

## **PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA MISIÓN MAPP-OEA EN COLOMBIA**

Como plataformas que promueven la democracia, la paz y los derechos humanos en Colombia, es de nuestro interés presentar nuestra perspectiva desde la sociedad civil sobre la misión MAPP/OEA en el contexto del apoyo sueco a dicha misión. Todo esto con el objetivo de contribuir al análisis del rol que cumple la MAPP en nuestro país y de presentar algunas sugerencias en relación con el apoyo de Suecia a esta misión.

Estos comentarios se dividen en dos partes. En primer lugar, algunos elementos básicos de nuestra valoración del papel que ha cumplido hasta ahora la MAPP-OEA y en segundo lugar, propuestas concretas para orientar el apoyo sueco a la Misión, hacia el respeto por los derechos humanos, la democracia y la creación de condiciones para una paz sostenible.

Es importante resaltar que la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia es el organismo que, a través del impulso de la UE y en acuerdo con el Gobierno, ha venido desarrollando de manera adecuada y especializada el papel fundamental de monitoreo en materia de derechos humanos. Este mecanismo, acordado con el Gobierno, tiene el mandato suficiente, la legitimidad y el apoyo de toda la comunidad internacional para realizar su mandato de observación en diversos espacios, incluyendo las implicaciones para los derechos humanos del proceso de desmovilización y reinserción. En este sentido es de vital importancia que Suecia y la Unión Europea continúen apoyando a la OACNUDH en esta función y que esta no se debilite por el desarrollo del mandato de verificación de la MAPP sino que la MAPP-OEA aproveche y se nutra de los análisis e informes especializados de la OACNUDH.

### **VALORACIÓN SOBRE EL PAPEL DE LA MAPP-OEA**

En general, la MAPP no ha contribuido significativamente a la verificación de muchos elementos fundamentales del proceso con los grupos paramilitares y su papel se ha reflejado más en un apoyo acrítico de dicho proceso. El vacío frente a estos elementos fundamentales se explica más adelante como 13 preocupaciones principales sobre el rol de la Misión.

Consideramos positivo el interés de varios Estados en evaluar las acciones que ha desarrollado la MAPP-OEA en el país. Sin embargo, es importante anotar que el informe realizado por los consultores Kees Koonings y Kjell-Ake

Nordquist contiene graves fallas e imprecisiones que no solamente tienen como consecuencia una valoración sobre supuestos que no son verdaderos sino que llevan a conclusiones inconsistentes que no tienen un reflejo en la realidad ni son producto de un análisis serio y sistemático. En general, el informe no construye argumentos sólidos a partir de realidades y análisis históricos profundos (por ejemplo sobre la creación y la evolución del paramilitarismo en el país). Asume supuestos como la incapacidad de ambas partes (el Estado y los grupos paramilitares en este caso) para ganar uno al otro, sin analizar cómo el Estado ha dejado de combatir e investigar a estos grupos y por el contrario, promovió su desarrollo por distintos medios y no ha tomado acciones para romper los nexos con las fuerzas militares.

Como ejemplos de la poca rigurosidad de este trabajo podemos mencionar los siguientes: a. En la página 69 del informe final del 3 de octubre de 2005 se dice que la posición de la OACNUDH en Colombia es que los criterios de justicia, verdad y reparación absolutas deberían ser impuestos como condición sine qua non al inicio del proceso. Esta no ha sido la posición de la Oficina en ninguno de sus pronunciamientos y por lo tanto el tomarlo como base es una tergiversación inaceptable. b. En el informe hay un desconocimiento de los avances normativos a nivel internacional y de las Naciones Unidas sobre estándares y principios en materia de los derechos a la verdad, justicia y reparación (por ejemplo, los principios trabajados por Louis Joinet cada vez más consolidados). El documento afirma que los principios internacionales de derechos humanos y DIH “operan tanto en el país como en el exterior, pero aún no hay un acuerdo unánime sobre su alcance por parte de la comunidad internacional” (Página 72).

La ausencia de un análisis cuidadoso y fundamentado conduce a que el resultado sea un informe que no llena los requisitos formales de un trabajo académico del cual se puedan derivar conclusiones serias

Es importante, por lo tanto, evaluar de manera consistente el papel de la misión en Colombia. Como una contribución a este análisis, presentamos los siguientes elementos que recogen preocupaciones fundamentales sobre el papel que ha cumplido la MAPP-OEA:

1. La Misión no realiza pronunciamientos y verificaciones sistemáticas de graves violaciones cometidas bajo el supuesto compromiso de cese de hostilidades; tampoco desarrolla una valoración y procesamiento adecuado de la información brindada por las ONG;
2. Sus recursos y la forma en que se ha desarrollado sus funciones no reflejan independencia en relación con el Gobierno;
3. La MAPP no ha contribuido a informar y hacer más transparente el proceso sino que por el contrario, legitima un proceso que encubre las fallas del mismo;

4. No ha respondido con fuerza y decisión a la magnitud y la gravedad de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos por los grupos paramilitares que hacen parte de este proceso;
5. No ha contribuido a revelar y hacer visible el incremento del control paramilitar bajo el amparo del proceso de “desmovilización” y “reinserción” ni a develar las estructuras de control económico, social, estatal, político y territorial de los grupos paramilitares;
6. Ha generado una imagen de apoyo incondicional a todo el proceso y ha contribuido a dar la sensación de legitimidad de todo el proceso de desmovilización sin tenerlo;
7. No ha mostrado una actitud interesada en contribuir al desmantelamiento de las estructuras de control y de apoyo paramilitar;
8. No ha adoptado una perspectiva de género en el desarrollo de sus funciones; Desde el comienzo de la misión MAPP-OEA en el país, diversas organizaciones de mujeres han entrado en contacto con su equipo, señalándole varios aspectos a reconsiderar en el desarrollo de su mandato, dada la constatación de la inexistencia de un enfoque de género en su accionar en los temas de verificación, atención a comunidades víctimas y reinserción. Según se desprende de lo reportado en los cinco informes que la misión ha producido hasta la fecha, estas recomendaciones no han sido tomadas en consideración ni integradas al plan de trabajo de la misión.
9. No le ha dado ni el espacio ni la relevancia que merecen la visión y los derechos de las víctimas;
10. Ha dejado de mostrar las implicaciones negativas que ha tenido el proceso para el respeto y protección de las garantías políticas (derechos y libertades políticas);
11. No ha valorado las implicaciones (y limitaciones) que tiene para la verificación de la desmovilización y reinserción, la existencia de un marco jurídico con base en el cual el Estado ha claudicado su obligación de aplicar justicia en el 98% de los casos (aplicando el Decreto 128 de 2003) y que no llena los estándares internacionales mínimos que obligan al Estado colombiano en materia de verdad, justicia y reparación;
12. Aunque se han dado algunas reuniones para intercambiar puntos de vista, la MAPP/OEA no ha promovido y mantenido un acercamiento periódico y sistemático con las ONG y organizaciones de la sociedad civil que realizan un monitoreo de la situación, ni ha procesado de manera adecuada la información enviada por estas organizaciones;
13. No ha promovido ni desarrollado espacios para que las víctimas puedan presentar sus visiones, opiniones y evaluación de los elementos que se

buscan verificar por parte de la Misión, ni tampoco se han promovido mecanismos adecuados y seguros para recibir y procesar la información de las víctimas y promover mecanismos de protección a las mismas.

### **Otros elementos para evaluar la Misión:**

La Comisión Colombiana de Juristas ha realizado un seguimiento a las violaciones al cese al fuego y ha encontrado que los ataques contra la población civil no han cesado. Desde cuando se inició formalmente el proceso el 1º de diciembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2004, a los grupos paramilitares se les atribuyó la presunta autoría de por lo menos 2.241 casos de personas asesinadas o desaparecidas forzosamente por fuera de combate.

En contraste con este informe e informes y análisis de la Defensoría del Pueblo de Colombia y de diversos órganos especializados de las Naciones Unidas que muestran con claridad la magnitud del incumplimiento del acuerdo de cese de hostilidades, la Misión MAPP/OEA no ha ejercido su mandato adecuadamente para avanzar en la verificación y realización de este compromiso.

La Misión tampoco ha valorado el respeto por unos estándares mínimos de verdad, justicia y reparación y por el contrario, el jefe de la Misión los ha subvalorado:

Al respecto el jefe de la Misión ha dicho:

“Mi mandato no me permite hablar sobre las leyes de Colombia ni intervenir en los procesos que están en discusión. Pero es impresionante que haya sectores, muy importantes y muy documentados, que pidan que, además de desmovilizarse como lo están haciendo, estas personas entreguen sus propiedades adquiridas ilícitamente, o se sometan a procesos judiciales o confiesen sus delitos. Hay incluso quienes proponen el desmonte total del paramilitarismo. En esas propuestas hay una terrible ingenuidad o hay otros propósitos, que no me atrevo a precisar.

La OEA no tiene el mandato de desmontar el paramilitarismo, sino de ayudar a la desmovilización y a la reinserción.

En ninguno de los procesos de paz de América Latina en los últimos 15 años se aplicó verdad, justicia y reparación al mismo tiempo con la desmovilización”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Declaraciones del Sr. Sergio Caramagna durante la III Jornada de seguimiento al proceso Gobierno – AUC “¿Qué marco jurídico de verdad, justicia y reparación requiere la paz y la reconciliación?”, Bogotá, 24 de febrero de 2005.

## PROPUESTAS

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, nos permitimos sugerir las siguientes propuestas, que señalan condicionamientos que consideramos importantes para que el apoyo a la Misión por parte de Suecia tenga efectos positivos hacia el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, los derechos humanos y la democracia en Colombia.

### 1. Mandato de la MAPP-OEA

- Uno de los problemas más importantes es que el mandato está concebido de manera general, y en este sentido no permite concretar sus funciones ni evaluar su cumplimiento o hacer responsable a quien desarrolla la misión, de sus acciones u omisiones. El mandato no está lo suficientemente definido para poder evaluar objetivamente su desempeño, ni por parte de la sociedad civil ni por parte de la comunidad internacional.

Por este motivo, es necesario que como condición para el apoyo, se reglamente de manera previa el mandato para que tanto la sociedad civil como la comunidad internacional tengan una base clara y pública que permita saber de manera transparente cuándo debe desarrollar su rol de manera adecuada y alertar si no lo está haciendo.

- Entre los elementos que deben incluirse como objeto de la verificación está el reciclaje o removilización de paramilitares, debido a que este proceso no ha llevado a la desvinculación de los “desmovilizados” con la estructura paramilitar sino a su utilización para consolidar el control paramilitar en las regiones. Además, se han verificado nuevos reclutamientos de paramilitares.

La función de verificación del cese al fuego debe dar cuenta de cada uno de los actos en los cuales las fuerzas paramilitares continúan delinquiendo, lo cual deberá comunicarse a los órganos competentes. Se debe verificar la incorporación de personas a los grupos paramilitares días antes de las desmovilizaciones para ser exhibidos mostrados como efectivos de dichos grupos, el paso de miembros desmovilizados de un grupo a otro, el reciclaje de grupos mediante cambio de nombres, la removilización de ciertos grupos; además para que el acto de desmovilización no contribuya a la impunidad, se debe verificar que se de la entrega de armas efectivamente utilizadas en las actividades del grupo,

identificación precisa de las armas, los alias de los desmovilizados, las zonas de actuación a lo largo de su pertenencia al grupo, etc

- La Misión también debe incluir en sus informes, análisis y evaluación, hechos que constituyeron en el pasado violaciones al acuerdo de cese de hostilidades (de los cuales aún no se ha informado) y que hoy tienen efectos negativos sobre todo el proceso de desmovilización y reinserción. De conformidad con la CCJ, al menos personas fueron muertas o desaparecidas presuntamente por grupos paramilitares desde la supuesta fecha de acuerdo de cese de hostilidades hasta
- La verificación debe desarrollarse con base en una perspectiva de género. En la verificación que se ha realizado hasta ahora se ha priorizado lo que la MAPP denomina “hechos más graves”, los cuales coinciden con aquellos de más fácil verificación y los que muestran más claramente una tendencia al cese de hostilidades. En este rango de delitos no han sido considerados los delitos sexuales. De igual manera, dentro de los indicadores de verificación de violencia no se encuentra la violación ni otras formas de violencia sexual, no obstante su aumento, tal como lo señalan diversas entidades tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en el país en su último informe, así como Amnistía Internacional en su informe sobre violencia contra las mujeres en el conflicto armado en Colombia “Cuerpos marcados, crímenes silenciados”. De igual manera, diversas fuentes señalan como durante el período del cese de hostilidades se ha presentado un incremento en cuanto a violaciones de derechos humanos de las mujeres respecto de los hombres. En un análisis de la Fundación Hemerá<sup>2</sup> se reporta que según la base de datos que llevan en esa institución el número de mujeres indígenas víctimas del accionar paramilitar durante el primer semestre de 2003 fue 13 (6% del total de víctimas indígenas) y en el 2004 para el mismo período fue de 25 (23% del total). Esto significa un incremento del 92% de víctimas mujeres entre los períodos comparados. De otro lado, según información de la Central Unitaria de Trabajadores – CUT-, tanto el número absoluto de mujeres asesinadas como la proporción de mujeres con respecto a los hombres asesinados aumentó entre el año 2000 y el 2003. En el 2004 la proporción de mujeres víctimas disminuye con respecto al año anterior pero es más alta que para el período comprendido entre el 200 y 2002.

---

<sup>2</sup> Olga Luz Restrepo. “Ciudadanía, género y conflicto en pueblos indígenas”. Ponencia en Seminario Internacional Ciudadanía y conflicto. Bogotá. Octubre de 2004. En: Periódico virtual Actualidad Etnica. Fundación Hemerá. [www.etniasdecolombia.org](http://www.etniasdecolombia.org).

El primer semestre de 2005 vuelve a tener un incremento preocupante de la proporción de mujeres víctimas de asesinato al representar el 25% del total de víctimas<sup>3</sup>. En reiteradas oportunidades se ha manifestado a la Misión la necesidad de incorporar la desagregación por sexo en la información cuantitativa, a fin de verificar y caracterizar estas tendencias, mediante la implementación de un sistema de indicadores que de cuenta de esta situación sin que se hayan tomado medidas al respecto.

- A pesar de que las filas paramilitares están integradas de manera mayoritaria por varones, es necesario tener en cuenta las necesidades de las mujeres. En lo relativo a salud sexual y reproductiva, experiencias de otros conflictos muestran tendencias a mayores embarazos de reinsertadas, así como la existencia de programas de generación de ingresos y de capacitación laboral dirigidos exclusivamente a hombres. La Misión no ha tenido en cuenta las necesidades diferenciales de las mujeres reinsertadas con respecto a los hombres.

## **2. Verificación de garantías para el ejercicio de los derechos y libertades políticas**

- Una de las condiciones que debería tenerse para el apoyo a la Misión es que una de sus tareas fundamentales sea la de verificar cómo el proceso de desmovilización y reinserción ha incidido en una grave situación de ausencia de garantías políticas en el país, en especial en los períodos pre-electorales.

## **3. Independencia de la MAPP-OEA**

- Brindar condiciones para que la misión sea independiente. Esta independencia debe reflejarse en recursos propios, personal propios, y desarrollo de funciones con autonomía de las acciones y políticas

---

<sup>3</sup> Patricia Buriticá. “Mujeres trabajadoras sindicalistas”. Central Unitaria de Trabajadores de Colombia. En: vigencia, protección y violación de los derechos humanos de las mujeres en un país en guerra. Colombia 2005. Informe presentado durante la visita de la Relatora para los Derechos de las Mujeres, señora Susana Villarán de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 20 al 25 de junio de 2005.

gubernamentales. La misión no puede recibir apoyo económico del Gobierno y debe guardar independencia crítica respecto del mismo para poder cumplir una función imparcial y equilibrada de verificación. Debe mantener relaciones fluidas con los organismos de control del Estado.

#### **4. Transparencia de las funciones de la MAPP-OEA**

Para que el desarrollo de las funciones de la MAPP tenga credibilidad y legitimidad ante la sociedad colombiana y la misma comunidad internacional, es necesario que haya transparencia en el desarrollo de sus funciones. Una de las condiciones para que se de esta transparencia es que exista un mecanismo concreto para que se den pronunciamientos periódicos y sistemáticos sobre las evaluaciones de la misión. En particular, una condición importante debe ser el establecimiento de un mecanismo explícito de presentación pública de los informes de la misión.

#### **4. Reconocimiento de las limitaciones de la misión para obtener resultados en el contexto de un marco jurídico que no llena los estándares necesarios del derecho internacional.**

- Una condición para el apoyo de Suecia a la MAPP es que esta valore en sus informes las limitaciones que tiene su función de verificación, ante marcos normativos que han sido valorados por Naciones Unidas como no suficientes para alcanzar los estándares mínimos internacionales. Lo anterior teniendo en cuenta que el propio proceso se desarrolla bajo un marco jurídico (Decreto 128 de 2003 y Ley 975 de 2005) que ha generado un gran nivel de impunidad y bajo el cual el Estado ha claudicado en su deber de investigar y aplicar justicia en relación con el 98% de los paramilitares desmovilizados, lo cual a su vez ha facilitado el reciclaje y la consolidación del control paramilitar.
- Aunque de conformidad con el Acuerdo entre la OEA y el Gobierno la Misión “no emitirá juicios sobre las decisiones jurídicas o políticas que son propias de la soberanía del Estado Colombiano” (Artículo 1.3), el objetivo definido en este acuerdo es el de verificar el cese del fuego y de hostilidades, la desmovilización, el desarme y la reinserción. En este sentido, sin emitir juicios sobre el propio marco jurídico, la Misión sí

tendría el deber de señalar las implicaciones que tiene este marco jurídico para impulsar u obstaculizar una desmovilización, desarme y reinserción adecuadas.

## **5. La relación entre la Misión y la sociedad civil**

Se debe incluir dentro de las funciones de la Misión el mantenimiento de una relación fluida con las organizaciones de derechos humanos y de paz, entre otras cosas para atender sus informes y sus requerimientos. En particular, es importante que una de las condiciones sea el establecimiento de un mecanismo formal para que la Misión reciba y procese periódicamente la información que le brindan las ONG.

- Las plataformas que suscribimos esta comunicación proponemos concretamente otra condición: La creación de una Comisión de Seguimiento de la MAPP desde la sociedad civil y con participación de la comunidad internacional. Esta Comisión de seguimiento de la sociedad civil podría contribuir positivamente a un desarrollo adecuado de la Misión.

## **6. La MAPP y las víctimas de los desmovilizados**

- Uno de los elementos fundamentales que deben constituir una condición para el apoyo a la misión es que ésta establezca reuniones y audiencias periódicas con las víctimas de las acciones de los desmovilizados, recoja sus preocupaciones, realice seguimiento a las mismas y promueva mecanismos de protección y prevención a las mismas. Debe tener en cuenta las necesidades de seguridad de las víctimas. Además, debe tener una perspectiva adecuada de género para el desarrollo de estas funciones.
- Según lo reportado por diversas organizaciones sociales y personas que viven en comunidades a donde han llegado de manera masiva personas desmovilizadas, se han presentado incrementos de violencia contra las mujeres especialmente relacionada con violencia sexual e intrafamiliar. Es necesario que la misión tenga en cuenta las necesidades diferenciales de las mujeres en estas zonas. Según experiencias de este tipo en otros países, en estos lugares los varones desmovilizados desplazan a las mujeres de las fuentes de ingreso y empleo y se presentan cambios en los patrones sexuales y reproductivos tales como aumentos de embarazos y de madres cabeza de familia.

Esperamos que este documento contribuya al análisis sobre la MAPP-OEA, y a que el establecimiento de condiciones al apoyo sueco a esta Misión conduzca a orientar de manera adecuada el papel de la misma en Colombia.

Cordialmente,

**Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia**  
**Secretaría Técnica de la Confluencia por la Democracia y Contra la Guerra**

ENERO DE 2006