus actividades.

Los procesos más impactados por dinámicas como las descritas se relacionan con la participación en los acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito del PNIS, las acciones de veeduría ciudadana a procesos de explotación y manejo de recursos naturales en los territorios, el desarrollo de procesos de restablecimiento de derechos étnico-territoriales¹⁴, y la veeduría ciudadana frente al manejo de recursos públicos y control a las administraciones locales.

2.6. Dinámicas de afectaciones a las comunidades

Desde el año 2016, en los departamentos de Norte de Santander, Meta, Caquetá, Guaviare, Chocó, Antioquia, Nariño, Cauca y Putumayo, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA han monitoreado distintas afectaciones perpetradas contra la población señalada de haber tenido alguna relación con miembros de las FARC-EP. Así, milicianos, familiares, desertores, desmovilizados, personas que participaban en labores relacionadas con la cadena del narcotráfico, y en general, quienes tenían algún

¹³ En el XXIII Informe Semestral de MAPP/OEA los patrones de dichas hipótesis se relacionan con: i) la denuncia frente a la llegada de un actor armado a la zona; ii) la denuncia por mal manejo administrativo o reivindicación de derechos frente a los recursos naturales y defensa del territorio; iii) el trabajo político en función de la pedagogía para la paz; iv) el trabajo comunitario para la creación de nuevos espacios y/o movimientos representativos; y v) la denuncia frente a las dinámicas y efectos de la economía ilegal cuando esta beneficia directamente al algún actor armado ilegal.

¹⁴ Decreto Ley 4633 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas” y Decreto Ley 4635 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

tipo de relación con las FARC-EP han sido objeto de afectaciones¹⁵. Sin embargo, también se ha identificado que campesinos, líderes, lideresas organizaciones sociales, funcionarias y funcionarios públicos que habitan en zonas de antiguo control de esta guerrilla también están siendo afectados bajo la presunción de haber tenido algún tipo de vinculación con las FARC-EP.

La justificación por parte de los agresores, de las afectaciones que sufren las personas que efectivamente tuvieron un vínculo con las FARC-EP suelen ser que son personas consideradas útiles para el funcionamiento de economías ilegales en los territorios; señaladas de manejar información estratégica de las FARC-EP que podría afectar, ayudar o desequilibrar el control de un actor armado en una zona y, susceptibles de vincularse a programas del Gobierno nacional. Respecto a personas que no tienen una vinculación directa con la estructura, las afectaciones se producen por estigmatizaciones debido a haber habitado zonas dejadas por las FARC-EP.

Respecto al reclutamiento forzado o vinculación de niños, niñas y adolescentes (NNA), se ha monitoreado el incremento de esta dinámica en zonas rurales apartadas y caracterizadas por una baja oferta de oportunidades laborales o desarrollo personal para los NNA. Las prácticas de reclutamiento continúan por parte de actores armados ilegales, muchos de los cuales han incrementado esta práctica con el interés de fortalecer su estructura y ocupar territorios dejados por las FARC-EP. De la misma forma, es motivo de alarma el aprovechamiento por parte de los actores armados ilegales de las condiciones de vulnerabilidad social y económica de las poblaciones rurales y la diversificación de las estrategias de vinculación y reclutamiento de acuerdo a las necesidades básicas y características de los lugares en los que habitan los NNA¹⁶. De esta misma manera, la CIDH concuerda con la preocupación de la Misión respecto a la persistencia del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, así como los feminicidios y las afectaciones de las familias de las lideresas de las Juntas de Acción Comunal. Valora, asimismo, el análisis de género al respecto.

Finalmente, es motivo de preocupación para la SG/OEA la continuación y, en algunos casos, exacerbación de eventos de violencia dirigidos a mujeres y niñas en Nariño, Cauca, Caquetá, Arauca, Córdoba y Sur de Bolívar. Acciones violentas como feminicidios, violencia sexual, desplazamiento forzado y amenazas están generalmente relacionadas con la llegada de hombres bajo una lógica de guerra. En la mayoría de casos las mujeres afectadas se abstienen de denunciar por temor a ser estigmatizadas o por considerar que sus denuncias no tendrán ningún efecto. Alarma que, en el caso de lideresas, estas suelen ser víctimas de amenazas dirigidas no solo a su integridad física sino también a la de sus familias¹⁷.

3. MONITOREO A LAS DINÁMICAS DE JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS

3.1. Condiciones de acceso a la justicia formal

¹⁵ Las afectaciones son generadas principalmente por GAO/GDO, ELN y estructuras delincuenciales. Sin embargo, se tiene conocimiento de algunos casos donde provienen de parte de la Fuerza Pública o funcionarios de las administraciones locales.

¹⁶ En Nóvita, Chocó, se tuvo conocimiento de que el ELN ofrecía comida a NNA de comunidades afrodescendientes con el fin de vincularlos a su estructura; en comunidades indígenas del mismo municipio, el ELN reclutó a varios NNA de resguardos indígenas con la misma estrategia. De la misma forma, en La Macarena, Meta y en Puerto Rico, Caquetá, se ha obtenido información sobre la vinculación “voluntaria” de jóvenes a partir del ofrecimiento de armas y dinero por parte del actor ilegal. En Casanare, jóvenes desmovilizados han sido llamados por parte de grupos armados ilegales “invitándolos” a hacer parte de su estructura; sin embargo, ante las negativas de los jóvenes, se han conocido casos de asesinato selectivo.

¹⁷ Ejemplos de este situación fueron monitoreados en el Sur de Bolívar, Arauca y Cauca, donde las amenazas que muchas lideresas han recibido se relacionan con el reclutamiento forzado de sus hijos; asimismo, en Caquetá, Nariño, Chocó, Norte de Santander y Arauca, tras la salida de las FARC-EP, las afectaciones dirigidas a las mujeres se han presentado bajo lógicas de represalia y venganza, donde excombatientes o desmovilizados afectan a mujeres que presuntamente tuvieron relaciones sentimentales con miembros de su antigua estructura.

Dado que la construcción de una paz estable y duradera demanda que las políticas relacionadas con la seguridad en los territorios sigan estando acompañadas de medidas que faciliten el acceso de los ciudadanos a la justicia y recuperen su confianza en la misma, la SG/OEA reconoce y felicita los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano para fortalecer la administración de justicia en los territorios en el posconflicto.

En este contexto, se destacan el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, adoptado por medio del Decreto 979 del 9 de junio de 2017, como el conjunto de principios rectores que buscan articular y coordinar las labores de todas las instituciones del Estado con el fin de promover la eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia; la decisión de la Fiscalía General de la Nación de abrir nuevas unidades en ciento ochenta y nueve (189) municipios donde no tenía presencia¹⁸ y reforzar la actual presencia de la entidad en trescientos once (311) municipios donde contaba con una infraestructura limitada; así como el trabajo que viene adelantando el Ministerio de Justicia y del Derecho para la ejecución de la estrategia de los Sistemas Locales de Justicia, que procura fortalecer la administración de justicia desde un enfoque territorial.

Adicionalmente, el proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP ha generado condiciones favorables para la administración de justicia formal en algunos territorios. Por ejemplo, en municipios como La Montañita, Puerto Rico y San Vicente del Caguán (Caquetá); Mesetas y Uribe (Meta); Puerto Asís (Putumayo) y El Retorno (Guaviare), la población ha mostrado mayor disposición a denunciar y en general, a acercarse a la institucionalidad generando un aumento notable en la demanda de sus servicios. De igual forma, la situación de orden público actual en municipios como Puerto Caicedo (Putumayo) ha permitido a los funcionarios y funcionarias visitar zonas rurales a las que antes no podían acceder debido a las condiciones de seguridad.

Sin embargo, preocupa a la SG/OEA que pese a los avances expuestos, las condiciones de acceso a la justicia mantienen fuertes barreras que ya han sido reportadas en informes anteriores, dificultando la satisfacción de las necesidades jurídicas de la ciudadanía en condiciones de igualdad. Además, el accionar de los grupos armados ilegales se mantiene como una de las principales barreras de acceso a la justicia formal. A modo de ejemplo, en algunos municipios de Chocó donde opera el Clan del Golfo, como medida preventiva ante la situación de orden público, las comisiones y jornadas de atención en zonas rurales se han visto restringidas, limitando procesos judiciales como la ejecución de las órdenes de captura. De manera similar, se ha reportado que los operadores de justicia han limitado sus servicios a los cascos urbanos de Saravena, Tame, Arauquita, y Fortul (Arauca); Morales y Arenal (Bolívar), Olaya Herrera, El Charco y Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño); Amalfi (Antioquia) y El Retorno (Guaviare), debido a los riesgos de desplazamiento a zonas rurales.

De igual forma, ante la presencia de actores armados ilegales en municipios como Apartadó, Dabeiba y Turbo (Antioquia); Riosucio, Unguía, Alto Baudó y Sipí (Chocó), Cantagallo, Arenal, Tiquisio y Norosí (Bolívar), Vistahermosa, Puerto Rico y Puerto Lleras (Meta); Olaya Herrera, Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco, Barbacoas y Magüí Payán (Nariño); y Puerto Libertador (Córdoba), las comunidades han manifestado a la MAPP/OEA que radicar denuncias ante la institucionalidad incrementa el nivel de riesgo al que podrían exponerse, no sólo porque temen represalias por acercarse a la institucionalidad, sino también porque en algunos casos presumen posibles relacionamientos entre funcionarios y actores armados.

A la desconfianza de algunas poblaciones y la percepción de ineficiencia de los mecanismos de justicia formal, se suman la falta de recursos humanos y físicos, así como la falta de celeridad, trámites excesivos y una atención inadecuada por parte de algunos funcionarios. En municipios como Puerto Gaitán (Meta), Remedios (Antioquia), Puerto Caicedo (Putumayo) y Suárez (Cauca), la falta de los

¹⁸ Decisión anunciada el 30 de junio de 2017.

profesionales clave para investigaciones y procesos judiciales, como los de la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), la Seccional Territorial de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (SIJIN) de la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o jueces promiscuos, no solo contribuye a la demora de los procesos judiciales, sino que además imposibilita la legalización de las órdenes de captura dentro de los plazos establecidos.

Si bien la falta de denuncias deriva en gran parte de la desconfianza en la justicia formal, la misma también lleva a que los delitos cometidos no se reflejen en los registros oficiales y no entren en procesos de judicialización, generando así una correlación entre los bajos índices de denuncia y la baja efectividad de la justicia formal. Ejemplos de esta situación se han identificado en los municipios de Samaniego y Maguí Payán (Nariño), Vistahermosa (Meta) y Valle del Guamuez (Putumayo), entre otros.

Adicionalmente, en otros municipios se ha visto que la división de competencias y jurisdicciones de las instituciones encargadas de administrar justicia complejiza la articulación para adelantar los procesos de investigación y judicialización. Por ejemplo, el mapa judicial de Piamonte (Cauca) se ha notado como uno de los más complejos en el sur del país, puesto que, en este municipio el juzgado municipal depende del Tribunal Superior de Mocoa (Putumayo) y el Consejo Seccional de la Judicatura de Pasto (Nariño), mientras la Fiscalía cubre el municipio desde Belén de los Andaquíes (Caquetá) y la policía judicial opera desde Mocoa (Putumayo).

Finalmente, en lugares donde han hecho o hacen presencia actores armados ilegales, permanecen los patrones culturales que privilegian el uso de fuerza para la resolución de diferencias. De manera similar, persiste el imaginario y la costumbre de acudir a actores armados para que estos diriman o resuelvan las controversias. Ejemplos de esta tendencia se han reportado en los municipios de Yondó, San Pablo y Santa Rosa del Sur (Bolívar); Vista Hermosa, Mesetas y Uribe (Meta), Puerto Guzmán (Putumayo) y, El Retorno y Calamar (Guaviare).

3.2. Existencia de justicias paralelas o de facto

Un efecto del conflicto armado colombiano ha sido la creación de sistemas de justicia paralela donde los grupos armados ilegales, en busca de ejercer control social sobre la población civil, han impuesto normas de comportamiento y sanciones frente al incumplimiento de estas normas, impartiendo un concepto particular de justicia. En el marco de estos sistemas, se ha aprovechado la ausencia o debilidad del sistema formal para atender las necesidades de la población, la cual, pese a las fuertes sanciones especialmente de tipo coercitivo, prefiere en muchos casos acudir a estos sistemas paralelos.

La SG/OEA reconoce que con el Acuerdo Final, específicamente desde días previos al traslado de excombatientes de las FARC-EP hacia las ZVTN y PTN, el entonces grupo armado dejó su rol como última instancia de decisión en conflictos o controversias presentadas en las zonas en las que tenían presencia. Lo anterior, ha incentivado a las comunidades a conocer las rutas de atención de la justicia formal, haciendo uso de sus canales y acudiendo a las instituciones estatales o formales para tal fin. No obstante, durante el proceso de concentración se conocieron casos puntuales en los que las FARC-EP continuaron relacionadas con la administración de justicia. Ejemplos de lo anterior fueron evidenciados en La Paz (Cesar), Villanueva (La Guajira), Vista Hermosa (Meta) y La Montañita (Caquetá), donde pese a que el grupo se encontraba en las zonas de agrupamiento, continuaba sus contactos con las comunidades mediando conflictos y acordando reglas de relacionamiento social en algunos casos.

Adicional a lo anterior, ante la salida de las FARC-EP de los territorios donde tenían una fuerte presencia e influencia, otros grupos armados han entrado al territorio con nuevas normas de

comportamiento y sistemas propios de justicia. De igual forma, han continuado los sistemas de justicia de facto de otros grupos armados como el ELN y el Clan del Golfo, en las zonas donde históricamente han tenido influencia.

En este contexto, en los territorios de influencia histórica del ELN, como Saravena, Tame, Fortul y Arauquita (Arauca) y, Hacarí, San Calixto, Teorama y El Carmen (Norte de Santander), el grupo ha continuado impartiendo justicia principalmente a través de homicidios selectivos o expulsiones del territorio, en la lógica de la mal llamada “limpieza social”, contra ladrones, consumidores de sustancias psicoactivas (SPA), informantes o personas que contravengan las normas establecidas por el grupo guerrillero. Frente a lo anterior, ante la masiva llegada de ciudadanos venezolanos a las zonas fronterizas de estos dos departamentos, el grupo ha obligado a empleadores y poseedores de propiedades rurales a limitar el número de venezolanos que pueden emplear.

En el caso de Antioquia, el ELN tiene consolidado un sistema de justicia en la zona rural del municipio de Amalfi y se encuentra en proceso de consolidarlo en Anorí y Valdivia, anteriormente de dominio de las FARC-EP. En el Sur de Bolívar, en zonas rurales de los municipios de Santa Rosa del Sur, Arenal, Morales, Cantagallo y Simití, el grupo sigue aplicando justicia y regulando situaciones cotidianas. En Chocó, además de seguir su injerencia en las zonas que controlaba, el grupo ha empezado a ampliarla a los territorios despejados por las FARC-EP, como San José del Palmar, donde el número de homicidios en las zonas rurales ha aumentado de manera significativa respecto al año anterior. Por su parte, en zonas fronterizas de Nariño se pudo evidenciar cómo las mismas comunidades, ante la ausencia de las FARC-EP, acuden al ELN en busca de la impartición de justicia al considerarla más expedita y práctica, menoscabando incluso la autonomía de las autoridades tradicionales en cabildos o resguardos indígenas, en los municipios de Cumbal y en la subregión Abades Samaniego y Santacruz de Guachavés.

Por otro lado, respecto a la incidencia del Clan del Golfo en la administración de formas de justicia paralela o de facto, ésta se ha visto conservada eminentemente en la zona noroccidental del país. En los departamentos de Antioquia y Chocó, el grupo recurre a prácticas de “limpieza social” a través de amenazas, desplazamientos y homicidios, principalmente de población joven implicada en hurtos o consumo de sustancias psicoactivas en las zonas urbanas de los municipios de Apartadó y Turbo (Antioquia) y, Riosucio y Unguía (Chocó). No obstante, de acuerdo al monitoreo de la MAPP/OEA, el grupo en ocasiones solicita a las comunidades dirigirse a las instituciones formales como la Inspección de Policía y la Comisaría de Familia.

En el departamento de Córdoba, especialmente en la zona sur, se observa una fuerte incidencia del Clan del Golfo; en esta zona, el grupo funciona como instancia para resolución de conflictos e imparte normas de convivencia que incluyen castigos y multas, además de recurrir a homicidios selectivos en el marco de actividades de “limpieza social”. Es importante mencionar que se recibió información sobre estas afectaciones en Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano, Córdoba, donde la población hace referencia a una “tensa calma” desde el año 2016, en cuanto el grupo ha decidido cambiar su relacionamiento con la comunidad y llevar un bajo perfil para no llamar la atención de las autoridades.

Respecto a Los Pelusos o EPL, el grupo ejerce un control social en materia de justicia, convivencia y regulación de la vida social en varios municipios de Norte de Santander. En Hacarí, la actuación del grupo llega al casco urbano, a través de la mediación en conflictos y mediante amenazas a quienes incurran en determinados comportamientos; en las zonas rurales ha impuesto manuales de convivencia. En Tibú y Sardinata, ha incurrido en prácticas de “limpieza social” mediante asesinatos selectivos a responsables de hurto y consumidores de sustancias psicoactivas, anunciando previamente las amenazas y restricciones por medio de panfletos. Igualmente, regula la llegada de ciudadanos venezolanos, a través de la orden de salida de personas provenientes del vecino país, aunque ha flexibilizado su postura mediante algunas condiciones y restricciones.

Por otro lado, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha evidenciado que algunos grupos disidentes de las FARC-EP han optado por replicar el modelo de administración de justicia del grupo armado desmovilizado. A modos de ejemplo, se pueden mencionar los casos de Calamar, El Retorno y Miraflores (Guaviare), donde el Frente Primero ha continuado las prácticas de regulación de la convivencia y sigue interviniendo en la resolución de conflictos como segunda instancia después de las Juntas de Acción Comunal, e imponiendo normas y sanciones que incluyen castigos físicos.

En zona rural de Dabeiba (Antioquia), algunos miembros de la comunidad fueron reunidos por disidentes de las FARC-EP con el fin de anunciar que regularían la convivencia y castigarían conductas determinadas, a la vez que se registró el reclutamiento de una joven acusada por el grupo de consumir SPA. En zonas rurales de El Paujil (Caquetá), después de unos meses de vacío de poder durante el cual se incrementaron delitos y problemas de convivencia, un grupo que manifestó a la comunidad reunir unidades de distintos frentes de las FARC-EP, retomó el control social imponiendo un orden similar al de las FARC-EP

Finalmente, preocupa a la SG/OEA que ante la salida de las FARC-EP de zonas que eran de su dominio, donde no han ingresado otros grupos armados ilegales y continúa habiendo una respuesta estatal insuficiente, han aumentado las riñas por conflictos de convivencia, la delincuencia común y otras problemáticas, ante las cuales, población civil ha decidido ejercer justicia por mano propia, derivando en la aplicación de sanciones fuera del marco legal colombiano. Se evidenciaron fuertes reclamos comunitarios ante actuales vacíos de poder en: Anorí y Briceño (Antioquia), Santa Bárbara de Icuandé (Nariño), Nóvita (Chocó), Puerto Guzmán (Putumayo), El Paujil, La Montañita, San Vicente del Caguán y San José del Fragua (Caquetá), Simití (Bolívar), Yondó (Antioquia), Inzá, Páez y Buenos Aires (Cauca), Jamundí, Pradera y Florida (Valle del Cauca) y, Uribe y Vista Hermosa (Meta). Además, se conocieron casos puntuales de justicia por mano propia en Uribe, Vista Hermosa, Buenos Aires, Briceño y El Paujil.

3.3. Sistemas comunitarios de justicia

La acción comunal es clave para la justicia local en el posconflicto; en este sentido, la SG/OEA reconoce y alienta el trabajo y legitimidad que la MAPP/OEA ha monitoreado en las JAC de los municipios de Piamonte (Cauca); Puerto Gaitán (Meta); Puerto Asís, Puerto Caicedo, Orito, Puerto Leguizamón y Villagarzón (Putumayo); San José del Palmar (Chocó); Remedios y Yondó (Antioquia); Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa del Sur (Bolívar); El Carmen, Sardinata y Tibú (Norte de Santander) y San José, Calamar y El Retorno (Guaviare), donde las comunidades han estado dispuestas a resolver sus conflictos por medio de los comités de convivencia comunitaria. En estas JAC se ha evidenciado un buen nivel de articulación con las autoridades locales, en el marco del cual se remiten la mayoría de casos no resueltos en el sistema comunitario de justicia.

No obstante, como producto de la naturalización de dinámicas propias del conflicto armado, se evidencia que algunas JAC han sido proclives a usar vías de hecho y aplicar sanciones que no están previstas en el marco legal colombiano. De igual forma, preocupa a la SG/OEA que las comunidades de municipios como Amalfi, Remedios, Cáceres y Tarazá (Antioquia), Tierralta (Córdoba), El Charco y La Tola (Nariño), El Paujil, Solano y El Doncello (Caquetá), Puerto Concordia, Mapiripán y La Macarena (Meta), Miraflores y San José del Guaviare (Guaviare), Curumaní y La Paz (Cesar), Puerto Guzmán y Orito (Putumayo), San José del Palmar y Riosucio (Chocó), entre otros, manifiestan que los comités de convivencia de las JAC son inoperantes por diferentes motivos como la influencia de actores armados ilegales, o falencias en la organización comunal.

Por otro lado, la SG/OEA ha observado que la salida de las FARC-EP de los territorios ha conllevado al debilitamiento de algunos comités de conciliación y convivencia en los territorios donde el grupo armado tenía influencia. Al respecto, se ha identificado que la población se encontraba

habituada al anterior poder coercitivo de las FARC-EP, motivo por el que, ante la ausencia de su poder punitivo, ha aumentado el desacato de los reglamentos comunitarios de las JAC; esto se ha observado especialmente en municipios como El Paujil, Solano y El Doncello (Caquetá), Puerto Concordia, Mapiripán y La Macarena (Meta), San José del Palmar (Chocó) y Miraflores y San José del Guaviare (Guaviare).

Adicionalmente, en los territorios donde aún hacen presencia grupos armados ilegales, la SG/OEA ha observado que estos siguen incidiendo en la regulación de conflictos comunitarios por parte de las JAC, que se ven obligadas a establecer diferentes tipos de relacionamiento, entre los que se encuentra fungir como la instancia anterior a los grupos armados en materia de resolución de conflictos, modificar sus manuales de convivencia, o incluso, operar de acuerdo a manuales impuestos por estos grupos. Esto se ha observado con mayor intensidad en municipios como Cáceres, Zaragoza y Tarazá (Antioquia), San José del Palmar (Chocó), San Miguel (Putumayo) y Puerto Concordia (Meta).

4. MONITOREO A LA COORDINACIÓN ENTRE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL INDÍGENA, LA JUSTICIA ORDINARIA Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La SG/OEA reitera que el derecho colectivo de los pueblos indígenas a resolver sus conflictos de acuerdo a sus propios procedimientos y bajo un régimen de normas y valores desarrollado por sí mismos en función de sus cosmogonías y cosmovisiones, es un derecho que ha sido expresamente reconocido tanto a nivel nacional como internacional. Un avance reciente en el hemisferio occidental en este sentido ha sido la adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Asamblea General de la OEA el 15 de junio de 2016.

En el contexto colombiano, la existencia y validez de la jurisdicción especial indígena (JEI) está consagrada en la Constitución Política de 1991, que además ordena la promulgación de una ley estatutaria encargada de establecer las formas de coordinación de esta jurisdicción especial y el sistema judicial nacional. La SG/OEA lamenta que, luego de 26 años de vigencia de la Constitución Política y de cuatro intentos fallidos por expedir la ley de coordinación, su promulgación todavía no ha sido posible.

En la ausencia de una legislación específica, la SG/OEA aprecia el trabajo que ha adelantado la Corte Constitucional para desarrollar una jurisprudencia amplia con miras a establecer pautas para resolver los conflictos de competencias entre la JEI y la jurisdicción ordinaria. De manera similar, la SG/OEA acoge las acciones de articulación que viene adelantando el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), para construir una política sólida de coordinación entre el sistema judicial nacional y la JEI con el fin de consolidar el ejercicio de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, teniendo como principio el carácter multiétnico y pluricultural del Estado colombiano.

En este sentido, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA, siguió apoyando y acompañando la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y JEI¹⁹. Además, ha promovido la instalación o reactivación de las Mesas Departamentales de Coordinación Interjurisdiccional en Cauca, Nariño, Guainía y Putumayo, como espacios de diálogo entre las autoridades indígenas y los operadores de justicia ordinaria a nivel local y nacional, que permitan identificar y abordar las diferentes problemáticas de los conflictos de competencia en cada región.

Mediante el acompañamiento de la MAPP/OEA a las anteriores iniciativas, la SG/OEA ha identificado un desconocimiento generalizado frente a la existencia de la autonomía jurisdiccional indígena, especialmente a nivel territorial, inclusive desde autoridades administrativas. En este

¹⁹ Órgano permanente de interlocución, concertación, planeación y seguimiento de las políticas públicas de la rama judicial en materia de JEI.

contexto, muchos operadores judiciales identifican el derecho propio como una forma de evadir la responsabilidad penal ordinaria al considerar que la justicia propia cuenta con sistemas laxos que no propenden por una sanción efectiva de los agresores. Lo anterior, no solo desconoce el orden constitucional establecido, sino que también atenta el pluralismo y puede llevar a estigmatizaciones en contra de las autoridades jurisdiccionales indígenas.

Adicionalmente, en muchas comunidades indígenas se percibe a las autoridades judiciales nacionales como un riesgo a la autonomía, generándose una barrera que no permite articular ambas jurisdicciones. En este contexto, la SG/OEA destaca los avances en materia de articulación entre la Fiscalía General de la Nación y las autoridades jurisdiccionales propias del Cauca, en el marco de la cual se evidencia una cooperación fluida y eficaz.

Avanzar hacia la armonización entre sistemas debe pasar por un entendimiento del otro como igual, una relación e interlocución entre autoridades jurisdiccionales propias y ordinarias como pares y la cercanía para poder generar espacios de coordinación y articulación. Si bien estos espacios se vienen adelantando a nivel nacional y departamental, resulta necesario iniciar un proceso de capacitación mutua de sistemas jurídicos y judiciales, inclusive a nivel municipal.

La SG/OEA considera que para entender el derecho propio es importante romper los paradigmas inherentes del derecho y la criminología occidental, para ello se resalta la consolidación de módulos de formación por parte de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla que pretenden, a través de una pedagogía contundente, generar mayores niveles de conocimiento de los esquemas de derecho propio así como brindar herramientas jurídicas para lidiar con diferentes escenarios de conflicto de jurisdicción y competencia. Por otra parte, la SG/OEA alienta la generación de espacios de interrelación entre pueblos y asociaciones indígenas, a fin de lograr sinergias entre sus sistemas jurídicos. En el marco de lo anterior, la SG/OEA hace un reconocimiento a la propuesta para unificar un reglamento único de procedimiento de los pueblos Wounaan, Embera Dóvida, Embera Katío, Embera Chamí, Tule y Zenú en el departamento de Chocó.

De igual forma, la SG/OEA hace un reconocimiento a la participación activa del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en los espacios de coordinación interjurisdiccional; participación que, entre otros aspectos, condujo a que dentro de los establecimientos del INPEC se permitiera el ingreso de herramientas milenarias de los comuneros del pueblo Murui de Puerto Leguizamo (Putumayo), como la hoja de coca y el ambil. El permiso de ingreso de estas herramientas se fundamentó en el respeto a las cosmogonías y los usos y costumbres propias de los internos.

De las visitas realizadas a distintos establecimientos carcelarios y penitenciarios que albergan población indígena, se ha podido constatar que el plan ocupacional que comprende las actividades de trabajo, estudio y enseñanza, se caracteriza por contener actividades de carácter general para todas las personas privadas de la libertad sin que estas obedezcan a perspectivas diferenciales, basadas en el género o el origen étnico.

Por otra parte, la SG/OEA alienta la generación de un espacio donde se pueda coordinar y articular interinstitucional e interjurisdiccionalmente la acreditación de centros de armonización para acoger miembros de las comunidades indígenas, incluso si se encuentran en prisión preventiva en el marco de la justicia ordinaria, siempre y cuando las autoridades tradicionales así lo soliciten, permitiendo que se apliquen procedimientos de justicia propia y aportando a la disminución del hacinamiento carcelario. En este sentido, se valora la puesta en marcha del centro de sanación La Samaritana del pueblo Murui de Puerto Leguizamo. En este ejercicio, es importante que los requisitos para la acreditación de los centros de armonización sean definidos tomando en cuenta las particularidades de cada pueblo o resguardo, debido a que una homogeneización podría generar barreras para el traslado de los indígenas a sus territorios.

La implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en función del Acuerdo Final impondrá nuevos retos, para ello se requerirán esfuerzos tendientes a lograr una coordinación efectiva entre este nuevo mecanismo de justicia transicional y la JEI. En este contexto, la SG/OEA considera necesario hacer una revisión de los casos de los integrantes de los pueblos indígenas que han sido vinculados o vinculadas con el conflicto armado, con el fin de verificar si ya fueron juzgados en el marco del derecho propio de sus comunidades.

Finalmente, pese a la diferencia en las penas impuestas entre la jurisdicción ordinaria y la JEI, aquellas medidas de la jurisdicción indígena que buscan sanaciones o armonizaciones en el marco de la justicia restaurativa²⁰, pueden ser replicadas por el Tribunal Especial Para la Paz, siempre que se genere un mayor grado de satisfacción para las víctimas.

5. MONITOREO A LAS CONDICIONES CARCELARIAS EN CONTEXTOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Dada la necesidad de realizar un diagnóstico acerca de las condiciones de reclusión de quienes en el marco de la pertenencia o relación con el ELN se encuentran privados o privadas de la libertad, y con el objeto de incidir de manera positiva en la debida asistencia de casos que por su naturaleza humanitaria requieren de incidencia, la MAPP/OEA ha priorizado y adelantado visitas a dieciocho (18) centros carcelarios y penitenciarios²¹ donde se encuentran privados y privadas de la libertad integrantes del ELN. Estas visitas han permitido realizar el levantamiento de información en temas de habitabilidad, seguridad, salud y mantenimiento de vínculos familiares.

De acuerdo con la información recopilada por la SG/OEA, a través de las visitas de monitoreo realizadas por la MAPP/OEA a centros de reclusión del INPEC, hay cuatrocientos cuarenta y cinco (445) personas privadas de la libertad por su pertenencia o relación con ELN, no obstante, de acuerdo con los datos del INPEC, a mayo de 2017, sólo estarían privados o privadas de la libertad trescientos setenta y seis (376) integrantes de dicho grupo armado ilegal. Este aparente subregistro se explica porque muchas de las personas privadas de la libertad por su relación o pertenencia al ELN no están sindicadas y/o no fueron condenadas por su pertenencia al grupo insurgente, estando procesadas por delitos como extorsión, hurto, homicidio, entre otros. De igual forma, se evidenció que muchas de estas personas están siendo o fueron procesadas como integrantes de las FARC-EP sin haber pertenecido a dicho grupo armado ilegal.

A partir del análisis de las condiciones carcelarias de los dieciocho (18) centros visitados, se constató que ocho (8) establecimientos presentan condiciones críticas en materia de salud, seis (6) en materia de seguridad y cuatro (4) en habitabilidad, principalmente por condiciones de hacinamiento extremo.

²⁰ Forma de justicia que a diferencia de la justicia retributiva no busca el castigo sino la restauración de los derechos de las víctimas, así como la atención de las necesidades del responsable del delito.

²¹ Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad (EPAMSCAS-Combita, Boyacá); Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Bogotá (COMEB); Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Acacias (EPMSC), Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal (EPC); Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali (EPMSC), el Complejo Penitenciario y Carcelario de Jamundí (COJAM), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad (EPAMSCAS –Palmira, Valle del Cauca), Establecimiento Carcelario de Justicia y Paz Barranquilla (EC JyP), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Valledupar (EPMSC), Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad Valledupar (EPAMSCAS), Complejo Carcelario y Penitenciario de Cúcuta (COCUC), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Medellín (EPMSC), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Istmina (EPMSC), Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Manizales (EPMSC) , Reclusión de Mujeres Manizales (RM Manizales), Reclusión de Mujeres Buen Pastor de Bogotá (RM Bogotá D.C.), Complejo Carcelario y Penitenciario de Medellín (COPEP) y Reclusión de Mujeres Bucaramanga (RM Bucaramanga).

Aunado a lo anterior, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA visitó cuatro centros de reclusión²² en los cuales se encuentran mujeres que por su relación o pertenencia al ELN están privadas de la libertad. Al respecto, la SG/OEA resalta la importancia de tener en cuenta que los sistemas penitenciarios y carcelarios son escenarios en donde las discriminaciones y exclusiones de género de la sociedad se reproducen, así, los valores y las actitudes de la sociedad también se reflejan en las cárceles, espacios que se configuran como un microcosmos del mundo exterior, compuesto por personas que forman parte de esa misma sociedad, compartiendo la misma cultura, valores y prejuicios.

Las desigualdades basadas en el género son frecuentes en todas las sociedades en diferentes grados y medidas, y se agravan en sociedades en las que factores como las normas culturales o religiosas, asignan a las mujeres un estatus inferior. Estos desequilibrios, actitudes sociales o creencias, se intensifican en ambientes cerrados, en donde todos los aspectos se vuelven más manifiestos, y por tanto, las necesidades y demandas de género específicas de las mujeres son reconocidas en un grado aún menor que en la sociedad en general, pasando así desapercibidas y desatendidas en estos contextos.

5.1. Condiciones en materia de salud

Adicional a la crisis en materia de salud que llevó a que el Gobierno nacional decretara la emergencia carcelaria en el año 2016, y a las dificultades de articulación entre el INPEC, la USPEC, FIDUPREVISORA S.A. y FIDUAGRARIA S.A.²³, a través del monitoreo realizado por la MAPP/OEA se han identificado varias situaciones que afectan a las personas privadas de la libertad por su relación o pertenencia al ELN.

Una de estas situaciones tiene que ver con retrasos y trámites lentos en los traslados de internos enfermos hacia centros de salud especializados y de emergencia, al respecto, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha conocido que, cuando las direcciones de establecimientos conocen el perfil del interno como miembro de un grupo armado insurgente, aplican un protocolo de seguridad que requiere la presencia y acompañamiento de grupos especiales como el Grupo de Reacción Inmediata (GRI) y el Comando Operativo de Remisiones de Especial Seguridad (CORES), generando demoras inclusive en traslados a centros de salud en calidad de emergencia.

También se observó que existe dificultad y en algunos casos imposibilidad para obtener tratamientos adecuados para enfermedades y dolencias derivadas de las dinámicas del conflicto armado, como la leishmaniosis, lesiones en extremidades, mutilaciones y esquirlas de proyectil alojadas en el cuerpo. En este contexto, igualmente se evidencian privaciones de libertad intramural en zonas con condiciones climáticas no adecuadas para el padecimiento de determinadas situaciones de salud.

Para el caso específico de las mujeres, resulta preocupante el limitado o nulo acceso a servicios tendientes a garantizar una atención médica especializada que corresponda a sus características físicas y biológicas y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud sexual y reproductiva. En particular, fue posible identificar que la gran mayoría de esta población lleva alrededor de seis años sin recibir atención médica especializada y además está a su cargo o de sus familiares la provisión de elementos sanitarios propios de su sexo; de igual forma, algunas internas referencian la aplicación de inyecciones anticonceptivas vencidas, la entrega de anticonceptivos orales vencidos y la no provisión de preservativos o restricciones para su ingreso, lo que ha derivado en el aumento de riesgo de enfermedades de transmisión sexual.

²² COPED, RM Bogotá D.C, COJAM y COCUC.

²³ Administradoras de los fondos destinados a la prestación de servicios de salud de las personas privadas de la libertad.

5.2. Condiciones en materia de Seguridad

En el marco de la convivencia entre miembros del ELN y las FARC-EP dentro de los mismos patios de algunos centros penitenciarios y carcelarios, surgieron espacios de convivencia y seguridad entre los integrantes de ambos grupos armados. A raíz de las amnistías, indultos y tratamientos penales especiales aplicados en virtud de la Ley 1820 de 2016, ha disminuido la población miembro de las FARC-EP en dichos patios, aumentando así la situación de riesgo de miembros del ELN ante grupos o población con el interés de obtener la gobernabilidad de estos espacios. La anterior situación ha sido monitoreada en el Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá (COMEB) “La Picota”, en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Cali y el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad (EPAMSCAS) Cómbita.

A lo anterior, se suman graves transgresiones a los internos del ELN por parte de estructuras organizadas ilegales de poder dirigidas por integrantes de las “casas”, como los llamados “caciques” o “plumas”²⁴. Dichas vulneraciones se acrecientan e intensifican en la medida en que se ubica a los insurgentes privados de la libertad, en patios donde la gobernabilidad tradicionalmente ha estado administrada por las “casas”, suponiendo una ruptura en las dinámicas de este poder fáctico. En este contexto, se han observado graves situaciones de seguridad en establecimientos como el de Cali o Pedregal, donde miembros del Clan del Golfo habrían declarado objetivo a los internos del ELN.

En relación con las condiciones de seguridad de las mujeres, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha conocido de situaciones que revisten gravedad como ataques con armas blancas y hostigamientos de tipo sexual por parte de otras reclusas. Estas agresiones, están relacionadas principalmente con las dinámicas de reacomodo que se están presentando en los patios producto de la reubicación y salida de integrantes de las FARC-EP, quienes históricamente controlaban estos lugares; las agresiones presuntamente estarían motivadas por obtener el control de los patios y de las rentas ilícitas al interior de los planteles.

5.3. Condiciones en materia de habitabilidad

Si bien es preocupante el índice de hacinamiento a nivel nacional, las condiciones de los internos del ELN en esta materia son mejores frente a las del resto de la población carcelaria, dado que su reclusión es dictada en establecimientos de alta seguridad con bajos o inexistentes índices de hacinamiento. No obstante, se evidencian detenciones intramurales en establecimientos con condiciones de habitabilidad deficientes, como la que se presenta en la Cárcel de Alta Seguridad de Valledupar “La Tramacúa” debido a la falta de agua en el penal pese a las altas temperaturas de la zona²⁵.

Por otro lado, los literales a) y d) del punto 5 del *Acuerdo de Diálogo para la Paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional*, tienen como finalidad “definir la situación jurídica del ELN y sus integrantes” y “tratar la privación de libertad de los miembros del ELN procesados o condenados”, respectivamente. En este contexto, la SG/OEA advierte que se debe abordar la situación y revisión jurídica de los internos y las internas privadas de libertad pero también de las siguientes poblaciones: particulares terceros que han sido procesados como miembros del ELN; particulares terceros que han prestado alguna ayuda o colaboración al ELN; integrantes del ELN que están en las listas de las FARC-EP u obtuvieron amnistía *de iure*; personas del ELN que tienen sentencia como integrantes de las FARC-EP; personas del ELN que tienen sentencia como integrantes

²⁴ Internos que hacen “cumplir la ley” al interior de los patios.

²⁵ El agua es suministrada dos o tres veces al día, durante períodos de 10 a 15 minutos.

de las FARC-EP y del ELN; personas del ELN que nunca fueron procesados como guerrilleros o guerrilleras; personas del ELN que se acogieron a la Ley de Justicia y Paz y aún no han podido obtener su libertad; y finalmente, familiares de integrantes del ELN que han sido procesados como guerrilleros o guerrilleras.

5.4. Condiciones para el mantenimiento de vínculos familiares

En términos generales, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha identificado que cuando una mujer es privada de la libertad en centros penitenciarios o de reclusión, sus vínculos familiares resultan especialmente fragilizados e incluso pueden ser definitivamente rotos, distinto a lo que suele presentarse en el caso de los hombres, quienes a pesar de estar bajo una misma situación de reclusión, tienden a contar con el apoyo de figuras femeninas, como compañeras y madres, quienes aseguran el contacto con sus hijos e hijas y por ende, la continuidad de sus vínculos familiares.

Esta dinámica, fue identificada en los casos de las mujeres que por su relación y/o pertenencia al ELN se encuentran privadas de la libertad. En su gran mayoría son madres cabezas de familia, sus hijos e hijas no superan la mayoría de edad y actualmente están a cargo de familiares o terceros cercanos. De manera recurrente, las mujeres manifiestan el resquebrajamiento de sus relaciones familiares y se hace evidente el impacto que ello produce en términos socio afectivos, producto, principalmente, de la distancia entre los centros de reclusión y sus lugares de origen o residencia de sus familias y, sumado a las restricciones adicionales que se imponen, en este sentido, sobre algunas de ellas por estar recluidas en pabellones de alta seguridad, lo que afecta en sí mismo un aspecto fundamental de la función resocializadora de la pena.

6. POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA

6.1. Política pública frente a los cultivos de uso ilícito

Los puntos acordados en el Acuerdo Final son un primer paso para el cambio de una política pública del tratamiento de las drogas de uso ilícito en el país. Este Acuerdo cuenta con tres pilares fundamentales: en primer lugar, la solución a los cultivos de uso ilícito, relacionada directamente con el punto de la reforma rural integral, con un enfoque de desarrollo rural; en segundo lugar, un abordaje del consumo desde el ámbito de la salud pública y no recurriendo al ámbito penal como se ha venido haciendo y que ha derivado en procesos judiciales largos focalizados en las personas encargadas de las primeras etapas del tráfico de drogas; y en tercer lugar, un replanteamiento de la forma de abordaje en la persecución, investigación y judicialización efectiva a los diversos eslabones de la cadena de narcoactividad, en el entendido que se debe perseguir a los eslabones fuertes de la cadena priorizando el sistema de blanqueo de capitales y personas que forman parte de esta actividad, mediante la judicialización efectiva a las redes de crimen organizado y no al cultivador, cultivadora o consumidor, así como la lucha contra el lavado de activos.

En el marco del tercer punto, la SG/OEA aplaude la presentación del proyecto de ley “por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. No obstante, señala su preocupación frente a la demora en su aprobación, a pesar de la facultad que tuvo el Gobierno nacional durante seis meses para expedir decretos con fuerza de ley y de los dos períodos legislativos en los que se redujeron a la mitad los tiempos para tramitar reformas legales y constitucionales mediante el *fast track*.

Esta situación genera un limbo jurídico para las personas que se acojan al Acuerdo Colectivo de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, sin tener un marco jurídico claro que les asegure que no serán

judicializadas. Igualmente, no hay claridad sobre los posibles alcances de esta norma en lo que tiene que ver con las personas que serán beneficiarias; a modo de ejemplo, no hay una definición clara sobre lo que sucederá con los recolectores, recolectoras o *raspachines*; con las personas que ya tienen incidencia en la primera etapa de la producción al tener pequeños laboratorios conocidos como “cocinas” y con las personas que no son propietarias de los predios donde hay plantaciones de uso ilícito, cabe resaltar que desde la percepción de las personas vinculadas a la primera fase de la producción, las acciones encaminadas a disminuirla se concentran de mayor manera en pequeños productores y no se atiende del mismo modo a grandes productores que se oponen al procesos de sustitución; esto genera desconcierto, confusión e inconformidad en las personas que buscan una alternativa legal en el marco proceso de sustitución.

Al respecto, en Puerto Rico (Caquetá) se presentaron detenciones luego de la firma del Acuerdo Final, bajo el argumento de que las personas detenidas no solo tenían plantas de hoja de coca, sino que también contaban con “cocinas”, razón por la cual no podrían ser beneficiarias de un posible tratamiento penal diferenciado. Para la SG/OEA, el anterior es un escenario de riesgo para la implementación del PNIS, en la medida en que es considerable la cantidad de pequeños cultivadores y cultivadoras que adelantan procesos de transformación de los cultivos a pequeña escala.

Por otro lado, la política pública de reducción de cultivos de uso ilícito requiere la aplicación de enfoques diferenciales. En materia de género, el papel de la mujer varía dentro de cada eslabón de la cadena del narcotráfico, ya sea en la producción (siembra y cosecha), transporte, recolección, transformación, venta y consumo, o en actividades que no hacen parte de la cadena pero que están relacionadas con ésta, como la de preparar y llevar alimentos a los cultivadores o recolectores. En este contexto, hay una participación heterogénea entre hombres y mujeres, que se suma a las consecuencias diferenciadas de la prisionalización para mujeres, evidenciadas especialmente en la ruptura de sus núcleos familiares y los consecuentes efectos para los NNA que hacen parte de estos núcleos; siendo fundamental la definición de alternativas penales y procesales. Al respecto, la SG/OEA aplaude la inclusión de un artículo de atención preferencial de los casos judiciales para madres cabezas de familia.

No obstante, la SG/OEA considera que el Acuerdo Final tiene un vacío en materia de política carcelaria, especialmente respecto a sujetos con protección reforzada, como las mujeres, NNA y adultos mayores. La mayoría de mujeres que están en privadas de libertad lo están por investigaciones o condenas por delitos relacionados con drogas de uso ilícito, pero en muy pocos casos estas mujeres hacen parte de los eslabones fuertes de la cadena del narcotráfico, sino que desempeñan labores de bajo nivel, como la distribución a pequeña escala de las drogas. Lo mismo sucede con los NNA y adultos mayores. La SG/OEA considera que el encarcelamiento de estos eslabones de la cadena no conlleva a un gran aporte para el desmantelamiento de los mercados ilegales y sí genera, en cambio, efectos devastadores en estas personas y en sus familias así como sobrepoblación en el sistema penitenciario, siendo un factor contraproducente en el proceso de resocialización de las personas que cumplen una condena, sin mencionar que el sistema penal se ve sobre cargado en las averiguaciones y diligencias para procesar a eslabones o nodos importantes en las redes del tráfico de drogas. La situación se suele agravar cuando estas personas, especialmente las mujeres, tienen personas a cargo, y su encarcelamiento genera el rompiendo el núcleo familiar, aumentando el riesgo de vincularse a mercados ilícitos o en el consumo de SPA.

La SG/OEA resalta y recuerda que el derecho penal siempre debe verse como la *última ratio*, el último peldaño al que se acude frente a una conducta que se considera reprochable. Por tal motivo, su aplicación debe tener en cuenta las condiciones del contexto, pero también la aplicación de alternativas tomando en cuenta que algunas conductas se podrían descriminalizar o despenalizar, como por ejemplo el consumo de sustancias psicoactivas. También es importante tomar en cuenta la desjudicialización o el desvío a otras instancias antes del ingreso al sistema judicial.

Finalmente, la SG/OEA considera que también debe ser tomada en cuenta la aplicación de esquemas de justicia restaurativa y de medidas de desencarcelamiento en algunos casos en los que ya hay condenas. Las medidas aplicadas podrían ser la suspensión de la ejecución de la pena, indulto, libertad condicional, programas cerrados, etc.

6.2. Judicialización efectiva a perpetradores de afectaciones a liderazgos sociales

Las amenazas y atentados a defensores y defensoras de derechos humanos así como a líderes y lideresas sociales, han constituido una constante en el marco del conflicto armado en Colombia; así se ha hecho conocer en la vasta jurisprudencia tanto en justicia penal ordinaria como en el marco de escenarios de Justicia Transicional existente y en instancias internacionales. Frente a la situación de vulnerabilidad de este grupo poblacional, la FGN constitucionalmente ha liderado la investigación y judicialización de las intimidaciones, amenazas, y atentados cometidos, entre otras afectaciones.

En esta medida, se ha identificado una fuerte tendencia de no denunciar. Esto se debe a múltiples factores, como por ejemplo: la presencia de actores armados ilegales que amedrentan a la comunidad para no denunciar; la percepción de que existen “campaneros” en las instalaciones de los lugares de denuncia que avisan quién va y qué dijo; la existencia de una justicia paralela o de facto administrada por grupos armados de carácter ilegal; el difícil acceso a los lugares de denuncia (Fiscalías en otras ciudades, por ejemplo); exceso de tramitología, lentitud o inoperancia del sistema judicial; falta de recursos adecuados del aparato judicial (poca Policía Judicial, no proporción entre número de fiscales y jueces, falta de herramientas adecuadas); confusión con el lenguaje jurídico técnico y especializado; sensación de corrupción, negligencia o de “justicia selectiva” de los operadores de justicia; tradición arraigada de no denuncia debido a la mezcla de los factores citados anteriormente.

Asimismo, la Misión ha identificado que no hay una definición homogénea entre las comunidades y la institucionalidad acerca de qué se entendería por judicialización efectiva e impunidad. Las entidades estatales concuerdan en que judicialización efectiva debe ser entendida como casos exitosos, es decir, la condena del autor material del hecho punible; sin embargo, existe la percepción de que para el ente investigador la judicialización efectiva se puede entender como la mera identificación del presunto responsable, sin que esto implique la existencia de una sentencia condenatoria²⁶.

La SG/OEA destaca los esfuerzos que han realizado instancias de la Fiscalía General de la Nación, como la Dirección de Seguridad Ciudadana que en muchos territorios como en Putumayo, Cauca y Nariño se ha aproximado a las comunidades, no sólo con el fin de investigar los hechos sino también para entender los contextos de victimización, lo que ha generado un círculo virtuoso de información donde las comunidades logran confiar paulatinamente en el ente investigador. Esto ha determinado que se logren resultados favorables en las investigaciones, lo que en consecuencia ha llevado a la Fiscalía a afirmar que estos procesos han generado un hito en la lucha contra la impunidad.

Por otro lado, si bien el concepto en las comunidades varía un poco frente al concepto institucional, muchas coinciden en que factores como la verdad y el esclarecimiento de los hechos, el

²⁶ En relación a la judicialización efectiva y la lucha contra la impunidad la CIDH recuerda que el estándar establecido en el sistema interamericano se refiere a que la investigación sea adelantada con seriedad, para la identificación de autores materiales e intelectuales, con agotamiento exhaustivo de todas las líneas lógicas de investigación y tomando en cuenta contextos incluso de macrocriminalidad y operación conjunta; siendo ésta una obligación de medios, que no se limita a la identificación de los responsables. Esto incluye todas las salvaguardas para evitar la impunidad, así como la no prescripción de graves violaciones a los derechos humanos. La sola individualización de los presuntos responsables es un paso en este proceso, que por sí sola, no satisface el estándar de esclarecimiento y justicia del sistema interamericano de derechos humanos.

reconocimiento de responsabilidad por parte del presunto responsable y las garantías de no repetición, hacen parte de lo que se debe entender por justicia. Para la Misión los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas deben ser claramente reconocidos y satisfechos en estos casos y no sólo en escenarios transicionales. En esta medida, resulta importante unificar los criterios que identifican la existencia de impunidad y lucha contra la impunidad para evitar confusiones en la opinión pública y las comunidades.

Un punto de inflexión en el marco de la investigación y judicialización de los crímenes en contra de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos se relaciona con el desarrollo del proceso de paz entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano. Una muestra de ello se evidencia en el Punto 3.4 del Acuerdo Final, el cual crea una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y una Unidad Especial de Investigación de la FGN, entre otras instancias.

En cuanto a la metodología de investigación de la Fiscalía cabe indicar que es necesaria una articulación más efectiva dentro de la institución. Se cuenta con tres (3) directivas distintas: la 001 (contextos y patrones), la 002 (investigación y asociación de casos) y la 011 (investigación sobre amenazas y concepto de defensores y defensoras); sin embargo, por un lado, no hay conocimiento de éstas en algunas regiones y, por otro, en ciertos elementos se identifican contradicciones entre las mismas. En ese sentido, la recomendación de la Misión es la armonización de las Directivas 001, 002 y 011 de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se tenga más claridad de la definición de la metodología de investigación a usar. Asimismo, cabe mencionar que las investigaciones usualmente se llevan a cabo en diversas unidades de la Fiscalía las cuales cuentan con formas de trabajo diferentes.

A pesar de los esfuerzos por investigar contextos y patrones, algunas investigaciones se han centrado en el caso a caso, lo que ha permitido identificar posibles responsables materiales, pero en muchos de estos no se ha logrado identificar la cadena de mando por la cual se determinó el crimen. Frente a esto se debe resaltar que un proceso investigativo debe indagar todas las posibles variables: quién se benefició con la afectación, contextos políticos, culturales y socioeconómicos, entre otros, con el fin de establecer, de ser el caso, patrones de macrocriminalidad para combatir judicialmente las estructuras criminales.

6.3. Judicialización a liderazgos sociales

La SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha observado que hay una percepción en los territorios de aumento en la judicialización a líderes y lideresas entre el año 2016 y 2017. Se destacan casos como el de Becerril y Pelaya (Sur del Cesar), Morales, Arenal, Norosí y Tiquisio (Sur de Bolívar), Arauquita (Arauca) y, Tibú y Hacarí (Norte de Santander). Al respecto, llama la atención que en estos casos las capturas se suelen realizar con grandes operativos que a veces han afectado a los habitantes de la zona. Igualmente, muchas personas pertenecientes a los procesos organizativos y de la comunidad han sido insistentes en negar que las personas capturadas y/o judicializadas estén vinculadas a algún grupo armado o que hayan cometido algún delito²⁷.

La institucionalidad asegura que estas capturas se dan en el marco de la lucha contra organizaciones criminales y terroristas, mediante el ataque a presuntas redes de apoyo para que el grupo armado ilegal empiece a debilitarse. Igualmente, esto se complementa con la actividad que

²⁷ En relación a la criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, la CIDH ha recomendado al Estado que asegure que las autoridades y personas particulares no utilicen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de criminalizarlas, en retaliación a sus actividades de defensa de los derechos humanos; y que asegure que sus funcionarios se abstengan de hacer declaraciones que estigmaticen a las y los defensores. La Comisión también reportó en 2017 sobre el uso arbitrario del sistema penal contra personas defensoras.

realiza la Fiscalía General de la Nación en el nivel central, la cual acopia la información general que envían las unidades descentralizadas, para establecer posibles patrones. Asimismo, es desde este nivel que se llevan a cabo las estrategias de desmantelamiento de grupos armados organizados y grupos delincuenciales, a raíz de las cuales se hace la investigación y judicialización de los eslabones más fuertes de estas organizaciones.

Igualmente, se evidencia que, al no haber claridad sobre el funcionamiento de la JEP, no se van a cambiar las estrategias de la FGN en materia de operativos y judicialización de personas que, según los procesos investigativos, hacen parte de las redes de apoyo. Por otro lado, hay algunos casos en los que la imputación se hace por el delito de rebelión y al mismo tiempo por el de concierto para delinquir; en ese sentido, la SG/OEA resalta la importancia de analizar si se está vulnerando el principio de *non bis in ídem*, según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho²⁸.

Las pruebas en los procesos se suelen centrar en declaraciones juradas –habitualmente de personas desmovilizadas–, reconocimientos fotográficos e interceptaciones telefónicas. Frente a este hecho, la SG/OEA considera que es importante contar con más elementos probatorios aparte de la prueba testimonial, ya que ésta tiene limitaciones de objetividad, neutralidad e imparcialidad. Adicionalmente, muchos de los detenidos se envían a lugares apartados de los juzgados competentes o de los lugares donde son oriundos las personas sindicadas, dificultando la realización de audiencias, en este sentido, se evidencia que una gran mayoría de los procesos se terminan por vencimiento de términos a causa de esto. Lo anterior, implica un desgaste de recursos y tiempo para los entes de investigación, así como una dificultad para la persona privada de la libertad y sus familiares.

Por otro lado, la SG/OEA considera que en algunos casos podría estarse configurando un abuso de la figura de la detención preventiva, que va en contra de lo que debería ser una política criminal y penitenciaria que aporte a la reducción de sobrepoblación carcelaria. La detención preventiva se debe aplicar para evitar que el imputado obstruya la administración de justicia y el debido proceso, si este se considera un peligro para la sociedad o si es probable que el mismo no cumpla con la sentencia o no asista a las diligencias requeridas en el marco del proceso judicial.

6.4. Desjudicialización de la Protesta Social

La SG/OEA hace un llamado para dar aplicación efectiva al artículo 37 de la Ley 1820 de 2016, en cuanto a la desjudicialización de la protesta social. Esta necesidad de un tratamiento jurídico especial para la regulación de los hechos presentados dentro de la protesta social, parte de la base que este tipo de expresión es conexas con un derecho fundamental y con el deber garantista dentro de un Estado Social de Derecho, además de la necesidad de poder recurrir a una autoridad imparcial e independiente. En esta medida, la SG/OEA aplaude las labores de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Secretaría Ejecutiva de la JEP en la materia, al igual que las acciones por parte de la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular. En 2017, la CIDH se pronunció sobre las protestas realizadas por el acceso a los derechos económicos y sociales que incluyen el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Estado con las comunidades; asimismo expresó preocupación por el excesivo uso de la fuerza y las acciones represivas por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD)²⁹.

²⁸ La CIDH concuerda con lo señalado sobre el principio de *non bis in ídem* y las imputaciones por los delitos de rebelión y de concurso para delinquir. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han pronunciado reiteradamente sobre este principio y sobre la responsabilidad estatal por el juzgamiento de una persona en procesos diferentes y por los mismos hechos. Preocupa que de estas imputaciones se derive la imposición de sanciones dobles.

²⁹ La Comisión ha recomendado al Estado además de capacitación en derechos humanos a los funcionarios del ESMAD, investigación de los hechos de violencia denunciados y sanciones a los funcionarios responsables. Asimismo, se requiere una

No obstante, se han identificado grandes retos en la implementación de esta normativa. En primer lugar, la complejidad de identificar a los posibles beneficiarios, ya que nadie cuenta con claridad del número de personas a quienes se les pueden aplicar estos beneficios, dónde están recluidas (si lo están) y por cuáles delitos. En segundo lugar, el reto de entender la protesta social de la forma más amplia posible ya que por ejemplo, la SG/OEA ha identificado que existen personas que han sido judicializadas en el marco de la protesta social y que no están afiliadas u organizadas en ciertas plataformas (como casos de campesinos en el marco de ciertos paros o manifestaciones), razón por la cual será muy complejo para las organizaciones sociales incluirlas en sus listas, por lo que se deben ampliar los mecanismos de difusión y de acceso a estos beneficios. En tercer lugar, hay una percepción de que la mayoría de investigaciones adelantadas por la FGN, no tienen en cuenta el contexto socio-político del territorio, ni los expedientes hacen un análisis contextual de las capturas. Lo anterior hace que sea complejo identificar en qué casos la judicialización se ha dado en el marco de la protesta social y en cuáles no. Finalmente, tampoco hay claridad del límite temporal para presentar los listados.

La SG/OEA hace notar que los delitos enlistados en el artículo 37 de la Ley 1820 de 2016³⁰ no estarían dando cuenta de las realidades de los procesos judiciales relacionados con la protesta social. Esto se debe a diversos factores, pero, principalmente, al hecho de que estas judicializaciones se han dado en un contexto de conflicto armado y bajo una política criminal con visos ‘contrainsurgentes’. Así, a muchas personas se les imputaron delitos como terrorismo y rebelión, los cuales no pueden ser objeto de estos beneficios. En ese sentido, en algunos territorios, especialmente Sur de Bolívar, Sur del Cesar, Arauca, Antioquia, Cauca y Norte de Santander, hay una percepción de la existencia de “imputaciones no acordes” que se dan en el marco de la estigmatización al movimiento social. De este modo, algunas personas han hecho saber a la SG/OEA que tendría que haber beneficios jurídicos también para estos casos, que a la luz de la interpretación literal del artículo 37 de la ley 1820 quedarían por fuera.

Finalmente, parecería que puede ser más beneficioso y práctico para una persona solicitar los beneficios que se encuentran estipulados en la Ley ordinaria que tramitar el procedimiento del artículo 37 de la Ley 1820, razón por la cual esta iniciativa podría quedar inoperante.

6.5. Acogimiento a la Justicia: el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia

Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo se han visto mermadas con el asesinato del segundo hombre al mando dentro de la organización, Roberto Vargas alias Gavilán y su hermano Efrén Vargas Gutiérrez alias Culo de Toro como consecuencia de las operaciones Agamenón 1 y 2, donde además se han dado múltiples capturas, decomisos de cocaína e identificación de bienes objeto de extinción de dominio. En septiembre de 2017, el líder de este grupo armado ilegal, Darío Antonio Úsuga alias Otoniel, publicó un video difundido en redes sociales, en el cual expresó estar dispuesto a acogerse a la justicia colombiana y suspender todas las actividades ilegales de la organización, siempre y cuando existieran las condiciones jurídicas necesarias para otorgarle las garantías para alcanzar una alternativa digna para él y los integrantes de la organización que lidera.

En esta medida, se ha debatido sobre un marco jurídico que permita llevar a cabo procesos de acogimiento a la justicia con este tipo de organizaciones criminales. Así, el Ministerio de Justicia y de

evaluación de los operativos del ESMAD con enfoque de derechos humanos en el contexto del derecho de la población a manifestarse pacíficamente. La CIDH también exhortó al Estado a continuar adoptando legislación, políticas y programas con unas perspectivas étnico-racial, orientadas a responder de manera estructural a la situación continua de discriminación y violencia que enfrenta la población afrodescendiente. Asimismo, concurra con el análisis sobre la aplicación efectiva del artículo 37 de la Ley 1820 de 2016 sobre la desjudicialización de la protesta.

³⁰ Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.

Derecho ha estado trabajando el proyecto de Ley para Acogimiento a la Justicia de Grupos Armados Organizados, el cual pretende restablecer la paz, poner fin a la extenuante lucha desatada por diferentes organizaciones en Colombia y consolidar la unidad entre diferentes posturas y actores a través del consenso en un marco de legalidad. Del mismo modo busca establecer condiciones especiales para la sujeción y acogimiento de grupos armados, contempla la división y diferencia conceptual entre grupos delictivos organizados y grupos armados organizados y pretende fortalecer las investigaciones de delitos cometidos por organizaciones criminales a través de un acercamiento colectivo y una judicialización individual de los integrantes.

Para la SG/OEA es importante que se haga una revisión del marco jurídico para llevar a cabo estos procesos, ya que hay voces que afirman que la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, podría ser suficiente para llevar a cabo un proceso con estas organizaciones. La SG/OEA es reiterativa en que cualquiera que sea la vía escogida, se debe tener en cuenta una estrategia integral con al menos cuatro elementos claves en el proceso penal:

El primero de ellos es la coordinación interinstitucional frente a la Política Criminal. Al respecto, se hace necesaria la coordinación previa y programática con la Procuraduría General de la Nación y con la Defensoría del Pueblo. Para ello, se propone la conformación de una Mesa Interinstitucional técnica donde se comparta información relevante y se coordinen acciones en el marco de la investigación, judicialización y/o sometimiento. Se debe preparar la respuesta del Estado frente a eventuales sometimientos y/o judicializaciones masivas (marco legal, articulación interinstitucional, cárceles, designación de dolientes en cada corporación).

Como segundo elemento, resulta necesario reformular y repensar la estrategia en torno a la judicialización de integrantes de estos grupos, con el fin de que la entrega o el sometimiento de miembros de organizaciones criminales, pueda servir para una coherente investigación macrocriminal, identificación de afectaciones, redes de apoyo, etc. Una entrega o un sometimiento deben trascender el hecho de buscar más delatores o informantes.

En tercera medida, es importante contar con un enfoque diferenciado en materia de resocialización de las personas que hicieron parte de las dinámicas de violencia en el marco del conflicto armado, quienes en caso de no contar con las condiciones necesarias de un desarrollo pleno a través de un enfoque psico-social basado en los cinco pilares de la resocialización (trabajo, educación, familia, deporte y salud) se exponen a nuevas fuentes criminogénicas³¹, lo cual se traduce en nuevos escenarios de violencia cuando estos recobran la libertad.

Finalmente, se debe considerar que las víctimas necesitan un acceso efectivo a la justicia para obtener verdad, reparación y garantías de no repetición. En este proceso de reivindicación de los afectados, el Estado y en especial el Sistema de Justicia Penal, tiene que proveer los mecanismos necesarios para el esclarecimiento de la verdad y la reparación integral que incluya aspectos como la reparación simbólica, indemnización y restitución de derechos.

7. PAZ TERRITORIAL

Las acciones para el establecimiento de la paz territorial son aquellas dirigidas, por una parte, a garantizar la no repetición del conflicto, a implementar mecanismos de justicia transicional en el marco

³¹ Tales como extorsiones carcelarias, tráfico de estupefacientes intramural, conformación de combos al interior de las cárceles, etc.

de la verdad, justicia y reparación, y por otra, a establecer las bases de una paz y un desarrollo sostenible garantizando mecanismos de participación incluyentes y efectivos en los territorios.

El Acuerdo Final entre el Gobierno colombiano y las FARC - EP y el actual proceso de diálogos con el ELN³², han tenido en cuenta como componente fundamental la participación ciudadana, siendo esta, una tarea estrechamente relacionada al fortalecimiento de las instituciones, la cualificación de las organizaciones sociales y de los líderes y lideresas comunitarias para una implementación incluyente y efectiva de los mecanismos de participación ciudadana que se han establecido en los acuerdos, así como, la articulación de estos, con los mecanismos institucionales previstos en las leyes nacionales.

Así, las comunidades y las instituciones se enfrentan al gran desafío de poner en marcha herramientas y metodologías orientadas a promover y a fortalecer espacios de participación ciudadana a través de la implementación de acciones de diálogo entre actores y sectores con intereses contrarios para alcanzar una mayor inclusión en los procesos.

En este sentido, una de las herramientas establecidas en el punto 1, numeral 2, del Acuerdo final es el Decreto 893 de 2017 por medio del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, siendo estos, uno de los ejes principales de la Paz Territorial. Los mismos abren una oportunidad para ejercer una participación efectiva en la construcción de los PDET, fase relevante porque su exitosa implementación elevaría la confianza y la legitimidad en el proceso de paz. Asimismo, en esta fase se espera garantizar la perspectiva étnica, de género, y la integralidad de la territorial teniendo en cuenta las características propias de los actores, así como hacer efectivo su cubrimiento en la fase de implementación de los proyectos y/o programas de los PDET.

Por otro lado, la instalación oficial de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno y el ELN en Quito, Ecuador, permitió el desarrollo del Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional, el cual establece en el punto 1. “La participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz”, el cual definirá, el o los mecanismos de participación que se fijarán para la implementación de los acuerdos. En este marco, las partes han avanzado en la instalación de la Submesa de participación para determinar cuál sería la metodología para integrar el mecanismo de participación que se implementará. Sin embargo, hay desconcierto en las comunidades por la diversificación de mecanismos de participación establecidos, tanto en los Acuerdos entre el Gobierno y las FARC-EP, como en el punto 1 del Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno Nacional y el ELN y, finalmente, en el accionar de los actuales mecanismos de participación que están vigentes en las leyes colombianas, como es el caso de la Ley Estatutaria 1757 de 2015³³. Además, sobre cómo se van a armonizar o articular estos mecanismos en los territorios.

Adicional a la participación ciudadana incluyente, la Paz Territorial se centra en los pilares de la justicia transicional, que se complementan en el Acuerdo Final a través de la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), que junto a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, ponen en el centro a las víctimas del conflicto armado interno.

7.1. Avances y retos para una participación incluyente y pluralista

³² El 7 de febrero del 2017 se dio la instalación de la fase pública de la Mesa de Conversación entre el Gobierno y el ELN, en Quito, Ecuador.

³³ Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

En los territorios existen grandes expectativas frente a la implementación de los mecanismos de participación que se establecieron en el Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Al respecto, la SG/OEA observa una débil socialización desde la institucionalidad hacia las comunidades acerca de las metodologías y mecanismos de participación ciudadana. Las comunidades, en la gran mayoría, manifiestan no conocer los mecanismos o espacios de participación acordados y también expresan inquietud frente al hecho de que la información no se difunde de manera amplia, resultando en ejercicios de participación poco representativos.

Un importante escenario de participación surgido en el marco del Acuerdo Final radica en la construcción participativa de los PDET, y los planes pilotos de sustitución de cultivos de uso ilícito, que las comunidades perciben como escenarios de incidencia, planificación y contacto con la institucionalidad. Estos espacios deben trascender las dimensiones de simple escucha y convertirse en oportunidades de diálogo en las que las instituciones interactúan con las comunidades, conociendo sus expectativas y necesidades para la toma de decisiones acordes a las realidades de cada territorio.

Así mismo, en el marco del punto 1 del Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el ELN sobre la participación de la sociedad en la construcción de paz, la SG/OEA concuerda en que la participación es un ejercicio dinámico y activo, incluyente y pluralista, y al respecto se destaca el esfuerzo de la sociedad civil, liderado por plataformas sociales con alcance nacional³⁴ para alistar el territorio e incidir en la Agenda, llevando a la Mesa de Diálogo en Quito propuestas concretas para lograr un mecanismo de participación incluyente y pluralista que permita construir un visión común de paz que propicie las transformaciones para la nación y las regiones. Es importante que, desde la institucionalidad, se fortalezcan y apoyen estos escenarios de articulación y promoción de la participación.

Con anterioridad a estos procesos, los territorios ya contaban con gran variedad de espacios y procesos de participación adelantados por diversos sectores sociales, tales como los de campesinos, afrodescendientes, indígenas, mujeres, JAC, jóvenes, estudiantes, entre otros. Sin embargo, algunos de estos espacios y mecanismos se han caracterizado por actuar de manera fragmentada y desarticulada, traduciéndose esto en una mínima incidencia. Consciente de esta debilidad, la sociedad civil está buscando estrategias para superarla. A modo de ejemplo, en Cauca, se ha propuesto la estrategia denominada “El tinto se va de expedición” que pretende llegar a los barrios y comunidades hacer intercambios de saberes sobre la participación en los procesos de construcción de paz de manera fraterna y sencilla. En este sentido, la SG/OEA ha acompañado e impulsado espacios de articulación y capacitación de nuevos liderazgos, por ejemplo, en Arauca o Noreste Antioqueño.

Otro gran reto para el Gobierno colombiano es el planteamiento de las metodologías de participación en sus intervenciones territoriales, teniendo presente la falta de confianza en la institucionalidad y el fraccionamiento social existente. Cuando la SG/OEA encuentra un rol activo y cercano a las comunidades desde el Ministerio Público, a través de la Personería, se identifican condiciones favorables a la participación, que aportan a la confianza y reducción de las diferencias, tanto en una sociedad civil fragmentada como en el vínculo entre las mismas y la institucionalidad. Por otro lado, también se identificó la importancia de generar procesos transparentes e incluyentes en la forma en que se haga la aproximación desde la institucionalidad, para no suscitar mayores tensiones o acrecentar la desconfianza existente. Al respecto, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha observado que en territorios como el Sur de Bolívar hay una propuesta desde algunas organizaciones sociales, quienes han tenido unas primeras reuniones, planteando la necesidad de generar acuerdos y sinergias entre las plataformas sociales con el fin de afrontar conjuntamente el escenario político electoral de 2018.

³⁴ Redes como la Mesa Social por la Paz (REDEPAZ), Paz Completa y REDPRODEPAZ.

Las comunidades indígenas y afrodescendientes que forman parte de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en el monitoreo y seguimiento a la implementación del Acuerdo han identificado que los espacios creados para su participación en el marco del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, no se están respetando en la medida en que no se han hecho las consultas previas oportunas en la reglamentación de los Acuerdos. Esto ha agravado su desconfianza en la institucionalidad y alimentado el discurso de incumplimiento por parte del Estado.

7.2. Desafíos para la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)

Si bien, la CEV tendrá su asiento en Bogotá, uno de sus principales desafíos es llegar a los territorios que han sufrido con mayor crueldad el conflicto armado interno y que aún desconocen la verdad de lo sucedido, desde un enfoque explicativo de las causas y actores que provocaron los hechos victimizantes. Las víctimas y organizaciones de víctimas expresaron sus preocupaciones ante el alcance territorial, presupuesto y tiempo que tiene a disposición la CEV para lograr tal magnitud en su tarea en los ámbitos del esclarecimiento, el reconocimiento, la convivencia y la no repetición.

Por tanto, la SG/OEA considera primordial que la CEV conciba una visión territorial en la implementación de su metodología de trabajo. Las víctimas demandan un esclarecimiento riguroso de los hechos en donde haya un reconocimiento de la responsabilidad diferenciada de acuerdo al actor armado que haya cometido el delito, sin entrar en generalizaciones de los actores, así como una verdad que ahonde sobre los impactos diferenciados del conflicto por condiciones de género, pertenencia étnica, ciclo vital y situación de discapacidad. De igual manera piden esclarecimiento de responsabilidades de terceros actores no armados, involucrados, con reconocimiento de estos y procesos de investigación y sanción que apunten a reducir la percepción de impunidad. La CIDH considera de suma importancia el llamado a ahondar en los impactos diferenciados (género, étnico, etarios, etc.) del conflicto y el rol fundamental que la CEV tiene la posibilidad de cumplir con relación al esclarecimiento de la responsabilidad de terceros civiles en crímenes cometidos en el conflicto, máxime desde la sentencia C- 674 de 2017 de la Corte Constitucional, expedida en el mes de noviembre, fecha posterior al periodo que comprende el presente informe, la cual clarifica que la participación de estos terceros ante la JEP es voluntaria.

Un reto inmediato para la CEV es generar procesos armónicos, complementarios y articulados con procesos que ya están en marcha en las comunidades, que sean liderados por entidades tales como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entre otros; con el fin de propender por acciones que den un resultado de cambio positivo para las comunidades.

Finalmente, las víctimas del conflicto armado han manifestado su interés y expectativas frente al desarrollo de estrategias pedagógicas y comunicativas para que una vez sea emitido el informe sea socializado a la sociedad colombiana como una forma de reparación y garantía de no repetición.

8. MONITOREO AL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

8.1. Restitución de tierras y territorios

La SG/OEA destaca la enorme complejidad en términos de articulación institucional, recursos técnicos, financieros, garantías de seguridad e incluso voluntad política que requiere la implementación

y el goce efectivo del derecho fundamental de restitución de tierras y el restablecimiento de derechos territoriales a favor de las víctimas del conflicto armado. En ese sentido, las entidades competentes que intervienen en el proceso, ya sea en la etapa administrativa, la judicial o el posfallo, deben aunar esfuerzos para una mejor implementación de la política pública de manera celera, integral y en sintonía con los principios y deberes del Estado Social de Derecho.

8.2. Avances de la jurisdicción especializada en restitución de tierras

La SG/OEA considera como un importante avance la creación temporal de quince (15) nuevos despachos judiciales y una sala adicional en el Tribunal Superior de Cartagena para atender la alta congestión de reclamaciones judiciales de restitución de tierras. Con las mil seiscientos ochenta (1.680) sentencias que tienen como meta estos nuevos despachos³⁵, se pretende reducir la congestión judicial en materia de restitución, la cual se aprecia en el incumplimiento de los términos legales establecidos en cuatro (4) meses para proferir sentencia³⁶.

La SG/OEA ha podido observar que las decisiones judiciales en las que intervienen opositores al proceso de restitución de tierras y las relacionadas con el restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas y comunidades negras, son de las que revisten mayor complejidad, debido a la extensión de los territorios, la presencia de factores de riesgo representados comúnmente en actividades extractivas ilegales y/o injerencia de actores armados ilegales, la existencia de comunidades campesinas en los territorios colectivos, así como conflictos intra o interétnicos; por tanto, también celebra la creación de nuevos cargos dentro de los despachos judiciales para asesorar e impulsar las decisiones relacionadas con comunidades étnicas, así como la creación de un cargo en las Salas Especializadas de Restitución de Tierras de los Tribunales de Bogotá, Cartagena y Medellín³⁷ para el seguimiento a las sentencias de restitución de tierras proferidos por esos despachos³⁸. La CIDH concuerda en la necesidad de mejorar la articulación institucional a fin de garantizar el cumplimiento pleno de las sentencias de restitución de tierras y restablecimiento de derechos territoriales, en particular aquellas emitidas a favor de las comunidades étnicas.

Sin embargo, se observa que puede llegar a ser problemático que los nuevos despachos y cargos tengan una vigencia temporal de siete (7) meses, siendo este un período limitado para superar la situación de alta congestión judicial que se presenta en la jurisdicción de restitución de tierras, especialmente si se tiene en cuenta que en los seis (6) años de implementación de la política pública se han proferido tres mil setecientos veintisiete (3.727) sentencias, que equivalen a seis mil novecientos treinta y seis (6.936) solicitudes de restitución resueltas, es decir, el 38.63% del total de solicitudes presentadas; teniendo en cuenta que 14.878 se encuentran en los despachos judiciales especializados, se entiende que el porcentaje de solicitudes tramitadas asciende al 52.04% del total de las 110.964 presentadas por las víctimas³⁹.

Vale la pena señalar que, estas medidas de descongestión han implicado el traslado de recursos que venían siendo destinados al funcionamiento de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y que

³⁵ Atendiendo a lo establecido en el artículo 16 del Acuerdo No. PCSJA17-10671 de 10 de mayo del 2017, el total de las metas posibles en el 001 de vigencia ascienden a 1575 fallos para los 15 Juzgados de Circuito y de 105 providencias para la Sala del Tribunal.

³⁶ Dependiendo de la complejidad del caso, algunos procesos en la actualidad pueden llegar a tardar más de 3 años en los despachos judiciales esperando una decisión definitiva contrariando lo reglamentado en el Parágrafo 2 del artículo 91 de la ley 1448 de 2011 el cual establece que “El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima”.

³⁷ Tres de los seis Tribunales que cuentan con Salas Especializadas en Restitución de Tierras en el país. <https://www.ramajudicial.gov.co/portal/inicio/mapa/tribunales-restitucion>

³⁸ Acuerdo No. PCSJA17-10671 de 10 de mayo del 2017.

³⁹ Datos públicos de la entidad con corte a 9 de febrero de 2018.

actualmente hacen parte de los rubros en cabeza de la Rama Judicial⁴⁰, situación que podría representar limitaciones en el funcionamiento de la entidad⁴¹. Sin embargo, la URT informó que la suma se habría retirado de los rubros que administra el fondo de la entidad, minimizando el impacto y manteniendo el presupuesto de funcionamiento.

Por otro lado, la SG/OEA valora positivamente que la mayoría de los despachos de la jurisdicción especializada en restitución de tierras han acogido los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional colombiana mediante la Sentencia C-330 y el Auto 373 de 2016 relacionados con la obligación de los jueces de pronunciarse sobre el reconocimiento o no de la condición de segundo ocupante y la identificación de las medidas de asistencia y atención (acceso a tierras, vivienda y generación de ingresos)⁴².

La SG/OEA insiste en que la atención a segundos ocupantes mitiga los conflictos sociales que emergen en razón a los procesos de restitución de tierras facilitando la reconstrucción del tejido social, el retorno efectivo de las víctimas, la incorporación productiva de las comunidades restituidas y aumenta las posibilidades de sostenibilidad y goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Por el contrario, a pesar de lo establecido en la jurisprudencia⁴³, continúan presentándose escasos casos en algunos despachos judiciales de restitución de tierras en los que persiste la exigencia de requisitos adicionales a los establecidos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, profiriendo inadmisiones o “devoluciones” de las solicitudes judiciales. Esta situación contraría el principio de la justicia transicional mediante el cual se establece la primacía del derecho material sobre las formalidades, complejizando y congestionando el proceso de restitución de tierras, al tiempo que entorpece el acceso de las víctimas a la instancia judicial reglamentaria para el goce efectivo de su derecho fundamental a la restitución de tierras⁴⁴.

La SG/OEA reconoce el esfuerzo de diferentes entidades gubernamentales y de la rama judicial en la implementación de procesos de capacitación a sus funcionarios en temas estratégicos, tal es el caso de los nuevos procuradores judiciales I y II de la Procuraduría Delegada para Asuntos de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación, quienes fueron capacitados por la entidad en el fenómeno de la ocupación secundaria. La SG/OEA confía que este tipo de procesos de formación facilite la transformación favorable de las situaciones problemáticas que se presentan en el marco de los procesos administrativos y judiciales de restitución de tierras.

Finalmente, la SG/OEA insiste en la necesidad de afinar los espacios y mecanismos de articulación institucional para garantizar el cumplimiento de las órdenes proferidas en las sentencias de

⁴⁰ A través de Ley 1815 de diciembre de 2016 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017”, se redujo el presupuesto de la URT en 12 mil millones de pesos para aumentar el mismo monto en el de la Rama Judicial y con ello crear despachos judiciales que apoyen la descongestión de procesos de restitución de tierras.

⁴¹ Unidad de Restitución de Tierras. *Desagregación de apropiaciones presupuestales vigencia 2017*. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10197/794946/Desagregaci%C3%B3n+Presupuesto+Funcionamiento+2017.pdf/75be2deb-3df8-4f38-8323-8196d4bf075d>

⁴² La atención a segundos ocupantes en el marco de los procesos de restitución de tierras es un compromiso del Estado colombiano adquirido en virtud del Principio No. 17 sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, también conocidos como Principios Pinheiro, y del artículo 11, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como de la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴³ Sentencia C-330 y el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional colombiana.

⁴⁴ A pesar de que este no es un fenómeno que se presenta de manera general en toda la jurisdicción, preocupa especialmente lo reiterado de la situación en la zona noroccidental del país específicamente la subregión del Urabá, en donde se presentan casos de hasta seis (6) devoluciones de la misma solicitud judicial de restitución de tierras e incluso exigencias subsanables de manera oficiosa dentro del proceso en casos de restablecimiento de derechos territoriales a comunidades indígenas o afrocolombianas.

restitución de tierras y/o de restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades étnicamente diferenciadas, pues buena parte de la percepción acopiada por la Misión, especialmente la proveniente de las víctimas individuales o colectivas beneficiadas, señala que persisten los bajos porcentajes de cumplimiento de lo ordenado en lo que respecta a derechos como vivienda rural o ampliación y saneamiento de territorios colectivos, entre otros.

8.2.1. Restitución en zonas de antigua presencia de las FARC-EP

La SG/OEA celebra que con el avance en el proceso de concentración y desarme de las FARC-EP, la política pública de restitución de tierras inició su implementación en zonas históricamente controladas por ese grupo armado, actualmente partido político FARC. Es el caso de los departamentos de Huila, Caquetá, Vichada y Guaviare, así como la microfocalización de nuevas zonas en departamentos como Meta, Tolima y Cauca en los que la URT ya contaba con presencia.

Precisamente en estos territorios, especialmente en Caquetá⁴⁵, Bolívar⁴⁶ y sur occidente del Meta⁴⁷, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA ha alertado sobre la práctica irregular protagonizada por estructuras de las FARC-EP consistente en “autorizar” a las víctimas el retorno y la “restitución de facto”⁴⁸ de los predios que fueron objeto de despojo o abandono, generando situaciones adversas que constituyen nuevos despojos y la no generación de medidas de atención a aquellos posibles segundos ocupantes que encontrándose en situación de vulnerabilidad ejercen su derecho a la vivienda en el predio; perpetúan la impunidad e invisibilizan las violaciones e infracciones causadas por el grupo insurgente; y por último impiden la atención y la reparación integral de las víctimas, pues con esta práctica se eluden las rutas institucionales para el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición.

La SG/OEA advierte sobre la necesidad de verificar, en el momento que sea entregado por el ahora grupo político FARC, que el listado de bienes inmuebles ofrecido para la reparación integral de las víctimas no contenga predios que hubiesen sido objeto de abandono o despojo. En caso de que así sea, los mismos deberán someterse al proceso de restitución de tierras a favor de las víctimas que así lo reclamen.

8.2.2. Afectaciones a la seguridad de los reclamantes, del proceso y garantías de no repetición

Persiste la preocupación de la SG/OEA por las afectaciones a la vida, libertad e integridad de los líderes, lideresas y reclamantes de restitución de tierras que resultan victimizados en razón a su actividad. Estas afectaciones presentan mayor impacto en los departamentos de Córdoba, Cesar, Antioquia, Meta y Nariño y repercuten de manera negativa en la confianza de las víctimas individuales o étnicas y su voluntad para acceder a la ruta de restitución o para retornar de manera efectiva a los predios una vez los jueces han proferido las respectivas sentencias.

La presencia de actores armados ilegales, los cultivos de uso ilícito, actividades extractivas ilegales y las redes de crimen organizado presentes en algunos territorios representan el principal factor de riesgo para la sostenibilidad de los retornos de las comunidades restituidas, especialmente de las comunidades indígenas y comunidades afrocolombianas en cuyos territorios persisten las confrontaciones bélicas. Al respecto, la SG/OEA celebra los esfuerzos de la Fuerza Pública en el

⁴⁵ La Montañita, San Vicente del Caguán.

⁴⁶ Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur.

⁴⁷ Uribe, Vistahermosa, La Macarena.

⁴⁸ La restitución de bienes inmuebles como derecho fundamental de las víctimas contempla diversos factores de reparación que van más allá de la reconstrucción del patrimonio o la entrega del predio despojado.

acompañamiento a la institucionalidad encargada de los procesos de restitución, así como la inclusión de amenazas a líderes y lideresas, afectaciones al proceso y nuevos despojos como hechos delictivos objeto de competencia del Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el Avance de la Estabilización (SIRIE).

8.2.3. Balance general del proceso de restitución

La SG/OEA celebra que en los seis (6) años de implementación de la política pública de restitución de tierras, el Estado colombiano ha generado una institucionalidad fuerte, representada esencialmente en la URT y los jueces y magistrados de la jurisdicción especializada, con presencia efectiva en buena parte del territorio nacional, con importantes niveles de confianza por parte de las comunidades, procedimientos ajustados al debido proceso, a los contextos históricos del conflicto y que responde de manera óptima a los estándares internacionales para la reparación de las víctimas de despojo y/o abandono forzado con ocasión del conflicto armado. Además, es representativo que el 74.7% del total de las solicitudes ya se encuentren habilitadas en términos de seguridad por el Ministerio de Defensa Nacional para adelantar el procedimiento de restitución de tierras⁴⁹.

Así mismo, la SG/OEA ha evidenciado un aumento significativo en los procesos de restablecimiento de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas y afrocolombianas, representado esencialmente en la implementación de procesos de caracterización por parte de la URT y la emisión de medidas cautelares por parte de la jurisdicción de restitución de tierras.

Sin embargo, sigue siendo una preocupación de la SG/OEA el bajo nivel de cumplimiento de las sentencias o de las medidas cautelares a favor de las comunidades étnicamente diferenciadas. Aunado a ello, llama la atención de la SG/OEA, el alto índice de negaciones de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en adelante Registro, a cargo de la URT, prerequisite judicial para acceder a la justicia de restitución de tierras. Según las cifras oficiales de la entidad, durante el periodo de febrero a agosto de 2017 en todo el país se inscribieron en el Registro mil ochocientos cuarenta y tres (1.843) solicitudes, se negó la inscripción a cuatro mil quinientas veintiocho (4.528) y seis mil quinientas veintiocho (6.528) siguen en estudio. De lo anterior es posible inferir que continúa la tendencia de negación, dado que dentro del periodo descrito un 71.07% de las solicitudes fueron negadas, es decir se presentaron 2.45 veces más negaciones que inscripciones en el Registro.

En zonas anteriormente controladas por las FARC-EP, en donde los procesos de restitución se han empezado a implementar, las cifras resultan desalentadoras. A manera de ejemplo, las cifras oficiales indican que para el periodo de análisis en Caquetá, de las cuatrocientas trece (413) solicitudes que culminaron la etapa administrativa tan solo setenta (70), es decir, el 16.94% fueron incluidas, mientras que trecientas cuarenta y tres (343), equivalentes al 83.05% fueron excluidas, es decir 4.5 veces más decisiones negativas que positivas.

Igualmente, en zonas en las que la intervención de la URT ya se ha adelantado desde hace varios años como Meta⁵⁰, Sucre⁵¹ o Córdoba⁵² las cifras reflejan un patrón similar de tan sólo un 34.78% y 26.29% de inscripciones incluidas en el Registro para los dos primeros, respectivamente, y de 52.43% para el tercero. Según las percepciones obtenidas en el territorio por parte de las oficinas regionales de la MAPP/OEA, estas cifras se deben a diferentes razones, entre las que sobresalen, un buen número de casos que pretenden resolver situaciones aisladas del conflicto armado a través del

⁴⁹ Datos públicos de la URT con corte al 9 de febrero de 2018

⁵⁰ 26.29 inscritos - 73.70 no inscritos.

⁵¹ 34.78 inscritos - 65.82 no inscritos.

⁵² 52.43 inscritos - 4756 no inscritos.

proceso especial de restitución de tierras, preocupando sobre todo la percepción de algunos reclamantes que aducen este volumen de negaciones al bajo acopio probatorio y/o a las altas cargas laborales que deben atender los equipos de funcionarios de la URT. De ahí que la SG/OEA encuentre recomendable estudiar de manera aleatoria un número significativo de negaciones para analizar las decisiones y de esta manera mitigar las percepciones que empañan la labor de la entidad. Sobre el particular la SG/OEA reconoce el esfuerzo de la entidad para que sus procedimientos se ajusten a lo reglamentado en el ordenamiento jurídico colombiano, con altos estándares de calidad y bajo el marco de los principios de la justicia transicional restaurativa.

Por otro lado, la SG/OEA reconoce los esfuerzos de la URT para implementar proyectos productivos con enfoque diferencial de género en los que propende por empoderar efectivamente a las mujeres restituidas como eslabones importantes dentro de la cadena de producción de bienes y servicios como titulares de derechos sobre los predios restituidos y contribuye a transformar algunos patrones culturales que discriminan a las mujeres. Sin embargo, se insiste en que la eliminación de estos patrones culturales debe hacer parte de una transformación que involucre a la sociedad colombiana en un compromiso de erradicación de la violencia y la discriminación basada en género.

De igual manera, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA acompaña a la URT en su esfuerzo por implementar una estrategia de reconciliación que permita diagnosticar e intervenir los conflictos sociales relacionados con la restitución de tierras. La Misión ha podido constatar que estos procesos fomentan la aceptación de las sentencias restitutivas, potencializan la reconstrucción de confianza entre las comunidades en las instituciones gubernamentales, así como la reconstrucción del tejido social, mitigan las tensiones que pueden convertirse en vías de hecho o violencia, y contribuyen a reactivar la economía en los territorios objeto de la intervención de la política pública. Sin embargo, la SG/OEA recuerda que la mitigación y tratamiento positivo de estos conflictos compete a un complejo entramado de instituciones y entidades de orden local, departamental y nacional, ya que depende de la realización del Estado Social de Derecho y el goce efectivo de los derechos fundamentales de las poblaciones víctimas o no, en las que se presentan los procesos de restitución de tierras.

Por último, la SG/OEA insta al Gobierno colombiano a armonizar los mecanismos de articulación institucional, especialmente el intercambio de información, para afrontar los retos venideros de la política pública de restitución de tierras y territorios y su relacionamiento con políticas surgidas en el Acuerdo Final, como la sustitución de cultivos de uso ilícito, la implementación de la Reforma Rural Integral y la formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

8.3. Garantías de No Repetición

La SG/OEA a través de la MAPP/OEA monitoreó con especial énfasis la situación de los integrantes de la Acción Comunal, reconocidos como caso nacional de reparación colectiva, quienes continúan siendo afectados en zonas rurales y urbanas por hechos como homicidios, amenazas, atentados, desapariciones y hurtos. Estas afectaciones provienen de intereses que buscan ejercer control en los territorios, para quienes los procesos de reivindicaciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales son un obstáculo para el logro de su cometido.

La SG/OEA recibió información, según la cual, habría cuarenta y cuatro (44) hechos victimizantes a integrantes del Sujeto de Reparación Colectiva (SRC)⁵³. El total de hechos están dirigidos a integrantes activos de la Acción Comunal, siendo la estructura de la base, es decir las JAC, las más afectadas con treinta y ocho (38) hechos. Del total de casos, en los departamentos de Cauca siete (7) casos y en Nariño y Antioquia cinco (5) casos, hubo treinta y siete (37) hechos contra hombres

⁵³ 6 en total, 4 de ellas amenazas individuales y 2 amenaza masivas, 4 atentados, 2 hechos de desaparición forzada, 3 situaciones de desplazamiento, 28 casos de homicidio y 1 detención para un total de 44 hechos reportados.

y cinco (5) casos en contra de mujeres⁵⁴. Las afectaciones están concentradas en Risaralda, cuatro (4) casos; Cesar y Norte de Santander, tres (3) casos; Atlántico, Meta y Valle del Cauca, dos (2) casos; Córdoba, Cundinamarca y Guaviare, Putumayo y Santander con un (1) caso. Del total de casos sistematizados por la MAPP/OEA a partir del ejercicio conjunto con el Organismo de Acción Comunal (OAC), treinta y un (31) hechos afectaron a dignatarios⁵⁵ y en trece (13) casos se identificó que estuvieron dirigidas contra personas que no ostentaban cargos directivos; sin embargo, tres (3) afectados eran exdignatarios.

Los hechos de revictimización más recurrentes son: el homicidio, con veintiocho (28) casos, seis (6) en Cauca, tres (3) en Cesar y Antioquia, dos (2) en Atlántico, Meta, Risaralda y Valle del Cauca, y un (1) hecho en Caldas, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. De éstos, diecinueve (19) hechos fueron cometidos contra personas que ostentaban cargos de dignatarios y nueve (9) personas no dignatarias fueron afectadas, tres (3) son exdignatarios y tres (3) personas que ejercen labores de liderazgo comunal⁵⁶. En el periodo se presentaron cuatro (4) amenazas individuales y dos (2) amenazas masivas (Risaralda y Santander). De las amenazas individuales, todas estuvieron dirigidas a dignatarios en los departamentos de Antioquia y Risaralda con un (1) caso en cada lugar y dos (2) casos a presidentes de JAC en Norte de Santander. Se presentaron cuatro (4) atentados, mayoritariamente⁵⁷ dirigidos a dignatarios⁵⁸, dos (2) desapariciones forzadas, todas en Caquetá⁵⁹ y tres (3) desplazamientos en Tumaco.

De los cinco (5) casos ocurridos en contra de mujeres, dos (2) ocurrieron en Antioquia, dos (2) en Cauca y uno (1) en Caquetá. Las afectaciones más frecuentes fueron los homicidios y los atentados con cuatro (4) hechos, dos (2) en Antioquia y dos (2) Cauca, seguido por una (1) detención que se presentó en el departamento del Caquetá. De las mujeres afectadas, dos (2) fueron vicepresidentas de la Acción Comunal, una (1) presidenta de núcleo y dos (2) no dignatarias, además todas están vinculadas a las JAC.

Es importante destacar las acciones que se vienen implementado desde el Gobierno nacional para generar mecanismos de prevención, protección y promoción del seguimiento ante las afectaciones presentadas⁶⁰, la SG/OEA reconoce las iniciativas el Ministerio del Interior y la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, que han fortalecido y reactivado instancias territoriales para abordar las afectaciones en Córdoba, Cesar, Antioquia, Cauca, Valle del Cauca y Norte de Santander.

Así mismo se resalta la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el funcionamiento del Puesto de Mando Unificado (PMU) como instancia de alto nivel para dar respuesta a los territorios más afectados, el Protocolo de Verificación implementado⁶¹ por la Alta Consejería para los Derechos Humanos, las alertas emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), las acciones adelantadas por Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de la UNP, y el diseño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política por medio del decreto Ley 895 de 2017.

⁵⁴ Los 2 hechos restantes son las amenazas colectivas.

⁵⁵ Personas que hacen parte de la Junta Directiva (Presidente, Vicepresidente, Secretario y Tesorero), Secretarías Ejecutivas o Comités de Trabajo (encargados), fiscal, delegados a organizaciones superiores de la Acción Comunal (Asojuntas, Federación y Confederación).

⁵⁶ No son dignatarios pero son vitales para temas específicos porque los han impulsado en sus comunidades.

⁵⁷ 1 persona no dignataria y 3 dignatarios.

⁵⁸ 1 delegado para ASOJUNTAS, 1 Presidentes JAC y 1 Vicepresidentes de JAC.

⁵⁹ 2 casos en Cartagena del Chairá.

⁶⁰ No exclusivamente a los Organismos de Acción Comunal.

⁶¹ Instrumento que registra y da seguimiento a hechos e investigaciones que afectan a los defensores de derechos humanos.

8.4. Reparación Integral con énfasis Reparación Colectiva

La UARIV y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz adelantaron tres (3) actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, los cuales constituyeron un reconocimiento explícito por parte de las FARC-EP en los hechos cometidos en los casos del asesinato de los diputados del Valle del Cauca, de la masacre de Bojayá (Chocó) y el barrio La Chinita en Apartadó (Antioquia). Sin embargo, las víctimas esperan que se aclaren los hechos y la verdad de lo que ocurrió en cada caso.

Asimismo, la UARIV adelantó el Espacio Amplio Participativo, con expresiones regionales y nacionales, con una presencia significativa de líderes y lideresas de víctimas representando los diferentes hechos victimizantes. Al respecto, la SG/OEA resalta la concreción de una propuesta participativa que se constituyó en un insumo importante para una posible reforma a la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, se monitoreó un estancamiento en el acceso a derechos por parte de las víctimas en procesos de reparación colectiva. Frente a lo anterior, la convergencia de las instituciones para la concreción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) constituye un reto aún por superar, principalmente en la materialización de las medidas que se determinen. Adicionalmente, los retrasos en los procesos de contratación, tanto en la vinculación de los funcionarios de la UARIV⁶² a principios del año 2017, como la demora en la contratación de los operadores, refleja en un lento cumplimiento de los compromisos adquiridos con los Sujetos de Reparación Colectiva. Esta situación se torna preocupante al ser recurrente durante el primer semestre del año, dejando a la entidad sin opciones para materializar las acciones que requieren los sujetos⁶³ para el acceso de derechos.

Desde finales del 2016, la UARIV planteó la necesidad de revisar la reparación colectiva en su alcance, acotando las acciones para que puedan ser implementadas por la entidad de forma autónoma, limitando la visión de la reparación colectiva como un medio para el desarrollo y enfocada en fortalecer la territorialización de los casos. Al cierre de este informe, la UARIV no había difundido el lineamiento para que la población víctima conozca ampliamente la reformulación y nuevo alcance de la reparación colectiva. Como resultado, los SRC manifiestan incertidumbre sobre los cambios que puedan tener sus procesos, reforzando la percepción de desconfianza sobre las capacidades del Estado y la voluntad para garantizar la reparación principalmente porque los PIRC ya aprobados pueden ser objeto de revisión y los procesos de diagnóstico del daño que ya están siendo formulados deben acotarse a estos nuevos lineamientos, impactando en los tiempos en que las acciones de la reparación van a ser efectivamente realizadas.

El ritmo discontinuo en la reparación colectiva, marcado por procesos lentos, que exceden los tiempos de cumplimiento de la ruta y la concreción de medidas, tienen como consecuencia adicional propiciar procesos organizativos⁶⁴ debilitados o que no están activos para la llegada de los PDET⁶⁵,

⁶² Especialmente los Enlaces Étnicos, como lo constató la MAPP/OEA en la visita realizada al municipio de Dabeiba en el mes de abril, donde se identificó que desde noviembre del año 2016, el municipio no cuenta con enlace de asuntos indígenas para la atención diferencial a dicha población y tampoco hay enlace integral para la atención a la población víctima del municipio. Esto ha ocasionado que la población acuda al personero municipal por trámites que deberían realizar los/las enlaces, incrementando la carga de trabajo de la personería quien no cuenta con el equipo suficiente e instalaciones locativas adecuadas para la respuesta que se está demandando en estos momentos.

⁶³ La falta de operador para la reparación colectiva fue también monitoreada durante el primer semestre de 2016. El operador inició su labor hacia octubre de dicho año, aunque una prórroga administrativa de un contrato 2015 hizo posible adelantar algunas acciones durante los primeros meses del 2016.

⁶⁴ Como los Comités de Impulso.

⁶⁵ Los planes integrales de reparación colectiva deberán articularse con los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET y con los diferentes planes y programas acordados, así como con los distintos esfuerzos de verdad y justicia.

donde el componente de las víctimas y el de la reparación colectiva son vitales en la construcción de la visión territorial.

Por otro lado, la SG/OEA a través de la MAPP/OEA observó la continuidad en la dinámica de retorno de nacionales desde el Ecuador, donde las víctimas desplazadas, están regresando con la expectativa de ser objeto de cobertura de la Ley 1448/11. Al respecto, La MAPP/OEA acompañó la toma de declaración por parte de la Personería de Ipiales, e identificó que el reto inmediato está en la valoración de estos casos para ser incluidos en el Registro Único de Víctimas⁶⁶.

Finalmente, la SG/OEA considera como un reto inmediato para el Estado colombiano propender por el goce efectivo de derechos de las víctimas de las FARC-EP a partir del reconocimiento de su condición. En este sentido, aunque actualmente el registro está cerrado para declarar hechos ocurridos entre 1985 y el 2011 y existe la oportunidad de ingresar a dicho registro documentando fuerza mayor o caso fortuito⁶⁷, la experiencia ha determinado que la solicitud para el reconocimiento de la condición de víctima, en muchos casos, se hace posterior al proceso de entrega de armas, razón por la cual el número de víctimas puede incrementarse en un período reciente. Esto podría implicar presiones adicionales en un presupuesto ya limitado para la reparación de las víctimas. El reto principal en este contexto es el generar acciones de previsión y proyección para brindar posibilidades reales de reparación a todas las víctimas.

9. RECOMENDACIONES

9.1. Condiciones de seguridad y dinámicas territoriales

a. Incrementar la Fuerza Pública, con criterio de permanencia, en aquellos territorios donde a raíz de las dinámicas territoriales descritas, se ha identificado la presencia de otros actores armados con intención de controlar las zonas de antigua presencia de las FARC-EP⁶⁸.

b. Mantener las acciones de capacitación y sensibilización a miembros de la Fuerza Pública presentes en zonas de antigua influencia de las FARC-EP, con el fin de evitar la continuidad de eventos de estigmatización o señalamiento contra la población civil. Asimismo, recopilar y potenciar lecciones aprendidas en el marco de las funciones desarrolladas por la UNIPPEP en municipios que albergan los actuales ETCR.

c. Garantizar que el manejo mediático de los logros obtenidos por parte de la Fuerza Pública, no involucre a la población civil como aportante de información a las autoridades para el éxito de las operaciones⁶⁹.

d. Diferenciar cada contexto territorial, las características propias de cada grupo poblacional por razones de género o pertenencia étnica, la dimensión urbana y rural de cada territorio, las condiciones políticas e institucionales de presencia y desempeño, y las dinámicas asociadas al conflicto armado y la conflictividad social; para el abordaje del fenómeno de afectación a defensores y defensoras de

⁶⁶ El plazo para la declaración de connacionales se cerró el 10 de junio de 2017. Sin embargo, algunas interpretaciones a la ley referencian que estos casos ya deben ser documentados como caso fortuito o fuerza mayor para que puedan ser incluidos en el Registro Único de Víctimas.

⁶⁷ Para las personas afectadas con posterioridad a la sanción de la 1448 (2011), está previsto un plazo de dos años a partir de la acción victimizante para pedir reparación.

⁶⁸ En este mismo sentido, a la CIDH le preocupa la falta de presencia estatal en los territorios dejados por las FARC, la configuración de nuevos grupos armados, el accionar de las disidencias de las FARC y la persistencia de la violencia en estos territorios.

⁶⁹ Así mismo, la CIDH coincide en que el manejo mediático de los operativos de la Fuerza Pública no debe incluir ni poner en riesgo a la población civil.

derechos humanos, líderes y lideresas sociales, miembros representativos de la comunidad, entre otros actores sociales.

e. Considerar e identificar las causas y motivaciones sociales, culturales, políticas y económicas que determinan las afectaciones a liderazgos sociales, tales como la disputa por la tierra, la defensa del territorio, la oposición o participación frente a la sustitución de cultivos de uso ilícito, restitución de tierras y actividades extractivas; disputa por espacios políticos, reivindicación de derechos; estigmatización vinculada a la relación con actores del conflicto armado, de la criminalidad o la institucionalidad, entre otros.

f. Desarrollar una adecuada y única estrategia comunicacional por parte del Estado donde se eviten las generalizaciones, no se oculte ni se desinforme sobre la situación de los fenómenos de afectación y no se contribuya a generar mayor confusión e incertidumbre frente a los mismos. En particular, sobre el fenómeno de afectación a liderazgos sociales se debe evitar la polarización del discurso. Se sugiere esperar a los resultados oficiales de las investigaciones judiciales y evitar las declaraciones contradictorias por parte de los diversos órganos del Gobierno nacional acerca del fenómeno.

g. Diseñar estrategias urgentes para mejorar el nivel de confianza y el relacionamiento entre las comunidades, las autoridades y los demás sectores económicos y políticos en las regiones; siendo de especial relevancia, el relacionamiento de la Fuerza Pública con la población que, en ciertas regiones, ha sido percibida como foco de estigmatización hacia las comunidades o de insuficiente protección.

h. Atender con mayor celeridad las solicitudes de escenarios de diálogo impetradas por las comunidades; realizar una revisión de los protocolos de actuación de las fuerzas armadas en escenarios de control, contención y manejo de masas; así como a avanzar en la construcción de un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los acuerdos celebrados entre los diferentes niveles de Gobierno con las comunidades y organizaciones sociales en el marco de las movilizaciones sociales.

i. Brindar atención diferencial a mujeres y colectivos étnicos en el marco de la política de reducción de cultivos de uso ilícitos que atienda la informalidad en la tenencia de la tierra y los conflictos territoriales; determine el desarrollo legislativo del tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras; y garantice el acceso a beneficios sociales de todos los roles de la cadena de producción vinculados al cultivo como una economía de subsistencia; así mismo, asegurar una participación efectiva de todas las expresiones organizativas en los escenarios de planeación, coordinación y direccionamiento del PNIS.

9.2. Justicia en los territorios

a. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, dar continuidad a los esfuerzos para mejorar las condiciones de acceso a la justicia y consolidar la administración de justicia formal en los territorios, incluyendo la continua implementación del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 y la estrategia de Sistemas Locales de Justicia, teniendo en cuenta los diferentes contextos territoriales y dando prioridad a las zonas rurales con fuertes debilidades en términos de infraestructura y altos índices de desconfianza.

b. A la Fiscalía General de la Nación, continuar con los planes de intervención que se están adelantando a nivel territorial; y en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Interior, buscar esquemas para lograr una mayor coherencia en la división de competencias y jurisdicciones de las diferentes instituciones encargadas de administrar justicia.

c. Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho, seguir fortaleciendo a actores comunitarios como las JAC, mientras se completa el proceso de llegada del Estado a aquellas

zonas en las que las comunidades manifiestan la existencia de un vacío de poder tras la salida de las FARC-EP del territorio.

9.3. Jurisdicción Especial Indígena

a. Al Comité Nacional de Coordinación Interjurisdiccional, establecer una hoja de ruta que permita avanzar en la redacción, concertación y promulgación de la ley de coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Justicia ordinaria⁷⁰.

b. Al Ministerio de Justicia y de Derecho y el Ministerio del Interior, proporcionar los mecanismos necesarios para que la mayor cantidad de pueblos indígenas puedan, si así desean, positivizar sus normas. De ser el caso, generar la posibilidad de revisión de estas para acercarlas a la cosmovisión y necesidades de los pueblos.

c. Al Consejo Superior de la Judicatura, iniciar un pilotaje de capacitación mutua con las autoridades jurisdiccionales indígenas a fin de intercambiar aspectos fundamentales del derecho propio de los pueblos con aspectos básicos de la justicia ordinaria.

d. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Cultura, implementar una estrategia de sensibilización sobre la autonomía jurisdiccional indígena y el derecho propio de los pueblos originarios.

e. Al INPEC, cumplir con un tratamiento diferencial para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas recluidas en establecimientos carcelarios y penitenciarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 65 de 1993 modificada por la Ley 1709 de 2014⁷¹. De igual forma, procurar que las personas recluidas pertenecientes a comunidades étnicas puedan cumplir la detención preventiva o su condena en el resguardo o cabildo correspondiente.

f. Al INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho realizar una revisión de las solicitudes pendientes de los centros de armonización para así generar una estrategia que permita, de la forma más expedita, que los comuneros, en el caso que las autoridades soliciten, puedan ser trasladados a sus comunidades.

g. Al Comité Nacional de Coordinación Interjurisdiccional, iniciar un diálogo abierto y concreto con la Secretaría de la JEP para que se pueda establecer un aporte sustantivo de los valores del derecho propio al mecanismo de Justicia transicional.

9.4. Monitoreo Carcelario en contextos de Justicia Transicional

a. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, levantar un perfil epidemiológico de la población privada de la libertad por su relación o pertenencia al ELN. Así mismo, establecer una mesa nacional de atención a los casos graves de salud.

⁷⁰ La CIDH también ha resaltado su preocupación por la falta de articulación con la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) y considera que con la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se constituye un momento clave para concretizar la expedición de la Ley Estatutaria demandada y para la realización de una campaña de difusión y capacitación en la autonomía de la JEI, y así coadyuvar a dicha articulación.

⁷¹ “El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias contenidas en la presente ley, contarán con dicho enfoque”.

b. Al INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) garantizar una atención médica especializada que responda adecuadamente a las necesidades de las mujeres que por su relación o pertenencia al ELN se encuentra privadas de la libertad, en materia de salud sexual y reproductiva.

c. Al INPEC y a la USPEC, asegurar la dotación expedita de medicamentos y material ortopédico. En el caso particular de personas que han pertenecido al ELN que han tenido sus frentes de operación en zonas selváticas y húmedas.

d. Al INPEC y a la USPEC, realizar una revisión del suministro de servicios básicos en algunas cárceles como “La Tramacúa” para ejercer correctivos locativos que permitan la dotación de agua y otros servicios básicos a los internos.

e. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Ministerio de Justicia y del Derecho, realizar una valoración de la situación de seguridad de las personas recluidas en algunas cárceles a fin de agrupar a internos e internas del ELN en cárceles y pabellones seguros, tomando en cuenta el acercamiento familiar y el arraigo procesal. De manera especial, frente a las mujeres se recomienda generar canales que fomenten el mantenimiento de las relaciones familiares, a través de medidas que faciliten por todos los medios razonables, el contacto de las reclusas con sus familiares, especialmente con sus hijos e hijas.

f. Al INPEC, evaluar y promover un plan o estrategia para desarticular las “casas” y cacicazgos” ligados a Grupos Armados Organizados, principalmente, en los establecimientos de Cali, Jamundí y Pedregal en Medellín.

g. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y a la Defensoría del Pueblo, establecer una hoja de ruta de revisión jurídica de procesos, sobre todo para aquellos particulares que habrían sido judicializados como colaboradores del ELN.

9.5. Política criminal

a. A la Fiscalía General de la Nación y al Cuerpo Élite de la Policía Nacional, llevar a cabo investigaciones que no se limiten a la identificación del autor material, en los casos de judicialización de los perpetradores de afectaciones contra liderazgos sociales, sino que indaguen por los posibles actores intelectuales.

b. Poner en práctica la estrategia de priorización e identificación de patrones macro criminales ya existentes, en el entendido que estos delitos más allá de las causas, producen una macro vulneración. En este contexto, se recomienda:

- Generar protocolos claros para investigar los patrones de vulneración más allá de establecer una multicausalidad en los crímenes cometidos, así como en materia de judicialización efectiva de los autores intelectuales, a fin de develar los intereses que subyacen en los homicidios y amenazas contra liderazgos sociales.
- Adelantar acciones de control interno en los entes de seguridad e investigación a nivel regional y local, a fin de identificar posibles escenarios de corrupción que se relacionen con los homicidios y amenazas de liderazgos sociales.
- Hacer seguimiento a la efectividad procesal para que las judicializaciones no se vean afectadas por errores procedimentales ni errores de fondo a tiempo de imputar o formular cargos.

- La judicialización de los autores materiales debe venir acompañada de una estrategia de persecución y judicialización de autores intelectuales y determinadores.
- La metodología de investigaciones debe tomar en cuenta quiénes se benefician con las afectaciones a liderazgos sociales, a fin de construir e investigar hipótesis que determinen las causas. Los resultados a corto y mediano plazo de estas vulneraciones deben ser estudiados como elemento de análisis, no sólo para indagar sobre los determinadores sino a fin de dilucidar dinámicas no conocidas tradicionalmente y poderes fácticos en las regiones.
- La estrategia de desmantelamiento de GAO debe contemplar la posibilidad de sometimiento de estas organizaciones que incorporen medidas de salvaguarda procesal para las víctimas, propendiendo por la verdad y la reparación de las víctimas; una estrategia de desvinculación de menores de edad; persecución de bienes; y una estrategia de no repetición que incluya la resocialización intramural y reincorporación extramural.
- Articular las Directivas 001, 002 y 011 de la Fiscalía General de la Nación en lo que tiene que ver con la investigación de afectaciones a liderazgos sociales, con el fin de que se tenga más claridad de la definición de la metodología de investigación a usar. Igualmente es importante socializar esta articulación con las fiscalías locales y seccionales.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la JEP, ampliar los mecanismos de difusión y de acceso a los beneficios del artículo 37 de la Ley 1820 de 2016. Igualmente, crear un mecanismo fácil y expedito de traspaso de información, donde sea el Estado el que provea la información necesaria al ente encargado de gestionar la solicitud.

c. Al Consejo Superior de la Judicatura, realizar un censo procesal de cuántos líderes y lideresas están siendo judicializados y cuántos resultaron exonerados para tener un panorama real sobre la persecución, investigación y judicialización de esta población, determinando los tipos penales por los cuales se los acusa y si estas judicializaciones están enmarcadas en las directivas de la Fiscalía General de la Nación.

9.6. Participación incluyente y pluralista y goce efectivo de los derechos de las víctimas

a. A la Agencia de Renovación del Territorio, adaptar la metodología de construcción participativa de los PDET en las zonas donde haya baja capacidad de manejo de herramientas preconcebidas para la discusión de los pilares de estos planes de desarrollo.

b. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Agencia de Renovación del Territorio, garantizar la financiación de los PDET para la ejecución de los compromisos adquiridos durante la fase de construcción de los planes, teniendo en consideración el presupuesto general, el sistema general de regalías, aportes de la cooperación internacional, entre otros.

c. Al Ministerio del Interior y demás entidades competentes, desarrollar estrategias de comunicación y pedagogía sobre la Ley 1757 de 2015, haciendo énfasis las modalidades de la participación en Colombia, la garantía del derecho a participar y sobre el requisito taxativo de que todos los planes de desarrollo incluyan medidas orientadas a la participación de todas las personas en las decisiones que las afecta.

d. Al Estado colombiano garantizar los recursos suficientes para la financiación integral de la política pública de restitución de tierras, especialmente en lo que respecta al correcto funcionamiento de la URT y las medidas de descongestión de la jurisdicción especializada en restitución de tierras.

e. A la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 en conjunto con la Unidad de Restitución de Tierras, diseñar e implementar una estrategia para estudiar de manera aleatoria un número representativo de los casos negados y las razones esgrimidas por esa entidad para el alto índice de no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

f. A la Policía Nacional, dotar con distintivos especiales, e incluso con uniformes diferentes, a aquellos miembros que hacen parte de la Unidad de Restitución de Tierras y Antiterrorismo (UNIRET), y adelantar las debidas capacitaciones para que se especialicen en el acompañamiento de las diligencias de restitución de tierras, tal como se hizo con los miembros de la Fuerza Pública que custodiaban las ZVTN y PTN.

g. A la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Restitución de Tierras, verificar que en los bienes inmuebles entregados por las FARC-EP, destinados a la reparación de las víctimas, no se encuentren predios que hubiesen sido objeto de abandono o despojo. En caso de que así sea, los mismos deberán someterse al proceso de restitución de tierras a favor de las víctimas que así lo reclamen.

h. Al Ministerio del Interior, fortalecer el trabajo de los Organismos de Acción Comunal, teniendo en cuenta su papel estratégico en la participación y construcción de bases democráticas desde el ámbito local, siendo un actor fundamental para la transición de los territorios hacia la legalidad.

i. A las instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y las entidades territoriales que han asumido compromisos en el marco de los Planes de Reparación Colectiva y que tienen un papel en la Atención, Asistencia y Reparación Integral, emprender acciones para generar provisiones de recursos que conlleven al cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades, como un aporte efectivo a la construcción de confianza.

j. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Congreso de la República, velar por la asignación de recursos en el presupuesto nacional y en otros instrumentos de política pública para viabilizar la reparación integral para las víctimas, proyectando la inclusión de nuevos colombianos y colombianas que aún no reconocen su condición debido al poco tiempo transcurrido desde la dejación de armas por parte de las FARC-EP.

k. A la UARIV, generar planes de reparación colectiva financiados, los cuales permitan iniciar y culminar el proceso colectivo de una forma continua, afianzando la presencia del Estado en territorios lejanos y cumpliendo con el propósito de reparación integral.

l. A la UARIV, generar procesos administrativos y de ejecución de recursos eficientes que propendan al fortalecimiento organizativo de los Sujetos de Reparación Colectiva y que contemplen factores de su autonomía y particularidades en las diferentes etapas de la ruta de reparación colectiva. Los PIRC deben construirse contando con financiamiento para que además de iniciar los procesos colectivos, estos puedan culminar afianzando la presencia del Estado en territorios alejados y dando un mejor cumplimiento a la reparación.