

En los territorios la paz no se siente, la esperanza se mantiene

Informe de Misión Internacional de Verificación
sobre la Implementación del Acuerdo de Paz con
enfoque de género

Fundación Mundubat
PBI Colombia
PBI Estado Español
Diciembre 2017



Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	2
Introducción	8
Garantías de seguridad	11
a. Implementación legislativa	11
b. La realidad en los territorios	17
c. Conclusión	22
Garantías de participación política y reincorporación de excombatientes	23
a. La Política	23
b. Participación Política Ciudadana	26
c. Reincorporación socioeconómica	29
d. Conclusión	30
Las víctimas en el centro del Acuerdo de Paz: el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición	31
a. La Jurisdicción Especial para la Paz	31
b. La Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	34
c. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	35
d. Conclusión	36
Conclusiones	37
Recomendaciones	40

Resumen Ejecutivo

Durante más de 50 años el conflicto político, socioeconómico y armado entre el gobierno colombiano y las guerrillas ha tenido impactos devastadores en toda la ciudadanía colombiana. En su informe "¡Basta Ya!", el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), indica que entre 1958 y 2012 el conflicto armado generó por lo menos 220.000 muertes (81 % fue población civil) y 1.754 víctimas de violencia sexual, en su gran mayoría mujeres. Además, entre 1970 y 2015, el CNMH registra 60.630 víctimas de desaparición forzada. El Informe "¡Basta Ya!" señala que existen más de 8,3 millones de hectáreas despojadas o abandonadas por la fuerza, lo que se acompaña de una cifra – a febrero 2017 - de 7,3 millones de personas desplazadas internamente. Según el mismo CNMH, las desigualdades estructurales entre los géneros son uno de los engranajes que sostienen el conflicto armado. Por lo que la construcción de paz implica, necesariamente, avanzar en la erradicación de las violencias ejercidas contra las mujeres, especialmente de las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

El gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) decidieron poner fin a su contienda armada. Durante más de 4 años negociaron en La Habana y llegaron a un primer acuerdo en agosto de 2016 que fue firmado en una ceremonia oficial el 26 de septiembre 2016 en Cartagena. En las negociaciones se instaló una subcomisión de género para asesorar a las partes frente a la inclusión del enfoque diferencial y de género en un Acuerdo de Paz, lo que ha sido un ejemplo mundial para la inclusión y participación de las mujeres en los procesos de paz. El gobierno decidió refrendar este acuerdo con la ciudadanía mediante el mecanismo del plebiscito. Su resultado, por escaso margen, fue negativo por lo que renegociaron ciertos puntos y, finalmente, el 24 de noviembre de 2016 se firmó una segunda versión del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (de aquí en adelante, el Acuerdo de Paz). Este acuerdo fue refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre del mismo año.

En aras de poder valorar *in situ* la implementación del Acuerdo de Paz, la Fundación Mundubat junto a Brigadas Internacionales de Paz, ambas organizaciones miembros de la Oficina Internacional de Derechos Humanos – Acción Colombia (OIDHACO), organizaron una misión internacional de verificación a Colombia (de aquí en adelante, la Misión). En esta misión participaron 10 personas expertas internacionales en Derechos Humanos, Personas Defensoras, Construcción de Paz y Enfoque de Género, entre otras. Además de estar en Bogotá, la Misión se desplazó tanto a territorios urbanos como rurales en Nariño (Tumaco), Valle del Cauca (Buenaventura), Cauca (La Elvira), Chocó (Quibdó) y Urabá (cuencas del Jiguamiandó, Curvaradó y Cacarica). Durante una semana, las y los integrantes de la Misión se reunieron con comunidades, organizaciones de mujeres y feministas, organizaciones afrodescendientes, campesinas e indígenas, organizaciones de víctimas, organizaciones de derechos humanos, autoridades locales y nacionales, cuerpo diplomático, organismos internacionales, instituciones creadas por el Acuerdo de Paz y personas ex combatientes de las FARC-EP actuales miembros del partido FARC¹.

Todas las personas consultadas por la Misión expresaron su compromiso con la construcción de la paz en Colombia y el apoyo al proceso de paz. Cada una de ellas subraya que lograr un acuerdo

¹ En el informe con la sigla FARC-EP nos referimos a la anterior guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo; con la sigla FARC nos referimos al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

negociado para dar fin a más de 50 años de conflicto armado ha sido un gran éxito y que ha sido fruto del trabajo de años del movimiento social exigiendo la salida negociada desde los inicios de este conflicto armado, así como de la apertura que mostraron tanto el gobierno del presidente de Juan Manuel Santos como de las FARC-EP. Poner fin a este conflicto armado tuvo como resultado más evidente la **disminución de muertes por razones del conflicto**, según cifras del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos "*en comparación con el acumulado histórico del conflicto, el proceso de paz con las FARC previno la muerte de por lo menos 2.796 personas a causa del conflicto: la mayoría de ellas guerrilleros de las FARC y miembros de la fuerza pública (1.553 de las FARC y 556 de la fuerza pública)*"². Sin embargo, las expectativas que despertó el Acuerdo de Paz están lejos de verse cumplidas y la Misión pudo constatar mucha desilusión en los territorios visitados, tanto urbanos como rurales. No obstante, la esperanza se mantiene. La Misión se centró en 3 temáticas incorporadas en el Acuerdo de Paz: las garantías de seguridad, las garantías de participación política y reincorporación de excombatientes así como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. En cada una de estos puntos, la Misión buscó específicamente información sobre el cumplimiento de las medidas con enfoque de género y/o el impacto sobre las mujeres. Debido a la escasa pedagogía de paz detectada tanto en los territorios como en las instituciones, no siempre fue fácil hacer el análisis del impacto diferenciado del conflicto en las mujeres y de su participación en la construcción de paz. Esta sigue siendo poco identificada y reconocida.

"La esperanza no se puede perder, como comunidades seguiremos apostando para la paz, no hay otro camino posible."
Lideresa afrocolombiana de la cuenca del Cacarica – Urabá chocoano.

Garantías de Seguridad

La situación de seguridad en todos los territorios visitados es altamente preocupante. Hay testimonios generalizados sobre la **llegada de nuevos actores armados ilegales** a los territorios donde las FARC-EP tenían control: grupos neoparamilitares³, grupos narcotraficantes, guerrilla del ELN y disidencias de las FARC-EP. Esa llegada se acompaña de acciones de presión e intimidación sobre las comunidades y hacia las personas con liderazgo social; reclutamiento de niños y niñas; riesgo de combates entre actores armados disputándose el territorio en zonas habitadas por las comunidades; riesgo de desplazamiento forzado; y minas antipersona. Por lo tanto, en estos territorios la situación no ha visto mejoras con la firma del Acuerdo de Paz; el conflicto armado continúa allí y en ocasiones se ha recrudecido. Causa preocupación y desconcierto para la Misión el hecho de que el gobierno colombiano no tomara las medidas necesarias para llenar el vacío que han dejado las FARC-EP.

² "Un conflicto largo, de terminación negociada", Monitor del Cese el Fuego Bilateral y de Hostilidades, CERAC, 30 de junio de 2017.

³ Sobre estos grupos existen variedad de análisis y de denominaciones, el Estado Colombiano niega la existencia de paramilitarismo y decidió denominarlos Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Armados Delincuentes (GAD), organizaciones del movimiento social – debido a las relaciones de estos grupos con miembros de la Fuerza Pública – los llaman paramilitares o neoparamilitares (para visibilizar los cambios que sufrieron tras el proceso de parcial desmovilización bajo la Ley 975 de 2005, pero también los rasgos de continuidad); en el acuerdo de paz son nombrados como "grupos sucesores de los paramilitares". Si bien la Misión no tuvo como cometido investigar sobre esta realidad, pudo escuchar testimonios de connivencia con la Fuerza Pública, por eso en el informe se hará referencia a estos grupos como neoparamilitares. Esta denominación no pretende desconocer realidades cambiantes y distintas dependiendo del grupo o de la región.

En particular, en todo el país **han aumentado los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos o con liderazgo social**. La Defensoría del Pueblo – institución estatal colombiana con presencia territorial - afirma que desde enero de 2016 fueron asesinadas más de 200 personas defensoras de derechos humanos y con liderazgo social. La organización Indígena OPIAC denuncia el asesinato de 40 indígenas desde la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. Uno de los datos preocupantes es el aumento de asesinatos a mujeres defensoras. El Programa Somos Defensores registró durante el primer semestre de 2017 el asesinato de 7 defensoras de derechos humanos. Es decir, en 6 meses fueron asesinadas tantas defensoras como en todo el año 2012, 2014, 2015 o 2016.

La Defensoría del Pueblo llamó la atención sobre la permanencia del uso de la *“violencia sexual como medida de control sobre la población, en la disputa que pueda tener lugar entre actores armados por el reposicionamiento y el dominio territorial”*⁴ y el hecho de que habían atendido en los 10 primeros meses del año 2017, 361 casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. La situación no es mejor para las personas de las FARC-EP que apostaron por dejar la lucha armada e iniciar el camino hacia la vida civil. Al 20 de octubre de 2017 se había sistematizado el **asesinato de 25 excombatientes y 11 de sus familiares**. Desafortunadamente durante el mes de noviembre se dieron nuevos asesinatos.

*“No es que tenga miedo, vivo con miedo.”
Lideresa afrocolombiana de Tumaco – Nariño.*

En cuanto a las **medidas previstas por el Acuerdo de Paz**, la Misión saluda la incorporación en la Constitución Política colombiana de una norma para prohibir la creación y apoyo a grupos armados incluyendo neoparamilitares y que se asegure el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado. Sin embargo, lamentamos la falta de implementación de la mayoría de las medidas previstas. Si bien ha sido creada la **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad** (en adelante CNGS), esta no parece haber avanzado en su objetivo, es decir, en el diseño de una política pública en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales incluyendo los neoparamilitares. La Comisión no tiene un plan de trabajo claro y transparente que permita pensar que está avanzando en su cometido. No ha estado presente en las regiones para poder escuchar los testimonios de las comunidades y organizaciones locales y parece estar enfrascada en debatir su funcionamiento y limitarse, hasta hoy, a ser un espacio de rendición de cuentas de instituciones estatales sobre los casos de homicidios de líderes/sas sociales. Asimismo, hasta la fecha no se han creado y activado realmente los dos planes piloto anunciados en Buenaventura (Valle del Cauca) y Tumaco (Nariño). Y a día de hoy, de las 15 personas integrantes de la CNGS, sólo dos son mujeres, lo que representa apenas un 13%.

Otras dos medidas de lucha contra estos grupos han avanzado a medias a pesar de la premura del asunto, ya que cada día que pasa existe el riesgo de que asesinen a alguna persona defensora de derechos humanos. La creación del **Cuerpo de Elite de la Policía Nacional** de 1.088 efectivos fue tardía (en junio 2017) y no ha tenido resultados contundentes hasta el momento. La **Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía** si bien ha sido creada por decreto ley en mayo 2017, no está cumpliendo con el objetivo que le fue asignado por el Acuerdo de Paz y sólo el 27 de noviembre fue nombrada su Directora. Por otro lado tampoco ha tenido mayores avances el nuevo **Sistema de Prevención y Alerta** que debería dar a la Defensoría del Pueblo autonomía y recursos para prevenir agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos o con liderazgo social. Apenas a

⁴ “Defensoría presenta Plan de Acción Integral y Ruta de Atención para mujeres”, Defensoría del Pueblo, 1 de diciembre de 2017, Bogotá.

finales de noviembre el Ministerio del Interior público un proyecto de decreto abierto a consideración de la ciudadanía.

Garantías de participación política y reincorporación de excombatientes

La Misión considera como un gran paso para la democracia colombiana, la aprobación del **Estatuto de la Oposición Política** mediante el cual se aseguran derechos para los partidos de oposición al gobierno. Saluda el paso definitivo que realizaron las FARC-EP dejando las armas y creando el partido político "**Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común**", con personería jurídica desde el 31 de octubre de 2017. Este partido asegura la participación de mujeres en un 23% en su Dirección Nacional Colegiada de 111 miembros; el 27% en el Consejo Político Nacional de 15 miembros; y de 2 mujeres en los 5 primeros renglones de su lista de candidaturas a las próximas elecciones al Senado de la República. A pesar de haber obtenido esta personería jurídica, sigue existiendo cierto nivel de **inseguridad jurídica** puesto que existen varios casos de excombatientes detenidos a pesar de haber recibido sus certificados de amnistía y/o indulto; y un alto nivel de **inseguridad física** como ya se ha mencionado anteriormente. Además de ello, las personas excombatientes entrevistadas expresaron preocupaciones frente a la **reincorporación socioeconómica**, por no haber recibido ni la formación ni los recursos adecuados. Muchas expresaron también la falta de tierras para poder adelantar proyectos agrícolas. Sin una reincorporación socioeconómica exitosa, el riesgo de incorporarse a las economías o grupos armados ilegales existe.

En cuanto al punto de **participación política ciudadana**, la Misión lamenta la decisión del Congreso de la República de no dar paso al proyecto de ley que buscaba crear las **Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz**; y el limbo jurídico en el cual se encuentran al momento del cierre de la edición de este informe. Esta ley tenía como objetivo – conforme a lo pactado en el Acuerdo de Paz – permitir a víctimas de regiones especialmente afectadas por el conflicto armado tener representación directa en el Congreso. Preocupa a la Misión que, según el Informe del Instituto Kroc⁵, de las 3 medidas previstas para la promoción de la **participación política y ciudadana de la mujer** (punto 2.3.7), ninguna haya sido iniciada. Las mujeres excombatientes entrevistadas por la Misión lamentan la falta de cumplimiento del Estado en materia de recursos para su formación política, así como frente a las diferentes propuestas en materia de educación, salud, apoyo psicosocial y proyectos económicos presentados. Además las organizaciones de mujeres exigen que el enfoque de género no se limite en su aplicación y sea efectivamente transversal en todos los temas.

La Misión ha constatado un **problema mayor relacionado con las garantías para la protesta social**. Si bien el Acuerdo de Paz asegura que "*la movilización y la protesta pacífica, como formas de acción política, son ejercicios legítimos*" y prevé la elaboración de una ley para garantizar este derecho, no hay avances legislativos en este sentido. Por el contrario, en los territorios visitados, la Misión pudo escuchar los testimonios de agresiones por

"La participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos."

Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

⁵ "Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia", Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Noviembre 2017, Bogotá.

parte de la Fuerza Pública, en particular de la Policía Nacional y de su Escuadrón Móvil Antidisturbios. Como casos impactantes se mencionan: el Paro Cívico de Buenaventura donde el Comité del Paro Cívico registró 722 víctimas por represión policial, 17 de las cuales fueron por impacto de bala; la masacre en Tumaco, donde - según los testimonios de los y las campesinas - la Policía disparó y asesinó a 7 personas que se manifestaban en contra de la erradicación forzada de cultivos ilícitos; y la Minga Nacional de los pueblos indígenas durante la cual, por lo menos, 41 indígenas habrían sido heridos/as por uso exagerado de la fuerza por parte de las autoridades colombianas.

Las víctimas en el centro de los acuerdos: el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

La Misión saluda la aprobación del Acto Legislativo 01 que representó el primer paso en la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR). Este fue el nacimiento de tres mecanismos principales: la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad Especial de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Sin embargo, a día de hoy, las preocupaciones en cuanto a la implementación, en conformidad con el texto y el espíritu del Acuerdo de Paz, siguen siendo altas. Efectivamente en el proceso legislativo para la creación de la **Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)** se incorporaron modificaciones importantes como inhabilitar a las personas defensoras de derechos humanos para los cargos de magistrado/a; y dejar la comparecencia de los terceros civiles (empresarios, agentes del Estado no miembros de las Fuerzas Públicas por ejemplo) como voluntaria. Con estas modificaciones, la JEP no cumpliría con su papel de lucha contra la impunidad, la cual sería una de las mejores garantías para evitar la repetición de las violencias.

La Misión celebra la elección de una mayoría de mujeres como magistradas titulares de la JEP. La Misión acoge con satisfacción la creación de la **Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas** y el nombramiento de su Directora Luz Marina Monzón, con gran trayectoria en la defensa de los Derechos Humanos. Esta Unidad tiene muchos retos por delante, por lo que sorprende a la Misión la falta de apoyo financiero por parte del Estado Colombiano para permitir a su Directora la puesta en marcha de esta nueva entidad pública. Como se ha mencionado anteriormente, son al menos 60.630 las personas víctimas de desaparición forzada. No hay tiempo que perder en su búsqueda.

Si bien la Misión no tuvo la oportunidad de reunirse con miembros de la **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición**, saluda su creación y el nombramiento de su Presidente, Francisco de Roux, con trayectoria reconocida en la lucha en favor de los Derechos Humanos y las comunidades. Muchas de las personas entrevistadas por la Misión insistieron en la importancia de la verdad para permitir avanzar en la construcción de la paz y asegurar que no se repitan los hechos de violencia.

Conclusiones

"En los territorios la paz no se siente, la esperanza se mantiene", así la Misión concluyó su visita a Colombia. A pesar de la falta de cumplimiento por parte del Estado colombiano de una mayoría de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz; a pesar de la falta de garantías de seguridad para excombatientes y el aumento de ataques en contra de personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas; a pesar de la llegada de nuevos actores armados y de encontrarse de nuevo en

medio de una confrontación armada: las comunidades, las organizaciones, los movimientos consultados y las personas excombatientes siguen apostando a la paz.

El alto nivel de incumplimientos y de falta de avances en la implementación del Acuerdo de Paz, además, conlleva muchas consecuencias que pueden ser muy negativas para Colombia. Por una parte – según Naciones Unidas – una mayoría de miembros de la FARC se van de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación por inseguridad y falta de oportunidades de reincorporación socioeconómica. Por otra parte, se está enviando un mensaje negativo a la mesa de negociación que actualmente tiene lugar en Quito entre el gobierno colombiano y la guerrilla del ELN, así como a la ciudadanía en general que será llamada a votar en las elecciones presidenciales y legislativas en 2018.

Es necesario avanzar rápidamente en la implementación del Acuerdo de Paz y hacerla llegar a los territorios. Sólo así se podrá constatar que se va a luchar contra la impunidad y contra la repetición de todo tipo de violencias, que el enfoque de género no se va a quedar en meros enunciados sino que va a ser explícito en su concreción, y que se construirán oportunidades socioeconómicas para evitar que persistan las causas del conflicto armado y que las personas excombatientes busquen alternativas de supervivencia en la criminalidad. Asegurando así, una paz sostenible y verdadera.

Introducción

Hace un año, el 24 de noviembre del 2016, el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, acuerdo refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre del mismo año. Este acuerdo busca poner fin a más de 50 años de conflicto armado entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. Este conflicto de carácter político, socioeconómico y armado ha tenido impactos devastadores en toda la ciudadanía colombiana. En su informe "¡Basta Ya!", el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), indica que entre 1958 y 2012 el conflicto armado generó por lo menos 220.000 muertes (81% fueron población civil) y 1.754 víctimas de violencia sexual⁶. Además entre 1970 y 2015 el CNMH registra 60.630 víctimas de desaparición forzada⁷. El Informe "¡Basta Ya!" señala que existen más de 8,3 millones de hectáreas despojadas o abandonadas por la fuerza, lo que se acompaña de una cifra – a febrero 2017 - de 7,3 millones de personas desplazadas internamente⁸. Según el mismo CNMH, las desigualdades estructurales entre los géneros son uno de los engranajes que sostienen el conflicto armado. Por lo que la construcción de paz implica, necesariamente, avanzar en la erradicación de las violencias ejercidas contra las mujeres, especialmente de las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Este Acuerdo de Paz fue considerado por la comunidad internacional como uno de los más ambiciosos en el mundo y aborda los 6 puntos siguientes:

- 'Reforma rural integral' – busca contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía.
- 'Participación política' – desarrolla medidas para ampliar y profundizar la democracia. Implica la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para la ciudadanía colombiana a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrir nuevos espacios para la participación.
- 'Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas' - tiene como objetivo la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP así como la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil.
- 'Solución al problema de las drogas ilícitas' - promueve un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo de drogas, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género.
- 'Víctimas' - crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, que contribuye a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales, que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros.

⁶ "¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad", Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

⁷ "Hasta encontrarlos: el drama de la desaparición forzada en Colombia", Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016.

⁸ "Situación Colombia", ACNUR, febrero 2017.

- 'Mecanismos de implementación y verificación' - crea una "comisión de implementación, seguimiento y verificación del Acuerdo Final de Paz y de resolución de diferencias".

Adicionalmente se crea un mecanismo de acompañamiento para que la comunidad internacional contribuya de distintas maneras a garantizar la implementación del Acuerdo Final.

Para asegurar una implementación rápida, el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 concede al presidente facultades extraordinarias para agilizar la regulación legislativa del Acuerdo, lo que comúnmente fue llamado el Fast Track. Tomado en cuenta que este procedimiento especial y rápido finalizó el día 30 de noviembre y que Colombia entró en proceso electoral para las elecciones presidenciales y legislativas del año 2018; es el momento adecuado para hacer un balance sobre la implementación de los acuerdos.

Por todo lo anterior, la Fundación Mundubat y Brigadas Internacionales de Paz (PBI) ambas organizaciones parte de la Oficina Internacional para los Derechos Humanos-Acción Colombia (OIDHACO), decidieron organizar una misión de verificación internacional a Colombia (en adelante, la Misión) entre el 28 de octubre y el 04 de noviembre sobre la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP (en adelante, el Acuerdo de Paz). En esta misión participaron 10 personas expertas internacionales en Derechos Humanos, Personas Defensoras, Construcción de Paz y Enfoque de Género, entre otras:

- Pedro Arrojo Agudo – Miembro del Congreso de los Diputados, Estado Español
- Garbiñe Biurrun - Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y profesora de Derecho
- Carmen Magallon - Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz y Presidenta de WILPF España (Liga internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad)
- Xavier Masllorens - Presidente del Institut Català Internacional per la Pau (ICIP)
- Anna Balaguer Soriano - Coordinadora del Eje de Género de la Fundación Mundubat
- Beatriz Gil – Coordinadora de la Fundación Mundubat en Colombia
- Arantza Larizgotia – Responsable de Acciones en el Norte, Eje de Género de la Fundación Mundubat
- Rubén Mantecón Agudo – Responsable de Incidencia Política de PBI Estado español
- Francesca Nugnes – Representante en Europa de PBI Colombia
- Vincent Vallies – Experto Internacional sobre Colombia, Paz y Derechos Humanos

Especialmente, la Misión valoró la situación de protección y seguridad, la apertura democrática así como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición. El enfoque de género fue central para la Misión. La Misión desde su comienzo asumió que la implementación no pasa solamente por la creación de las leyes y decretos necesarios, sino que era necesario valorar los cambios reales en la cotidianidad que vive la gente en zonas afectadas históricamente por el conflicto armado.

Además de estar en Bogotá, la Misión se desplazó tanto a territorios urbanos como rurales en Nariño (Tumaco), Valle del Cauca (Buenaventura), Cauca (La Elvira), Chocó (Quibdó) y Urabá (cuencas del Jiguamiandó, Curvaradó y Cacarica). Estas zonas tienen la particularidad de estar pobladas en su mayoría por población afrodescendiente y pueblos indígenas, de estar ubicadas en su mayoría en el litoral pacífico y de haber sido específicamente valorados por el Acuerdo de Paz por ser zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado. La Misión se entrevistó, entre otros, con:

- comunidades y organizaciones sociales, defensoras de Derechos Humanos, feministas y/o de mujeres y LGTBI del departamento de Nariño en Tumaco, del Valle del Cauca en Buenaventura, Chocó en Quibdó y del Urabá en la Cuenca del Jiguamiandó;
- organizaciones defensoras de Derechos Humanos, organizaciones feministas y/o de mujeres y LGTBI, movimientos sociales en Bogotá;
- autoridades colombianas civiles y militares locales, regionales y nacionales;
- excombatientes de las FARC-EP;
- gestor de paz del ELN;
- instituciones creadas en el marco de los acuerdos de paz;
- instituciones internacionales; y
- miembros del Cuerpo Diplomático.

Queremos agradecer enormemente a todas las personas que nos han dedicado una parte de su tiempo y en particular a las comunidades y organizaciones sociales que nos han dado su confianza a pesar de la situación de alto riesgo en la cual se encuentran.

Igualmente agradecemos a todas las personas y organizaciones que han hecho posible esta misión, apoyando, entre otras cosas, en lo logístico y con sus contactos en las regiones.

Este informe aborda primero el desarrollo de las medidas acordadas en el Acuerdo de Paz en cuanto al tema de Protección y Seguridad así como sobre el desmonte de los grupos criminales incluyendo los grupos sucesores del paramilitarismo. En un segundo momento, se centra en la apertura democrática, las condiciones tanto para el partido nacido del acuerdo de Paz – FARC, para los partidos de oposición, así como para posibles candidatos/as a las Circunscripciones Especiales para la Paz. En un tercer momento valorará los avances obtenidos en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Garantías de seguridad

La violencia política hoy en Colombia revierte particular importancia para la construcción de la paz puesto que las cifras son alarmantes y las garantías de seguridad fueron uno de los puntos clave durante las negociaciones de paz.

Según los datos del programa Somos Defensores, el total de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos se incrementó notablemente entre 2013 y 2014 pasando de 366 (1 al día) a 626 (1,7 al día). Estas cifras conocieron una ligera disminución en 2016 manteniéndose superiores a las cifras de 2012 o 2013 y en 2017 sufren un nuevo aumento. Los asesinatos igualmente han aumentado en estos dos últimos años, independientemente de la fuente de las cifras. Según Somos Defensores para 2016, en cuanto a autores materiales de las agresiones a personas defensoras de Derechos Humanos, encontramos que los grupos neoparamilitares son identificados como los presuntos responsables de 66% del total de las agresiones, del 84% de las amenazas y del 56% de los asesinatos. Sobre estos grupos existen variedad de análisis y denominaciones. El Estado colombiano niega la existencia del paramilitarismo y decidió clasificarles en dos categorías según su organización y capacidad militar: Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Armados Delincuentes (GAD). Las organizaciones del movimiento social – debido a las relaciones de estos grupos con miembros de la Fuerza Pública – los denominan paramilitares o neoparamilitares (este último para visibilizar los cambios que sufrieron tras el proceso de desmovilización parcial bajo la Ley 975 de 2005, pero con rasgos de continuidad). En el Acuerdo de Paz estos grupos se recogen como “grupos sucesores de los paramilitares”. Si bien la Misión no tuvo como cometido investigar sobre esta realidad, pudo escuchar testimonios de connivencia con la Fuerza Pública.⁹

Otra de las razones que nos hacen mostrar especial preocupación por este punto es el genocidio ocurrido contra el movimiento político colombiano Unión Patriótica (UP). Este partido surgió como una convergencia de fuerzas políticas a raíz del proceso de negociación adelantado a mediados de la década de 1980, entre el gobierno del presidente Belisario Betancur y el estado mayor de las FARC-EP. En 1984, y como fruto de esos diálogos, las partes pactaron varios compromisos sellados con la firma de los llamados “Acuerdos de La Uribe”. En ellos se estipuló el surgimiento de un movimiento de oposición como mecanismo para permitir que la guerrilla se incorporara paulatinamente a la vida legal del país. En 1984, se presentaron los primeros asesinatos y desapariciones forzadas. Posteriormente, según los y las líderes del grupo político fueron aproximadamente 5.000 las personas asesinadas, desaparecidas y torturadas, entre quienes se cuentan dos candidatos a la presidencia, ocho congresistas, cientos de alcaldes y concejales, y miles de activistas locales. Este genocidio está en la memoria colectiva y asegurar que no se va repetir era y es fundamental para la sostenibilidad del proceso de paz.

En este capítulo analizaremos en una primera parte la implementación legislativa para constatar en una segunda la situación actual real en los territorios.

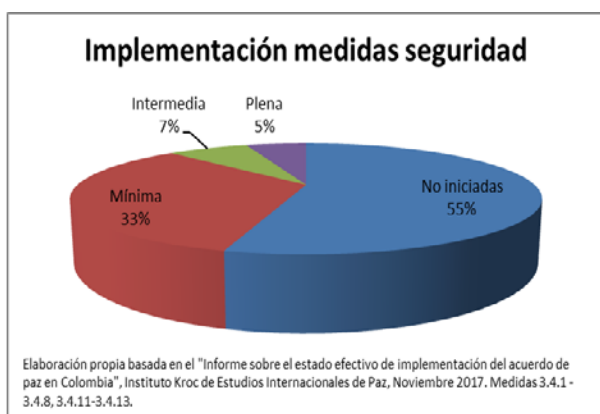
⁹ A lo largo del informe se hará referencia a estos grupos como neoparamilitares. Esta denominación no pretende desconocer realidades cambiantes y distintas dependiendo del grupo o de la región concernida.

a. Implementación legislativa

Después de arduos debates en la Habana, en particular sobre el tema del fenómeno paramilitar en Colombia, los equipos negociadores del gobierno colombiano y de las FARC-EP crearon toda una arquitectura de medidas para garantizar la seguridad tanto de integrantes de las FARC-EP que dejarían las armas, como para las comunidades, personas defensoras de derechos humanos o con liderazgo social, y para la ciudadanía en su conjunto. Teniendo en cuenta que la violencia en Colombia – más allá del conflicto armado - ha estado históricamente relacionada con el ejercicio de la política, los intereses económicos (tanto legales como ilegales) y la tenencia de la tierra, no era suficiente poner fin al conflicto armado entre Estado y FARC-EP para poner fin a la violencia. Las medidas acordadas fueron plasmadas en el punto 3 sobre el fin del conflicto, en concreto en su epígrafe 4:

*"Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo"*¹⁰.

Para lograr este cometido se incluyeron medidas como el Pacto Político Nacional, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, y las Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción.



Según la información del Instituto Kroc¹¹ las medidas de protección y seguridad sólo se han cumplido totalmente en un 5% (3 medidas de las 57 previstas), y en un 55% (31 medidas) ni se ha iniciado la implementación. Es decir, en un tema tan importante para la ciudadanía colombiana en su conjunto, y en particular para las personas con liderazgo social y ex combatientes, observamos que la implementación es mínima y pone en peligro uno de los pilares de cualquier proceso de

construcción de paz: las garantías de no repetición. De seguir así, la sostenibilidad del proceso de paz está en peligro.

¹⁰ "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", 24 de noviembre de 2016, Bogotá, p.77.

¹¹ "Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia", Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Noviembre 2017, Bogotá.

El Pacto Político Nacional y la prohibición del paramilitarismo.

La propuesta de un Pacto Político Nacional busca "*hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos/as para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo que irrumpen en la vida de los colombianos/as vulnerando los derechos humanos, afectando la convivencia y alterando las condiciones de seguridad que demanda la sociedad*". Conforme a sus compromisos el gobierno puso en marcha un proceso legislativo de prohibición del paramilitarismo y el 20 de septiembre de 2017 fue adoptado por el Congreso de la República un nuevo artículo en la Constitución colombiana para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y el uso de las armas por parte del Estado. Asimismo, prohíbe "*la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes*"¹². Cerca de 70 comunidades, organizaciones de derechos humanos y de mujeres, movimientos sociales y redes de la sociedad civil colombiana respaldaron este proyecto de ley considerándolo como un apoyo a las garantías de no repetición¹³. Sin embargo, tal y como mencionan las organizaciones en su pronunciamiento así como los testimonios escuchados por la Misión, hace falta mucho para que esta declaración de intención se haga realidad.

Por otra parte, el gobierno colombiano se comprometió a buscar medidas que puedan permitir un sometimiento a la justicia de los grupos sucesores del paramilitarismo, grupos neoparamilitares o bandas criminales. Por ello, el Ministro de Justicia y del Derecho presentó un proyecto de ley al Congreso de la República el 25 de octubre 2017¹⁴ para permitir el sometimiento colectivo de grupos delictivos. Este proyecto, muy controvertido en el seno del Congreso no alcanzó su proceso legislativo en el marco del procedimiento legislativo especial (Fast Track), ni le fue asignado ponente a la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, paso indispensable para el debate legislativo. Así que si bien las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia expresaron – a través de su comandante alias 'Otoniel' – su voluntad de acogimiento a la justicia a cambio de su entrega de armas, desmantelamiento y contar la verdad sobre sus apoyos (económicos, políticos y militares), no parece que este sea un escenario probable en un futuro cercano.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la elaboración de políticas públicas para el desmantelamiento de grupos neoparamilitares

El 3 de febrero de 2017 fue creada, por Decreto Ley, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) cuyo objeto es "*el diseño y el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo*"¹⁵.

¹² "Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 015 de 2017 Cámara, 04 de 2017 Senado", Gaceta del Congreso 813 o 807 del 20 de septiembre de 2017, Bogotá.

¹³ "La prohibición constitucional del paramilitarismo es garantía de no repetición", 29 de agosto del 2017, Bogotá.

¹⁴ "Proyecto de ley 14 de 2017 Senado por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia", Gaceta del Congreso 990 del 27 de octubre de 2017, Bogotá.

¹⁵ Decreto Ley N° 154 de 2017, Ministerio de Interior, 3 de febrero de 2017, Bogotá.

La CNGS está conformada por 15 personas. Si bien el artículo 2 parágrafo 3 del Decreto Ley 154 determina que "*en la conformación de la Comisión se promoverá la participación efectiva de las mujeres*", no hay posteriormente referencia expresa alguna a medidas afirmativas para asegurar esa participación efectiva. Al momento de escribir el informe, de los 9 altos cargos del Estado colombiano miembros de la CNGS, el 100% son hombres. En el equipo de personas expertas (3 personas) 1 es una mujer - Vilma Liliana Franco - y las 2 personas delegadas de las plataformas de Derechos Humanos son hombres. A estas 14 personas hay que añadir el nombramiento de una Directora en cabeza de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de los grupos criminales, incluyendo neoparamilitares. En definitiva, de las 15 personas que componen la CNGS, sólo 2 son mujeres (el 13%). De este modo, el mencionado parágrafo 3 del Art.2, para la implementación del enfoque de género en este mecanismo, ha caído en saco roto o mero anuncio de buenas intenciones.

En sus reuniones con autoridades colombianas, la CNGS y con las comunidades, la Misión pudo identificar dos dificultades importantes:

1.- Por una parte, las autoridades locales encontradas en Tumaco y Buenaventura parecen desconocer la existencia de la CNGS, sus funciones y la decisión de implementación de los planes piloto en estas dos ciudades. Igualmente las comunidades comentaron que no se habían dado espacios de socialización para explicarles el papel de la CNGS y sus canales de comunicación. Es importante que la CNGS no sea entendida como un ente aislado en Bogotá cuando los problemas de seguridad se encuentran en los territorios. Por ello sería necesario que la CNGS garantice una presencia territorial periódica.

2.- Por otro lado, sorprendió a la Misión la falta de visitas a las comunidades de la CNGS en su conjunto. En Tumaco, la Misión coincidió con la parte de la sociedad civil de la CNGS y parece que hasta ahora no se había realizado ninguna visita conjunta en territorios, a pesar de la urgencia en tomar medidas para la protección de las comunidades y el desmantelamiento de los grupos criminales incluyendo los grupos neoparamilitares¹⁶. La Misión recibió el argumento de que el gobierno colombiano alegaba falta de recursos para estas visitas. De hecho, los viajes a Tumaco del componente de la sociedad civil de la CNGS fueron financiados por recursos propios de las organizaciones sociales o fondos de la comunidad internacional.

Según Franklin Castañeda, Presidente del Comité de Solidaridad con Presos Políticos y representante en la CNGS de la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos (CCEEU)¹⁷, las tareas principales de la CNGS deberían ser: primero, el diseño de un plan de trabajo para el desmonte de las estructuras sucesoras del paramilitarismo y, segundo, el seguimiento a una política de rendición de cuentas sobre la ejecución de ese plan¹⁸. Al momento de redactar este informe, la CNGS – 10 meses después de su conformación – no ha elaborado un plan de trabajo que permita vislumbrar avances cercanos para la creación de políticas públicas para el desmonte de estas estructuras criminales. Por el contrario parece estar enfrascada en un debate sobre la naturaleza de los "grupos criminales" y sobre las cifras de asesinatos a personas defensoras de Derechos Humanos. Más allá de estos debates, es fundamental que la CNGS tome acciones y pasos concretos.

¹⁶ Otras autoridades nacionales como la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos sí habían realizado visitas.

¹⁷ Plataforma de Derechos Humanos que reúne a 269 organizaciones sociales de todo el país.

¹⁸ "Erradicar el paramilitarismo, una labor de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad", @Hacemosmemoria, 12 de julio de 2017.

El gobierno colombiano y la CNGS decretaron la creación de dos planes pilotos, uno para Buenaventura y otro para Tumaco, debido a la grave situación de seguridad y violaciones a los derechos humanos en estas ciudades. Si bien más adelante evaluaremos los impactos de estos planes en el día a día de la gente, es importante señalar que estos planes han sido abordados militarmente a pesar de que se insistió en la necesidad de planes integrales. Por otra parte, cabe subrayar que miembros de la Fuerza Pública local desconocían la existencia de tales planes pilotos así como de la misma CNGS.

Otras medidas

El 16 de junio de 2017, se creó el **Cuerpo de Élite de la Policía Nacional** de 1.088 miembros. De estos 1.088, 150 conforman una unidad de reacción inmediata y 120 se encargan de las investigaciones. El Cuerpo de Élite está conformado en su gran mayoría (778 miembros) por integrantes de cuerpos de operaciones especiales ya existentes: 'Operación Agamenón', 'Operación Aquiles', 'Operación Atenea', 'Operación Esparta', 'Operación Poseidón', las cuales no han obtenido resultados contundentes. Esto no da buenas expectativas para posibles resultados de este 'nuevo' Cuerpo de Élite. Cabe destacar que a pesar de la premura, este Cuerpo de Elite fue creado a 7 meses de la firma del Acuerdo de Paz y más de 4 meses después de la conformación de la CNGS.

El nuevo **Sistema de Prevención y Alerta** previsto en el Acuerdo no ha sido implementado todavía. A penas el 23 de noviembre, a pesar de la urgencia de este sistema, el Ministerio del Interior publicó un borrador de decreto en su página web abriendo un proceso de consulta con la ciudadanía. Debido a las deficiencias del sistema actual¹⁹, se debería dar a la Defensoría del Pueblo autonomía y recursos para el sistema de Alertas Tempranas. Para el Defensor Nacional la creación de este nuevo sistema es fundamental ya que en la actualidad considera que el gobierno colombiano no ha reaccionado de forma adecuado a los informes de riesgo. En su informe de riesgo del 30 de marzo de 2017, el Defensor Nacional es contundente al hablar de "*la respuesta inadecuada o tardía frente a las advertencias efectuadas sobre los riesgos que enfrentan los defensores y defensoras de derechos humanos*", e insiste en afirmar que los "*informes de riesgo y notas de seguimiento no son atendidos con celeridad y suficiencia*" por parte de las entidades con responsabilidad.

La **Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento** de los grupos criminales incluyendo los grupos neoparamilitares, debe aportar al "*desmantelamiento de las organizaciones que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo*" y a su vez garantizar "*la no repetición del fenómeno paramilitar*". Esta unidad fue creada por Decreto Ley 898 del Ministerio de Justicia y del Derecho el 29 de mayo 2017. Resaltamos de nuevo que a pesar de la urgencia, el gobierno demoró 6 meses desde la ratificación del Acuerdo por el Congreso para emitir este Decreto. Sólo recientemente, el día el 27 de noviembre fue nombrada su Directora por el Fiscal General de la Nación de una terna propuesta el 9 de noviembre por el Comité de Escogencia. Este nombramiento se realiza un año después de la ratificación del Acuerdo de Paz por el Congreso de la República. Además, actualmente la Unidad Especial de Investigación no parece funcionar para cumplir los objetivos pensados en el Acuerdo de Paz, sino que funciona como una unidad de apoyo a las seccionales de la Fiscalía, práctica algunas pruebas a solicitud o en coordinación con otros fiscales,

¹⁹ En el sistema actual, la Defensoría del Pueblo emite un Informe de Riesgo que es valorado posteriormente por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) que decide si se emite una alerta temprana, la cual debería conllevar acciones por parte del gobierno colombiano.

participa de investigaciones puntuales pero no busca el verdadero desmantelamiento de estos grupos.

Es importante señalar que el decreto hace énfasis en el enfoque diferencial y de género. En su artículo 4, de principios orientadores, especifica en el subpunto

5. *Enfoque diferencial y de género.* En el cumplimiento de su mandato, la Unidad Especial de Investigación debe reconocer la existencia de poblaciones con características particulares en razón a su edad, sexo, identidad de género, orientación sexual, convicciones religiosas, raza, etnia, situación de discapacidad para garantizar el efectivo acceso a la justicia de estas poblaciones.

2 que las medidas tomadas "*deben garantizar una justicia efectiva en casos de violencia de género*" e incluye un subpunto 5 específico de "*Enfoque diferencial de género*". De la misma forma, el artículo 2 sobre conformación de la Unidad, especifica que en sus grupos de trabajo se promoverá la "*participación efectiva de las mujeres*". En cuanto a los criterios de priorización de casos (art. 22) el decreto concluye asegurando que se "*dará prioridad a casos que versen sobre agresiones a mujeres, niños, niñas y adolescentes y población LGBTI*". Se espera que estos lineamientos sean efectivamente aplicados.

A las organizaciones de derechos humanos, de mujeres y movimientos sociales les preocupa la posible falta de autonomía de la nueva Unidad frente al Fiscal General de la Nación. En su intervención ciudadana frente a la Corte Constitucional, varias organizaciones destacaron que "*para desarrollar su objeto y cumplir el mandato que le fue asignado, la Unidad Especial debe contar con la autonomía, la independencia y la imparcialidad respecto de la propia entidad a la que pertenece y de otras ramas del poder público*". En el Decreto Ley, esa autonomía podría ser puesta en peligro y el trabajo de la Unidad podría verse sujeto al poder y decisiones del Fiscal General de la Nación. Si bien la Unidad pertenece a la estructura de la Fiscalía General, su autonomía es necesaria, más aun teniendo en cuenta los datos de impunidad actual de los crímenes, tales como las agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos. Es importante que esta Unidad pueda funcionar, como estaba previsto, con un cierto nivel de autonomía frente al Fiscal General de la Nación, tanto en su funcionamiento (selección del personal de la Unidad) y decisión sobre líneas estratégicas de investigación y de sus prioridades, así como a nivel presupuestal. Además preocupa que la Unidad Especial se vea orientada a investigar casos de violaciones en contra de personas defensoras (para lo cual ya existe la Unidad de Derechos Humanos dentro de la Fiscalía) y no tanto para cumplir con los objetivos marcados en el Acuerdo sobre *el desmantelamiento de las estructuras paramilitares*. Las organizaciones sociales han expresado su preocupación frente a la posible duplicación de tareas y falta de avances reales. Al 30 de noviembre, la Corte Constitucional todavía no se ha pronunciado sobre el Decreto Ley.

Uno de los criterios territoriales para priorizar los casos que llevará esta Unidad incluye la "*capacidad institucional de la Fiscalía General de la Nación en los municipios*". Este criterio es preocupante ya que las zonas rurales visitadas por la Misión han sido abandonadas históricamente por el Estado. La Unidad debería llenar el vacío existente en estos territorios y no depender, por tanto, de la capacidad instalada.

La Unión Europea (el Acuerdo de Paz prevé que cumpla un papel de acompañamiento a esta Unidad), así como los países que aportarán recursos financieros, deben asegurarse del buen funcionamiento de la Unidad y exigirle resultados concretos que permitan vislumbrar una estrategia de desmantelamiento de los grupos neoparamilitares, principal amenaza para las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunidades y excombatientes.

b. La realidad en los territorios

En su visita a las regiones (Buenaventura, Quibdó, Tumaco y Jiguamiandó) la Misión ha podido constatar que la situación de las comunidades no ha ido mejorando en cuanto a la seguridad. En las diferentes zonas visitadas, la Misión se reunió con un amplio número de representantes de comunidades y Consejos Comunitarios. Hay unanimidad en afirmar que no se dieron combates entre el Ejército colombiano y las FARC-EP durante la fase de concentración y reconocen como positiva la dejación de armas por parte del grupo insurgente. Sin embargo, están viviendo en sus territorios la llegada de nuevos actores, grupos sucesores del paramilitarismo, bandas dedicadas al tráfico de drogas o a la protección de las rutas para su exportación, guerrilla del ELN y disidencias de las FARC-EP. La llegada de estos actores ha tenido impactos muy negativos en cuanto a la seguridad de las comunidades, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. No entienden cómo es posible que el gobierno colombiano no haya tomado las medidas necesarias para llenar el vacío tras la salida de las FARC-EP de los territorios que controlaban. Esta sorpresa fue expresada igualmente en reuniones, tanto con instituciones nacionales, como internacionales y con el cuerpo diplomático.

En **Tumaco** la Misión se reunió con mujeres y hombres pertenecientes a diferentes grupos étnico-territoriales de la región. *"En las comunidades, hay más temores hoy que ayer"* comentó a la Misión una mujer de la zona de Los Robles (Tumaco) y añadió *"ahora no podemos salir después de las 6 de la noche por temor"*. Se refería a la presencia de actores armados que declaran toques de queda y reclutan niños y niñas. Líderes campesinos/as denuncian que esta presencia de grupos armados ilegales se da a pesar de la cercanía de 2 bases militares y que no hay enfrentamientos entre la Fuerza Pública y grupos neoparamilitares. Es evidente que mucha de la violencia en Tumaco está relacionada con el narcotráfico, pero la gente se pregunta *"han mandado tantos militares... ¿Qué hacen?"*. Las comunidades denunciaron la existencia de 'fronteras invisibles' tanto en el campo como en la ciudad impuestas por los grupos armados vulnerando el derecho a la libre movilidad y poniendo en riesgo a quien necesita atravesarlas para ir a trabajar, al hospital o por cualquier otra necesidad. Entre enero y julio de 2017, según el registro del Observatorio de Derechos Humanos de la Alcaldía de Tumaco, en este municipio han ocurrido 111 asesinatos.²⁰

"El pie de fuerza aumentó y va a seguir aumentando, pero esa no es la solución. Puede ser parte de ella, pero no es la solución"

Arnulfo Mina, vicario de la diócesis de Tumaco
Tomado de El Espectador – Colombia2020 del 12 de noviembre 2017

Las mujeres se sienten particularmente afectadas por el control ejercido por los grupos en los barrios puesto que no pueden llevar a cabo sus actividades económicas. Además, temen por el reclutamiento forzoso de sus hijos/as y esposos así como por la integridad física de sus hijas (incluyendo menores de edad) que a menudo son objeto de violencia sexual por parte de narcotraficantes y miembros de grupos armados ilegales. Asimismo, algunas mujeres declaran ser tildadas de "chismosas" por parte de quienes ejercen control en los barrios (alrededor de 12 grupos de 5/6 personas ejerciendo control territorial en casi la totalidad de los barrios de la ciudad). Frente a la pregunta de si el Estado había dado respuesta a esta situación, las mujeres declararon que varias habían tenido o tenían medidas de protección otorgadas por la UNP, pero que estas medidas no sólo

²⁰ Revista Noche y Niebla, nº55, CINEP, 29 de septiembre 2017, Bogotá.

no eran eficaces sino que les exponían a mayor riesgo, además de carecer de un enfoque diferencial. Por ejemplo a algunas se les entregó un chaleco antibala que las hace aún más reconocibles dentro del barrio y, en vez de protegerlas, aumenta su riesgo. Asimismo, declararon no haber podido acceder a ningún programa de acompañamiento psicosocial a pesar de haber sido víctimas repetidamente de amenazas y agresiones.

En **Buenaventura** se presentan situaciones similares, añadidas a los intereses económicos asociados con el malecón turístico y la ampliación del puerto comercial. Las comunidades entrevistadas, así como los organismos de control, mencionaron un aumento en los últimos meses del fenómeno de desaparición forzada en esta ciudad portuaria así como el miedo a denunciar, en particular las violencias contra las mujeres. En las comunas se mantienen actores armados, relacionados con el paramilitarismo, que controlan la gasolina, la venta de alimentos y el tráfico en el puerto. Para las personas lideresas entrevistadas, los acuerdos de la Habana “*son buenos pero no se cumplen*”. En Buenaventura se sigue violando, matando y desapareciendo a las personas. El temor sigue siendo el mismo que antes del Acuerdo de Paz, no parece haber cambiado nada en Buenaventura a pesar de los anuncios gubernamentales y de la militarización de la ciudad. Las comunidades no se han quedado de brazos cruzados: convocaron un paro multitudinario (ver capítulo siguiente) y delimitaron el Espacio Humanitario de Puente Nayero, donde lograron expulsar a los neoparamilitares y tumbar la casa de pique²¹ que allí existía existían, entre otros. Las mujeres comentaron que están particularmente afectadas por la falta de empleo, los problemas de salud, de educación y un alto nivel de violencia de género que se exacerbó con el conflicto armado, incluyendo los feminicidios.

"Hacer ese puerto supuso cientos de asesinatos y de desaparecidos. No se sabe cuántas familias quedaron debajo"

Lideresa afrocolombiana en Buenaventura

En ninguna de estas dos ciudades el anuncio por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el gobierno colombiano de la implementación de planes piloto ha significado alguna mejora para la población.

Las respuestas de las autoridades militares en estos municipios fueron muy preocupantes. En Buenaventura, el comandante de Infantería de Marina negaba que la situación de las comunidades en las zonas rurales y fluviales como las del **río San Juan**, fuera arriesgada. Organismos como la Defensoría del Pueblo o instituciones internacionales como ACNUR advirtieron, por el contrario, del alto nivel de riesgo que se vive en estas zonas. Las personas de la comunidad de Cabeceras del Río San Juan, desplazadas en el Coliseo de Buenaventura, contaron a la Misión de la presencia de actores armados como grupos neoparamilitares y la guerrilla del ELN, de la situación de combates en la zona, de la presencia de minas antipersona y del alto riesgo que viven cada día. Por ello, se desplazaron hacia Buenaventura. La negación de esta situación por parte de las autoridades y su falta de acciones para brindar la protección necesaria crea desconfianza en las comunidades.

En Quibdó, tanto la Defensoría del Pueblo como las comunidades del **Chocó**, constatan que el gobierno no fue capaz de controlar la reconfiguración territorial de nuevos grupos armados al salir las FARC-EP de los territorios y mencionan la presencia tanto de grupos neoparamilitares como del ELN. Testimonios recibidos por la Misión consideran que varias personas exmiembros de las FARC-EP,

²¹ Las casas de pique son casas de madera donde los paramilitares llevaban a las personas que retenían para torturarlas, cortarlas en pedazos antes de echar estos pedazos al mar. Evidentemente el vecindario escuchaba los gritos de las personas torturadas. Con ello sembraban terror.

están ahora en el ELN y siguen haciendo presencia en ciertos territorios y amenazando a las comunidades. Según las y los excombatientes de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)²² entrevistadas, estas personas no eran de la estructura militar sino que eran empleados puntualmente y por lo tanto no fueron incluidos en el Acuerdo de Paz actuando ahora para otros grupos presentes en la zona.

Las comunidades expresaron a la Misión la falta de programas de pedagogía para la paz. Las mujeres dijeron que a los grupos neoparamilitares el gobierno no les da importancia pero son los grupos que más estragos causan porque están involucrados con las drogas y porque utilizan a los hijos e hijas de las mujeres víctimas para incorporarlos en sus grupos. Pasan de ser víctimas a victimarios. Esto provoca como consecuencia que las madres sean señaladas, amenazadas y estigmatizadas. Así, numerosas mujeres se desplazan dentro de la misma ciudad para escapar de este riesgo. Los registros de desplazamiento interurbano están en general subvalorados. Frente a la violencia sexual sigue habiendo temor a denunciar por miedo a la estigmatización. Las mujeres temen que hasta sus maridos las rechacen por ello. De este modo, se sigue dando un subregistro muy alto de las violencias contra las mujeres, en especial contra las mujeres indígenas.

Las comunidades de la **Cuenca del Jiguamiando, Curbaradó, La Larga-Tumaradó y Cacarica** viven actualmente en zozobra casi permanente. Tanto las Autodefensas Gaitanistas de Colombia como la guerrilla del ELN están aprovechando la salida de la zona de las FARC-EP para ampliar su territorio de influencia. Esto se traduce en presiones a la comunidad, acusaciones a sus líderes/sas, ofertas de pago a jóvenes para que se vinculen a los grupos, creación de redes de informantes, listas de personas a asesinar, falta de respeto y reconocimiento de las Zonas Humanitarias y de Biodiversidad – herramientas de las comunidades para proteger su vida y su territorio²³ en medio del conflicto armado. Mientras la redacción y el lanzamiento del informe dos líderes de estas comunidades fueron asesinados:

- El día 26 de noviembre fue asesinado el reclamante de tierras Mario Castaño Bravo, integrante del consejo comunitario de La Larga Tumaradó²⁴. A las 7 pm, hombres armados entraron en su finca La Florida donde, en presencia de su familia, le dispararon por lo menos siete veces. Hace una semana, el líder había participado en la instalación del derecho fundamental a la consulta previa para la reparación colectiva de la comunidad y había participado en la construcción de una demanda de restitución de tierras que será presentada en los próximos días²⁵.
- El día 8 de diciembre fue asesinado el líder reclamante de tierras Hernán Bedoya, de las comunidades de Pedeguita y Mancilla. Hernán iba en dirección hacia su vivienda,

²² El proceso de desmovilización de integrantes de las FARC-EP ha seguido ciertos pasos. El 26 de septiembre 2016, después del anuncio del cese bilateral de hostilidades al fuego y de la firma del primer acuerdo, las FARC-EP empezaron a movilizarse hacia Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN). El 1 de agosto de 2017 las Zonas y Puntos Veredales se convirtieron en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Los Espacios servirán para capacitar a integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria.

²³ Las Zonas Humanitarias son una iniciativa comunitaria para poder seguir resistiendo en el territorio a pesar del asedio del conflicto armado. Para lograr este objetivo, los miembros delimitan y visibilizan las zonas en las que están viviendo y prohíben la entrada a cualquier actor armado ya sea legal o ilegal. Las Zonas Humanitarias aplican el principio humanitario de distinción entre combatientes y no combatientes y exigen la protección que cobija a la población civil cuando se presentan conflictos armados sin carácter internacional. Por ello las zonas humanitarias han tenido el respaldo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del 15 de marzo del 2005 en el caso de las comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Las Zonas de Biodiversidad – por su parte - buscan tanto la protección de las comunidades como la conservación del medioambiente y la biodiversidad de estas cuencas en concordancia con el espíritu de la Ley 70 de 1993. Igualmente esas Zonas de Biodiversidad buscan el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en 1992 durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (Brasil).

²⁴ También integrante de la Asociación Familias de los Consejos Comunitarios de Curvaradó, Jiguamiandó, La Larga Tumaradó, Pedeguita y Mancilla (AFLICOC) e integrante de la red Comunidades Construyendo Paz en los Territorios (CONPAZ).

²⁵ “Asesinan al líder Mario Castaño Bravo, integrante de Conpaz en Chocó”, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 26 de noviembre de 2017, Bogotá.

movilizándose en un caballo, cuando dos neoparamilitares de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC, le dispararon 14 veces, con arma de fuego 9 milímetros, provocando inmediatamente su muerte. El líder reclamante de tierras, propietario de la Zona de Biodiversidad Mi Tierra, ubicada en el consejo local de Bijao Onofre, territorio colectivo de Pedeguita y Mancilla, se había opuesto a la implementación de los proyectos agroindustriales financiados con recursos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y ejecutados por La Sociedad Anónima denominada Asociación Agropecuaria Campesina AGROMAR S.A.²⁶.

Las comunidades han denunciado la connivencia de los grupos neoparamilitares con la Fuerza Pública y sectores empresariales. El Estado colombiano no está dando respuesta a esta situación que coloca a las comunidades en un escenario de confrontación armada entre ELN y neoparamilitares exponiéndose a los riesgos que devienen de los combates y de prácticas que están volviendo a ocurrir, como la siembra de minas antipersona. De hecho, mientras se redactaba este informe varios pobladores tuvieron que desplazarse por combates entre estos grupos armados.

Asimismo desde el 14 de octubre²⁷ estas comunidades pidieron que se les abriera un espacio de interlocución con la mesa de negociaciones de Quito para poder exigir el cumplimiento de las zonas humanitarias por parte del ELN así como el cumplimiento por parte del Estado colombiano de sus promesas de protección y seguridad; solicitud que hasta el 30 de noviembre no había sido atendida.

Estos testimonios confirman los recientes informes que han sido publicados sobre la situación de líderes (mujeres y hombres), personas defensoras de derechos humanos y del medioambiente. Si bien las cifras son diferentes según la fuente, todas ellas son de alta preocupación. La **Defensoría del Pueblo** – institución estatal colombiana con presencia territorial- afirma que desde enero de 2016 fueron asesinadas más de 200 personas defensoras de derechos humanos y con liderazgo social. La **Confederación Comunal Nacional** por su parte, ha sistematizado el asesinato de más de 120 líderes comunales durante lo que va de 2017. La **Agencia de Naciones Unidas para las personas Refugiadas** (ACNUR) reconoce para el año 2017 "*las muertes de 78 líderes y miembros de organizaciones sociales (...), y al menos 13 sospechas de asesinatos*"²⁸. De acuerdo con la revista Noche y Niebla n°55 del **CINEP**, "*comparado con el primer semestre de 2016, este periodo de 2017 registra un incremento de 26% respecto a victimizaciones cometidas por paramilitares*". La organización Indígena OPIAC denuncia el asesinato de 40 indígenas desde la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. En cuanto a los ataques en contra de mujeres Defensoras de Derechos Humanos, según los informes del Programa Somos Defensores, en los últimos años las mujeres han representado entre el 23 y 40% de las víctimas de agresiones a personas defensoras de derechos humanos. Uno de los datos preocupantes es el aumento de asesinatos a mujeres defensoras. Efectivamente, durante el primer semestre de 2017 fueron asesinadas 7 defensoras de derechos humanos. Es decir, en 6 meses fueron asesinadas tantas defensoras como en todo el año 2012, 2014, 2015 o 2016.

Todo lo anterior es una clara muestra de la falta total de garantías de seguridad para personas defensoras de derechos humanos y comunidades rurales a pesar de ser una condición necesaria para afianzar la construcción de paz y la convivencia. Así ha sido alertado a lo largo de los últimos meses por diferentes organismos nacionales e internacionales.

²⁶ "Asesinado líder Hernán Bedoya", Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 8 de diciembre de 2017, Bogotá

²⁷ "ELN desconoce Zona Humanitaria", Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 14 de octubre de 2017, Bogotá.

²⁸ "ACNUR se muestra preocupado por el incremento en los asesinatos de líderes comunitarios en Colombia", ACNUR, 17 de noviembre de 2017, Bogotá.

Como las muertes no son sólo cifras, en memoria, queremos nombrar unas personas asesinadas durante la preparación de la misión y la redacción del informe:

Albert Martínez Solarte de 41 años de edad había sido reportado como desaparecido, después de que unos sujetos lo sacaran de su finca. Una semana después (el 15 de noviembre) apareció muerto con varios impactos de bala en su cuerpo en zona rural del municipio de Cajibío, en Cauca. Martínez hacía parte del movimiento político y social de Marcha Patriótica.

El líder comunitario **José Jair Cortés** fue asesinado el 17 de octubre en una zona rural del municipio de Tumaco. Tenía amenazas de varios días antes. El Consejo Comunitario lo denunció ante las autoridades competentes 20 días antes.

El Gobernador Indígena y docente de su comunidad **Aulio Isarama Forastero** fue asesinado por el Frente de Guerra Occidental Omar Gómez del ELN el 24 de octubre.

Luz Jenny Montaña, de 48 años de edad, fue asesinada el 12 de noviembre cuando varios desconocidos dispararon en su vivienda, en la zona urbana de Tumaco. Formaba parte de la Junta de Acción Comunal de su sector e integraba las asociaciones religiosas del Divino Niño y Jesús Nazareno, desde donde se estaba exigiendo la protección a los líderes sociales del país.

El pasado 2 de noviembre, en el caserío El Palmar, jurisdicción de Dagua (Valle del Cauca) fue hallado el cuerpo sin vida del afrodescendiente **Jefferson Pretel**, integrante del Consejo Comunitario de Cabeceras, ubicado en la subregión geográfica del Bajo San Juan, Chocó.

Y podríamos nombrar muchas más personas asesinadas este año: **Carlos Augusto Panesso** (líder LGTBI), **Bernardo Cuero Bravo** (líder afrodescendiente), **Eugenio Renteía Martínez** (Comité Paro Cívico en Chocó), **Narda Barchilón** (lideresa en Arauca), **Segundo Víctor Castillo** (Movimiento Social de Tumaco), **Efren Santos** (líder afrodescendiente Chocó),...

De forma insistente las comunidades expresaron sus temores y repetían "**Nos sentimos solos**". Este sentimiento desolador fue igualmente el que pudimos escuchar de las y los excombatientes de las FARC-EP en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) visitados (la Variante – Nariño y La Elvira – Cauca). Al igual que las comunidades visitadas, las/os excombatientes consideran que el gobierno colombiano no ha cumplido con sus compromisos en términos de seguridad. Los grupos neoparamilitares representan su mayor amenaza y están cercando los ETCR. El 20 de octubre, el informe entregado por la FARC a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) sistematiza el asesinato de 25 excombatientes y 11 de sus familiares²⁹. La cifra ha ido en aumento: el último asesinato conocido de un excombatiente fue el 12 de noviembre en el departamento de Antioquia cuando Dalaidier de Jesús Vásquez fue asesinado por dos hombres que le dispararon desde una moto. Frente a esta realidad sorprende el silencio y la aparente apatía del gobierno colombiano.

²⁹ Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común reportan afectaciones a la vida de 24 excombatientes, 1 preso y 11 familiares de integrantes de las FARC-EP. CSIVI FARC "Violaciones a derechos humanos a integrantes de FARC EP. Noviembre de 2016 - Octubre de 2017" Listado recibido el 20 de octubre de 2017. Tomado del Informe del Insituto Kroc.

c. Conclusión

La Misión está convencida de que el gobierno colombiano y el Estado en su conjunto no están generando las garantías necesarias para vivir en tranquilidad en los territorios. La esperanza de que el Acuerdo de Paz traiga cambios reales positivos no se cumple.

Las garantías de seguridad para las comunidades, las personas defensoras de Derechos Humanos, las personas con liderazgo social es indispensable para permitir cambios reales y una construcción de una paz sostenible; una paz que permita a cada persona vivir en su territorio en condiciones de tranquilidad y dignidad.

Las garantías de seguridad para las y los excombatientes son una parte fundamental para asegurar el desarrollo del proceso de construcción de paz. Es hora de construir la paz pasando de las palabras a los hechos. Además esta situación de peligro en los territorios es un mensaje muy negativo para la mesa de negociación de Quito, es un incentivo para que las y los excombatientes de las FARC-EP decidan buscar formas de autoprotección y de que regresen a las armas. En definitiva una garantía para que la paz no exista en las comunidades rurales, afrodescendientes y resguardos indígenas.

Garantías de participación política y reincorporación de excombatientes

En el apartado 2 del Acuerdo de Paz se contempla la adopción de varias medidas destinadas a asegurar una *"apertura democrática para construir la paz"*. En ese sentido, se expone la necesidad de garantías para la participación y la inclusión política, de promover un estatuto de la oposición y de sacar las armas de la política. En el apartado 3, por otra parte, se asegura que *"el tránsito de las FARC-EP, de organización en armas a un nuevo partido o movimiento político legal, que goce de los derechos y cumpla con las obligaciones y deberes propios del orden constitucional, es una condición necesaria para el fin del conflicto armado, la construcción de una paz estable y duradera y, en general, para el fortalecimiento de la democracia en Colombia"*. Es necesario resaltar que en el Acuerdo de Paz se entiende la participación política más allá de la existencia y garantías para partidos políticos. Es decir, incluye la participación de las organizaciones y movimientos sociales a través el fortalecimiento de espacios de participación y la existencia de garantías para el ejercicio de la protesta social pacífica.

"La construcción de la paz requiere además de la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público, y en particular en la implementación del presente Acuerdo. Eso supone, por una parte, el fortalecimiento de las garantías y las capacidades para que los ciudadanos y ciudadanas, asociados en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos, desarrollen sus actividades y de esa manera contribuyan a la expresión de los intereses de una sociedad pluralista y multicultural por diferentes medios, incluyendo la protesta social."

De forma acertada, el Acuerdo de Paz insiste en la necesidad de tomar en consideración que las mujeres *"enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social"*.

a. Garantías para la oposición política

El **Estatuto de la Oposición Política** fue aprobado por ley en abril de 2017 ante el Congreso de la República junto con "algunos derechos a las organizaciones políticas independientes"³⁰, conforme a lo previsto en el Acuerdo de Paz. Se considera que éste es un gran paso para la democracia colombiana. Mediante esta ley (actualmente a la espera de control constitucional) se aseguran derechos a los partidos en la oposición al gobierno. Estos derechos incluyen una financiación adicional para ejercer sus actividades, el desarrollo del derecho de réplica, un mayor acceso a los medios de comunicación del Estado y los medios televisivos y radiales, entre otros. Además se crea la "Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición", encargada de

³⁰ Gaceta del Congreso de la Republica, N° 266 25 de abril 2017, Bogotá.

velar para el cumplimiento de los derechos anteriormente mencionados. Sin duda, este es un avance importante en Colombia puesto que los derechos a la oposición estaban contemplados en la Constitución de 1991 pero no habían sido refrendados por una ley en el Congreso.

En cuanto a la **reincorporación política**, es necesario señalar que conforme a lo acordado, las FARC-EP escogieron, en enero de 2017, 3 voceros para participar en la discusión de los proyectos legislativos correspondientes al Acuerdo de Paz en la Cámara de Representantes y Senado. En su proceso de transición hacia la vida civil, la anterior guerrilla creó durante su congreso de agosto 2017

"Nuestra única arma ahora es la palabra"
Fuerza Alternativa
Revolucionaria del Común

el partido político "**Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común**". El 31 de octubre de 2017, el Consejo Nacional Electoral³¹ reconoció en plenaria la personería jurídica del nuevo partido³². La Dirección Nacional colegiada está formada por 111 miembros de los cuales 26 son mujeres

(el 23%). El Consejo Político Nacional – órgano superior del nuevo partido – está compuesto por 15 miembros y 4 son mujeres (27%). El Consejo Político Nacional de la FARC nombró candidatos tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas. Para la vicepresidencia es candidata una mujer. En los 5 primeros renglones de su listado para el Senado 2 son mujeres, si bien no hay representación femenina entre los 5 primeros candidatos para la Cámara de Representantes³³.

Cabe mencionar por otro lado que uno de los compromisos para una mayor inclusión de las mujeres en la política era la dotación de recursos para su propia formación; hasta la fecha no se han desarrollado programas estatales dirigidos a las mujeres excombatientes para fomentar su participación política.

El texto del Acuerdo de Paz garantiza para la nueva formación política un mínimo de 5 curules para el Senado y 5 para la Cámara de Representantes. El acto legislativo 01 de 2017 que da nacimiento a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) especifica en su artículo transitorio 20 que "*la imposición de cualquier sanción en la JEP no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política*"³⁴. La Corte Constitucional en su labor de revisión consideró la existencia de un vacío legal y – sin resolver el fondo – decidió que los propios magistrados de la JEP deberán evaluar si las sanciones (incluyendo posibles medidas de restricción de libertad) serán compatibles con

"En este momento se está discutiendo, o algunas personas están discutiendo porque eso es algo que se acordó, si las Farc pueden ir al Congreso o no, si no pueden entonces para qué entregaron las armas, es un compromiso de Estado, es la palabra del Estado"

Juan Manuel Santos, Presidente de la República
Ceremonia de entrega del premio de Chatham House
Londres, noviembre 2017

"actividades económicas, sociales y políticas" de las personas excombatientes. Incluso se llegó a proponer que las personas candidatas por la FARC tendrían que pasar primero por la JEP. Todo este debate ha generado una polémica tanto en el Congreso como en el escenario público, sobre si la participación política de los miembros del nuevo partido está sujeta a las decisiones de la JEP. El texto finalmente aprobado el 29 de noviembre acoge lo propuesto por la Corte Constitucional definiendo en el artículo 31 numeral 2.d que "*corresponde a la Jurisdicción Especial para la Paz*

³¹ Entidad estatal encargada de "regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatas; ejercer vigilancia y control de la Organización Electoral y velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías". <http://www.cne.gov.co/cne/>.

³² Comunicado de prensa 143, CNE, 31 de octubre de 2017, Bogotá..

³³ Comunicado: Anuncio de candidaturas 2018, FARC.

³⁴ Gaceta del Congreso 153, 21 de Marzo de 2017, Bogotá.

*determinar la compatibilidad entre la ejecución de la condena y la participación en política*³⁵. Todavía falta que la Corte Constitucional revise el texto antes de su aprobación final. Esos debates tuvieron como consecuencia la sensación – en el seno del nuevo partido – de inseguridad política. A ésta se suma la inseguridad física mencionada en el capítulo anterior.

El Instituto Kroc considera que de las 10 medidas previstas para ofrecer garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política (punto 2.1.2.2 del Acuerdo de Paz), ninguna fue implementada, 7 no fueron ni iniciadas y 3 tienen una implementación mínima. El mismo informe recoge que del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (punto 3.4.7), de 22 medidas aprobadas, sólo 3 fueron implementadas completamente (14%), 2 tienen una implementación intermedia (9%), 9 tienen implementación mínima (41%) y 8 no han sido iniciadas (36%).

Además de esta inseguridad física y política, existe en la actualidad una gran incertidumbre en las y los excombatientes en cuanto a su **seguridad jurídica**. Esta supone la base de cualquier actividad social, económica o política. Efectivamente, la Misión fue informada de varios casos de excombatientes que a pesar de tener sus certificados de amnistía o indulto habían sido detenidos y arrestados en las regiones. El propio Ministerio de Justicia reconoció que el levantamiento de las órdenes de captura no llegaba rápidamente al nivel territorial y esto generaba sensaciones de inseguridad jurídica. Aparentemente, se creó recientemente una mesa técnica para resolver este problema. Este hecho es recalcado por Jean Arnault - Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia- en un foro organizado por El Espectador: *“La falta de actualización de las bases de datos de la Policía, de la Procuraduría y del Sistema Judicial lleva a que miembros de las FARC certificados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz están todavía detenidos por la Policía Nacional, tienen dificultades para acceder al sistema bancario o firmar contratos con el Estado.”*³⁶

Por otra parte, La Ley de Amnistía e Indulto aprobada el pasado diciembre de 2016 y prevista para ser implementada en dos meses, todavía no ha cumplido todo su cometido. Si bien cerca 3.000 presos de las FARC han sido amnistiados, indultados o puestos en libertad condicional, quedan encarcelados 726. La Misión ha recibido críticas hacia ciertos/as jueces encargados de resolver las solicitudes de amnistía, sobre interpretaciones de la misma bajo criterios más políticos que judiciales, que están impidiendo la liberación de estas personas.

El 17 de mayo de 2017 fue presentado por el Ministro del Interior un proyecto de ley al Congreso de **"reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera"** conforme a lo acordado en La Habana. Sin embargo, a lo largo del proceso legislativo, la reforma se vio cambiada hasta tal punto que la Misión de Observación Electoral (MOE) considera que hoy en día puede significar un retroceso. El propósito de esta reforma era asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; fortalecer, modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; ampliar la participación ciudadana y mejorar la representación de los territorios. La MOE considera que *"terminó convirtiéndose en una iniciativa que únicamente pretende resolver las premuras partidistas y electorales de las próximas elecciones, careciendo completamente de una visión a largo plazo. (...) Más bien (...) se plantean serios retrocesos a los*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Palabras Jean Arnault, en el foro de El Espectador "la reincorporación y reconciliación, dimensiones de la construcción de paz"; 21 de noviembre de 2017, Bogotá.

avances logrados en las sucesivas reformas que se han efectuado en los últimos años"³⁷. Por todo ello llegó al punto de solicitar al presidente retirar el apoyo del ejecutivo al proyecto. Al finalizar el periodo especial del Fast Track, el proyecto de ley no fue aprobado por el Congreso de la República.

b. Participación Política Ciudadana

Los acuerdos de la Habana previeron también medidas para mejorar la participación de la ciudadanía en los asuntos políticos mediante la participación directa en la Cámara de Representantes del Congreso de la República, de garantías para la protesta social pacífica y para la creación de un ambiente de convivencia frente a los niveles altos de polarización que conllevaron los más de 50 años de conflicto armado. A continuación se describen los mecanismos previstos y las observaciones que la Misión pudo realizar sobre ellos.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

En su apartado 2.3.6 el Acuerdo de Paz consideró la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para asegurar la "*promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono*". El acuerdo especificaba que "*los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno*". Asimismo, en el apartado siguiente (2.3.7), reconociendo el "*importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y la necesidad de promover y fortalecer la participación política y ciudadana de las mujeres*", el gobierno colombiano y las FARC-EP se comprometieron a garantizar el enfoque de género, mediante el diseño y promoción de las medidas afirmativas necesarias para fortalecer la participación y liderazgo de las mujeres. Las mujeres entrevistadas en los territorios consideran que no se ha hecho pedagogía desde el Estado para participar en las Circunscripciones Especiales de Paz y que las mujeres víctimas deberían tener más participación y ser tenidas en cuenta en estos espacios.

El gobierno colombiano presentó el borrador de acto legislativo al Congreso el 2 de mayo de 2017. En este borrador no se hace mención al enfoque de género ni a ninguna medida afirmativa para fortalecer la participación de las mujeres. El Senado de la República, en el texto aprobado el 25 de julio de 2017, añadió que "*las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género*". El 9 de noviembre de 2017, la Cámara de Representantes acogió la recomendación de la Misión de Observación Electoral de conformar las listas con el nombre de un hombre y de una mujer. Durante la fase de conciliación entre el Senado y la Cámara de Representantes, en su artículo 1 se decidió mantener una formulación muy general pidiendo que "*las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género*"³⁸ e incluir en el artículo 6 que "*la Lista tendrá un candidato de cada género*"³⁹. Desafortunadamente a pesar de haber recibido 50 votos en favor y 7 en contra, el presidente del Senado definió que la ley no había sido aprobada por el Congreso por no alcanzar la mayoría absoluta necesaria en estos casos⁴⁰. El Consejo de Estado, al igual que el Gobierno colombiano, opina que el proyecto debería ser dado por aprobado, por considerar que el cálculo de la mayoría absoluta debería basarse en 99 senadores. Actualmente las Circunscripciones Especiales se encuentran en un limbo jurídico.

³⁷ Carta de la MOE al presidente Juan Manuel Santos, ref.: CTA500-698 REFORMA POLÍTICA 2017, 21 de noviembre de 2017, Bogotá.

³⁸ Gaceta del Congreso n°1102, 27 de noviembre de 2017, Bogotá.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ El debate es si se calcula la mayoría absoluta sobre la base de 102 senadores o 99 (ya que 3 están encarcelados).

Más allá del acto legislativo, existen obstáculos que no han sido resueltos por el acto legislativo y que debería ser tenidos en cuenta en la ley estatutaria, a saber:

- El calendario electoral inició desde el 11 de noviembre. Según la MOE, 77 municipios de los 167 que componen las Circunscripciones de Paz poseen un déficit de cedulación y 116 de los 167 (cerca de 70%) tienen dificultades de acceso a los puestos de votación.
- Tal como lo estipula el artículo 6 de la ley *“las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto”*⁴¹ y esa *“condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)”*⁴². El hecho de que la condición de víctima venga definida sólo por el Registro Único de Víctimas ha sido muy criticado por el movimiento social, dado que, según la MOE, solo el 52% de las víctimas están allí registradas.
- La violencia política no cesa y es una grave limitación para la participación política. Según la MOE, entre enero de 2016 y abril de 2017, en los territorios de los que podían postularse candidatos y candidatas a las Circunscripciones Especiales se presentaron 160 hechos de violencia política, social y comunal. Los hechos que más se registran en estos municipios son las amenazas (para un total de 69) y los asesinatos (que sumaron 56).

Varias de las personas de las comunidades y territorios visitados no conocían la existencia de estas Circunscripciones Especiales para la Paz. De nuevo, la Misión pudo constatar la falta de pedagogía para la paz a nivel territorial. Las personas que sí conocían esta nueva figura expresaron temor en cuanto a la posibilidad de ser candidatos/as por los siguientes motivos: por una parte, los partidos existentes están buscando cómo aprovechar estas circunscripciones ya que no pueden presentar candidatos como partidos y están presionando a las personas candidatas para que representen sus intereses; y por otra parte, ser candidata/o a estas circunscripciones eleva el nivel de riesgo puesto que no existen garantías de seguridad en sus territorios. Además, durante los debates en el Congreso de la República, algunos congresistas realizaron declaraciones irresponsables afirmando que las posibles personas candidatas a estas Circunscripciones Especiales eran de las FARC. Este es el caso del senador del Centro Democrático, Carlos Felipe Mejía, que declaró que estas circunscripciones eran para las Farc.⁴³

Otras medidas de carácter general

Estas son otras medidas que estaban previstas en el marco del Acuerdo de Paz para garantizar y promover la participación de la ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales (11 medidas, punto 2.2.1): 4 medidas para el acceso de la ciudadanía a medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales y 7 medidas para promover garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad (punto 2.2.4). De estas 22 medidas, el análisis realizado por el Instituto Kroc muestra que no se había iniciado ninguna implementación para el 86% de ellas (19 medidas), para 2 el proceso de implementación había sido mínimo (9%) y sólo 1 había sido implementada completamente (5%). Preocupa la falta de medidas para promover la tolerancia y la no estigmatización, principalmente en este ambiente pre-electoral polarizado que vive el país. Se trata

⁴¹ Ibíd.

⁴² Ibíd.

⁴³ “Se enreda la aprobación de las 16 circunscripciones transitorias de paz”, El Colombiano, 16 de junio 2017.

de un periodo durante el cual aumentan los señalamientos públicos y los intentos de manipulación por distintos partidos buscando beneficios electorales.

Para concluir, ninguna de las 3 medidas previstas para la promoción de la **participación política y ciudadana de la mujer** (punto 2.3.7) ha sido iniciada. Las mujeres encontradas clarificaron a la Misión que no habían recibido ni capacitación, ni la visita de entidades estatales para promover su participación. Aún más compleja es la situación de las mujeres en las zonas rurales donde a todo lo anterior hay que sumar la importancia de procesos de empoderamiento que busquen romper con los esquemas de patriarcado que las relegan en un papel mucho más privado. De nuevo, la Misión espera que la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo de Paz se cumpla a cabalidad.

Protesta social

El Acuerdo de Paz en su punto 2.2.2 expresa que *"la movilización y la protesta pacífica, como formas de acción política, son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación. Más aún, en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Junto con la movilización y la protesta pacífica se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas."* El propio presidente Juan Manuel Santos afirmó en junio 2016 que en Colombia habrá *"más movilizaciones y protestas sociales porque ya no va a ser en la selva a punta de bala, sino por las vías democráticas como se solucionen las diferencias de nuestra sociedad"*⁴⁴.

El desarrollo de una ley y procedimientos legales que garantice a la ciudadanía el derecho a la manifestación y protesta social es necesario. Efectivamente el historial de represión por parte de agentes del Estado es internacionalmente reconocido. En particular el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la policía (ESMAD) ha sido denunciado por el movimiento social por violaciones de derechos frente a la protesta social. Entre 2002 y 2014 el ESMAD fue acusado de ser responsable de 448 agresiones entre ellas 91 detenciones arbitrarias, 107 amenazas, 13 casos de ejecuciones extrajudiciales y 2 de violencia sexual.

La Misión visitó zonas de recientes paros y manifestaciones, recopilando la siguiente información:

- En **Buenaventura** la Misión se entrevistó con el Comité del Paro Cívico que se inició en mayo de 2017 y duró más de 20 días. Las demandas del Paro Cívico estaban relacionadas con salud, educación, servicios públicos, seguridad y compromisos adquiridos con anterioridad por el Estado Colombiano pero que no fueron cumplidos. La información recogida menciona a 722 víctimas por represión policial, 17 de las cuales fueron por impacto de bala. La primera reacción del gobierno de Juan Manuel Santos frente al paro fue la militarización de la ciudad, incluyendo el envío de helicópteros y tanquetas del Ejército, a pesar de que en su informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia en 2016, la OACNUDH expresó su preocupación por *"la intervención de las fuerzas militares en las tareas de seguridad ciudadana"* incluyendo el manejo de la protesta social. Además, las organizaciones del Paro

⁴⁴ "Santos anuncia aumento de integrantes del Esmad de la Policía", Noticias RCN, 30 de junio de 2016.

Cívico mencionaron estrategias que utilizaron las fuerzas de seguridad del Estado para deslegitimar la protesta, como permitir saqueos de almacenes sin reaccionar frente a ellos para acusar posteriormente al Paro de estos hechos.

- En **Tumaco** la Misión llegó tres semanas después de un acto trágico: durante una protesta campesina en contra de la erradicación forzada de los cultivos ilícitos fueron asesinados, al menos, 7 campesinos y campesinas. Cabe destacar que el Acuerdo de Paz definió la puesta en marcha del mecanismo de sustitución voluntaria de los cultivos (en lugar de la erradicación forzada). Este mecanismo se está incumpliendo en la región de Tumaco, de acuerdo a los testimonios escuchados por la Misión. Las versiones de los y las campesinas corroborados por la Defensoría del Pueblo, apuntan a miembros de la Policía antinarcóticos como los perpetradores de la masacre. Algunos testimonios cuentan que fue un comandante de la policía quien dio la orden a sus subalternos para que emprendieran fuego contra la población. Otros testimonios dicen haber visto un efectivo rematar en el suelo a un indígena que, ya herido, pedía ayuda. Mientras la versión de la población campesina se ha mantenido desde el inicio, las versiones oficiales han ido modificándose mientras la investigación avanza. Igualmente se denunció cómo la fuerza pública alteró la escena del crimen, cortando árboles para que desaparecieran los impactos de bala, y atacaron a una misión humanitaria conformada por organizaciones nacionales e internacionales que se había dirigido al lugar de los hechos.
- Mientras se desarrollaba la Misión, los pueblos indígenas decretaron el 30 de octubre una **Minga Nacional** para exigir al Estado colombiano el cumplimiento de los 1.300 acuerdos previos que no se estaban implementando. Durante el desarrollo de esta Minga Nacional, denunciaron agresiones a 41 indígenas que resultaron heridos en los diferentes puntos de concentración. Según la información recogida, las heridas han sido provocadas por el ESMAD, el Ejército y la Policía, que han hecho un uso desmedido de la fuerza, y habrían dado un tratamiento de guerra a la protesta social.

Desafortunadamente el gobierno colombiano no ha presentado todavía al Congreso de la República un proyecto de ley de participación que incluya garantías claras para el ejercicio del derecho a la protesta y la manifestación social. En una resolución de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoció que "*la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos*"⁴⁵. Urge implementar estas medidas para contribuir a la construcción de una cultura pública distinta, para permitir manifestaciones de libre expresión y para que la ciudadanía pueda hacer uso de estas herramientas democráticas.

c. Reincorporación socioeconómica

Las personas excombatientes de las FARC-EP con quienes nos reunimos, tanto en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) como fuera de ellos, lamentaron la falta de cumplimiento del Acuerdo por parte del gobierno colombiano. Comentaron a la Misión que si los ETCR han avanzado a día de hoy es gracias a sus esfuerzos ya que desde el gobierno no ha llegado la ayuda prometida. La Defensoría del Pueblo en un informe reciente había llegado a la conclusión de que "*pese a las variaciones en las fechas de finalización de la adecuación de estos espacios, por regla*

⁴⁵ "La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas", Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

general se encontraron avances notables en lo que respecta a la fase II consistente en las unidades habitacionales, sin embargo, persisten retos logísticos ligados a la adaptación para la reincorporación”⁴⁶. Esta entidad pública expresó su preocupación frente a que “en ninguno de los ETCR se hayan acondicionado guarderías, lo que limita (las excombatientes para) su ingreso y continuidad en programas de formación y a actividades productivas.”

La apuesta de la FARC es por la reincorporación colectiva y la elaboración de proyectos comunes, por ello crearon la cooperativa de economía solidaria: Economías Sociales del Común ECOMUN. Esta cooperativa fue incluida en el Decreto Ley 899 del 29 de mayo 2017, aprobado por la Corte Constitucional en septiembre de este mismo año. Sin embargo, los testimonios aseguraron que no se habían recibido los recursos previstos y que en los presupuestos aprobados en el Congreso para el próximo año, no está prevista la partida que pueda dotar de fondos a esta entidad. Según Jean Arnault *“en 10 de los 26 ETCRs, existen ahora 22 proyectos productivos en curso, realizados por los ex guerrilleros, esencialmente con sus propios recursos y el apoyo de universidades, autoridades locales y actores del territorio, tanto para el auto-consumo como para comercialización”*⁴⁷.

De la esperanza en la reincorporación socioeconómica depende el éxito de cualquier proceso de paz, ya que un/a excombatiente sin futuro económico se verá obligado a buscar sus propios medios de vida. En ese sentido, pueden ser muy tentadoras las ofertas “laborales” que reciben de distintos actores armados o narcotraficantes. La Reincorporación no es un asunto fácil y por ello se necesita una voluntad política fuerte para desarrollar programas diferenciados e integrales que incluyan la dimensión económica pero también el acompañamiento formativo y psicosocial. Salir de la dinámica de la guerra después de más de 50 años no es sólo una cuestión de voluntad, escuchada constantemente en los testimonios, sino que también necesita de acompañamiento.

d. Conclusión

La implementación del Acuerdo de Paz en cuanto a las garantías de participación política está lejos de ser suficiente. Los retos siguen siendo numerosos y las cosas no parecen haber cambiado desde noviembre 2016. Lo único tangible y muy importante, ha sido el paso de la lucha armada a la apuesta política con la dejación de las armas y la creación de un partido político, así como la creación del Estatuto de la Oposición pero desafortunadamente no se han visto avances en medidas para promover verdaderas garantías de participación política, y garantías de seguridad física, jurídica y política; ni para las y los excombatientes, ni para organizaciones y movimientos sociales, ni tampoco para la ciudadanía en general.

⁴⁶ “Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación”, Defensoría del Pueblo de Colombia, agosto 2017.

⁴⁷ Palabras Jean Arnault, en el foro de El Espectador “la reincorporación y reconciliación, dimensiones de la construcción de paz”; 21 de noviembre de 2017, Bogotá.

Las víctimas en el centro del Acuerdo de Paz: el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) “*parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que ‘deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible’*”⁴⁸.

El Gobierno colombiano presentó en diciembre de 2016 el proyecto de Acto Legislativo para el primer paso en la creación del SIVJRNR. El texto fue aprobado con modificaciones por el Congreso de la República como Acto Legislativo 01 en abril de 2017. Fue el nacimiento de los tres mecanismos:

- Jurisdicción Especial para la Paz⁴⁹ (JEP).
- Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UEBPD).
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

“Resarcir a las víctimas está en el centro del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”

Texto definitivo del Acuerdo de Paz, punto 5.

a. La Jurisdicción Especial para la Paz

Los objetivos del componente de justicia del SIVJRNR son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, respecto a hechos cometidos en el marco del mismo y durante este, que supongan graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones de los Derechos Humanos.

⁴⁸ “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 24 de noviembre de 2016.

⁴⁹ La Jurisdicción Especial para la Paz se aplicará únicamente a conductas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor y estará constituida por cinco salas: (i) Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, (ii) Sala de Amnistía o indulto, (iii) Sala de definición de situaciones jurídicas, (iv) Tribunal para la Paz, (v) Unidad de Investigación y acusación.

En el **Acto Legislativo 01** se especifica que *"la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado"*. El 14 de noviembre de 2017, unos días después de que la Misión terminara su visita a Colombia, la Corte Constitucional declaró exequible el Acto Legislativo aportándole ciertas modificaciones o aclaraciones interpretativas. Una de ellas tiene relación con la capacidad o no de ejercer cargo político electo para personas reinsertadas (tema abordado en el capítulo anterior), otra trata la voluntariedad de declarar ante la JEP por terceros civiles (como empresarios o políticos) y agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública. Efectivamente el fallo de la Corte especifica que *"los civiles y los agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, sólo accederán a esa instancia voluntariamente, en función de las ventajas que puedan obtener como contrapartida a su decisión de aportar verdad, reparación y garantías de no repetición"*. Para organizaciones de derechos humanos, analistas y víctimas encontradas por la Misión es claro que entre las Garantías de No Repetición debe estar la comparecencia pública obligatoria y enjuiciamiento, no sólo de quienes apretaron el gatillo, sino también de quienes fomentaron la guerra y los crímenes mediante financiación o apoyo político (como demuestran suficientes indicios frente a empresas y representantes políticos). Para muchas personas, esta decisión puede conllevar a la impunidad para personas que habrían fomentado violaciones de derechos humanos y se habrían enriquecido gracias al conflicto armado. La propia fiscal de la Corte Penal Internacional expresó sus preocupaciones considerando que tales normas podrían *"llevar a una amnistía generalizada para los terceros responsables de crímenes"*. De igual manera el artículo relacionado con la responsabilidad de mando podría permitir que *"las personas con capacidad material de prevenir o de castigar los crímenes de los subordinados podrían quedar impunes"*. Para Enrique Santiago – asesor jurídico de las FARC - *"la finalidad de los acuerdos (Habana, Cuba) era acabar la impunidad sobre todas las personas que participaron en el conflicto armado. Sobre eso en Colombia hay una gran impunidad y no respecto a militares o integrantes de las Farc sino de los terceros civiles, funcionarios públicos y políticos que financiaron y apoyaron el paramilitarismo"*.⁵⁰

El proyecto de **Ley Estatutaria** fue presentado por el gobierno colombiano al Congreso el 1 de agosto 2017 y aprobado el 29 de noviembre. Sin embargo todavía se debería redactar y aprobar la ley de procedimientos para que la JEP pueda administrar justicia.

La Ley fue aprobada en su fase de conciliación entre el Senado y la Cámara de Representantes el 28 de noviembre de 2017. Unos puntos importantes a tomar en cuenta:

- Los **objetivos** de la JEP: el articulado 9 de la ley se asegura que *"sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana"*.
- En varios apartados hace énfasis sobre la importancia de **una visión de género**. En su articulado 13 especifica que *"las consecuencias de tales violaciones son más graves cuando son cometidas contra mujeres o cuando se trata de víctimas pertenecientes a los grupos más vulnerables"* y en su articulado 18 asegura que *"el funcionamiento de la JEP dará énfasis a las necesidades de las víctimas mujeres, niñas y niños, quienes sufren de una manera desproporcionada y diferenciada los efectos de las graves infracciones y violaciones cometidas con ocasión del conflicto. Las reparaciones en el SIVJNRN deben responder al*

⁵⁰ "Fallo de Corte Constitucional le quita autonomía a la JEP: asesor de las Farc", Caracol, 15 de noviembre de 2017, Bogotá.

llamado de las Naciones Unidas en cuanto a que todo acuerdo de paz debe adoptar un enfoque de género”.

- El **tratamiento especial** que otorga la JEP a los crímenes no será automático. Para ello *"es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición"* (art 20). El artículo 146 especifica que las sanciones alternativas *"no serán aplicables a quienes hayan cometido cualquier tipo de delito sexual contra Niños, Niñas o Adolescentes"*. Si bien parece ser un mensaje de tolerancia cero en contra de estos crímenes, lo que sería positivo, se teme que refuerce la impunidad debido al silencio imperante en los crímenes de violencia sexual. Esa consecuencia llevaría a que la JEP no cumpla con el objetivo anunciado anteriormente de aportar la verdad a la sociedad colombiana.
- En cuanto a la **responsabilidad de mando** tanto para los mandos de las FARC-EP como de la Fuerza Pública *"no podrá fundarse exclusivamente en el rango o la jerarquía"* sino que debe basarse en *"el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante y después de la realización de la respectiva conducta, así como en los medios a su alcance para prevenirla, y de haber ocurrido adoptar las decisiones correspondientes"*. La Fiscal de la Corte Penal Internacional advirtió que la responsabilidad del mando se sustenta en el control efectivo sobre los subordinados y no sobre la conducta de los subordinados, valorando la falta de medidas necesarias y razonables para prevenir o sancionar la comisión de crímenes.
- Uno de los articulados propuestos dentro de los debates y de los más criticados por las organizaciones sociales por ser la **puerta abierta a la impunidad** de quienes pueden haber apoyado y financiado crímenes contra la población civil, desafortunadamente, quedó plasmado en la ley que debe pasar ahora por el control constitucional. Se trata del artículo 63 donde se especifica que *"los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública y los civiles que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados hayan contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán voluntariamente someterse a la JEP para recibir el tratamiento especial que las normas determinen"*. Como se ha mencionado más arriba, esto puede significar que los empresarios y políticos que se favorecieron o que impulsaron crímenes no tienen la obligación de presentarse a la JEP; este artículo va en contra de uno de los objetivos principales de la JEP que es *"ofrecer verdad a la sociedad colombiana"*. Probablemente las únicas personas civiles que se presentaran a la JEP son las que ya tienen investigaciones abiertas en la Justicia Ordinaria para beneficiarse de sanciones menores.
- El otro artículo polémico es el relacionado con **las inhabilidades** para ser magistrado o magistrado de la JEP, y también quedó plasmado en el texto final de la ley. Efectivamente el artículo 100 si bien considera que *"todos ellos (los y las magistradas)deberán estar altamente calificados (...) con énfasis en conocimiento del DIH, Derechos Humanos o resolución de conflictos"*, de forma contradictoria prohíbe la selección de quienes *"a título personal o por interpuesta persona, haya gestionado o representado intereses privados en contra del Estado en materia de reclamaciones por violaciones a los Derechos Humanos, al Derecho*

Internacional Humanitario, o al Derecho Penal Internacional o pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones o entidades que hayan ejercido tal representación”; y lo mismo si han tramitado acciones ante Sistemas o Tribunales Internacionales de Derechos Humanos. Este artículo representa una censura y un ataque a la labor de personas defensoras de Derechos Humanos y estigmatiza este trabajo de abogadas y abogados, organizaciones que desde años atrás han buscado apoyar víctimas del conflicto armado y de la represión estatal.

Paralelamente a este proceso **los y las magistradas** de este sistema de justicia transicional fueron elegidas el 26 de septiembre de 2017. El Comité de Escogencia nombró en su dirección a una mujer: Mirtha Patricia Linares Prieto y dentro de las 38 personas titulares del Tribunal y de las Salas, 20 son mujeres (53%). Mientras no se termine el proceso legislativo, no pueden llevar a cabo los juicios necesarios para avanzar en la justicia. Además, muchas de las personas elegidas están en espera de la decisión legislativa y constitucional sobre quiénes de ellas podrían quedar inhabilitadas. Mientras tanto, los equipos de la secretaría de la JEP han ido funcionando durante 11 meses con financiación de 7 países y organismos internacionales, lo que ha permitido avanzar en la toma de actas de alrededor de 3.300 guerrilleros y 1.700 militares y han realizado labores de capacitación y formación de víctimas. Han desarrollado una estrategia de territorialización para tener mayor contacto con las víctimas y por ello han creado enlaces territoriales. El papel de la secretaría en términos de enfoque de género es por el momento un trabajo dedicado al fortalecimiento interno, de elaboración de guías sobre cómo perseguir las violencias contra mujeres y niñas.

La JEP es uno de los pilares de la negociación del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. Estos últimos han expresado contundentemente sus reparos sobre las modificaciones a los acuerdos mediante el proceso legislativo. No hay claridad sobre las consecuencias que esto podría tener.

b. La Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

La Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UEPBD) es considerada de alto nivel y tiene carácter humanitario y extrajudicial. Su objetivo es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la localización y entrega digna de los restos. Las actividades de la Unidad no podrán sustituir ni impedir las investigaciones judiciales en cumplimiento de las obligaciones del Estado. La Unidad fue creada por el Acto Legislativo 01 de 2017 y por el Decreto Ley 589 del 5 de abril de 2017 y su directora es Luz Marina Monzón Cifuentes, nombrada por el Comité de Escogencia el 26 de septiembre de 2017. Debido a su trayectoria como defensora de derechos humanos, su nombramiento ha sido saludado por numerosas plataformas de organizaciones de Derechos Humanos, de mujeres y organizaciones de víctimas. En ella recaen altas expectativas: esclarecer la suerte de más de 60.000 víctimas de desaparición forzada en el marco del conflicto armado, según el Centro de Memoria Histórica. Los retos son muchos.

Uno de ellos es la construcción misma de la Unidad Especial y de su estructura como entidad pública. Si bien el Ministerio de Justicia hizo llegar borradores de propuestas a la Directora, para ponerlos en marcha necesita de un equipo técnico. Sorprendió a la Misión que para ello el gobierno colombiano no tiene todavía un presupuesto asignado y la directora se encuentra con la necesidad de buscar apoyo en la cooperación internacional. Igualmente existe preocupación respecto al presupuesto de la nación para implementación del Acuerdo de Paz para el ejercicio de 2018. Luz Marina Monzón

comentó que es necesario que la Unidad tenga "*recursos para una entidad robusta, con un equipo calificado para emprender y planificar las búsquedas de los desaparecidos, identificar los cuerpos y entregarlos de manera digna a los familiares, eso es lo más importante*"⁵¹. Según los estudios que ella pudo revisar, la planta de personal debería tener al menos 260 personas, especialmente para asegurar la implementación de la Unidad en los territorios. Otro de los retos es conseguir la autonomía necesaria de la Unidad, la colaboración y el acceso a las informaciones de las demás entidades del Estado (contemplada en el Acto Legislativo 01 de 2017). Para ello, es necesario un compromiso claro de estas instituciones. Las expectativas de las víctimas son muy altas. Encontrar el cuerpo de un ser querido y saber lo que le ocurrió forma parte de una de las demandas más reiteradas de las organizaciones de víctimas. La Directora es consciente de ello, y el diálogo con las organizaciones de víctimas es para ella una prioridad. Se ha responsabilizado de reconocer ante las víctimas que todo este proceso no va a ser rápido y que, desafortunadamente, no habrá resultados inmediatos.

"Se necesita una voluntad de Estado, del gobierno y de todas las instituciones del Estado para que la Unidad pueda cumplir con su cometido"

*Luz Marina Monzón Cifuentes
Directora de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas*

c. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un órgano temporal y de carácter extra-judicial. Busca conocer la Verdad de lo ocurrido y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones; ofrecer una explicación amplia a toda la sociedad de la complejidad del conflicto; promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. Al igual que la JEP y la UEPBD fue creada inicialmente por el Acto Legislativo 01 de 2017 y fue posteriormente reglamentada en el Decreto Ley 588 de 2017.

Las 11 personas integrantes de la Comisión fueron elegidas el 9 de noviembre de 2017: 5 mujeres y 6 hombres. Su director es el Padre Francisco José de Roux Rengifo. El esclarecimiento de la verdad es fundamental para las organizaciones de víctimas, las comunidades y la ciudadanía en general para así poder entender lo que pasó durante el conflicto armado, social y político, buscar normas nuevas de convivencia y apostar por la no repetición de los hechos. La Comisión desarrolló su primera reunión el 20 de noviembre. La Misión no tuvo la oportunidad de reunirse con sus miembros pero su presidente ha expresado los retos que identifica para la Comisión en una columna de opinión en el periódico El Tiempo⁵². Uno de los desafíos para él es el encuentro con todas las víctimas de los territorios con el propósito de generar una comprensión colectiva de lo que pasó y avanzar hacia la reconciliación y la elaboración de un documento final que permita presentar una verdad completa sin acrecentar los odios.

⁵¹ "Vivos o muertos, quieren dar con los desaparecidos", El Colombiano, 04 de Octubre de 2017.

⁵² "Empieza la Comisión de la Verdad", Columna de Opinión de Francisco de Roux, El Tiempo, 16 de noviembre de 2017.

d. Conclusión

La Misión saluda los avances en cuanto a la creación de la Unidad Especial de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, así como el nombramiento de las personas a cargo de estas entidades, y de las personas magistradas para la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, ve con preocupación los debates sobre esta Jurisdicción que suponen modificaciones importantes frente a lo acordado en La Habana entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. La Misión teme que en las decisiones de los y las parlamentarias estén entrando intereses electorales frente a las elecciones futuras. Es necesario recordar que tanto la Jurisdicción Especial para la Paz como los mecanismos enfocados en la búsqueda de la verdad o de las personas desaparecidas son pilares fundamentales para el proceso de paz, en particular para las víctimas del conflicto armado, social y político pero también para los y las excombatientes de las FARC-EP.

Conclusiones

1 – Lo cumplido: el fin de la confrontación armada y la dejación de armas.

El fin del conflicto armado entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP ha conllevado a una disminución general de personas muertas en razón del conflicto armado. *"En comparación con el acumulado histórico del conflicto, el proceso de paz con las FARC previno la muerte de por lo menos 2.796 personas a causa del conflicto: la mayoría de ellas guerrilleros de las FARC y miembros de la fuerza pública"*⁵³. Las FARC-EP han cumplido con la mayoría de sus compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz, principalmente en relación con la concentración de sus tropas, la dejación de armas y la decisión de pasar de la lucha armada a la contienda política y a la vida civil. El Acuerdo de Paz representa una oportunidad histórica para la construcción de una nueva convivencia y una nueva democracia. La Paz es el camino.

2 – Las garantías de seguridad como garantías de no repetición: una promesa incumplida.

Las cifras son reveladoras, desde enero de 2016 hasta octubre 2017, la Defensoría del Pueblo sistematiza más de 200 asesinatos de personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales. A octubre de 2017 habían sido asesinados 25 excombatientes y 11 de sus familiares. Las medidas previstas en el Acuerdo de Paz no han sido implementadas de forma adecuada ya que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad no tiene recursos del presupuesto nacional para poder ir a regiones y analizar conjuntamente con las comunidades la realidad que allí viven y tomar las medidas necesarias. Esta Comisión no tiene un plan de trabajo para proponer políticas públicas para el desmantelamiento de los grupos criminales incluyendo los grupos neoparamilitares. La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía no está cumpliendo con su cometido, es decir, realizar investigaciones que permitan este desmantelamiento, incluyendo investigaciones de los posibles apoyos políticos y económicos.

Las comunidades en las regiones visitadas viven en una situación de temor y siguen inmersas en contextos de conflicto armado o de control territorial por parte de actores armados ilegales. No es comprensible que el Gobierno colombiano no haya ocupado el vacío que las FARC-EP dejaron al salir de sus zonas de influencia, dejando así las comunidades a la merced de una nueva lucha entre actores armados ilegales para el control territorial.

3 – La apertura democrática: el vaso medio lleno o medio vacío.

Después de 26 años, se aprobó en el Congreso de la República un Estatuto para la Oposición, deuda histórica con la Constitución Colombiana de 1991. Las y los excombatientes conformaron un nuevo partido político, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, que fue reconocido por el Consejo Nacional Electoral. Esta nueva fuerza tendrá aseguradas cinco curules en Senado y cinco en la Cámara de Representantes para dos periodos electorales. Por otra parte, la norma que buscaba la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y fomentar así la participación en la Cámara de Representantes de víctimas del conflicto armado sigue en un limbo jurídico al momento de cerrar la edición de este informe.

A pesar de su inclusión en el Acuerdo de Paz, del reconocimiento por el Presidente Juan Manuel Santos de que las protestas y movilizaciones sociales aumentarán y serán las herramientas para la expresión de diferencias en un país sin conflicto armado, a pesar del historial de represión de estas

⁵³ "Un conflicto largo, de terminación negociada", Monitor del Cese el Fuego Bilateral y de Hostilidades, CERAC, 30 de junio de 2017.

protestas en Colombia; el gobierno colombiano no presentó al Congreso de la República un proyecto de ley de participación política que incluya garantías claras para el ejercicio del derecho a la protesta y la manifestación social. En las regiones visitadas la Misión recogió numerosos casos de abusos de la Fuerza Pública contra manifestantes.

4 – El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición: ¿la puerta abierta a la impunidad?

El Acuerdo de Paz posicionaba los derechos de las víctimas en su eje central, por ello pensó en un sistema de justicia transicional basado en el esclarecimiento y la sanción de las responsabilidades principales del conflicto armado y de los crímenes en contra de la población civil. Del sistema fueron aprobadas tres instancias: la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición, la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz. Sobre las dos primeras reposan grandes expectativas por parte de las víctimas y preocupa a la Misión la falta de recursos estatales para la puesta en marcha operativa de las mismas, especialmente de la segunda.

En cuanto a la JEP, la Ley aprobada por el Congreso de la República, abre la puerta a la impunidad para los terceros civiles (como empresarios y políticos) y funcionarios del Estado que no pertenecen a la Fuerza Pública. Efectivamente, no podrán ser llamados a comparecer por parte de la JEP sino que lo harán solamente de forma voluntaria. La lucha contra la impunidad es una condición fundamental para las garantías de no repetición y la investigación de quienes pueden haber fomentado el conflicto o crímenes en contra de las comunidades es necesaria, más allá de las investigaciones en contra de quienes apretaron el gatillo.

5 – El enfoque de género presente en los Acuerdos pero prácticamente ausente en la implementación.

La inclusión del enfoque de género en el Acuerdo de Paz gracias al trabajo de la Sub-Comisión de Género y la presión de las organizaciones feministas y de mujeres de Colombia fue saludada muy positivamente a nivel nacional y por la comunidad internacional. Sin embargo a la hora de la implementación el balance no es tan positivo. En la JEP la mayoría de personas seleccionadas son mujeres (53%) y fueron elegidas mujeres para encabezar la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y la Unidad Especial de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Sin embargo, en las demás instancias las mujeres se encuentran o en minoría, como en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (45%), o es inexistente o casi inexistente, como en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (13%), el Consejo Nacional de Reincorporación (0%) y en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (17%). Las mujeres entrevistadas expresaron la falta de pedagogía para la paz y de medidas de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres así como para asegurar su participación en política.

La Defensoría del Pueblo llamó la atención sobre la permanencia del uso de la *“violencia sexual como medida de control sobre la población, en la disputa que pueda tener lugar entre actores armados por el reposicionamiento y el dominio territorial”*⁵⁴ y el hecho de que habían atendido en los 10 primeros meses del año 2017, 361 casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. El Acuerdo de Paz debe ser una oportunidad para conocer la verdad sobre los crímenes de violencia sexual, visibilizar su magnitud e impactos nefastos y asegurar que estos crímenes no se repitan.

⁵⁴ “Defensoría presenta Plan de Acción Integral y Ruta de Atención para mujeres”, Defensoría del Pueblo, 1 de diciembre de 2017, Bogotá.

6 – Una implementación incompleta: un mensaje negativo para el futuro

Una implementación lenta e incompleta pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de paz y envía un mensaje negativo para la mesa de negociaciones entre el Gobierno colombiano y la guerrilla del ELN. La oportunidad que tiene Colombia es única y no se puede perder.

Recomendaciones

- **Al gobierno Colombiano**

- Implementar de manera ágil, rápida y eficiente todas las medidas contenidas en el Acuerdo de Paz que son de su competencia, como lo son las medidas relacionadas con garantías de seguridad, de participación política ciudadana y de reincorporación socioeconómica de personas excombatientes, y en particular:
 - poner en marcha de la mano de la Defensoría del Pueblo el nuevo Sistema de Prevención y Alerta para evitar más muertes de personas Defensoras de Derechos Humanos o con liderazgo social;
 - reforzar los mecanismos de atención, protección y prevención eficaces, oportunos, adecuados (incluyendo medidas de protección colectivas) y con enfoque diferencial (Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades previsto en el punto 3.4 del Acuerdo) de las personas defensoras de derechos humanos, para que actúen con mayor eficacia y para evitar que las diferentes agresiones que sufren estas personas se traduzcan en asesinatos;
 - presentar urgentemente un proyecto de ley que garantice el derecho a la movilización y protesta social, proyecto que debería ser elaborado con los insumos de organizaciones de derechos humanos;
 - dotar de presupuesto suficiente a las entidades nacidas del Acuerdo de Paz para una completa puesta en marcha y en particular a la Comisión Nacional de Garantía de Seguridad y a la Unidad Especial de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas;
 - implementar los programas de reincorporación socioeconómicas de las y los excombatientes.
- Tomar las medidas necesarias para romper todos los vínculos que puedan existir entre miembros de la Fuerza Pública o funcionarios públicos y grupos neoparamilitares.
- Poner en marcha estrategias para que el Estado Colombiano pueda llegar a los territorios de donde las FARC-EP salieron y que se encuentran hoy en día en una situación de alto riesgo. Esa presencia debe ser integral y no limitarse a la presencia de la Fuerza Pública.
- Adelantar un verdadero plan de pedagogía para la paz y de socialización del Acuerdo de Paz.
- Incorporar eficazmente el enfoque de género en la implementación del Acuerdo y poner en marcha medidas afirmativas para la participación de las mujeres en todas las instancias creadas por el Acuerdo de Paz.
- Agilizar y completar el cumplimiento de los compromisos jurídicos adquiridos por la Ley 1820 de 2016, de Amnistía e Indulto.

- **A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad**

- Hacer público y accesible un plan de trabajo claro para la elaboración de políticas públicas que permitan el desmantelamiento de los grupos criminales que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales y contra la paz en general incluyendo grupos paramilitares. Este plan de trabajo debería ser construido con insumos del movimiento social e incluir viajes regulares a los territorios para recoger testimonios de sus habitantes.
- Construir de manera conjunta y concertada con las organizaciones de mujeres un mecanismo incluyente que permita su participación efectiva y real en los debates de la Comisión.

- **A la Fiscalía General de la Nación**
 - Asegurar investigaciones rápidas, imparciales y contextualizadas de todas las agresiones, hostigamientos, seguimientos, vigilancias y amenazas en contra de personas defensoras de derechos humanos y sancionar a los responsables materiales como intelectuales.
 - Asumir investigaciones que permitan el desmantelamiento integral de las estructuras criminales sucesoras del paramilitarismo, para lo cual será necesario investigar los vínculos de estos grupos con actores económicos, estatales y políticos. En particular presentar el Plan de Trabajo, el modelo de monitoreo, evaluación y los resultados del impacto de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación con respecto a lo anterior.
 - Priorizar las investigaciones relacionadas con la violencia de género adoptando metodologías de investigación diferenciadas.

- **Al Congreso y los partidos políticos**
 - Mostrar un compromiso por la paz en Colombia, contribuir a la despolarización de la sociedad, fomentar una nueva convivencia y no hacer de los debates actuales una contienda electoral.
 - Respetar el espíritu de lo acordado en La Habana y plasmado en el Acuerdo de Paz refrendado por el propio Congreso el 30 de noviembre de 2016.
 - En particular asegurar que la Jurisdicción Especial para la Paz pueda cumplir con su objetivo de lucha contra la impunidad y revelar todas las personas que han jugado un rol determinante en el conflicto armado y los principales crímenes que ocurrieron en el país, tales como el desplazamiento forzado, la violencia sexual como arma de guerra, asesinatos de líderes y lideresas, desaparición forzada, etc.
 - Conformar listas paritarias (mujer/hombre) para las elecciones de 2018, y en caso de presentar listas cerradas asegurar intercalar mujeres y hombres.

- **A todos los actores armados**
 - Respetar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y respetar la población civil, sus lugares de vida y sus herramientas de protección en medio del conflicto.

- **Al Gobierno Colombiano y la guerrilla del ELN**
 - Mantener su compromiso con la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado.
 - Asegurar espacios de participación para la sociedad civil organizada, comunidades, organizaciones y movimientos sociales entre otros.
 - Asegurar una participación de las organizaciones y movimientos de mujeres y/o feministas en todos los ámbitos de la negociación.
 - Asegurar que el proceso de negociación se concrete de forma rápida en medidas humanitarias para evitar nuevas violencias en contra de las comunidades.

- **A los medios de comunicación**
 - Participar de los esfuerzos necesarios para la construcción de la paz y en particular promover un lenguaje que evite la polarización, el sexismo y el racismo, y difundir un mensaje que aproxime la comprensión de la postura y el sufrimiento del otro, permitiendo así nuevas formas de convivencia.

- **A la comunidad internacional**
 - Seguir apoyando de forma decidida a la implementación del Acuerdo de Paz.
 - Acompañar el proceso de Quito entre el gobierno colombiano y la guerrilla del ELN.
 - Exigir del Estado Colombiano resultados concretos en la implementación del Acuerdo de Paz en particular en lo relacionado con las garantías de seguridad, las garantías de participación política, el desarrollo rural integral y el efectivo desarrollo del enfoque de género.
 - Fomentar una mayor presencia internacional en los territorios en aras de incrementar la protección y visibilidad de las comunidades, sus líderes y lideresas.
 - Velar por una construcción de paz que favorezca la participación de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la lucha contra la impunidad de la violencia sexual en el marco del conflicto armado.
 - Contribuir al proceso de reincorporación social, económica y política de las personas excombatientes en tránsito a la vida civil.
 - Exigir al Gobierno de Colombia transparencia y rendición de cuenta sobre la implementación de mecanismos y proyectos que se desprenden del Acuerdo de Paz y que reciben financiación y/o asesoría técnica a través de la cooperación internacional.
 - Seguir apoyando a la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Oacnudh) en Colombia, dotándola de recursos suficientes y apoyo político a su mandato actual para seguir su labor, indispensable para la construcción de una paz verdadera y sostenible. Si bien las Misiones de Verificación I y II son de fundamental importancia, no sustituyen la labor realizada por Oacnudh en particular en materia de derechos humanos y transformación del conflicto.

- **A organizaciones Internacionales de solidaridad, de derechos humanos y de cooperación**
 - Fortalecer el apoyo y la presencia en los territorios donde las comunidades enfrentan situaciones graves de seguridad.
 - Poner especial atención a las comunidades rurales, étnicas y a las mujeres que han sido afectadas desproporcionadamente por el conflicto armado y siguen en riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos.
 - Contribuir al proceso de reincorporación social, económica y política de las personas excombatientes en tránsito a la vida civil.

Publicación realizada con el apoyo de:

