

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo

Saggi



EL SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA POR LAS ORGANIZACIONES REGIONALES: LA OEA Y LA OEI Déborah Presta Novello

Abstract

[The monitoring of the implementation of the Havana Agreements by regional organizations: the OAS and the OEI] At the end of 2016, the Government of Colombia and the FARC-EP managed to sign a Peace Agreement to end the longest armed conflict in Latin America, known as the Havana Agreements. However, the implementation phase of the Agreements is extremely fragile and the institutionalized international community plays a key role in the success of this procedure. The Peace Agreement assigned the regional organizations very specific functions in terms of monitoring the implementation of each of the six points agreed upon. This investigation analyzes the results obtained through the monitoring and accompaniment work of the Organization of American States –OAS– and the Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture –OEI– reflected in the official reports published in this regard.

Key Words:

The Havana Agreements, Colombia, post-conflict, peacebuilding, regional organizations

Vol. 7 (2020)





El seguimiento de la implementación de los Acuerdos de La Habana por las Organizaciones regionales: la OEA y la OEI

Déborah Presta Novello*

I. Introducción

Tras el enfrentamiento de más de medio siglo entre el grupo guerrillero, las FARC-EP, y el Gobierno colombiano, en noviembre de 2016 ambas partes decidieron acordar el fin definitivo del conflicto armado interno. El texto firmado entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP ha sido conocido popularmente como “Los Acuerdos de La Habana”, debido a que todas las negociaciones se llevaron a cabo en la capital cubana.

El principal objetivo a cumplir con la firma de los Acuerdos de La Habana fue la consecución del fin oficial de la confrontación armada, y con ello la terminación de la violencia sistemática sufrida por la población durante los años de conflicto. No obstante, y una vez cumplido este objetivo, con la firma de este Acuerdo aparece un gran reto para el país. El fin del conflicto dio inicio a una nueva etapa en la historia de Colombia, una fase de transición con el objetivo de contribuir a una mayor integración entre los territorios, una mayor inclusión social¹ y un fortalecimiento de la democracia para que llegue a desplegarse en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con las garantías necesarias para quienes participen en cuestiones políticas².

Actualmente nos encontramos en medio de la fase de implementación de los Acuerdos, fase que pretende subsanar las causas estructurales que han alimentado más de sesenta años de conflicto. Tanto durante las negociaciones como en esta etapa de implementación, la comunidad internacional ha participado activamente en respaldo al proceso de paz y a la construcción de un nuevo contexto colombiano. Cuando hacemos

* Déborah Presta Novello è Professoressa associata di Diritto internazionale pubblico presso la Università di Lleida (Spagna).

Indirizzo mail: dpresta@dpub.udl.cat

¹ En especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido con más crueldad el conflicto.

² Cfr. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, de 24 de noviembre de 2016, suscrito entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP, La Habana, Preámbulo, p.1.

referencia a la implementación de un Acuerdo de paz, inevitablemente estamos considerando recursos económicos y humanos, así como recursos políticos, imprescindibles para hacer frente a todo lo que comporta una etapa de posconflicto.

La comunidad internacional institucionalizada ha estado presente para facilitar el desarrollo del proceso de paz, a través de la intervención de la Organización de las Naciones Unidas, así como de distintas Organizaciones regionales. En el “avispero del conflicto armado”³ que mina Colombia, es larga la lista de Organizaciones internacionales que han participado tanto durante los años de conflicto armado como en la actual etapa de posconflicto. Debido a esta amplia participación, su análisis completo desborda los límites de este artículo.

De este modo, nos centraremos en el análisis de las tareas que están llevando a cabo las Organizaciones regionales formadas por el conjunto de Estados americanos e iberoamericanos en el acompañamiento y supervisión de la implementación de los Acuerdos de paz. El éxito de la implementación de los Acuerdos de paz supone un reto considerable para el Estado colombiano, y en un momento tan delicado como el presente, las Organizaciones regionales están llevando a cabo una labor de análisis y seguimiento de dicha implementación.

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP asignó a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) unas funciones muy concretas en materia de seguimiento a la implementación de dicho Acuerdo. Detallaremos, por tanto, los resultados obtenidos a través de las labores de monitoreo y acompañamiento de dichas organizaciones, analizando el impacto y consecuencias de esta cooperación. Asimismo, veremos cómo estas organizaciones han mostrado algunas carencias y falta de impacto suficiente para que su labor sea lo eficaz que desearíamos.

II. La apuesta de la OEA por los procesos de paz en Colombia

1. El inicio de la MAPP/OEA y su papel en el proceso de desmovilización paramilitar

La acción en materia de paz más importante llevada a cabo por la OEA en Colombia ha sido, sin duda, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, MAPP-OEA. Ante la necesidad de un respaldo a los procesos de paz, en enero de 2004, el Gobierno colombiano y el Secretario General de la OEA, firmaron el acuerdo para establecer dicha Misión⁴, el cual incluía la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia.

Desde sus inicios, la Misión ha estado desplegada de manera permanente en las zonas más afectadas por el conflicto, la violencia armada y la criminalidad, principalmente en las áreas rurales y aisladas. El objetivo de la Misión ha sido, desde sus inicios, verificar el cese del fuego y de las hostilidades, la desmovilización y desarme, y la reinserción de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que, en uso de sus

³ Expresión utilizada por el profesor Remiro Brotóns en REMIRO BROTÓNNS, A., *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 756.

⁴ A través de la resolución CP/RES.859 (1397/04) “Apoyo al Proceso de Paz en Colombia”, se autorizó el establecimiento de una Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia.

atribuciones constitucionales y legales, realice el Gobierno colombiano⁵. El mandato general, que tuvo asignado en un primer momento, consistió en acompañar de manera amplia y flexible la Política de Paz con los grupos armados ilegales, labor que contemplaba la verificación del proceso de paz, el apoyo a las iniciativas del Gobierno nacional, organizaciones de la sociedad civil y otras instancias, la verificación de la entrega de armas y el apoyo a las iniciativas locales en zonas de conflicto⁶.

La participación de la Misión en el proceso de paz colombiano supuso un hecho histórico, debido a que nunca antes una organización internacional, autónoma e imparcial, había participado activamente en la verificación ni apoyado los esfuerzos sobre el terreno para poner fin al conflicto armado interno de Colombia. La labor de la MAPP/OEA ha sido por tanto relevante, ya que, tras las largas décadas de conflicto, su instauración permitió por primera vez que una negociación de paz en Colombia fuera monitoreada y apoyada por una misión oficial y multilateral de paz⁷.

El establecimiento de la Misión tuvo su origen en los llamados Acuerdos de Ralito⁸, fruto de las negociaciones entre los líderes de grupos paramilitares y el Gobierno de Colombia presidido por Álvaro Uribe. Las funciones concretas que se asignaron para esta etapa inicial fueron muy limitadas. Éstas se reducían a la verificación de los acuerdos sobre el cese al fuego y hostilidades; la desmovilización, desarme y reinserción de los grupos armados ilegales; proponer, monitorear y evaluar la implementación de medidas de confianza y seguridad entre el Gobierno y los grupos armados organizados al margen de la ley y, finalmente, proponer al Gobierno y a dichos grupos ilegales otras recomendaciones para facilitar el desarrollo del proceso de negociación⁹.

El proceso de desmovilización de las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante, AUC) fue objeto de muchas críticas¹⁰, que repercutieron negativamente en la propia Misión, debido al limitado alcance inicial de sus funciones. Una de estas limitaciones era que la MAPP/OEA no podía comentar públicamente la estrategia de desmovilización del Gobierno a menos que él mismo lo solicitara, lo que conllevaba igualmente la imposibilidad de informar sobre cuestiones de verdad, justicia y reparación. Por otro lado, tampoco se contempló la competencia de la Misión para sancionar a los paramilitares que no cumplieran con los acuerdos de desmovilización o el cese de

⁵ El mandato establece la no intervención de la Misión en asuntos internos del país, así como la no emisión de juicios sobre las decisiones jurídicas o políticas propias de la soberanía del Estado colombiano. OEA-Gobierno de Colombia: *Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia*, Bogotá, 23 de enero de 2004, artículo 1.

⁶ *Ibid.*, artículo 2.

⁷ El último protocolo adicional al Convenio entre Colombia y la OEA se firmó el 19 de diciembre de 2017, y amplió la vigencia de dicho Convenio hasta el 31 de diciembre de 2021. OEA-Gobierno de Colombia: *Séptimo Protocolo adicional al Convenio entre la SG/OEA y el Gobierno de la República de Colombia para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia*, de 19 de diciembre de 2017.

⁸ El proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se negoció entre el Gobierno colombiano, bajo la presidencia de Álvaro Uribe, y los grupos paramilitares en el *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia*, de 15 de julio de 2003.

⁹ Cfr. VACAS FERNÁNDEZ, F., “Los acuerdos entre el Gobierno de Colombia y las Autodefensas/paramilitares: proceso negociador, contenido e implementación, y derechos de las víctimas”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.8, n°1, 2014, pp. 8-41.

¹⁰ Amnistía Internacional ha sido muy crítica con este proceso de negociación y con los resultados posteriores. Cfr. AMNISTIA INTERNACIONAL, *Colombia, Los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?*, AMR 23/019/2005, septiembre de 2005.

hostilidades¹¹.

El proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) paramilitar mostró que fue un proceso incompleto, al no lograr la desarticulación del paramilitarismo, ni acompañarse de políticas públicas encaminadas a impedir la conformación de un nuevo fenómeno violento y la transformación de estos grupos junto con la violencia que ejercen¹². La verificación del cese de hostilidades y de la violación de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario por parte de la Misión ha sido un punto sensible para ésta, ya que ha afectado la manera en que su trabajo ha sido percibido y evaluado en el mundo exterior¹³.

En la tarea de verificación del cese de hostilidades, desde sus inicios, la Misión advirtió que la verificación sobre dicho cese, declarado de manera unilateral por las AUC, sólo podía ser realizada de manera efectiva en el marco de unas zonas de concentración previamente establecidas. La Misión puso de manifiesto también varios hechos de incumplimiento del cese por parte de las AUC¹⁴. En cuanto a la desmovilización y el desarme, la Misión registró la desmovilización del Bloque Bananero de las AUC al mando de “Hernán Hernández” como la primera desmovilización a la que asistió como observadora. Esta tarea, como hemos apuntado anteriormente, era inédita en Colombia¹⁵. El 15 de agosto de 2006 se llevó a cabo la última desmovilización, habiéndose realizado un total de 38 actos de esta naturaleza.

La Misión registró avances en la destrucción del armamento entregado por las AUC¹⁶ llegando al acto final de destrucción del armamento, en diciembre de 2007. No obstante, en todo momento se mantuvo la preocupación por la seguridad de los desmovilizados e incluso se destacó el alto número de víctimas de asesinatos durante el proceso. A pesar del logro, no exento de críticas, de la desmovilización, distintas ONGs

¹¹ VACAS FERNÁNDEZ, F., “Las operaciones internacionales en apoyo a los procesos de desmovilización, desarme y reintegración en Colombia”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. y REY CANTOR, E. (Dir.): *El Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC*, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá, 2017, pp. 180-181.

¹² GRANADA S., RESTREPO, J.A. y TOBÓN GARCÍA, A., “Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano”, en RESTREPO, J.A. y APONTE, D. (Ed.): *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009, p. 495.

¹³ Para un análisis completo sobre este impacto, Vid.: KOONINGS, K y NORDQUIST K.A., *Proceso de paz, cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración –CDDR- paramilitar y (apoyo internacional a la) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA –MAPP/OEA- en Colombia*, Valoración conjunta comisionada por las embajadas de Holanda y Suecia, Upsala/Utrecht, informe final de 3 de octubre de 2005.

¹⁴ A lo largo de sus distintos informes trimestrales, la Misión fue dejando constancia de los repetidos incumplimientos al cese perpetrados por las AUC. Cfr. OEA/SG, *Primer informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 11 de mayo de 2004, CP/doc. 3894/04, *Tercer informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 31 de enero de 2005, CP/doc. 3978/05, *Cuarto informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 11 de marzo de 2005, CP/doc. 3989/05 y *Quinto informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 5 de octubre de 2005, CP/doc. 4062/05.

¹⁵ La Misión realizó el acompañamiento a los traslados de las autodefensas, y participó en el seguimiento en las zonas de concentración, en la sensibilización de comunidades y combatientes, en la verificación de los listados de las personas y armas y en la generación de confianza. OEA/SG, *Tercer informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 31 de enero de 2005, CP/doc. 3978/05.

¹⁶ OEA/SG, *Octavo informe trimestral del Secretario General sobre la Misión para apoyar el proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 14 de febrero de 2007, CP/doc. 4176/07.

e instituciones internacionales oficiales, como la propia MAPP/OEA, manifestaron su preocupación por el aumento de la violencia a raíz de la reaparición casi automática de nuevas bandas criminales.

En relación con el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, la posición de la Misión se centró en tres cuestiones fundamentales. La primera fue la importancia del proceso en aras a avanzar en la consecución de la paz en Colombia. En este sentido, conviene señalar que los datos de violencia se redujeron de manera significativa a lo largo del proceso de desmovilización y en los años inmediatamente posteriores. Sin lugar a dudas, el proceso de DDR conllevó profundas transformaciones en la dinámica del conflicto y la violencia en el país¹⁷.

En segundo lugar, la reaparición y/o continuación del fenómeno de la violencia generada por grupos armados ilegales distintos a las guerrillas. A pesar de la disminución inicial, los datos sobre la violencia de nuevos grupos empezaron a aumentar de manera significativa a partir de 2010. Esta violencia surgió a raíz de grupos sucesores de los paramilitares que continuaron las actividades delictivas que anteriormente desarrollaban bajo el mando de las AUC¹⁸.

La tercera cuestión se refiere a la determinación de la naturaleza y consiguiente calificación de dichos grupos. Este punto fue objeto de discusiones, ya que se trataba de definir la naturaleza misma de los nuevos grupos armados ilegales, emergentes o sucesores, bandas criminales o grupos neoparamilitares¹⁹. La preocupación por este punto se justifica por continuas amenazas y actos violentos no sólo contra las víctimas tradicionales de los grupos paramilitares –líderes comunitarios y sociales, poblaciones indígenas y afrocolombianas, periodistas, sindicalistas o activistas de los derechos humanos-, sino también contra los antiguos paramilitares reintegrados o en proceso de reintegración²⁰.

La labor de la Misión durante esta etapa inicial se centró en identificar los avances y los factores críticos del Proceso de paz y alertar sobre situaciones que podían llegar a comprometerlo. En mi opinión, estas acciones se limitaron a formular recomendaciones²¹ sin incidir con fuerza en una solución a la peligrosa situación en la que Colombia se estaba adentrando.

2. La posición de la MAPP/OEA en el proceso de paz con las FARC-EP

A) La ampliación de funciones de la MAPP/OEA con ocasión de los Acuerdos de La

¹⁷ GRANADA, S., RESTREPO, J.A. y TOBÓN GARCÍA, A., “Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano”, *op.cit.*, p. 467.

¹⁸ HUMAN RIGHT WATCH, *Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia*, febrero de 2010, p.3.

¹⁹ El Gobierno de Colombia, bajo la presidencia de Álvaro Uribe, siempre mantuvo la posición oficial de considerar que se trataba de un nuevo fenómeno de violencia protagonizada por grupos armados ilegales que, aunque en algunos casos tuvieran relación con las AUC desmovilizadas, suponían una realidad nueva o emergente, pero en ningún caso, un fenómeno sucesor de los paramilitares.

²⁰ VACAS FERNÁNDEZ, F., “Las operaciones internacionales en apoyo a los procesos de desmovilización, desarme y reintegración en Colombia”, *op.cit.*, pp. 186-189.

²¹ La MAPP/OEA se limitó a formular recomendaciones a partir de su contacto directo con las comunidades e instituciones, reconociendo las capacidades instaladas en Colombia y la voluntad de dar continuidad y cumplimiento a un proceso que contribuía a la construcción de la paz, si bien no tuvo la fuerza necesaria para forzar una protección real ante las amenazas a las que se enfrentaba parte de la población. Cfr. MAPP/OEA, *Acompañando una oportunidad para la paz*, publicaciones MAPP/OEA, 2010.

Habana

La MAPP/OEA no ha dejado de ejercer su mandato desde que se estableció en 2004. No obstante, a partir de las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y el grupo guerrillero de las FARC-EP, la Misión ha reforzado sus acciones, en especial con la implementación del Acuerdo firmado. A medida que la Misión ha ido evolucionando, sus funciones también se han ido ampliando al tiempo que ha ido extendiendo temporalmente su mandato²². El mandato de la Misión ha ido logrando un acompañamiento más amplio y flexible de la política de paz del Estado colombiano con los grupos armados ilegales, incorporando en todas las áreas de trabajo un enfoque diferencial de género, étnico y etario²³.

En 2014, con el Quinto Protocolo, las funciones de la Misión en materia de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) se ampliaron, incluyendo labores de acompañamiento a la implementación de las políticas de reintegración y el asesoramiento sobre temas específicos relacionados con el proceso²⁴. En materia de condiciones de seguridad, afectaciones y contextos, se incluyeron funciones de apoyo a los esfuerzos del Gobierno e instituciones a través del monitoreo de contextos de conflicto y conflictividad social, afectación a las comunidades, reclutamiento forzado, o presencia de minas antipersonales, entre otras²⁵.

En relación con la justicia transicional, las labores se diversificaron²⁶ y en cuanto a los aspectos de construcción de paz y reconciliación, el protocolo concretó las funciones de apoyo y acompañamiento a iniciativas locales en zonas afectadas por el conflicto: el apoyo y acompañamiento a las acciones del Estado sobre pedagogía para la paz; la facilitación de programas de fortalecimiento democrático y ciudadano; y el acompañamiento de todas las necesidades relacionadas con los esfuerzos del Gobierno en la construcción de paz²⁷.

Dentro de todas estas ampliaciones, creo que la novedad a destacar está relacionada con la implementación de acuerdos, ya que, a solicitud de las partes, la Misión puede facilitar el desarrollo del proceso de negociación, así como de la ratificación e implementación de los acuerdos²⁸.

²² El primer Convenio entre Colombia y la OEA sobre acompañamiento al proceso de paz en Colombia, ha sido complementado con un total de siete protocolos adicionales, adoptados en las siguientes fechas: 15 de enero de 2007 (primer protocolo); 21 de enero de 2010 (segundo protocolo); 23 de diciembre de 2010 (tercer protocolo); 21 de julio de 2011 (adenda restitución de tierras); 3 de octubre de 2013 (cuarto protocolo); 15 de diciembre de 2014 (quinto protocolo); 27 de diciembre de 2016 (sexto protocolo), y 19 de diciembre de 2017 (séptimo protocolo).

²³ Varias personas que tienen la misma edad.

²⁴ Tales como el monitoreo del cese del fuego y de hostilidades, la desmovilización y el desarme, y el acompañamiento de los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y las agencias internacionales en materia de monitoreo y prevención del reclutamiento, en especial de menores.

OEA, *Quinto Protocolo Adicional al Convenio entre la República de Colombia y la Secretaria General de la OEA para el Acompañamiento al Proceso de Paz en Colombia*, de 15 de diciembre de 2014, Artículo 2.1.1.

²⁵ *Ibid.*, Artículo 2.1.2.

²⁶ En relación con el monitoreo y acompañamiento en la implementación del proceso de Justicia y Paz y de otras herramientas de justicia transicional; el apoyo técnico a las iniciativas gubernamentales y legislativas en la discusión y creación de mecanismos de Justicia Transicional; el monitoreo y acompañamiento a la participación de las víctimas y la reparación integral; el acompañamiento y monitoreo a la restitución de tierras; y el apoyo y acompañamiento a iniciativas locales sobre construcción de verdad y memoria histórica. *Ibid.*, Artículo 2.1.3.

²⁷ *Ibid.*, Artículo 2.1.4.

²⁸ *Ibid.*, Artículo 2.1.5.

En el proceso de paz con las FARC-EP el organismo centró sus actividades en tres ejes, que fueron las dinámicas territoriales, la construcción de la paz y la justicia. En cuanto a las dinámicas territoriales, la Misión ha monitoreado los contextos de conflicto, las afectaciones a las comunidades, prestando especial atención en el ámbito del reclutamiento forzado, la presencia de minas antipersonales y la reconfiguración de los actores y fenómenos de violencia²⁹.

En materia de construcción de paz, la Misión ha venido acompañando y monitoreando la reparación integral de las víctimas. El trabajo ha consistido en apoyar desde los territorios a las iniciativas de construcción de la verdad, memoria histórica, participación de víctimas y garantías de no repetición en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Por otro lado, ha acompañado acciones de la sociedad civil y del Estado en relación con los procesos de restitución de tierras, haciendo el seguimiento de los fallos judiciales. En relación con la justicia, la Misión se centró en cuatro aspectos: el monitoreo judicial y carcelario³⁰, el acceso a la justicia³¹, la armonización de sistemas de justicia³², y la política criminal³³.

B) Percepciones de la MAPP/OEA sobre la implementación de los Acuerdos

La Misión ha trabajado ininterrumpidamente para apoyar la construcción de la paz en Colombia. Con la firma de los Acuerdos de La Habana, la MAPP/OEA ha puesto en práctica todas sus funciones, en especial las de monitoreo y verificación en la etapa de implementación de dichos Acuerdos.

Una de las preocupaciones que se han puesto de manifiesto con más intensidad, ha sido la expansión de los fenómenos de violencia. Al mismo tiempo que las FARC-EP han salido de las zonas de conflicto, nuevos Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delictivos Organizados (GDO), delincuencia común y otros grupos armados ilegales han ido introduciéndose en estos territorios. Existe la percepción de que la Fuerza Pública no ha logrado posicionarse de manera adecuada y eficaz. El fenómeno de las nuevas bandas criminales y/o neoparamilitares herederas o sucesoras de las AUC, ha sido una de las amenazas más visibles en la consecución de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, a la vez que ha continuado poniendo en peligro los derechos humanos, sobre todo de las víctimas del conflicto armado interno.

Paralelamente, se ha detectado la presencia de disidencias de las FARC-EP que han creado nuevos grupos ilegales³⁴, así como la llegada del ELN a los antiguos territorios de

²⁹ También participa en el monitoreo de los conflictos sociales relacionados con la territorialidad, la gobernabilidad y la participación ciudadana.

³⁰ El monitoreo judicial y carcelario se ha llevado a cabo en el marco de la justicia transicional, acompañando audiencias, diligencias judiciales y visitas a centros carcelarios.

³¹ El monitoreo del acceso efectivo a la justicia se ha desarrollado con énfasis en los territorios más afectados por el conflicto.

³² Acompañando el fortalecimiento de sistemas de justicia que son propios de comunidades étnico-territoriales, a la vez que apoya una armonización entre la jurisdicción especial indígena, la justicia ordinaria y los instrumentos de justicia transicional.

³³ Apoyando el fortalecimiento de una política criminal enmarcada en el posconflicto en cuanto a la judicialización de responsables de crímenes contra líderes sociales, el dismantelamiento de organizaciones criminales o el tratamiento penal diferencial en los sectores más débiles del narcotráfico, entre otros.

³⁴ La presencia de estos grupos se evidencia en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño, con la creación del grupo Nuevo Orden; en San Vicente del Caguán, Caquetá, con el grupo bajo el liderazgo de alias “Mojoso”, y en Guavire, con la estructura antiguamente conformada por el Frente 1°. OEA/SG., *Vigésimo tercer informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA*, 2017, p.7.

influencia de las FARC-EP. La Misión ha reconocido el trabajo del Estado en cuanto a la implementación de medidas de protección y desarrollo de espacios interinstitucionales para tratar amenazas y riesgos que han venido denunciando líderes sociales, defensores de derechos humanos y diversos representantes populares y locales. No obstante, la SG/OEA ha alertado de manera reiterada sobre su gran preocupación por las amenazas y asesinatos que siguen produciéndose contra estos colectivos³⁵. Continúan también los actos deliberados de violencia contra mujeres y niñas, sobre todo relacionados con violencia sexual, instrumentalización, amenazas, desplazamientos forzados y asesinatos selectivos³⁶.

En cuanto a las percepciones en relación con las acciones del Estado en materia de seguridad en zonas de antigua influencia y concentración de las FARC-EP, en algunas de estas, por la alta concentración de cultivos de coca³⁷ y de marihuana³⁸, la presencia de la Fuerza Pública se asocia directamente a la existencia de procesos de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito. En otras zonas³⁹, dicha presencia es asociada a la protección de infraestructura petrolera y no propiamente a la seguridad de las comunidades.

En materia de tierras y territorios, persisten algunas tensiones entre campesinos y colectivos étnicos por el acceso a tierras en gran parte del territorio colombiano. Estas tensiones han llegado hasta los territorios donde se han establecido las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) al interior de territorios colectivos étnicos, o en territorios ancestrales en proceso de saneamiento o ampliación. La falta de esclarecimiento sobre la propiedad de la tierra, genera temor en comunidades rurales donde existió presencia histórica del grupo guerrillero⁴⁰.

Las comunidades, por su parte, han mostrados resentimiento y preocupación frente a la intensificación de la política de erradicación forzada de cultivos ilícitos. Existe una gran distancia entre el acuerdo formal y la implementación práctica de estrategias⁴¹, lo que genera desconfianza e incredulidad sobre las acciones del Gobierno entre las comunidades locales. Además, las comunidades dependen económicamente de los cultivos ilícitos, por lo que han mostrado su oposición a la política de erradicación forzada, debido a la falta de alternativas y seguridad⁴².

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha tenido

³⁵ Las continuas afectaciones sobre la vida de dirigentes, líderes comunitarios, personas defensoras de derechos humanos y representantes de diversos colectivos sociales han generado en algunos territorios un debilitamiento de los procesos organizativos y comunitarios, principalmente en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Meta y Caquetá. *Ibid.*, pp.8-9.

³⁶ Al respecto, la SG/OEA, a través de las labores de monitoreo adelantadas por la MAPP/OEA, ha identificado que la violencia sexual contra las mujeres y niñas, perpetuadas por actores armados que toman parte en el conflicto, continúa siendo una práctica recurrente en distintos territorios. A diferencia de los actos de violencia sexual que solían presentarse como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura, en la actualidad se identifican actos deliberados de violencia sexual, cometidos individual y premeditadamente por los miembros de grupos armados. *Ibidem*.

³⁷ Como Puerto Concordia, Meta; El Paujil, Caquetá; Argelia, El Tambo, Buenos Aires y Piamonte, Cauca; y Orito, Putumayo.

³⁸ Como Corinto, Miranda y Toribío, Cauca.

³⁹ Como el departamento de Putumayo.

⁴⁰ OEA/SG., *Vigésimo tercer informe del Secretario...*, *doc.cit.*, pp.12-13.

⁴¹ El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera propone una salida concertada, dialogada y gradual a la sustitución de cultivos ilícitos.

⁴² No podemos olvidar que, en este contexto, los grupos armados ilegales siguen operando y teniendo una influencia indiscutible sobre estas comunidades.

una presencia progresiva en el territorio, mediante el establecimiento de lugares fijos para que las víctimas accedan a la oferta institucional y conozcan la política pública que las atiende⁴³. No obstante, en ciertas áreas territoriales no se ha logrado atender a la población, y en otras se ha hecho de manera precaria e ineficiente. Todo ello aumenta una percepción de abandono estatal y revictimización en muchas regiones, a lo que se une el desconocimiento por parte de las víctimas sobre sus derechos y, por lo tanto, el acceso a las medidas legales correspondientes.

En cuanto a los procesos de reparación, se han percibido deficiencias en aquellos relacionados con la rehabilitación psicosocial, de manera que las víctimas viven una situación de precariedad que se profundiza a causa de la ineficiente prestación de servicios médicos y de atención psicológica por parte del sistema de salud. Todo ello conlleva que las medidas de rehabilitación no sean efectivas. Con fecha de 1 de noviembre de 2019, el Registro Único de Víctimas (RUV) había incluido un total de 8.920.473 personas⁴⁴. No obstante, factores como el desconocimiento de las rutas de atención, la desconfianza frente a las instituciones estatales, las precarias condiciones económicas para trasladarse a los centros regionales de atención y reparación de víctimas, y la persistencia de conflictos violentos en ciertos territorios del país, han repercutido en la existencia de un alto grado de subregistro. Las víctimas viven aún con el miedo a denunciar ante posibles represalias por parte de grupos armados⁴⁵.

Es preocupante a estas alturas, la percepción negativa de algunas comunidades sobre la labor de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) así como sobre determinados jueces y magistrados de esa especialidad. Existe un profundo desfase entre los plazos establecidos para el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente⁴⁶ y para el proceso judicial⁴⁷, respecto a la dinámica real sobre el tiempo que tardan estas dos etapas⁴⁸. Por otra parte, existe un alto nivel de respuestas negativas de inscripción en la etapa administrativa a cargo de la URT.

Por otra parte, han destacado los bajos niveles de ejecución en la restitución de tierras. Un claro ejemplo de ello han sido los procesos de restitución de derechos territoriales⁴⁹. Durante los seis años de ejecución de políticas en materia de restitución de tierras, sólo se han dictado cinco sentencias, y hay veintisiete que se encuentran en trámite. Por su parte, otro elemento más de preocupación ha sido la atención a los segundos

⁴³ Para finales del 2017, veinte Direcciones Territoriales, veintidós Centros Regionales y los Puntos de Atención. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cifras consultadas en <http://www.unidadvictimas.gov.co/>.

⁴⁴ Datos obtenidos de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.

⁴⁵ La SG/OEA ha identificado que uno de los hechos victimizantes con mayor subregistro es el relacionado con los delitos contra la libertad e integridad sexual, víctimas que en su gran mayoría son mujeres. La vergüenza a ser señaladas y la ausencia de espacios adecuados y de confidencialidad al momento de la toma de declaraciones, son aspectos que cooperan con la realidad de subregistro de personas en este ámbito. OEA/SG., *Vigésimo tercer informe del Secretario...*, *doc.cit.*, pp.19-20.

⁴⁶ La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones, establece 60 días hábiles prorrogables hasta por 30 más. Artículo 91, párrafo 1.

⁴⁷ Cuatro meses. *Íbidem*.

⁴⁸ Existen casos donde el tiempo de trámite ha sido de un año en la fase administrativa y más de dos en la fase judicial.

⁴⁹ Que son los de los pueblos y comunidades étnicamente diferenciadas víctimas de afectaciones territoriales sufridas en el marco del conflicto armado.

ocupantes de los predios objeto de decisiones judiciales de restitución de tierras⁵⁰. La Corte Constitucional dictó la Sentencia C-330 del 23 de junio de 2016, por medio de la cual establece que es obligación del juez de restitución de tierras pronunciarse respecto a los ocupantes secundarios, opositores y terceros intervinientes con derechos que se encuentren en el predio objeto de restitución. El juez de restitución de tierras deberá determinar el reconocimiento a los ocupantes secundarios, en su caso, y señalar la medida de atención que estará a cargo de la URT⁵¹.

3. Principales amenazas y desafíos para la paz

A) Tres años de monitoreo y acompañamiento al proceso de paz

En el año 2004 el Consejo Permanente de la OEA solicitó al Secretario General que informara de manera periódica sobre las labores de la MAPP/OEA en Colombia⁵². Hasta la fecha, el Secretario General de la OEA ha publicado un total de veintiséis informes sobre la MAPP/OEA en dicho país, el último de los cuales expone los hallazgos de la SG/OEA a través de la MAPP/OEA mediante las labores de monitoreo y acompañamiento a los esfuerzos de construcción de paz en Colombia, durante el período comprendido entre el 7 de agosto y el 31 de diciembre de 2018⁵³.

El vigésimo tercer informe del SG al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA en Colombia⁵⁴, fue el primer informe que se llevó a cabo tras la firma del Acuerdo de Paz, y comprendía un análisis detallado de las misiones de monitoreo y acompañamiento llevadas a cabo por la Misión en terreno durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2016 y el 31 de enero de 2017. En ese momento, la SG/OEA realizó una serie de recomendaciones enmarcadas en cuatro aspectos fundamentales: las condiciones de seguridad en los territorios, el alistamiento territorial para la paz, la reparación integral a las víctimas y la Justicia Transicional. Considero que hoy en día, tres años después de este primer informe, las amenazas y desafíos que enfrenta la paz en Colombia continúan enmarcándose en estos cuatro grandes sectores.

El Estado todavía debe controlar la expansión de actores armados ilegales en las zonas anteriormente ocupadas por las FARC-EP para garantizar las condiciones de seguridad en los territorios. De especial importancia es que el Gobierno actúe en los dos extremos de la cadena del narcotráfico en relación con la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, desarrollando una política integral que aborde todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y brindando atención y acceso a bienes y servicios,

⁵⁰ Sobre este aspecto, la URT elaboró el *Acuerdo 029 del 20 de abril de 2016* como instrumento normativo que reglamenta la atención a este grupo de personas. Se entiende por segundos ocupantes aquellas personas que, de buena fe y por diversas circunstancias asociadas a las dinámicas del conflicto armado, ejercen su derecho a la vivienda en un predio objeto de restitución.

⁵¹ A pesar de la sentencia, persisten las omisiones de la jurisdicción especializada y la deficiente representación judicial de los segundos ocupantes ejercida por la Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo. Cfr. UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, *La prueba social y de contexto en el proceso de restitución de tierras. Ley 1448 de 2011*. Bogotá, 2016. (Disponible en <https://www.mapp-oea.org/publicaciones-2/publicaciones-mappoea/>).

⁵² "... la operación de la MAPP/OEA deberá estar sujeta a revisión periódica de sus mandatos y actividades por el Consejo Permanente, tomando en consideración el desarrollo de los procesos de paz en Colombia", OEA/SG, CP/RES. 859 (1397/04), 6 de febrero de 2004, numeral 5.

⁵³ De manera excepcional se hacen algunas menciones a hechos relevantes que exceden dicho periodo. OEA/SG., *Vigésimo sexto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA)*.

⁵⁴ OEA/SG., *Vigésimo tercer informe del Secretario...*, *doc.cit.*

y a proyectos productivos rentables y sostenibles dirigidos a la población rural.

Una cultura de diálogo y respeto a la diversidad, así como diseñar e implementar procesos que permitan identificar y potencializar patrones o prácticas culturales regionales y/o nacionales que propicien condiciones hacia la reconciliación son, entre otras, cuestiones básicas para asegurar un conocimiento de la paz a nivel territorial⁵⁵.

A pesar de que las víctimas han estado en el centro de los Acuerdos de paz, la reparación integral a las mismas parece no cumplir con las expectativas proclamadas. Es necesario llevar a cabo un conjunto de actuaciones que se traduzcan en garantías reales para las víctimas. Entre estas actuaciones podemos destacar la necesidad de acelerar los procesos de titulación y formalización de la tierra, así como la titulación, saneamiento y ampliación de los territorios colectivos de las comunidades étnicas; promover el acceso y participación a diversas formas organizativas de la sociedad civil, campesinos, indígenas y afrodescendientes para entablar escenarios de diálogo y acompañamiento; o fortalecer los colectivos, comunidades, sectores y plataformas existentes en los territorios.

Otro aspecto de gran repercusión ha sido la aplicación del sistema de Justicia Transicional diseñado en el Acuerdo de paz. En este sector todavía son visibles las carencias e imperfecciones en su puesta en marcha. La OEA apuesta por la creación de un mecanismo de interlocución para que lo avanzado en Justicia y Paz pueda ser utilizado por otros mecanismos y la generación de mecanismos para quienes no confiesen los hechos punibles ante la JEP y pierdan los beneficios que ésta ofrece⁵⁶.

Como resultado de su monitoreo, la OEA también ha resaltado, en relación con el proceso de restitución de tierras y el restablecimiento de derechos territoriales, que el proceso de paz en Colombia ha venido contribuyendo positivamente a la dignificación de las víctimas, al constituir una herramienta ideal para la satisfacción parcial de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. El Acuerdo de paz también⁵⁷. A pesar de ello, la restitución efectiva y pacífica de las tierras en Colombia continúa siendo un sueño inalcanzable para la mayoría de los campesinos, y continúa apareciendo como una deuda pendiente del Gobierno colombiano.

Las amenazas y desafíos para la paz que ha venido percibiendo la OEA se han centrado en tres grandes ámbitos: las condiciones de seguridad, afectaciones y escenarios de conflictividad; la administración de justicia en los territorios y la seguridad jurídica; y la política pública de víctimas, participación y paz territorial.

B) La falta de seguridad en los territorios

Después de tres años de implementación de los Acuerdos de paz, las condiciones de seguridad en los territorios se ven amenazadas, principalmente, por la presencia y la acción de actores armados ilegales y por las amenazas y violaciones de derechos humanos en las comunidades y líderes sociales. A pesar de que el Ministerio de Defensa ha desarrollado estrategias para atacar las estructuras de distintos actores armados ilegales presentes en los territorios, se han identificado dinámicas de readaptación, consolidación y expansión territorial de dichos actores armados ilegales.

⁵⁵ La Misión ha recalcado esta necesidad así como la de implementar procesos amplios de difusión y comprensión con enfoque diferencial rural, urbano, étnico, de género y etario, para dar a conocer el Acuerdo de paz con las FARC-EP, o lograr una mayor difusión, conocimiento y apropiación por parte de las comunidades, de las publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica. *Ibid.*, pp. 40-41.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 43-45.

⁵⁷ OEA/SG., *Vigésimo quinto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA*, 2018.

Tanto en el seguimiento llevado a cabo por la MAPP/OEA, como por otras Organizaciones internacionales, se ha venido reiterando la preocupación por la persistencia de las afectaciones contra los líderes sociales, defensores de derechos humanos y miembros representativos de las comunidades. Estas dinámicas se producen en diversos contextos territoriales, identificándose distintas causas y distintos actores⁵⁸. La implementación de ciertos aspectos del Acuerdo Final ha originado escenarios de riesgo para el ejercicio y labor de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, en mayor medida los que se encuentran en comunidades rurales. En estos momentos el liderazgo social está siendo percibido por la sociedad colombiana como un riesgo. Esto es así debido a que los líderes son buscados por las instituciones del Estado para implementar programas o iniciativas locales; a la vez son buscados por las comunidades, para que los representen; y, al mismo tiempo, los actores armados ilegales los persiguen para controlar sus acciones de liderazgo. Todo ello termina produciendo en su contra dinámicas violentas⁵⁹.

Los principales escenarios de conflictividad social se producen en el ámbito rural, siendo el acceso a tierras y territorios, el conflicto más evidenciado⁶⁰. Asimismo, se han incrementado los conflictos étnico-territoriales, a causa de la falta de claridad en la tenencia y propiedad de la tierra y de las pretensiones de colectivos afro e indígenas de reconocimiento, constitución y saneamiento de sus territorios colectivos.

La política pública de reducción de cultivos ilícitos todavía deja mucho que desear. Se ha evidenciado un incremento en las tensiones territoriales, siendo un escenario de particular atención en materia de conflictividad social, dado los impactos y transformaciones territoriales, sociales y económicas que conlleva⁶¹. Las expectativas de la población beneficiaria del programa se centran especialmente en el acceso, titulación y formalización de la tierra, por lo que la dificultad de que este punto se materialice es visto como uno de los principales obstáculos para el avance del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)⁶². A todo ello se suma la presencia de actores

⁵⁸ Distintos actores armados ilegales y en ocasiones, se ve involucrado el Estado.

⁵⁹ Los actores armados ilegales se concentran en los Grupos Armados Organizados (GAO), el Ejército Popular de Liberación (EPL), los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) o disidencias de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). OEA/SG., *Vigésimo quinto informe del Secretario General...*, *doc.cit.*, pp. 10-14.

⁶⁰ Estos conflictos se circunscriben a factores como la expectativa de una reforma rural integral, particularmente los procesos de titulación de tierras a pequeños campesinos y campesinas; el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y su visibilización en el CENSO 2018; el ordenamiento del territorio a través de proyectos como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCA); y la presencia del Estado en contextos rurales, generando vías de acceso, enlaces productivos, baja en el precio de los insumos, apoyo económico y una oferta institucional completa que les permita acceder a bienes y servicios básicos, asegurando su subsistencia en el área rural. *Ibid.*, pp. 14-15.

⁶¹ La población beneficiaria del programa, familias que dependen exclusivamente del cultivo de coca, habitan en zonas con altos índices de vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas; y esperan respuestas integrales a las complejidades que presentan los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos.

⁶² El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) forma parte del Punto 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, además de ser un capítulo especial del punto 1 “Reforma Rural Integral”. Está destinado a transformar de manera integral las condiciones de vida de las comunidades rurales, mediante la superación de la pobreza y de la brecha entre el campo y la ciudad. El PNIS se basa en procesos de construcción y desarrollo participativos a través de asambleas comunitarias.

armados ilegales que se oponen, en ocasiones mediante la violencia, a las estrategias de sustitución voluntaria⁶³.

Otro escenario cargado de conflictividad viene producido por las principales dinámicas en zonas de frontera, priorizando la dinámica en la frontera entre Colombia y Venezuela, y entre Colombia y Ecuador, debido al impacto evidente por la crisis humanitaria que representa la migración de personas venezolanas⁶⁴, así como las condiciones de seguridad que se han presentado por la presencia de GAOR⁶⁵ de las disidencias de las FARC-EP en la frontera con Ecuador.

Se han identificado varios flujos migratorios hacia Colombia: un primer flujo de nacionales colombianos que habían migrado hace años a Venezuela y que actualmente están retornando a Colombia con sus familias venezolanas. Un segundo flujo de familias venezolanas que llegan a Colombia buscando mejores oportunidades, o pretenden llegar a Ecuador, Perú u otros países de Suramérica. Finalmente, un tercer flujo de población que vive en Venezuela pero que llegan a Colombia de manera diaria o semanal, para retornar con el dinero conseguido a Venezuela.

Estos flujos migratorios están ocasionando impactos en las zonas fronterizas. Entre ellos, problemas de acceso a servicios, incremento de la informalidad laboral y competencia desigual entre colombianos y extranjeros, o el incremento de dinámicas de criminalidad y delito, especialmente en zonas urbanas⁶⁶.

C) Los obstáculos a la administración de justicia

Podemos destacar tres principales desafíos para la consolidación del sector justicia en los territorios: las barreras en las condiciones de acceso a la justicia formal⁶⁷; las percepciones negativas por el desempeño del sector justicia⁶⁸; y la existencia de fenómenos de justicia de *facto*⁶⁹.

Un aspecto fundamental en la administración de justicia en los territorios y la seguridad jurídica es la implementación de herramientas judiciales de justicia transicional. En relación con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), existe un fuerte desconocimiento y confusión acerca de este organismo en los territorios, con carencias

⁶³ Los actores armados ilegales, dinamizan, por otra parte, la economía del narcotráfico, generan afectaciones sobre líderes y comunidades a través de acciones de control social, restricciones a las labores de erradicación voluntaria, apelando a incumplir los compromisos adquiridos con el PNIS e incluso, prohibiendo la entrada de oferta institucional relacionada con la política de reducción de cultivos ilícitos. OEA/SG., *Vigésimo quinto informe del Secretario General...*, doc.cit., pp. 15-17.

⁶⁴ La crisis económica, política y social que está viviendo Venezuela desde el 2015 ha incrementado la llegada masiva de venezolanos a Colombia, generando en las comunidades receptoras, cambios e impactos en las dinámicas territoriales.

⁶⁵ GAOR es el nombre que el Gobierno colombiano le ha asignado a los nuevos Grupos Armados Organizados Residuales, formados por disidencias de las FARC-EP que no se han acogido al Acuerdo de Paz.

⁶⁶ OEA/SG., *Vigésimo quinto informe del Secretario General...*, doc.cit., pp. 17-18.

⁶⁷ Las principales barreras de acceso a la justicia formal se encuentran en las zonas rurales, donde la presencia institucional es limitada, incipiente o inexistente. En estas zonas, los ciudadanos no cuentan con instituciones a dónde acudir para tramitar sus necesidades en materia de justicia. *Ibid.*, p.18.

⁶⁸ En muchas ocasiones, los grupos armados ilegales prohíben a las comunidades establecer contacto con las autoridades, o tienen un fuerte control del territorio y el Ejército Nacional no puede garantizar la seguridad e integridad de los funcionarios. *Ibid.*, p.19.

⁶⁹ Los grupos armados ilegales con mayor incidencia en los territorios son el ELN, las AGC y los Grupos Armados Residuales de la disidencia de las FARC-EP. Éstos implementan sus propios sistemas de justicia en las zonas donde asumen el control. *Ibid.*, p.20.

en su objetivo de procesar a los máximos responsables y de desvelar las verdaderas dimensiones del conflicto armado. La MAPP/OEA ha puesto en marcha un sistema de acompañamiento y monitoreo a la implementación de la JEP, con un componente de monitoreo judicial, así como el análisis de categorías a partir de la información escogida de las comunidades y víctimas, para recomendar estrategias de abordaje de escrutinio judicial a partir de la territorialidad⁷⁰.

En relación con la Jurisdicción Especial Indígena (JEI)⁷¹, la SG/OEA afirma que resulta necesaria una coordinación entre la JEI y el sistema nacional de justicia, así como con los esquemas de justicia transicional. Se presenta como gran desafío la coordinación entre la JEI y la JEP, ya que una buena articulación entre ambas resulta necesaria para dar soluciones integrales a una multitud de situaciones y conflictos, para evitar el doble enjuiciamiento de los comparecientes indígenas, para reconocer y reparar los daños colectivos causados a los pueblos indígenas en razón del conflicto armado, o para asegurar el retorno y reincorporación de los exguerrilleros indígenas a sus comunidades de una manera que no genere traumas para ellos mismos y las poblaciones, entre otros⁷².

Por su parte, en el ámbito de construcción de una política criminal para el posconflicto, deviene fundamental el desmantelamiento de organizaciones y finanzas criminales. En este sentido, es relevante que el cambio de una política criminal y penitenciaria, se oriente al desmantelamiento de redes y organizaciones criminales y que responda con políticas sociales, económicas y de paz dirigidas a las comunidades más vulnerables. La judicialización de responsables de actos contra miembros representativos de las comunidades debe ser eficaz y guardar proporción con la respuesta que se da en la judicialización de líderes sociales; la política de drogas debe ser coherente y contar con tratamientos penales especiales para los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico; y además, deben reforzarse los mecanismos de acogimiento y sometimiento a la justicia de los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos Delictivos Organizados (GDO)⁷³.

Otro aspecto observado en relación con la administración de justicia son las condiciones carcelarias y penitenciarias en contextos de justicia transicional⁷⁴, en especial la situación de privación de libertad de miembros del ELN y de comunidades indígenas. Los problemas generados en las cárceles colombianas tras la firma del Acuerdo continúan siendo los mismos que en años anteriores: alta tasa de hacinamiento, inconvenientes en el acceso al servicio de salud, la precaria y deteriorada infraestructura física, la insuficiencia

⁷⁰ Por otro lado, la MAPP/OEA ha iniciado un proceso de acompañamiento y monitoreo al acceso de las víctimas a partir del fortalecimiento de las capacidades para presentar informes. *Ibid.*, pp.20-22.

⁷¹ La existencia y validez de la jurisdicción especial indígena (JEI) está confirmada en la Constitución Política de 1991, como reflejo del carácter multiétnico y pluricultural del Estado colombiano. Por otro lado, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en la Asamblea General de la OEA, el 14 de junio de 2016, reitera el derecho colectivo de los pueblos indígenas a resolver sus conflictos de acuerdo a un régimen de normas y procedimientos desarrollado por sí mismos, en función de sus cosmovisiones. OEA. ASAMBLEA GENERAL, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 14 de junio de 2016.

⁷² OEA/SG., *Vigésimo quinto informe del Secretario General...*, *doc.cit.*, pp.22-23.

⁷³ *Ibid.*, pp.23-26.

⁷⁴ En el periodo comprendido en el último informe de la SG/OEA, ésta ha monitoreado 30 establecimientos de reclusión, con el objetivo de visibilizar algunas situaciones de carácter general en las cárceles colombianas, de ejercer una incidencia positiva en los casos que por su naturaleza humanitaria requieran intervención directa, y de emitir recomendaciones que permitan estructurar la política penitenciaria.

de recursos humanos, el uso excesivo de la fuerza, la ausencia de una política penitenciaria con enfoque diferencial y de género, y deficiencias en los planes de resocialización, entre otras.

D) La política pública de víctimas, participación y paz territorial

Los impactos territoriales de la Política de Restitución de Tierras han sido objeto de estudio por la MAPP/OEA, destacando la congestión judicial y el limitado nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas en las sentencias y medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas y afrocolombianas. El Estado se enfrenta, en este ámbito, a tres grandes desafíos: generar las condiciones de seguridad, lo que implica garantías de no repetición en los territorios colectivos; establecer una ruta que designa la situación jurídica y la atención efectiva de comunidades campesinas colonas que se han instalado al interior de los territorios colectivos; y la implementación rápida y efectiva de las órdenes emitidas en los fallos presentes y futuros⁷⁵.

En la implementación de procesos y estrategias de transformación rural y económica para la paz, en la construcción de los PDET⁷⁶, uno de los grandes retos es lograr la articulación local y nacional de las instituciones del Estado. Hay que tener en cuenta que las comunidades más afectadas por el conflicto han mantenido una fuerte desconfianza en las instituciones estatales, lo que supone una amenaza ante los retos planteados, en particular la coordinación entre los diferentes mecanismos que se implementan como estrategias de transformación rural y económica para la paz⁷⁷.

En relación con la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la planificación del desarrollo territorial comunitario y en los programas de paz territorial, se evidencia una ausencia o débil conformación de espacios de participación para los jóvenes. En cuanto a la participación de mujeres, existen múltiples formas organizativas, aunque en muchos territorios, la participación de las mujeres tiende a ser subsidiaria y con baja representatividad efectiva, con persistencia de obstáculos para la participación asociada a los roles de género⁷⁸.

4. Las acciones de la MAPP/OEA para contribuir a la paz en Colombia, ¿han sido eficientes?

A lo largo de los informes trimestrales de la MAPP/OEA se puede llevar a cabo un análisis de la transición y la postura de tal organización frente a la coyuntura que vive Colombia tras la firma del Acuerdo de paz con las FARC-EP. En mi opinión, el papel de la OEA, a través de las acciones llevadas a cabo por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, ha incidido en la construcción de la paz en un escenario de posconflicto. No obstante, este organismo también contribuye a la defensa de intereses de otros actores que, a su vez inciden en la definición e implementación de las políticas públicas, especialmente en las relacionadas con el desarrollo rural.

⁷⁵ Atendiendo al derecho de las comunidades étnicas de concertar con enfoque diferencial las medidas dirigidas a sus territorios y comunidades, especialmente, los procesos relacionados con grandes proyectos de infraestructura y minero energéticos que afectan los territorios colectivos objeto de las sentencias. *Ibid.*, pp.28-29.

⁷⁶ Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

⁷⁷ OEA/SG., *Vigésimo quinto informe del Secretario General...*, *doc.cit.*, p.29.

⁷⁸ *Ibid.*, pp.29-30.

Del mismo modo, y a pesar de que no aparece reflejado en los informes trimestrales de la SG/OEA, han existido fallos en la eficiencia de sus acciones que han incidido de forma negativa en la construcción de la paz territorial.

Con la ampliación de funciones y margen de acción otorgado a la Misión, el objetivo principal de ésta es apoyar y acompañar las iniciativas locales del Gobierno y la sociedad civil en los aspectos relacionados con la construcción de la verdad y la memoria histórica. Este objetivo se ha visto dificultado por el desconocimiento de la misma población sobre los mecanismos a los que tienen derecho de acceso las propias víctimas. Frente a esta situación, y más allá de las recomendaciones, la MAPP/OEA no ha apoyado ni acompañado el proceso de paz con iniciativas para mitigar esta desinformación.

Lo mismo ocurre con la restitución de tierras, ya que frente a la precaria situación que presenta este punto, la Misión no ha contado con la fuerza suficiente para lograr objetivos mínimos ni para garantizar cierta seguridad ante los contextos de conflicto y violencia generalizada. La Misión no ha emprendido casi ninguna iniciativa en este ámbito, más allá de reflejar en sus informes la problemática vivida.

En mi opinión, uno de los grandes indicadores que evidencian la poca eficacia de la MAPP/OEA, después de quince años de presencia en el territorio colombiano, es la persistencia e influencia de los grupos armados ilegales en distintas zonas del país. Tras la desmovilización de los guerrilleros de las FARC-EP, los espacios dejados por éstos han sido rápidamente controlados por distintos grupos armados que operan en Colombia de manera violenta.

Por todo ello, y a pesar de los esfuerzos de la Misión en reflejar las amenazas que enfrenta la construcción de la paz en el país, sus recomendaciones no son lo suficientemente contundentes como para motivar cambios drásticos por parte del Gobierno y solucionar las carencias y dificultades con los que se va encontrando la construcción de la paz.

III. El acompañamiento de la OEI en la implementación de los Acuerdos de paz

1. La educación para la paz en el posconflicto

La educación juega un papel fundamental en la etapa de posconflicto. El conocimiento, entendido como una habilidad competencial que conduce al desarrollo de todas las capacidades, competencias necesarias y útiles para convivir, es de vital importancia.

La Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO– predica en su preámbulo que, “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”⁷⁹. Una vez instaurados los valores culturales que promueven la violencia, éstos se transmiten de generación en generación, y se aprenden, especialmente en la infancia⁸⁰. Todos los aspectos de nuestro comportamiento pueden ser modificados a través del aprendizaje. La paz, por tanto, también se puede aprender y como consecuencia de ello se puede construir una cultura en la que la manera de resolver los conflictos sea sin violencia. La educación es una herramienta fundamental para la

⁷⁹ UNESCO, *Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. 16 de noviembre de 1945, Preámbulo.

⁸⁰ FISAS, V., *Educación para una cultura de paz*, *Quaderns de construcció de pau* N°20, Barcelona, mayo 2011, pp. 4-6.

transformación social y política⁸¹, a través de la cual se pueden introducir de manera generalizada los valores, herramientas y conocimientos que forman la base del respeto hacia la paz, los derechos humanos y la democracia⁸².

Educar para la paz, por tanto, es vital. La educación tiene como misión capacitar a las personas, sin ninguna excepción, para que desarrollen todos sus talentos al máximo y realicen su potencial creativo, incluyendo la responsabilidad de sus propias vidas y el cumplimiento de los objetivos personales⁸³. Educar implica dotar a las personas de la autonomía suficiente para que puedan razonar y decidir con toda libertad; significa proporcionar los criterios que nos permitan defender nuestras diferencias y divergencias sin violencia⁸⁴.

En Colombia es vital la educación para la paz en esta nueva etapa de posconflicto. Una vez firmado el Acuerdo de paz empieza una etapa de construcción, momento en el cual la sociedad colombiana debe reinventarse y aprender a solucionar los conflictos de manera pacífica, una forma totalmente opuesta a la practicada durante más de cincuenta años. La educación será un instrumento crucial de la transformación social y política.

La OEI expresa la voluntad de los gobiernos y sociedades de los Estados iberoamericanos de comprometerse con la educación, la ciencia, el desarrollo tecnológico y la cultura, como instrumentos para lograr una mayor equidad que incluya a los más desfavorecidos en el goce de los beneficios de la sociedad y a su vez, promueva la participación de todos los actores. La educación es reconocida como factor del desarrollo social y económico, y como garantía de la consolidación de los sistemas democráticos⁸⁵. Según los estatutos de la Organización, dentro de los fines generales se encuentran el fomentar la educación como una alternativa válida y viable para la construcción de la paz⁸⁶ y dentro de los objetivos específicos, el fomentar la educación para la paz⁸⁷.

Los Estados que conforman Iberoamérica abarcan realidades nacionales diversas, tanto desde un punto de vista educativo y cultural, como en cuanto a sus indicadores generales de desarrollo económico y social. A pesar de que la región ha avanzado en la

⁸¹ “Si estamos de acuerdo en que la paz es también la transformación creativa de los conflictos, y que algunas de sus palabras clave son el conocimiento, la imaginación, la compasión, el diálogo, la solidaridad, la integración, la participación y la empatía, hemos de convenir que su propósito no es otro que formar una cultura de paz, opuesta a la cultura de la violencia, que pueda desarrollar esos valores, necesidades y potencialidades”. *Ibid.*, p. 6.

⁸² “...porque la educación es un importante medio para eliminar la sospecha, la ignorancia, los estereotipos, las imágenes de enemigo y, al mismo tiempo, promover los ideales de paz, tolerancia y no violencia, la apreciación mutua entre los individuos, grupos y naciones”. SYMONIDES, J y SINGH, K., <<Constructing a culture of peace: challenges and perspectives. An introductory note>>, en *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, pp. 20-30.

⁸³ DELORS, J., *Educación: hay un tesoro escondido dentro*, UNESCO, 1996, p. 250.

⁸⁴ “...fomentar la capacidad de apreciar el valor de la libertad y las aptitudes que permitan responder a sus retos. Ello supone que se prepare a los ciudadanos para que sepan manejar situaciones difíciles e inciertas, prepararlos para la responsabilidad individual. Esta última ha de estar ligada al reconocimiento del valor del compromiso cívico, de la asociación con los demás para resolver problemas y trabajar por una comunidad justa, pacífica y democrática”. UNESCO: *La educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia, Declaración de la 44ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación*. Ginebra, octubre 1994, ratificada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1995.

⁸⁵ PIÑÓN, F.J., “La OEI: nuevas responsabilidades”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 20, mayo-agosto 1999, p. 2.

⁸⁶ “Fomentar la educación como alternativa válida y viable para la construcción de la paz, mediante la preparación del ser humano para el ejercicio responsable de la libertad, la solidaridad, la defensa de los derechos humanos y los cambios que posibiliten una sociedad más justa para Iberoamérica”. OEI, *Estatutos de la OEI*, Panamá, 2 de diciembre de 1985. Artículo 2, d).

⁸⁷ “Fomentar la educación para la paz y la comprensión internacional y difundir las raíces históricas y culturales de la Comunidad Iberoamericana, tanto dentro como fuera de ella.”, *Ibid.* Artículo 2, o).

mejora de las condiciones de vida de las personas, la desigualdad socioeconómica y la pobreza siguen siendo rasgos descriptivos de estas sociedades. El analfabetismo es una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela⁸⁸.

En este contexto, los programas de la OEI se enfrentan a una calidad educativa deficiente mientras se mantienen profundas desigualdades⁸⁹. De este modo, la educación tiene un papel importante en el desarrollo de los individuos que forman en su conjunto la sociedad.

2. Análisis de los avances en la implementación de los Acuerdos de paz

A) El acompañamiento internacional de la OEI

En el texto final del Acuerdo de paz, el Gobierno de Colombia solicita a la OEI formar parte de las Organizaciones internacionales que lleven a cabo funciones de acompañamiento internacional⁹⁰, concretamente en el ámbito de la reincorporación.

Bajo este mandato, en julio de 2017, la OEI firmó un convenio⁹¹ con el presidente del Congreso de Colombia y el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL), para supervisar la implementación del Acuerdo de paz. El objetivo es la obtención de información sólida y detallada sobre cómo se va produciendo la implementación de los Acuerdos de paz para el desarrollo eficiente de la labor de control político llevada a cabo en el Congreso de Colombia. Se estableció que la OEI presentaría cada cuatro meses informes técnicos a disposición del órgano legislativo⁹².

En este contexto, en junio de 2018, la OEI entregó al Senado el Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final⁹³. El informe se llevó a cabo con la colaboración y coordinación de instituciones estatales responsables de

⁸⁸ La máxima expresión de vulnerabilidad educativa es el analfabetismo, que acentúa el problema de la desigualdad. Mientras no se pueda acceder al conocimiento se vuelve más difícil poder acceder a un mejor bienestar. OEI, *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Documento Final, OEI, Madrid, agosto 2010, pp. 60-61.

⁸⁹ Después de varias décadas de reformas educativas apenas se ha conseguido elevar los conocimientos y las competencias de los alumnos, reducir las desigualdades, fortalecer la escuela pública y lograr una preparación del profesorado acorde con las nuevas demandas sociales y culturales. *Ibid.*, p. 85.

⁹⁰ En el punto 6.4.2. sobre Acompañamiento internacional se establece que: “Las FARC-EP y el Gobierno Nacional han acordado que se solicitará el acompañamiento internacional de los siguientes países y entidades internacionales, a la implementación de los acuerdos, en cada uno de los puntos del acuerdo general para el fin del conflicto: (...) Reincorporación: Unión Europea, UNESCO, PNUD, OCLAE (Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes) y OEI. (...) En el tema de Reincorporación, se solicita a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) apoyar el proceso de reincorporación a la vida civil”. GOBIERNO NACIONAL –FARC-EP, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Bogotá, 24 de noviembre de 2016, pp. 215-216.

⁹¹ Convenio de cooperación técnica y financiera suscrito entre el Senado de la República, el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos –CAEL- y la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI-. Documento no disponible.

⁹² OEI-COLOMBIA, “La Organización de Estados Iberoamericanos –OEI-, firmó hoy con el Presidente del Congreso, Efraín Cepeda Sarabia y el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos –CAEL-, un Convenio para supervisar la implementación del Acuerdo de Paz, con el fin de elaborar informes técnicos”, OEI, Prensa, 26 de julio de 2017 (Noticia disponible en: <http://www.oei.org.co/oei/noticia/la-organizacion-de-estados-iberoamericanos-oei-firmo-hoy-con-el>).

⁹³ SENADO COLOMBIA, “OEI presentó informe técnico sobre avances de la implementación del Acuerdo de Paz”, Senado de la República de Colombia, Noticias, 26 de junio de 2018. (Disponible en: <http://www.senado.gov.co/el-senado/partidos-y-movimientos/item/28125-en-un-687-ha-avanzado-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>).

materializar el Acuerdo, sectores académicos y organizaciones sociales que permiten establecer niveles de eficacia de lo acordado entre las partes, para dar solución a las causas históricas y estructurales del conflicto social y armado en Colombia. Para la realización de dicho informe se recorrió el país a través de los Encuentros Regionales por la Reconciliación, con el fin de compartir con las comunidades, especialmente con las víctimas, aquellas inquietudes sobre la implementación de los Acuerdos.

Se trata de un informe extenso, con más de mil páginas de información, contenido que ha quedado desfasado en el tiempo, debido a los constantes cambios y avances en la implementación. Encontrándonos a finales de 2019, tres años después de la firma y un año y medio después de primer informe, la OEI no ha vuelto a publicar ningún otro informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo final.

B) Índices de implementación de los puntos acordados

En este primer informe, la OEI señaló que el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, tuvo un índice global de implementación del 13,71%. No se han implementado mayores reformas significativas en este ámbito. En cuanto al esquema de la política sobre tierras, ya no partirá de la demanda por subsidios para la compra de tierras que presenten los campesinos de predios identificados y gestionados por ellos, sino que pasará a ser un esquema de oferta del servicio de formalización por parte del Estado. No obstante, la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural no ha avanzado significativamente. Por otra parte, la creación de una nueva Jurisdicción Agraria, fundamental para el desarrollo de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, no registra ningún avance, como tampoco hay mejoras en cuanto a las Zonas de Reserva Campesina. Se registra un avance promedio de 13,54% en los planes nacionales de Desarrollo Social y en los relativos a estímulos a la producción agropecuaria, la economía solidaria y cooperativa así como a los temas de asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral⁹⁴.

El punto 2 sobre participación política ha sido uno de los puntos más avanzados hasta ese momento, con un 49,09 % de implementación. Se aprobó el Estatuto de la oposición⁹⁵ a través del proceso Legislativo Fast-Track⁹⁶. No obstante, otros temas enunciados como prioridad normativa dentro del primer año, no llegaron a ser tramitados en el Congreso o a través de otro mecanismo del procedimiento especial para su

⁹⁴ OEI-CAEL, *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*, ..., *doc.cit.*, pp. 51-101.

⁹⁵ En Colombia, el Estatuto de la oposición está garantizado por el artículo 122 de la Constitución Política de Colombia: “*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación (...)*”. No obstante, esta consagración quedó bajo la condición de que una ley la reglamentara: “*...una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia (...)*” En abril de 2017, la Cámara de Representantes de Colombia aprobó el Proyecto de Ley Estatutaria de 2017, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes.

⁹⁶ El llamado Fast track (vía rápida) es el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Se trata de un mecanismo contemplado en el Acto Legislativo número 1 de 2016, por el cual se reduce el número de debates en el Congreso requeridos para la aprobación de leyes y reformas constitucionales. Este mecanismo excepcional permite aprobar de manera rápida en el Congreso las reformas pactadas en los Acuerdos de Paz.

implementación. Las medidas de creación, promoción y fortalecimiento del control ciudadano y los observatorios de transparencia, se agruparon en el proyecto de ley estatutaria de garantías para la participación ciudadana⁹⁷.

Los puntos de implementación no legislativa, que dependían de políticas públicas o actos administrativos, también presentaron retrasos en su implementación. La mayoría de las disposiciones de este punto se encuentran en el momento de presentarse el informe, en un nivel incipiente de implementación normativo o con avances en el nivel normativo aún sin culminar. En el caso del Estatuto de la oposición, no se pudieron apreciar los efectos de sus garantías debido a su reciente entrada en vigor⁹⁸.

El punto 3 sobre Fin del Conflicto, con una implementación del 48,45%, ha posibilitado grandes avances sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral Definitivo –CFHBD- y la Dejación de Armas –DA- de las FARC-EP; la reincorporación de los excombatientes a la vida civil; el establecimiento de obligaciones de los excomandantes guerrilleros integrantes de los órganos directivos de la Fuerza Alternativa de Común –FARC- para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo así como garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales.

En cuanto al CFHBD, destaca el cumplimiento exitoso del mismo como un paso hacia el diálogo y la concertación de voluntades entre los actores de este proceso. El proceso de Dejación de Armas constituyó un paso fundamental para la posterior implementación de otras acciones, debido a que su cumplimiento exitoso validó el compromiso entre las partes y destacó la importancia de la participación de organismos y entes de control en la ejecución del procedimiento. En temas de capacitación y pedagogía se logró cumplir satisfactoriamente con las formaciones a excombatientes y Fuerzas Militares designados por el Gobierno Nacional.

Sobre la reincorporación política, ésta empezó una vez se hizo efectiva la dejación de armas. Se concluye que la participación en política es un elemento fundamental para que los excombatientes puedan defender sus idearios en el marco de la democracia y la legalidad. En esta área, una de las mayores dificultades fue la financiación de las campañas para la Presidencia y el Congreso en 2018, aunque los recursos entregados no pudieron ser utilizados adecuadamente, en la medida en que el desembolso no fue oportuno. Otra dificultad se vincula a la cuestión de los espacios en los medios de comunicación para la FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común), al ser limitados y al no haber claridad de las condiciones en las que el nuevo partido puede hacer uso de los espacios que son iguales para todos los partidos.

Sobre la reincorporación jurídica, entendida como el cumplimiento de los requisitos legales y normativos necesarios para el tránsito de los excombatientes a la vida civil normal, dicho proceso aún no ha llegado a una culminación exitosa. En relación con la reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC-EP, ésta es de vital relevancia para la construcción de una paz estable y duradera, y todavía no ha avanzado lo suficiente. La falta de claridad en la financiación del nuevo partido y de las campañas, la falta de constitución del centro de pensamiento político y la ausencia de participación en espacios de medios de comunicación, amenazan gravemente la continuidad del partido

⁹⁷ Sin embargo, a fecha del informe, no se había logrado concertar una versión definitiva y por lo tanto el proyecto de ley no había sido tramitado.

⁹⁸ OEI-CAEL, *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final, ...*, doc.cit., pp. 103-136.

político FARC⁹⁹.

El índice de implementación establecido por la OEI en este punto del acuerdo fue de un 23,94%. Principalmente, se implementaron los planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución, evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos. A pesar de estos avances, se presentaron retrasos en los pagos a las familias por concepto de asistencia alimentaria, así como problemas de generación de ingresos rápidos y de visión a largo plazo. Las dificultades presentadas en relación con demoras y retrasos se han generado principalmente por la presencia de grupos armados y de bandas criminales, así como por la presión ejercida por parte de disidencias de las FARC-EP.

En las zonas de cultivos donde no se ha avanzado, se refleja la ausencia de brigadas de salud o la falta de atención integral de niñas y niños de primera infancia en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito, entre otras carencias. En general, se destaca la falta de presencia estatal y de garantías de derechos fundamentales en estas zonas. Por otro lado, en materia de consumo de drogas, no se han producido avances, dado que los indicadores relacionados con este aspecto muestran un avance del 0%. Preocupa en gran manera que la formulación e implementación de esta estrategia integral específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, que debía estar implementada en 2017, no haya avanzado en ningún aspecto.

El sector que ha presentado más avances es el relacionado con los aspectos normativos. Se evidencia la voluntad política del Gobierno nacional, ya que las normas necesarias para iniciar las acciones y compromisos del acuerdo están diseñadas y expedidas. No obstante, sigue preocupando el crecimiento de cultivos ilícitos tras la firma del Acuerdo de paz, lo cual demuestra carencias en los programas para eliminarlos y sustituirlos. No han sido efectivos los programas de desarrollo alternativo, ya que no hay conocimiento en las comunidades de cómo ejecutar la sustitución, ni hay reglas claras de cómo proceder, hechos que han generado conflictos en estas zonas¹⁰⁰.

En el punto 5 sobre las Víctimas del conflicto, con un índice del 50,27%, tiene un importante papel el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y No Repetición – SIVJRNR-, que se compone de la Jurisdicción Especial para la Paz JEP, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la memoria histórica del conflicto CEV, y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas UBPD.

Algunas de las principales medidas puestas en marcha han sido la realización de cinco actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva entre 2015 y 2018¹⁰¹. Se han mostrado grandes avances en cuanto al proceso de amplia participación que ha comprendido 30 encuentros regionales y un encuentro nacional con 3049 asistentes y con

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 139-220.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp.223-317.

¹⁰¹ El 7 de octubre de 2015 en Bojayá (Chocó), los días 2 y 3 de septiembre de 2016 en Jamundí y Cali (Valle del Cauca), ante las familias de los Diputados del Valle, los dirigentes de las FARC-EP reconocieron responsabilidad y pidieron perdón público por el secuestro y asesinato en cautiverio de sus seres queridos. El 30 de septiembre de 2016 en el Barrio La Chinita, Apartadó (Urabá Antioqueño), dirigentes de las FARC-EP hicieron reconocimiento público de su responsabilidad y pidieron perdón por la masacre de 35 personas ocurrida el 23 de enero de 1994. El 15 de septiembre de 2016 el Presidente de la República reconoció el exterminio del que fue objeto el partido político Unión Patriótica y la responsabilidad del Estado por omisión. A inicios de 2018 en el Club El Nogal se llevó a cabo el reconocimiento de responsabilidad de las FARC-EP por el atentado que dejó 36 muertos y más de 200 heridos en 2003.

participación de autoridades públicas a nivel nacional, departamental y municipal¹⁰². Finalmente, el punto 6 relativo a la Implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final, con un índice del 45,52%, establece los mecanismos de implementación y verificación, así como un capítulo étnico, el establecimiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI–, el componente de acompañamiento internacional, la ampliación de herramientas de difusión y comunicación sobre el acuerdo y, finalmente, el mecanismo de refrendación¹⁰³.

En cuanto a este apartado, a pesar de los avances realizados hasta el momento, el informe recomienda avanzar en la aprobación del CONPES del Plan Marco de Implementación, para así posibilitar la consolidación de los programas, proyectos y políticas de paz en los próximos gobiernos. Además, es necesario finalizar con el proceso de implementación temprana y prioritaria, normativa y no normativa, para avanzar en aspectos cruciales en materia de participación política¹⁰⁴. Destaca la necesidad de que se fortalezca el acompañamiento internacional, tanto en la verificación como en la implementación del Acuerdo.

Es necesario ampliar las herramientas de difusión que posibiliten un mayor control social de lo acordado, incluyendo estrategias específicas para las áreas en las que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación no logran llegar. Además, resulta imprescindible mantener las instancias de impulso y verificación de la implementación, profundizando la construcción concertada de las disposiciones para la implementación del Acuerdo Final y ampliando la participación ciudadana con el fin de fortalecer y potenciar dicho proceso¹⁰⁵.

IV. A modo de reflexión final

La firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP ha supuesto un momento trascendental para el país. La dejación de armas y la desaparición del grupo guerrillero como actor armado ilegal, es un logro de gran significado y marca un antes y un después en la historia de Colombia. No obstante, la fase de implementación de lo acordado es extremadamente frágil y requiere de una gran sincronización y esfuerzo conjunto para que la paz sea una realidad en Colombia.

Las organizaciones regionales están colaborando intensamente para que la implementación sea un éxito¹⁰⁶. Concretamente, hemos visto como la OEA, a través de la MAPP/OEA, se ha centrado las condiciones de seguridad en los territorios y las garantías de las víctimas de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Por su parte, la OEI, mediante su análisis estadístico sobre el grado de implementación de los

¹⁰² OEI-CAEL, *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final, ...*, *doc.cit.*, pp. 319-347.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 11-12.

¹⁰⁴ Reforma política y electoral y participación ciudadana; Reforma Rural Integral, Planes Nacionales y Reforma a la Ley de tierras; Solución al problema de drogas ilícitas, tratamiento penal diferencial y garantías de seguridad para la sustitución; y víctimas, reforma de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

¹⁰⁵ OEI-CAEL, *Primer Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final, ...*, *doc.cit.*, pp. 393-433.

¹⁰⁶ En este sentido ver: SÁNCHEZ LIZAMA, A., “El acompañamiento internacional en la adopción y la implementación del Acuerdo de paz”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. y REY CANTOR, E. (Dir.), *El Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC*, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Doctrina y Ley, Bogotá, 2017, pp. 103-124.

puntos acordados en los Acuerdos de La Habana, ha revelado un escaso grado de éxito en muchos de los temas estudiados.

La continuidad de la violencia en el país es un hecho constatado. En este sentido y, en síntesis, los factores que persisten y que se perciben como graves amenazas a la implementación del Acuerdo de Paz son: la prolongación de los Grupos Armados Organizados (GAO), la nueva creación de Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), el proceso fallido de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la gran inseguridad a la que se enfrentan los líderes y defensores de derechos humanos en el país.

En mi opinión, la labor de las Organizaciones regionales es estratégica para la construcción de la paz en Colombia, aunque después de tres años de implementación, parece que su papel ha ido mermando, o al menos, actuando desde una posición bastante discreta. Claro está que, además de lo anterior, la implementación precisa de un refuerzo de la institucionalidad del Estado y una capacidad de éste para ocupar los territorios y espacios donde la guerrilla de las FARC-EP ostentaba el control antes de su desmovilización.

Concretamente, la OEA a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, una vez ampliadas sus funciones, considero que podría haber ofrecido más garantías para la correcta implementación del Acuerdo de paz. A pesar de que ha ofrecido algunas soluciones para agilizar ciertos procesos, como en algún ámbito de la justicia transicional, a la vez que anticipado problemas futuros. Han faltado acciones contundentes para difundir información y lograr que sus recomendaciones sean materializadas de manera coherente para, de este modo, llegar a ser eficientes. A través de sus informes, la MAPP/OEA muestra una repercusión positiva de sus acciones en la construcción de la paz en los territorios más afectados por el conflicto, ignorando quizás las dificultades para que sus recomendaciones sean implementadas. En este mismo sentido, las acciones realizadas por la Misión han sido casi nulas en torno a la gran problemática de restitución de tierras.

Por su parte, la OEI parece haberse retirado de su papel de acompañante a la implementación del Acuerdo de paz. Si bien en su primer y único informe resaltó que el Acuerdo de paz era una oportunidad para afianzar los lazos de cooperación económica, cultural y democrática de los países iberoamericanos, dicha organización no ha vuelto a pronunciarse al respecto de los avances y desarrollo durante esta etapa de posconflicto. Como hemos comentado, en un principio se acordó que la OEI presentaría informes técnicos cada cuatro meses. Por el momento, no podemos sino concluir que este objetivo no se está cumpliendo.

En estos momentos en que la paz en Colombia es débil, la labor de las Organizaciones regionales de los países iberoamericanos puede ser fundamental para que la estabilidad en el país repercuta de manera positiva en el continente. Tanto la OEA como la OEI deberán tomar conciencia de su papel y del impacto que puede generar una buena coordinación y acompañamiento en este camino tan fácilmente quebradizo.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Giuseppe Giliberti

Co-direttori: Luigi Mari, Lucio Monaco, Paolo Morozzo Della Rocca.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Jean Andreau, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Alberto Clini, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Francesco Paolo Casavola, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Alberto Fabbri, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Giovanni Luchetti, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Pascucci, Susi Pelotti, Aldo Petrucci, Paolo Polidori, Orlando Roselli, Eduardo Roza Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore, Giordano Fabbri Varliero.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
