

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

El siguiente informe se presenta en virtud de la Resolución CP/RES. 859 (1597/04), a través de la cual el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicita al Secretario General informar, de manera periódica, sobre las labores de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos¹, en adelante MAPP/OEA o la Misión.

La información relacionada corresponde a los hallazgos obtenidos entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2022, período durante el cual se llevaron a cabo un total de 1.217 misiones en terreno, desarrolladas en 678 centros poblados pertenecientes a 194 municipios de 26 departamentos del país. Estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios. En este período se recorrieron un total de 142.737 kilómetros por vía terrestre y 2.202 kilómetros por vía fluvial.

La implementación del mandato de la MAPP/OEA puede llevarse a cabo gracias a la confianza y apoyo constante de la comunidad internacional que reconoce a la Misión como un actor relevante en la construcción de paz en Colombia. La Secretaría General de la OEA (SG/OEA) agradece a los Estados miembros y observadores, especialmente a los que integran el Fondo Canasta —Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia— quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión. Asimismo, a Noruega y Suiza cuyas contribuciones fortalecen el trabajo de la Misión en ejes fundamentales como la participación y diálogo. Por último, agradecemos a los gobiernos de Alemania y Suiza por la asignación de profesionales bajo la modalidad de personal asociado (*secondments*)².

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La Secretaría General saluda al electo señor presidente de la República de Colombia, Gustavo Petro Urrego, expresándole el irrenunciable compromiso de la OEA con el país y, especialmente para continuar aportando a la consolidación de la paz a través de la MAPP/OEA desde la experiencia, el despliegue territorial y las capacidades desarrolladas en más de 18 años de trabajo ininterrumpido. Así mismo, saluda a la vicepresidenta Francia Márquez, destacada lideresa comunitaria y primera mujer afrodescendiente en la historia del país en ocupar este alto cargo. Este hecho representa un avance fundamental en las estructuras políticas y de decisión, elemento fundamental para el ejercicio de la democracia.

La aspiración de la paz está profundamente inscrita en el corazón del pueblo colombiano, y del pueblo de las Américas, y no debemos resignarnos a nada menos que esto. Todo el camino recorrido, los esfuerzos y recursos invertidos, la arquitectura institucional, la esperanza de las comunidades, la solidaridad de la comunidad internacional, los avances y hechos de paz, deben aquilatarse para consolidar lo alcanzado, para poner en marcha nuevas energías y reavivar el compromiso en cada colombiano y colombiana de que la construcción de la paz es un camino inaplazable.

La SG/OEA ha sostenido públicamente en sus informes que la *Paz Completa* es con todos los actores, en todos los territorios y sobre todos los temas; e igualmente, que el diálogo es el mecanismo para acercar y generar acuerdos y que su cumplimiento es un imperativo para transformar. Por esta razón, reconoce la decidida apuesta del Gobierno de Gustavo Petro denominada “Paz Total”, y saluda los pasos iniciados con la delegación del Ejército de Liberación Nacional (ELN) para reactivar las conversaciones

¹ El mandato de la MAPP/OEA emana del convenio suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la OEA firmado el día 23 de enero de 2004, así como de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) del Consejo Permanente aprobada el día 6 de febrero de 2004. Dicho mandato ha sido ampliado y prorrogado en ocho ocasiones, la última extendiendo el mandato de la Misión hasta el 24 de enero de 2025.

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

suspendidas desde 2019, como también la exploración de escenarios de sometimiento o acogimiento por parte de otros grupos armados ilegales.

La paz requiere apertura y la suma de voluntades para enfrentar los retos que impone el camino hacia la paz completa o total. La Misión cuenta con un acumulado de aprendizajes en torno a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración/Reincorporación (DDR) que Colombia ha adelantado desde el 2004 con diversos actores: con las autodefensas, con las FARC-EP, el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), incluyendo el acompañamiento a procesos de sometimiento individuales y colectivos, y el apoyo a los escenarios de diálogo con ELN.

Este conocimiento está a disposición para enriquecer y acompañar la apuesta política de alcanzar una paz total. La SG/OEA aprovecha esta oportunidad para hacer un llamado a la institucionalidad y a apropiarse de las lecciones aprendidas de anteriores acercamientos y/o acuerdos con grupos armados ilegales para avanzar de manera contundente en la consolidación de la paz.

En los últimos meses, Colombia ha atravesado un intenso periodo de renovación democrática cuyo resultado es la configuración en distintos niveles de autoridades, desde el relevo local de la Organización de Acción Comunal (OAC), la elección del Congreso de la República, incluyendo por primera vez la figura de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) en representación de las víctimas y los territorios más afectados por el conflicto armado interno; así como la alternancia política en la Presidencia de la República que, por primera vez en la historia, es encabezada por una persona que fue parte firmante de un acuerdo de paz, celebrado a principios de la década de los noventa. Esta es una oportunidad para llamar a todos los actores, en todos los niveles, a sumar y dialogar y debatir de manera respetuosa frente al accionar del Estado. Sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la SG/OEA considera que en ellas reside un gran potencial para la ampliación democrática, el reconocimiento de los territorios afectados por el conflicto y la necesidad de una mayor inclusión de sus comunidades.

El desarrollo de las campañas electorales, así como el trámite y presentación de los resultados, dan constancia de la solidez de las instituciones involucradas y la madurez de la sociedad en su conjunto. La SG/OEA reconoce que Colombia ha demostrado una vitalidad democrática que refleja cambios sociopolíticos internos con impacto en la región, destacando a la construcción de paz como una apuesta central para lograr transformaciones sociales.

Este periodo también deja una renovación generacional y el empoderamiento de sectores excluidos, con un papel y rol determinante de la juventud y las mujeres, que impulsa una ciudadanía que quiere ser parte crítica y activa en la toma de decisiones. Este nuevo escenario demanda incrementar esfuerzos para fortalecer las capacidades ciudadanas de incidencia y construcción de propuestas por parte de todos los sectores sociales y acordes a sus realidades; al igual que un llamado al fortalecimiento de los mecanismos, espacios y reglas institucionales para la participación ciudadana basada en la transparencia y el acceso a garantías.

La paz es un camino de escucha basado en la memoria, en la solidaridad y la cooperación. En buena parte de los territorios, y en el escenario nacional, ha cobrado un alto valor el diálogo social que abre nuevas oportunidades para sumar voluntades, esfuerzos y resultados que fortalezcan la integración en defensa de los Derechos Humanos y la seguridad. Igualmente, el diálogo es el mecanismo para acercar y generar acuerdos, y su cumplimiento es un imperativo para transformar los territorios. La SG/OEA invita a privilegiar el diálogo con las comunidades, las opciones para transformar conflictos de manera participativa y el cumplimiento de los acuerdos.

Así como se configuran oportunidades de transformación, persisten importantes desafíos que preocupan a la SG/OEA y que afectan directamente en la construcción de la paz. La presencia y accionar de grupos armados ilegales (GAI) en distintas regiones del país tiene un impacto diferenciado en los territorios y en distintos sectores sociales, entre estos últimos se destacan las vulnerabilidades de quienes ejercen roles y/o funciones de liderazgo social, autoridades étnico-territoriales, defensores y defensoras

de derechos humanos y ambientales, agentes del Estado, así como mujeres; niños, niñas y adolescentes (NNA); población étnica; firmantes de paz y población migrante.

Las zonas de mayor vulnerabilidad son aquellas en las que los GAI sostienen disputas territoriales por fuentes de financiación o combates con la fuerza pública, en donde se observan severos controles sociales para restringir el acceso a servicios y bienes públicos, así como el relacionamiento de comunidades con la institucionalidad, incluyendo a actores de la sociedad civil y organismos internacionales.

Las principales afectaciones identificadas por estas dinámicas son los homicidios, amenazas, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, confinamiento, restricciones a la movilidad, instalación de minas de antipersonal, reclutamiento y utilización de NNA. En buena parte de los territorios los GAI han fortalecido modelos locales de imposición de normas de conducta y control social (justicia de facto) que condicionan la convivencia, el comercio, el acceso a derechos, la movilidad, entre otros ámbitos de la vida comunitaria, complementado con sanciones que van desde homicidios, desplazamientos, amenazas, daños a la integridad física o a bienes materiales, cobros extorsivos y señalamientos estigmatizantes a quienes no las cumplen o las alteran.

El pasado 28 de marzo de 2022, en medio de una de las operaciones militares adelantadas por la fuerza pública en el centro poblado Alto Remanso del municipio Leguízamo, Putumayo, murieron 11 personas y 4 más resultaron heridas. Conforme a la versión del Ejército, durante el operativo se habría hecho uso de armas letales por la presencia de actores armados ilegales, mientras transcurría un bazar comunitario en el que participaron familias, mujeres, niños y niñas de la comunidad. Ante estos hechos, la SG/OEA observa importantes contradicciones entre los reportes de las autoridades involucradas y los actores locales, incluyendo a víctimas, pobladores, organizaciones sociales defensoras de derechos humanos y servidores públicos regionales. La Misión hace un llamado a acelerar y profundizar la investigación sobre estos hechos, ante una eventual infracción al DIH y establecer las sanciones respectivas. Asimismo, brindar apoyo psicosocial y humanitario a las víctimas, como también, proteger la vida y la integridad de los testigos.

En el mes de mayo, las ACG/Clan del Golfo emitieron un comunicado informando un paro armado entre los días 5 y 9 de ese mes, después de que su máximo líder fuera extraditado a Estados Unidos. Durante este periodo se observaron graves afectaciones en siete regiones del país, generando graves impactos humanitarios en el acceso a alimentos, salud y otros bienes y servicios. La SG/OEA observa con profunda preocupación la capacidad y coordinación operativa mostrada por este grupo ilegal para paralizar a poblaciones enteras, incluyendo capitales de departamentos, y configurando, en voz de actores territoriales, un “confinamiento masivo”. Este hecho se ve agravado por una serie homicidios que se han ido incrementando en los meses sucesivos hasta la actualidad de miembros de la fuerza pública, principalmente de la Policía Nacional en distintas regiones del país.

Dos lamentables casos han generado un mayor impacto por sus repercusiones en las condiciones de seguridad y en el tejido social en el territorio. El primero, fue el homicidio de José Miller Correa ocurrido el 15 de marzo de 2022, quien era el coordinador del proyecto Nasa, Consejero de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y un referente importante para el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Fue una de las autoridades que se opuso a la presencia de cultivos ilícitos y GAI en los territorios indígenas, así como a la vinculación y reclutamiento de NNA. El segundo, fue el homicidio de la lideresa Jesusita Moreno, el 7 de junio en la ciudad de Cali, hecho que debilitó el tejido social y la capacidad política de estas comunidades del San Juan (Chocó), pues su liderazgo era reconocido por promover el respeto a la vida e integridad de la población civil frente al accionar de los GAI.

Tanto en la trayectoria histórica, como en la situación de hoy, llama la atención la diversidad y complementariedad, no exenta de tensiones, de los mecanismos para confrontar a grupos armados organizados y desarticular todas las estructuras criminales. La persistencia de este fenómeno hace necesario construir una política integral que articule y afiance múltiples estrategias, que considere las

distinciones y relaciones entre lo político y lo jurídico. La SG/OEA advierte que el abordaje para la desarticulación de los GAI, debe observar los siguientes postulados: el sometimiento colectivo prima sobre el individual en aras de generar garantías; en todas las fases procesales prevalece la centralidad de las víctimas, incluyendo la eventual extradición; la resocialización debe tener enfoque diferencial y restaurador.

La MAPP/OEA continuará materializando los principios de la OEA, fomentando el respeto de los derechos humanos, afianzando la seguridad, promoviendo la paz y fortaleciendo la democracia y el Estado de derecho. También representando los valores de la organización, estando cerca de las comunidades y las instituciones, facilitando el diálogo y la construcción gradual de confianza, tendiendo puentes, conectando las necesidades locales con la oferta institucional y favoreciendo la urgente presencia conjunta de instituciones del Estado en esas zonas.

2. CONDICIONES DE SEGURIDAD

El accionar de los GAI³ continúa siendo el principal factor que genera afectaciones a la población civil y a servidores públicos, a pesar de los diferentes resultados obtenidos por las autoridades militares, policiales y judiciales contra importantes jefes de estos grupos. El uso indiscriminado de artefactos explosivos constituye un elemento común en dichas dinámicas, con graves consecuencias sociales, físicas y psicológicas, que también impactaron a NNA en áreas urbanas y rurales.

Tanto el ELN como las AGC/Clan del Golfo decretaron en algunas regiones del país paros armados⁴ que alteraron la seguridad y las dinámicas sociales y económicas de los pobladores, con graves impactos humanitarios. El período también estuvo marcado por las jornadas de elecciones legislativas y presidenciales en los meses de marzo, mayo y junio, en las que de manera independiente y en distintos momentos, el ELN y los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP anunciaron ceses unilaterales al fuego.

2.1. Presencia y accionar de grupos armados ilegales

El ELN mantuvo la mayor parte de su accionar en la región del Catatumbo (Norte de Santander), Chocó y Arauca, afectando principalmente a la población civil y también a la fuerza pública, a través de hostigamientos y secuestros de algunos de sus integrantes⁵. Adicionalmente, en el Sur del Cesar hubo una alta influencia del GAI, en el marco del paro armado, que incluyó ataques a la fuerza pública y atentados contra la infraestructura vial en los municipios de Curumaní y Pailitas.

En los ríos San Juan y Baudó (Chocó) el ELN mantiene disputas con las AGC/Clan del Golfo, y, en menor medida, en el Sur de Bolívar y Bajo Cauca Antioqueño. Con los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP sostiene relacionamientos diferenciados que apuntan a la existencia de alianzas y/o acuerdos con la “Segunda Marquetalia” en Arauca, Cauca y Nariño. Por el contrario, continúan los enfrentamientos armados con el “Frente Carlos Patiño” en el cañón del río Micay (Cauca) y con el “Frente 10 Martín Villa” en Arauca, que desencadenaron homicidios selectivos.

Frente al fenómeno heterogéneo de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, es posible identificar al menos dos grandes tendencias. La primera, relacionada con una mayor influencia de la “Segunda Marquetalia” en Cauca, Nariño y Putumayo a través de estructuras con presencia y conocimiento previo de estos territorios, como sucede con el “Bloque Occidental Alfonso Cano”, el

³ En el presente informe se hará referencia a los grupos armados ilegales (GAI) con las siguientes denominaciones que combinan decisiones gubernamentales y la forma como son reconocidos en los territorios: Ejército de Liberación Nacional (ELN), Grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, Ejército Popular de Liberación o Los Pelusos (EPL/Pelusos), Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo (AGC/Clan del Golfo), Bloque Virgilio Peralta Arenas o Los Caparros.

⁴ Se entiende por paro armado los pronunciamientos y acciones realizadas por GAI, durante un periodo determinado de tiempo, que inciden en las condiciones de seguridad de las comunidades y los territorios, con consecuencias humanitarias como confinamientos, desplazamientos forzados y restricciones a la movilidad.

⁵ Frente a los hechos ocurridos en Arauca y Norte de Santander, la fuerza pública ha denunciado los casos como secuestro de policías y soldados, mientras que el ELN ha reconocido los hechos y los presenta como “prisioneros de guerra”. Algunas de las personas secuestradas han sido liberadas.

“Frente Oliver Sinisterra” en Nariño o de los “Comandos de la Frontera-Ejército Bolivariano” en Putumayo.

La segunda, por la persistencia de la actividad ofensiva de las facciones inicialmente lideradas por alias “Gentil Duarte”⁶ e “Iván Mordisco”⁷ contra la fuerza pública y las restricciones al ingreso de instituciones del Estado y organismos internacionales en las regiones del Norte del Cauca, Cordillera en Nariño y Catatumbo en Norte de Santander⁸ y en Caquetá, Guaviare y Meta. Sin embargo, en la Costa Pacífica de Nariño, el Sur del Cauca, los límites de Caquetá con Putumayo y en Arauca, sostienen enfrentamientos armados con otros GAI para la disputa del control de corredores de narcoactividad⁹.

Un elemento común a estas dos facciones es que parecen atravesar en la actualidad un proceso de debilitamiento debido a la muerte de varios de sus principales jefes, la persecución de la fuerza pública y las confrontaciones entre sí, que podrían tener repercusiones para sus planes de consolidación o expansión territorial, al menos en el corto plazo.

Las AGC/Clan del Golfo desarrollaron acciones delictivas en el marco de un paro armado en varias zonas del país, como represalia por la extradición a Estados Unidos de su máximo jefe alias “Otoniel”. Ese hecho afectó de manera especial a la población civil que habita centros poblados, cabeceras municipales y capitales de Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Magdalena y Sucre. Además, continuaron con su accionar violento contra la fuerza pública mediante emboscadas con explosivos y hostigamientos.

En cuanto al relacionamiento con otros GAI, las AGC/Clan de Golfo sostienen disputas con el ELN en Chocó, Bajo Cauca Antioqueño, Sur de Bolívar y Buenaventura (Valle del Cauca). Sin embargo, la principal novedad la constituye los enfrentamientos con el grupo autodenominado Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada o Los Pachencia en Magdalena, principalmente en el municipio de Ciénaga, buscando como fin último el control de las playas adyacentes a la Sierra Nevada de Santa Marta. Esto garantizaría, a quien allí se consolide, un corredor estratégico para la narcoactividad, con los consecuentes impactos que podría generar en las condiciones de seguridad de la población civil.

Con relación al EPL/Los Pelusos y al Bloque Virgilio Peralta Arenas/Los Caparros existen reductos que desarrollan acciones aisladas, con una capacidad cada vez más reducida en Norte de Santander y Bajo Cauca Antioqueño, respectivamente. El EPL/Los Pelusos lleva a cabo secuestros extorsivos, instalación de retenes ilegales y homicidios selectivos en medio de reacomodos internos en municipios de Norte de Santander¹⁰; por su parte, el Bloque Virgilio Peralta Arenas/Los Caparros mantiene sus reductos en zonas rurales de municipios como Caucasia y El Bagre, pese a la persecución de la fuerza pública y de las AGC/Clan del Golfo.

Las acciones desarrolladas por el Estado colombiano generaron resultados para contrarrestar el accionar violento de los GAI en todo el territorio nacional. Fueron los casos de las neutralizaciones¹¹ de alias “Pirry”, integrante de la Dirección Nacional y comandante del Frente de Guerra Darío Ramírez Castro del ELN; de alias “Jhonnier”, “Mayimbú” y “Cabuyo”, comandantes de distintas facciones de grupos disidentes o residuales de las FARC-EP; y de alias “Matamba”, cabecilla de una de las estructuras de las AGC/Clan del Golfo que operaba en Nariño.

⁶ El 25 de mayo de 2022, el Ministerio de Defensa se refirió a la presunta muerte de alias “Gentil Duarte” en el estado de Zulia, Venezuela en medio de enfrentamientos entre GAI. El 30 de mayo de 2022, el Estado Mayor Central de las FARC-EP, reconoció que su muerte ocurrió el 4 de mayo, y responsabilizó al Estado colombiano, sin precisar las circunstancias de modo y lugar en las que ocurrió.

⁷ Quien presuntamente murió en el mes de julio del 2022 en San Vicente del Caguán, en hechos que aún están por esclarecerse.

⁸ Particularmente en esta región, el “Frente 33” también ha intentado posicionarse mediáticamente, a través de la grabación y difusión de videos en los que algunos de sus integrantes circulan por las áreas urbanas de municipios como Tibú.

⁹ En las regiones de Sanquianga y Telembí, Nariño, el “Frente 30”, en alianza con el ELN, confronta a los GAI que representan los intereses de la “Segunda Marquetalia”. En el sur del Cauca estos acuerdos se estarían replicando para disputarle el control del cañón del río Micay al Frente Carlos Patiño. En los límites entre Caquetá y Putumayo se mantienen las confrontaciones entre el “Frente 1 Carolina Ramírez” y los “CDF-EB”.

¹⁰ Ábrego, Cúcuta, Ocaña y Sardinata concentran las principales acciones del GAI durante el período.

¹¹ Término utilizado por la Fuerza Pública para referir la sumatoria de desmovilizaciones, capturas y muertos en desarrollo de acciones propias. Ministerio de Defensa “Libro Blanco de las Estadísticas del Sector de Seguridad y Defensa”, 2014.

En medio de una de las operaciones militares adelantadas por la fuerza pública, el 28 de marzo de 2022 en el centro poblado Alto Remanso del municipio de Puerto Leguizamo, Putumayo, murieron 11 personas y 4 más resultaron heridas. La población sostuvo que el operativo se desarrolló cuando se celebraba un bazar comunitario en el que no había presencia de GAI. La versión de las autoridades señaló que en el centro poblado había presencia de integrantes del grupo disidente o residual de las FARC-EP conocido como los “Comandos de la Frontera-Ejército Bolivariano” que estaban realizando actividades de compra y venta de pasta base de coca.

Otros sectores de la población civil reconocen que en la actividad comunitaria había presencia de personas armadas. No obstante, sostienen que al menos 6 de las personas fallecidas eran miembros de la comunidad y que no hacían parte de ningún GAI, mientras que de las otras 5 personas desconocen si existía o no dicho vínculo. Las autoridades judiciales y los organismos de control desarrollan las investigaciones para esclarecer los hechos.

2.2. Afectaciones en contra de la población civil

La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) desarrolló 32 sesiones de seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo para mitigar los potenciales escenarios de riesgo a la seguridad física de la población civil. Así mismo, adelantó 140 talleres regionales de seguimiento¹², con el fin de atender situaciones específicas de vulneraciones a la vida, integridad personal y libertad, entre otras.

El Ministerio del Interior apoyó la formulación de 11 Planes Integrales de Prevención y Protección¹³ para el departamento de Valle del Cauca y los municipios de Montería y Valencia (Córdoba), San Martín (Cesar), Neiva y Pitalito (Huila), Buenaventura y Jamundí (Valle del Cauca), Puerto Guzmán, Orito y San Miguel (Putumayo).

Sumado a ello, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el 17 de mayo de 2022, lanzó la Plataforma Observa como una herramienta tecnológica de consulta pública que permite acceder a datos cuantitativos sobre fenómenos violentos como el homicidio a liderazgos sociales, el reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de NNA, los mapas de riesgo a la vulneración de derechos humanos, y el avance de las políticas públicas asociadas con dichas temáticas.

Las acciones violentas contra las comunidades y sus liderazgos, las autoridades étnico-territoriales, personas que desempeñan funciones públicas y la población que avanza con la ruta de reincorporación, continúan siendo recurrentes en los territorios donde confluyen la presencia de GAI, economías ilícitas, y dificultades para la provisión de servicios y bienes públicos. Las principales afectaciones generadas son los homicidios, amenazas, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, confinamientos, restricciones a la movilidad, instalación de minas antipersonal, reclutamiento, uso y utilización de NNA.

Se constata que existe una mayor vulnerabilidad en aquellas zonas en las que los GAI sostienen disputas territoriales o combates con la fuerza pública. Por ejemplo, en Arauca y Putumayo; y en regiones como el San Juan y Baudó (Chocó); Sur de Bolívar; Sanquianga y Telembí (Nariño); corredor El Tambo-Argelia (Cauca); Sierra Nevada de Santa Marta; y el municipio de Buenaventura (Valle del Cauca).

En los territorios donde operan varios GAI y sostienen acuerdos frente a sus fuentes de financiación o distribución territorial, estos ejercen un fuerte control social para consolidar su presencia, evitando el ingreso de otros GAI y restringiendo la información y relacionamiento de comunidades con la institucionalidad. Particularmente en las regiones del Bajo Cauca Antioqueño, el Urabá¹⁴, el Sur de

¹² Responden a una estrategia adoptada por el Ministerio del Interior para activar canales de comunicación a nivel territorial, articular las acciones entre entidades nacionales y territoriales, así como brindar asistencia técnica a las instituciones. Tomado de Ministerio del Interior, “Oficio de Respuesta a sobre los avances, logros y resultados que ha obtenido el Ministerio del Interior en el proceso de construcción de paz”, p. 40-41.

¹³ Ministerio del Interior, “Oficio de Respuesta a sobre los avances, logros y resultados que ha obtenido el Ministerio del Interior en el proceso de construcción de paz”, p. 36-37.

¹⁴ En municipios del Urabá antioqueño, las AGC/Clan del Golfo han amenazado a personas que contribuyen a las labores de la UBPD.

Córdoba, la Cordillera de Nariño y el departamento de Guaviare.

En Arauca, Catatumbo, Cauca, Chocó y Putumayo, sectores sociales organizados han visibilizado la necesidad de mitigar los escenarios de riesgo y afectaciones a la seguridad física de las comunidades, acudiendo al respeto del principio de distinción y a la construcción de lo que han denominado como “mínimos humanitarios”. Propuestas que tienen diferentes niveles de evolución, pero que coinciden en la importancia de generar condiciones para la protección de la población civil en los contextos donde continúan las dinámicas del conflicto armado y la criminalidad.

2.2.1. Desplazamiento forzado y confinamiento

El desplazamiento forzado persiste y guarda un nexo causal con otras afectaciones. Por un lado, el desarrollo de enfrentamientos armados entre GAI o combates con la fuerza pública dieron lugar a eventos de desplazamiento masivo¹⁵. Esta dinámica estuvo concentrada en la región Pacífica, principalmente en los ríos San Juan y Baudó (Chocó), Telembí y Sanquianga (Nariño) y en la Sierra Nevada de Santa Marta, así como en los municipios de Buenaventura (Valle del Cauca), Argelia y Guapi (Cauca), y el departamento de Arauca.

Por otro lado, la ocurrencia de afectaciones previas como amenazas, señalamientos por presunta colaboración con la fuerza pública, extorsiones, homicidios, justicia de facto, riesgo de reclutamiento, uso y utilización de NNA y los posibles efectos ante hostigamientos contra bases militares o estaciones de policía, son otras de las causas. Ante estos contextos, los desplazamientos forzados fueron masivos e individuales, siendo una tendencia predominante la segunda modalidad. Es el caso los municipios de La Montañita (Caquetá), Pueblo Bello (Cesar), Remedios (Antioquia), Simití (Bolívar), Tumaco (Nariño), Puerto Leguizamó (Putumayo), La Macarena (Meta) y en la región del Catatumbo.

En ambos escenarios algunos de los eventos de desplazamiento forzado fueron de corta duración con retornos casi inmediatos. Esta dinámica representa una estrategia de autoprotección, que al no ser entendida como una conducta vulneratoria no es declarada como hecho victimizante ante las entidades competentes. Esto sucede en el departamento de Arauca, los municipios de Argelia (Cauca), Carmen del Darién (Chocó) y la región de Catatumbo.

La falta de recursos financieros y capacidad de las administraciones municipales para responder a los eventos de desplazamiento forzado, así como la compleja situación humanitaria en albergues o lugares de acogida, conllevó a que los retornos de las comunidades ocurrieran aun cuando la situación de seguridad no estaba garantizada. En otros casos, el desplazamiento forzado persiste dada la ausencia de condiciones adecuadas para un retorno seguro. Un ejemplo de ello es la situación de las comunidades ribereñas del río Calima desde abril de 2022, albergadas en el área urbana de Buenaventura (Valle del Cauca).

Por otra parte, durante el paro armado decretado por las AGC/Clan del Golfo en el mes de mayo, se produjo la incineración de vehículos, el bloqueo de vías, el daño a bienes privados y públicos por medio de grafitis alusivos al GAI, entre otras. Más allá de estos hechos, comunidades e instituciones del Bajo Cauca, Urabá y Nordeste (Antioquia), el Darién y Bajo Atrato (Chocó) y el Sur de Córdoba, consideraron este evento como un confinamiento masivo que paralizó el desarrollo de la dinámica social y económica. Además, generó graves impactos humanitarios como el desabastecimiento de alimentos, la restricción al servicio de salud y la búsqueda de albergue para quienes no alcanzaron a llegar a sus viviendas, antes del anuncio realizado por las AGC/Clan del Golfo.

El factor diferenciador de este paro armado fue la inmediatez de la orden, lo cual limitó la posibilidad de preparación y abastecimiento de la población civil para acatar lo impuesto. Como resultado, se produjeron declaraciones sobre este hecho victimizante ante el Ministerio Público; acción poco común en paros armados anteriores decretados por este y otros GAI.

¹⁵ El artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1084 de 2015 define los desplazamientos forzados masivos como aquellos hechos que involucran 10 o más núcleos familiares o 50 personas en adelante.

2.2.2. Vinculación, reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual contra NNA

La Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) brindó asistencia técnica a 387 entidades territoriales en el proceso de construcción de los Planes Integrales de Protección y Prevención, y facilitó la actualización y conformación de Equipos de Acción Inmediata en 13 departamentos¹⁶.

A pesar de los esfuerzos institucionales desplegados a nivel territorial, el acompañamiento para la puesta en marcha de los Equipos de Acción Inmediata no es suficiente. En algunos casos continúa la confusión entre la institucionalidad local para identificar la funcionalidad y activación de las rutas de prevención temprana, urgente y de protección. Con relación a la atención de NNA desvinculados, no todos los municipios cuentan con hogares de paso adecuados para su protección, por lo cual, en ocasiones terminan alojados en estaciones de policía o bases militares para brindarles seguridad física, sin que esto signifique un entorno seguro para menores de edad.

La explotación sexual de niñas y adolescentes desde los 12 años persiste en zonas con presencia de GAI y economías ilícitas. Esta forma de violencia basada en edad y género es promovida por los GAI en territorios de explotación ilícita de yacimientos mineros como Antioquia, Chocó y Nariño. Además, los roles y estereotipos de género, aunados a las carencias económicas de los núcleos familiares o cuidadores generan un escenario de permisividad en el que las menores de edad se relacionan sentimentalmente con integrantes de GAI, abandonan su hogar y terminan siendo vinculadas a algún grupo armado¹⁷. En otros casos, las personas cabeza de hogar promueven la explotación sexual de niñas y adolescentes para mejorar la economía familiar.

En zonas rurales, el reclutamiento forzado continúa en mayor medida por parte de los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP y el ELN, especialmente de menores de edad vinculados a la recolección de hoja de coca con fines ilícitos. En ocasiones, ejercen presión a las familias para que entreguen al menos a uno de sus hijos/as menores de edad. En centros urbanos, predomina la utilización de la población joven por parte de las AGC/Clan del Golfo para realizar actividades de vigilancia, venta y transporte de drogas ilícitas, así como la explotación sexual de mujeres adolescentes.

En las comunidades indígenas de Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Nariño y Valle del Cauca persiste el reclutamiento forzado de NNA por parte de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, bajo la amenaza de desplazamiento forzado ante la negativa de vincularse al grupo. En consecuencia, las autoridades étnico-territoriales que buscan la protección de los NNA son víctimas de amenazas y homicidios. Los NNA reclutados forzosamente en Cauca, Chocó y Nariño son llevados a campamentos de estos grupos en los que se da instrucción sobre el uso de armas largas, posiciones de combate, construcción de zonas campamentarias y adoctrinamiento ideológico.

Respecto al ELN, en Chocó el Frente Ernesto Che Guevara ha reforzado su modalidad de reclutamiento de NNA, con el fin de contrarrestar la expansión de las AGC/Clan del Golfo; mientras en Arauca, menores de edad son amenazados por su relacionamiento o parentesco con algún miembro de grupos disidentes o residuales de las FARC-EP; y en Antioquia, son utilizados para la manipulación de minas antipersonal e instalación de explosivos.

En Antioquia, Bolívar, Córdoba, Chocó y Valle del Cauca, las AGC/Clan del Golfo persuaden a NNA a través del consumo de alcohol y drogas ilícitas para posteriormente convertirlos en expendedores, utilizarlos como puntos de vigilancia y en actividades delictivas como la extorsión y el sicariato. El acercamiento a los menores de edad lo hacen a las afueras de instituciones educativas, espacios de libre esparcimiento y a través de redes sociales. En estos casos resulta difícil identificar cuándo los NNA ya

¹⁶ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, “Reporte Informe MAPP/OEA” (Respuesta a solicitud de información para alimentar el informe del Consejo Permanente de la OEA). Entregado a la MAPP/OEA el 18 de julio de 2022.

¹⁷ Situación evidenciada con la muerte de alias “Gentil Duarte” cabecilla del grupo disidente o residual de las FARC-EP junto con una menor de edad de 13 años, quien presuntamente era su compañera sentimental. Hecho documentado en medios de comunicación nacionales como: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/gentil-duarte-asi-quedo-su-campamento-luego-de-ataque-en-que-habria-muerto-675062>

se han vinculado al GAI, pues continúan la convivencia en su entorno. En ocasiones, la vinculación es entendida por el núcleo familiar como una fuente de ingresos económicos.

Otras acciones de los GAI han vulnerado el derecho a la vida de los NNA. En el mes de marzo, en Bogotá, dos menores de edad murieron como consecuencia de un atentado con explosivos a un CAI de la Policía Nacional, cuya autoría se atribuyó al grupo disidente o residual del Frente 33; y en Arauca, otros dos menores de edad murieron cuando el ELN atacó con armas de fuego a una familia que se movilizaba en un vehículo, hecho que posteriormente fue catalogado por el GAI como “error de guerra”.

Más allá de la asistencia técnica a los entes territoriales para la creación de rutas de prevención, el desafío está en extender la educación en prevención y rutas de atención a los entornos familiares y educativos, así como a NNA y jóvenes. A ello se suma el reto de cambiar imaginarios colectivos dentro de las autoridades estatales, étnicas y comunidades en general, pues aún se normaliza que los NNA se van a los GAI por su propia voluntad¹⁸.

2.2.3. Afectaciones a liderazgos sociales y representantes de las comunidades

La persistencia del accionar de los GAI en los territorios es uno de los principales factores que configuran los escenarios de riesgo a la seguridad física de los liderazgos sociales. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en su calidad de secretaria técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, adoptó el Acuerdo Número 1 de 2022, que contiene las disposiciones reglamentarias sobre las sesiones y el funcionamiento de dicho órgano interinstitucional. Así mismo, adelanta la formulación del Plan de Acción¹⁹ en el marco de la construcción de la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindó asistencia técnica a liderazgos sociales sobre la activación de rutas interinstitucionales para garantizar el ejercicio de defensa a los derechos humanos en Arauca, Cauca, Meta, Nariño y Valle del Cauca. Sumado a ello, la Unidad Nacional de Protección avanzó con el cumplimiento del Decreto 1139 de 2021 mediante acciones como la reducción de tiempos en el proceso de evaluación de nivel de riesgo individual, al pasar de 61 a 30 días hábiles²⁰, lo cual busca agilizar la respuesta institucional a las solicitudes de protección para salvaguardar la vida e integridad personal de este grupo poblacional.

El 28 de abril de 2022, la Corte Constitucional realizó una audiencia pública sobre las medidas de protección para la población líder y defensora de derechos humanos. La diligencia fue convocada por las acciones de tutela que solicitaron la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). La sesión abarcó cuatro ejes temáticos: i) situación de riesgo a la vida e integridad de liderazgos sociales; ii) medidas legislativas, administrativas y presupuestales adoptadas por el Estado; iii) la efectividad de la implementación de las rutas y medidas de protección; y, iv) las garantías de seguridad en línea con el Acuerdo Final de Paz. A la fecha, la Corte evalúa la situación para proferir la respectiva decisión.

Las afectaciones a la seguridad personal de los liderazgos sociales persisten, siendo el homicidio la más visibilizada. Si bien la Mesa Interinstitucional de Seguimiento a Homicidios contra Personas Defensoras de Derechos Humanos²¹ avanza en su cuantificación, el debate en torno a las metodologías sigue representando un reto para las instituciones encargadas de las estrategias de prevención y protección.

Los liderazgos sociales ven condicionado el desarrollo de su trabajo en los territorios por la coacción de los GAI. Como estrategia para consolidar su control social exigen el recaudo de cuotas

¹⁸ En el Auto 251 de 2008, la Corte Constitucional señaló que todo reclutamiento es un acto de carácter coercitivo, del cual son víctimas los niños, niñas y adolescentes. El Código Penal en su artículo 162 tipifica esta conducta como el delito de reclutamiento ilícito”. Razón por la cual, no se puede contemplar la “voluntariedad” en un acto de reclutamiento forzado por parte de un GAI.

¹⁹ Respondiendo a una de sus tareas pendientes y al mismo tiempo a las órdenes emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

²⁰ Respuesta a solicitud de los logros institucionales alcanzados por la UNP-Radicado Interno EXT22-00069110”.

²¹ Creada mediante el Decreto 1138 de 2021.

comunitarias²², la carnetización de la población civil, la expedición de permisos para la entrada de personas foráneas y la difusión de normas de comportamiento impuestas²³.

Durante los primeros meses del año, Arauca se vio fuertemente impactada por la confrontación entre el ELN y los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, que desencadenó amenazas, homicidios y desplazamientos forzados de liderazgos sociales. Las acciones de dichos GAI se orientaron a debilitar las bases políticas y sociales por estigmatizarlas como afines a su adversario, siendo los liderazgos campesinos, comunales, juveniles, de mujeres y sindicales los principales afectados. Es por lo que, en algunos casos, dirigentes de Juntas de Acción Comunal (JAC) optaron por no asumir sus cargos en el mes de febrero, al tiempo que los escenarios de participación no fueron dinámicos ante el desplazamiento forzado de sus integrantes o su abstención a visibilizarse como mecanismo de autoprotección.

2.2.4. Afectaciones a autoridades étnicas

Los GAI continúan vulnerando la vida, libertad e integridad personal de las autoridades étnicas, lo que debilita la Jurisdicción Especial Indígena y el ejercicio de gobierno propio de las comunidades afrodescendientes. Estas conductas buscan evitar la acción de las justicias propias, el rescate de NNA reclutados forzosamente, el relacionamiento de las comunidades con el Estado, así como romper el tejido social y reforzar el control de las economías ilegales.

En el norte del Cauca los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP agrupados en el Comando Coordinador de Occidente amenazan, cometen homicidios, imponen justicias de facto, desplazan forzosamente y constriñen a las autoridades indígenas y ancestrales, integrantes de las guardias indígenas y representantes políticos, como estrategia para mantener su control territorial. También, para garantizar la producción y comercialización de los derivados de la hoja de coca y marihuana.

Uno de los casos de mayor impacto fue el homicidio de José Miller Correa ocurrido el 15 de marzo de 2022, quien era Consejero de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN). Fue una de las autoridades que se opuso a la presencia de cultivos ilícitos y GAI en los territorios indígenas, así como a la vinculación y reclutamiento de NNA indígenas.

En el Pacífico Nariñense, particularmente en los municipios de Barbacoas y Tumaco (Nariño), las autoridades del pueblo Awá han sido objeto de amenazas, desplazamientos forzados, hostigamientos y homicidios²⁴ por visibilizar las afectaciones de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP en sus territorios colectivos. Igualmente, son señaladas de ser colaboradoras de la fuerza pública para el desarrollo de labores de erradicación forzosa.

En Putumayo, los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP amenazaron y desplazaron forzosamente a autoridades del pueblo Awá y Siona por la aplicación de justicia propia y la participación en procesos de restablecimiento de derechos territoriales. En Valle del Cauca, la guardia indígena fue declarada por los GAI como objetivo militar, luego de la detención de contrabandistas y la confiscación y quema de drogas ilícitas. Mientras que, en la Sierra Nevada de Santa Marta, lugares sagrados de las comunidades Wiwa, Kankuamo y Kogui fueron atacados, como retaliación a las denuncias realizadas, por sus autoridades, en torno a la explotación ilícita de yacimientos mineros.

Por su parte, en la región del San Juan (Chocó), la disputa territorial entre el ELN y las AGC/Clan del Golfo ha configurado riesgos para la seguridad de autoridades indígenas y liderazgos de comunidades afrodescendientes. El homicidio de la lideresa Jesusita Moreno el 7 de junio en la ciudad de Cali, debilitó

²² En municipios de Guaviare, Meta y en la región de la Cordillera de Nariño facciones de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP obligan a los liderazgos a recolectar dinero entre sus comunidades para solventar actividades colectivas como algunas obras comunitarias.

²³ En Guaviare los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP están distribuyendo manuales de convivencia entre dirigentes de las JAC, con el objetivo de que sean leídos en las reuniones y asambleas para que sean acatados cabalmente por toda la comunidad.

²⁴ El 03 de julio en el Resguardo Indígena Inda Sabaleta (Tumaco) fueron asesinados el gobernador suplente y consejero de la Unidad Indígena del Pueblo Awá, Juan Orlando Moriano y los guardias que integraban su esquema de protección. El hecho ocurrió frente a la comunidad del resguardo y sus autoridades, quienes se encontraban en una reunión interna.

el tejido social y la capacidad política de estas comunidades, pues su liderazgo era reconocido por promover el respeto a la vida e integridad de la población civil frente al accionar de los GAI.

2.2.5. Justicia de facto

Los GAI continúan ejerciendo dominio territorial a través de la imposición de normas y control de conductas en las comunidades. Persisten como acciones más recurrentes la extorsión, la regulación de la convivencia y las restricciones a la movilidad, con algunas diferencias en la forma de desarrollarse. Los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP, las AGC/Clan del Golfo y el ELN son los principales responsables.

Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Nariño y Putumayo son los departamentos con mayor ocurrencia de extorsiones, a través de llamadas telefónicas, panfletos o de manera personal. Los cobros se realizan especialmente a comerciantes, transportadores, operadores de infraestructura, personas dedicadas a la minería y funcionarios públicos. Además, son frecuentes las extorsiones a personas beneficiarias de proyectos de construcción de vivienda, como ocurre en Córdoba, en donde las AGC/Clan del Golfo solicitan entre el 3% y el 20% del monto de los subsidios que le brindan a la población para la vivienda de interés social.

En Chocó, los GAI exigen a los comerciantes el pago de extorsiones a través de dinero o mercancía, razón por la cual muchos deciden incrementar el precio de los productos para compensar la pérdida económica, impactando directamente en el costo de vida de la población. Igualmente, demandan elementos para su sostenimiento, como botas de caucho, medicamentos o alimentos, como ocurre en Putumayo y Norte de Santander.

En Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca los GAI imponen normas de conducta y convivencia, siendo los toques de queda los más frecuentes, así como el cierre de establecimientos, la obligatoriedad de portar identificación cuando se transita y la prohibición de cubrirse el rostro. Así mismo, continúan las mal llamadas “limpiezas sociales” contra personas consumidoras de drogas ilícitas o contra quienes rompan el orden social predeterminado por el GAI.

En Nariño han surgido nuevas formas de control como la exigencia a hombres y mujeres de pruebas clínicas de hepatitis B y de VIH para poder ingresar a las comunidades. En Tibú (Norte de Santander) los GAI prohibieron el uso de escolta y vehículos blindados, especialmente en zonas rurales, por lo que las personas con esquemas de protección han limitado aún más su movilidad; mientras que, en Chocó, los GAI toman fotografías a cada poblador de la zona, aparentemente con la intención de contar con un registro de quienes habitan el territorio. Finalmente, las restricciones a la movilidad continúan constantes en horas de la noche, entre las 6:00 pm y las 6:00 am.

2.2.6. Afectaciones por sospecha de presencia y accidentes con Minas Antipersonal (MAP), Munición Sin Explosionar (MSE) y Trampas Explosivas (TE)

Las minas antipersonal continúan siendo artefactos explosivos utilizados principalmente por el ELN, las AGC/Clan del Golfo y los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP, en sus estrategias de control territorial. En Antioquia, Arauca, Cauca, Valle del Cauca y las regiones de Catatumbo, Sur de Cesar, San Juan (Chocó), Sanquianga (Nariño) y el Sur de Caquetá, estos artefactos son empleados para evitar la llegada de la fuerza pública o de otro GAI. Por otro lado, en el Sur de Córdoba y Catatumbo (Norte de Santander) son instalados en las zonas rurales para evitar actividades de erradicación forzosa de cultivos ilícitos.

Adicionalmente, las TE son utilizadas por los GAI en el marco de paros armados, en vías y lugares públicos, para desarrollar acciones contra la fuerza pública, especialmente en zonas urbanas y rurales de alto tránsito en Antioquia, Arauca, Cesar, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. Por

lo anterior, las áreas cercanas a estaciones de policía, instalaciones del Ejército nacional, Alcaldías, parques y escuelas son las zonas de mayor riesgo ante la ocurrencia de eventos por MSE ²⁵.

En las regiones de Catatumbo (Norte de Santander), San Juan y Baudó (Chocó) y Telembí (Nariño), así como en el municipio de Tumaco la sospecha de la existencia de MAP/MSE/TE continúa generando temor en la población, provocando confinamientos, restricciones a la movilidad, desplazamientos forzados masivos, y obstaculizando la llegada institucional. En zonas rurales de La Macarena (Meta), Argelia (Cauca), Istmina²⁶ y la región del Atrato (Chocó), parte de la población no participó en los comicios electorales por el riesgo de ser víctima de MAP en su desplazamiento hacia los puestos de votación.

En los territorios libres de sospecha de MAP, como en el municipio de Valencia (Córdoba), El Dovio (Valle del Cauca) y en zonas que continúan sin la posibilidad de establecer operaciones de Desminado Humanitario como La Macarena (Meta) y Novita (Chocó), los GAI han instalado nuevas MAP. En El Doncello (Caquetá) persiste en la actualidad el riesgo por MAP, debido a que los pobladores no pudieron dar toda la información de áreas peligrosas a los operadores, por amenazas de los GAI.

En zonas destinadas para operaciones de Desminado Humanitario como Caquetá, Meta y Valle del Cauca, continúan presentándose dificultades de seguridad para el acceso de las organizaciones al territorio. En general, la confluencia del desarrollo de operativos de interdicción al narcotráfico²⁷, así como de actividades de erradicación forzosa de cultivos ilícitos en las zonas intervenidas por el Desminado Humanitario, han llevado a confundir estas estrategias entre sí, desencadenando amenazas o señalamientos que llevan al retiro de las organizaciones de desminado.

En zonas por priorizar acciones de Desminado Humanitario de Antioquia, Bolívar y Norte de Santander²⁸ persiste la adopción de comportamientos inseguros por parte de civiles, como los retornos a zonas contaminadas por MAP o la desactivación de artefactos, debido a la necesidad de utilizar zonas públicas o de cultivo. Por su parte, los GAI obstaculizan la llegada de jornadas de Educación en el Riesgo de Minas (ERM) en Antioquia, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), al 1° de agosto de 2022, Colombia cuenta con 299 municipios declarados como libres de sospecha de MAP, de los 180 municipios establecidos como meta del Gobierno del presidente Duque para el 2022 y avanzó con las actividades de prevención que han incluido un enfoque étnico en ERM, difusión de comportamientos seguros y la conformación e implementación de 181 rutas de Asistencia Integral a Víctimas.

2.2.7. Afectaciones a personas en proceso de reincorporación (PPR) y sus familias

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación adelanta el proceso de reglamentación del Programa de Protección Integral²⁹ para formalizar y articular las acciones, instituciones e instancias encargadas de las medidas de seguridad de las PPR y sus familias. Así mismo, dentro del Plan Estratégico de Seguridad y Protección³⁰, avanzó en la construcción de las Estrategias de Seguridad Integral Departamentales en Antioquia, Cauca, Nariño y Valle del Cauca. También, articuló

²⁵ Esta situación genera desafíos para la fuerza pública que no cuenta con la capacidad técnica para atender los eventos, ni las condiciones de seguridad para realizar la desactivación, ante el riesgo de que los especialistas antiexplosivos sean hostigados mientras realizan su labor. Por esto, debido al tiempo que permanecen estos artefactos en los territorios, las comunidades adoptan comportamientos inseguros que incluyen la manipulación por civiles o el uso de las vías afectadas.

²⁶ La comunidad de Doidó que le corresponde votar en el centro corregimental de Negría no logró hacerlo en el marco de los comicios presidenciales ante el riesgo de algún accidente por presencia de MAP en los caminos aledaños a dicho corregimiento, así como por la sedimentación del río. En este caso, de casi 200 sufragantes que suele registrar el corregimiento de Negría, solo lograron votar 53.

²⁷ Incluye actividades como el control e incautación de sustancias químicas, desmantelamientos de laboratorios para el procesamiento de drogas ilícitas y control al tráfico aéreo, marítimo, fluvial y terrestre.

²⁸ Es el caso de las comunidades indígenas Embera Eyábida en Murindó (Antioquia), comunidades de Cantagallo (Bolívar) y Las Mercedes del municipio de Sardinata (Norte de Santander).

²⁹ Esto constituye uno de los elementos del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

³⁰ Estructurado en 8 líneas estratégicas: i) prevención; ii) acciones inmateriales de prevención; iii) protección; iv) articulación para la investigación y judicialización; v) seguridad humana integral; vi) enfoque diferencial de género; vii) coordinación interinstitucional; y, viii) garantías de seguridad en la participación electoral.

acciones de prevención en el Plan Nacional de Garantías Electorales, dirigidas a reforzar la seguridad y la participación efectiva de PPR en los procesos electorales para el Congreso³¹ y la Presidencia de la República.

En este contexto, el Estado colombiano asignó esquemas de protección al 98% de las personas candidatas³², en algunos casos, reforzó las medidas ya otorgadas y, en otros, implementó esquemas nuevos. En términos generales, el ejercicio político de las PPR candidatas se desarrolló a nivel nacional sin mayores afectaciones a la seguridad, a excepción de amenazas contra un candidato en Guaviare, así como el ataque contra otro en Tuluá (Valle del Cauca) y el homicidio de su agente escolta.

En el mes de enero de 2022 la Corte Constitucional declaró el ECI por considerar que existe un bajo nivel de implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz. La decisión representa un hito en el posicionamiento de este tema a nivel político y técnico-jurídico, que puede fortalecer la capacidad institucional para mitigar los riesgos de seguridad que sigue enfrentando la población excombatiente en el territorio nacional.

El Cuerpo Élite de la Policía Nacional³³ reportó que 25 PPR y 5 de sus familiares fueron víctimas de alguno de los siguientes tres delitos: homicidio, tentativa de homicidio y desaparición forzada. Si bien estas conductas violentas son objeto de investigación judicial, en los territorios donde firmantes del Acuerdo Final de Paz desarrollan su proceso de reincorporación, las PPR y sus familiares también fueron afectadas por desplazamientos forzados, estigmatización y amenazas.

Las vulneraciones a la seguridad de este grupo poblacional se concentraron en Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo, dinámica que además impactó a sus familiares, servidores públicos y organismos de cooperación internacional. Los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP son los principales responsables de la violencia ejercida en estas zonas a las PPR, por considerarlas “traidoras” al participar en la ruta de reincorporación, colaboradoras de un GAI contrario, así como por su negativa a aceptar ofertas de vinculación.

Para el caso de sus familiares, la causal común de las afectaciones es la retaliación que se genera cuando la PPR realiza alguna acción que no es compartida por el GAI o se vincula con otro grupo armado ilegal. En otros casos, la vulneración es el resultado indirecto de una agresión dirigida a la PPR.

En Puerto Guzmán (Putumayo) ocurrió el homicidio de un líder del proceso de reincorporación a finales del mes de febrero, hecho en el que también resultaron heridas 4 personas de la comunidad que se encontraban cerca³⁴; en Puerto Leguizamo (Putumayo) se han presentado desplazamientos forzados de PPR y sus núcleos familiares; y en el Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Normalización (AETCR) de Colinas en San José de Guaviare (Guaviare), un grupo de agentes escoltas fue amenazado y desplazado forzosamente por el grupo disidente o residual de las FARC-EP Columna Jhon Linares.

Respecto a la reincidencia³⁵ de las personas activas en la ruta de reincorporación, en regiones como el Urabá Antioqueño, las comunidades e institucionalidad perciben que integrantes de esta población harían parte de las filas de las AGC/Clan del Golfo e incluso desempeñarían roles de mando. En cierta medida, la existencia de un relacionamiento previo entre quienes mantienen su compromiso con el proceso y aquellas PPR presuntamente reincidentes, permitiría el establecimiento de acuerdos de no agresión.

³¹ Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para el proceso electoral de 2022 del partido Comunes se presentaron 40 personas candidatas al Congreso de la República. Así mismo, 3 personas representantes de excombatientes postularon su candidatura con el aval de otros partidos políticos.

³² Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe Especial MAPP/OEA”, p. 3-6, (CPEC, 2022)

³³ “Boletín Semanal 25: Hechos de Afectación Líderes Defensores de DDHH, Personas en Reincorporación FARC y sus Familias”. (Cuerpo Élite de la Policía Nacional, 2022).

³⁴ El homicidio de Jorge Santofimio, quien lideraba el proceso de reincorporación en el municipio de Puerto Guzmán, acaeció durante el desarrollo de una reunión con la comunidad y los agentes escoltas de los esquemas de protección individuales y colectivo para las PPR.

³⁵ Se refiere a la vinculación de las personas en proceso de reincorporación a cualquier actividad delictiva, especialmente de aquellas relacionada con los GAI.

3. ESCENARIOS FRONTERIZOS Y FLUJOS MIGRATORIOS

El Gobierno nacional, en el marco de la implementación del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos, entregó un millón de Permisos por Protección Temporal (PPT) y alrededor de 700 mil personas de nacionalidad venezolana están en proceso de recibirlo³⁶. De igual manera, desarrolló diferentes estrategias y acciones para facilitar la movilidad en las fronteras, la atención de necesidades básicas insatisfechas, la socialización del Estatuto, la actualización en las rutas de atención humanitaria y protección. Así mismo, publicó el documento CONPES 4100 que detalla la estrategia gradual a implementar entre 2022 y 2032 para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para Colombia³⁷.

No obstante, persisten obstáculos para que la población venezolana pueda acceder al PPT. Algunos son: la desinformación de la población migrante y de funcionarios locales sobre el Estatuto; las dificultades para el transporte y acceso a zonas en donde se toman registros biométricos o se recoge el PPT y la desconfianza frente a la realización de jornadas institucionales. Adicionalmente, las autoridades locales manifestaron incertidumbre frente a los impactos en materia de presupuesto, obligaciones y recursos disponibles derivados de la implementación del Estatuto.

Por otro lado, hay una mayor llegada de población migrante venezolana hacia zonas de frontera con Venezuela³⁸ y a otras zonas como Antioquia, Caquetá, Meta, Valle del Cauca y el Sur de Bolívar, que se caracteriza por su corta estadía y vinculación laboral informal. En estos lugares obtienen salarios bajos y deben cumplir horarios de trabajo extenuantes, en comparación con la población colombiana.

Por su parte, en los municipios de Sardinata y Puerto Santander (Norte de Santander), Jamundí (Valle del Cauca), Samaniego y Cumbitara (Nariño), Argelia y El Tambo (Cauca) los GAI carnetizan, censan y exigen carta de recomendación a la población venezolana que llega a trabajar a zonas rurales de estos municipios. Adicionalmente, permanecen escenarios de conflictividad social por la conformación de asentamientos humanos informales. En comunidades de acogida, la llegada de población migrante se asocia al mal uso del espacio público, la ocupación de predios y la instrumentalización de la población venezolana³⁹.

En la frontera con Venezuela, Panamá y Ecuador y en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Guaviare y Valle del Cauca continúa el reclutamiento forzado, uso y vinculación de NNA y jóvenes de nacionalidad venezolana, imposición de justicia de facto⁴⁰, desaparición forzada, desplazamientos forzados, trata de personas y violencia contra las mujeres venezolanas. Estos fenómenos suceden en zonas rurales aisladas y se caracterizan por su poca visibilización e inexistencia de registros institucionales por el temor de la población afectada a denunciar.

Finalmente, la no apertura total de fronteras ha mantenido el tránsito por pasos no autorizados o “trochas ilegales” que son controladas por GAI, quienes a su vez imponen diversas normas de comportamiento. Cuando alguna de estas normas no se cumple, las sanciones pueden ser tortura, tratos crueles y homicidios.

4. JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS

El Ministerio de Justicia y del Derecho diseñó y promulgó la Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado, que busca “fortalecer las capacidades de las entidades del sector justicia en materia

³⁶ De acuerdo con Migración Colombia, de ese millón de tarjetas, el 53% son mujeres y el 29% NNA. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/colombia-alcanzo-un-millon-de-tarjetas-de-proteccion-entregadas-a-migrantes-venezolanos-informo-el-presidente-duque>

³⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>

³⁸ Sin embargo, en Arauca, entre enero y marzo se percibió retorno de población venezolana hacia su país de origen por temor a ser víctima de homicidio o desaparición forzada ante los escenarios de confrontación entre los GAI.

³⁹ En El Tarra, Norte de Santander la población venezolana que residía en asentamientos humanos informales cercanas a instalaciones de la fuerza pública fue coaccionada por GAI para generar protestas y ocupar instalaciones de la fuerza pública.

⁴⁰ Por ejemplo, en Sardinata (Norte de Santander) tanto el ELN como el Frente 33 han cometido homicidios selectivos, imposición de trabajos y desplazamientos forzados a población venezolana, especialmente a personas acusadas de ser expendedoras, consumidoras de drogas ilícitas o colaboradores de otros GAI.

de investigación, judicialización, juzgamiento y sanción del crimen en territorios focalizados (...)”⁴¹. Así mismo, firmó el convenio con el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA para incorporar la conciliación en equidad, en el marco de los sistemas locales de justicia⁴², teniendo en cuenta la amplia trayectoria de la conciliación en Colombia y la necesidad de consolidar a la figura, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Igualmente, esta cartera ministerial adelantó capacitaciones dirigidas a Comisarías de Familia sobre detección y prevención de las violencias basadas en género, en las que participaron tanto institucionalidad como liderazgos sociales; y sobre la Ley 2126 de 2021 que introdujo cambios al funcionamiento de las comisarías.

A pesar de estos esfuerzos, persisten las dificultades de la población para acceder a las entidades de justicia, especialmente aquellas que llevan procesos de tipo penal como las Fiscalías y Juzgados, debido, principalmente, al fuerte control territorial que ejercen los GAI. Tampoco permiten el desplazamiento de operadores a zonas rurales, lo que implica la desatención de necesidades judiciales básicas como el levantamiento de cadáveres. Lo anterior, se evidencia especialmente en Antioquia, Arauca, Cauca y Norte de Santander.

En Valdivia (Antioquia), los GAI permitían el ingreso de los bomberos del municipio para levantar y recuperar los cuerpos, sin embargo, con el aumento en las confrontaciones armadas y su interés de generar mayor control social, desde marzo prohibieron la entrada de cualquier representante del Estado. Igual situación se presenta en el Cañón del Micay, municipio de Argelia (Cauca). Ante esta situación, los cuerpos son dejados en las carreteras, con algún tipo de identificación, para que las funerarias o las autoridades de las JAC sean las encargadas de recogerlos y trasladarlos a la morgue. En Tibú (Norte de Santander) y en el departamento de Arauca ocurre una situación similar, en donde las funerarias, con autorización del GAI, deben ocuparse del levantamiento de cuerpos sin que, en la mayoría de las veces, conduzca a una investigación judicial. En otros casos, los cuerpos son abandonados en vías y caminos rurales, lo que conlleva a su posterior descomposición.

A esto se suman las dificultades de la población para interponer denuncias ante las fiscalías, incluso a través de medios tecnológicos, por el temor que generan posibles señalamientos como informantes y represalias de los GAI. Esta situación dificulta las investigaciones y, por ende, las judicializaciones, especialmente cuando son delitos relacionados con homicidio, amenaza y desaparición forzada, ya que los ciudadanos prefieren no declarar en calidad de testigos dentro del proceso.

La Fiscalía General de la Nación (FGN) adoptó mecanismos virtuales de denuncia, que no han funcionado en los territorios por temor, desconocimiento y falta de conectividad. Igualmente, la permanencia de la virtualidad en los juzgados⁴³, si bien ayuda a agilizar los procesos en curso, también limita la entrada de nuevos, ante el desconocimiento de la población para hacerles seguimiento. Esto aumenta la desconfianza y las brechas para acceder a la justicia formal, lo que es aprovechado por los GAI para fortalecerse territorialmente.

En Tibú (Norte de Santander) ha disminuido la presencia de actores estatales. Luego del homicidio de la Fiscal Especializada en 2021, las medidas de virtualidad judicial adoptadas en el marco de la pandemia y las diferentes acciones de GAI en contra de la institucionalidad, no se ha restablecido la presencia de autoridades judiciales, provocando mayor desconfianza de la población con el sector justicia y menor capacidad de control territorial por parte del Estado.

⁴¹ Ministerio de Justicia y del Derecho. 2022. Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado. Pág. 16. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Criminalidad/Delitos-Relacionados Drogas/Estrategia%20Territorializada%20contra%20el%20Crimen%20Organizado%20-%20ETCO%20\(VF\).pdf](https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Criminalidad/Delitos-Relacionados Drogas/Estrategia%20Territorializada%20contra%20el%20Crimen%20Organizado%20-%20ETCO%20(VF).pdf)

⁴² Ministerio de Justicia y de Derecho y Organización de Estados Americanos. 2022. Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia.

⁴³ En junio se promulgó la Ley 2213 de 2022 “Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del decreto legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”.

Bajo este contexto, los mecanismos alternativos de solución de conflictos ayudan a que las comunidades puedan resolver sus problemas sin necesidad de entrar en un proceso judicial y evita que siempre sea el GAI quien dirima la situación, pues en muchas ocasiones las JAC y/o los conciliadores en equidad son los únicos a quienes se les permite realizar la tarea de mediación.

Pese a ello, en Antioquia, Arauca, Cauca, Norte de Santander, y las regiones del Pacífico Nariñense y Sur de Bolívar, estas figuras comunitarias se han ido debilitando por dos razones, principalmente. Primera, la renovación de los integrantes de las JAC, ya que muchos aun no cuentan con el conocimiento, la legitimidad o la experiencia para mediar en sus comunidades. Segunda, porque las personas formadas como conciliadoras en equidad han desistido de esta labor por constreñimiento de los GAI, desplazamientos forzados, falta de recursos, y porque en muchas ocasiones dedican gran parte de su tiempo a la conciliación y, al ser un servicio gratuito, no les permite generar sustento económico.

Se espera que con la firma del convenio entre el Gobierno de Colombia y el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA se fortalezca la figura de la conciliación en equidad, ya que representa para muchas comunidades la única forma de acceder y obtener justicia.

4.1. Autonomía, derecho propio y coordinación interjurisdiccional

La garantía de derechos individuales y colectivos está siendo impactada por las dificultades en el registro de las autoridades indígenas, ante los entes territoriales y el Ministerio del Interior. Esto genera conflictos en las comunidades que debilitan su gobernabilidad, en particular en los pueblos Arhuaco, Wayúu, Sikuani y Wounaan. La Corte Constitucional ha advertido que la labor del Gobierno es de trámite y registro, lo que no se configura como un requisito para el reconocimiento de la condición étnica. Un ejemplo de ello ocurre en Sardinata (Norte de Santander) en donde la población Yukpa proveniente de Venezuela no está siendo reconocida por las entidades colombianas, porque no cuentan con el registro como población indígena en el país.

Luego de 8 años de la expedición del Decreto Autonomico de los Pueblos⁴⁴, no se han materializado las disposiciones que allí se establecieron para el ejercicio de funciones jurisdiccionales, culturales, políticas y administrativas contenidas en sus planes de vida. Los pueblos indígenas no conocen la totalidad de su contenido y consideran que los requisitos para la transferencia directa de recursos son demasiado estrictos y pocos pueden cumplirlos. Esto conlleva a que solo accedan comunidades y organizaciones que continuamente implementan proyectos y tienen un músculo financiero y técnico, lo cual deja en desigualdad a las comunidades de base.

Adicionalmente, en Antioquia, Arauca, Caquetá, Chocó, Guaviare, La Guajira y Putumayo varias comunidades indígenas no recibieron, en el último año, recursos del Sistema General de Participaciones⁴⁵. En otros casos, hay comunidades que no lo reciben desde hace más de 5 años y otras como el pueblo Nukak que nunca los han recibido, a pesar de ser un pueblo en riesgo de extinción.

Las comunidades indígenas han aumentado la elaboración de reglamentos internos y manuales de convivencia escritos. La mayoría implementaron un enfoque de sanción a acciones violentas, asumiendo la nocividad de algunas conductas, como aquellas relacionadas con las violencias basadas en género (violencia intrafamiliar y violencia sexual, particularmente). Incluso en algunas comunidades del Cauca, Cesar y Norte de Santander han empezado a asumir agravantes como los feminicidios, imponiendo mayores sanciones a quienes cometan este tipo de actos.

Las condiciones de seguridad en Cauca, Nariño y Valle del Cauca han conllevado a que las comunidades regulen asuntos como la prohibición del reclutamiento forzado de NNA, la participación en GAI y la desarmonía territorial, entendida como cualquier afectación violenta en contra de sus comunidades. No obstante, en Amazonas, Arauca, Chocó, Guaviare y La Guajira, aún se presentan

⁴⁴ Decreto 1953 de 2014, que establece el régimen especial para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios.

⁴⁵ Son los recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales y los resguardos indígenas para la financiación de las competencias a cargo del gobierno propio, tales como: educación, salud, saneamiento, justicia, entre otros.

escenarios de impunidad frente a casos graves que no han sido lo suficientemente atendidos por la JEI, a causa de la débil organización interna para el ejercicio de su autonomía.

A pesar de lo anterior, existen escenarios de coordinación interjurisdiccional exitosos realizados entre la FGN y el Instituto Nacional de Medicina Legal, con los pueblos Wayúu, Zenú y Nasa para la solución de casos de feminicidios, homicidios, violencia sexual y amenazas. En particular, la Fiscalía de Derechos Humanos y de la Junta Mayor de Palabrereros Wayúu avanzaron en tres casos de violencia sexual, y el esclarecimiento conjunto, entre autoridades indígenas y entidades nacionales, de delitos contra indígenas.

Igualmente, la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN) en conjunto con comisionados indígenas y representantes del sector justicia, impulsaron la formulación del proyecto de la Ley de Coordinación Interjurisdiccional. Sin embargo, es necesario ampliar los temas y sectores con los que coordinar, incluyendo, por ejemplo, a las entidades del sector defensa, atendiendo a la mirada ampliada de la justicia propia acorde a las cosmovisiones indígenas y a la realidad que afrontan los territorios étnicos.

4.2. Sometimiento a la Justicia de Grupos Armados Ilegales

El Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado y Apoyo al Sometimiento Individual a la Justicia del Ministerio de Defensa Nacional cumplió 20 años de trabajo, sumando más de 35 mil personas desmovilizadas o sometidas individualmente a la legalidad. Actualmente, la ruta principal para la dejación de las armas de los miembros de los Grupos Armados Organizados (GAO) es el sometimiento individual a la legalidad que implica generar garantías de seguridad, la posibilidad de negociación con la FGN, así como la capacitación a la sociedad y las autoridades locales sobre la ruta.

Más allá de los intentos de generar esquemas de desmovilización y sometimiento individual, esto no ha logrado el completo desmantelamiento de los GAO, razón por la cual es necesario explorar formas colectivas en las que se pueda tener un mayor control del desmantelamiento efectivo, un proceso de atención diferencial integral y el desarrollo de escenarios judiciales de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Existe un alto riesgo de seguridad para las personas y los familiares de quienes deciden abandonar la vida delincencial, especialmente en Apartadó (Antioquia), Tumaco (Nariño), norte del Cauca y la región del Bajo Cauca Antioqueño por la presencia de GAI. Además, en esta última región, varios de los homicidios de personas que se acogieron a la ruta de sometimiento individual ocurrieron por ser señalados de relacionarse con la fuerza pública.

En materia judicial, la FGN ha hecho un esfuerzo por investigar las conductas de los GAO como un fenómeno macrocriminal. Sin embargo, las limitadas alternativas de negociación con los miembros de los grupos armados organizados impiden obtener información para el desmantelamiento efectivo. Además, la ruta de sometimiento solo permite aplicar los beneficios contemplados en el ordenamiento jurídico penal⁴⁶ que no resultan incentivos suficientes para que la persona abandone la vida delincencial y colabore con la justicia.

Finalmente, al momento de la presentación ante las autoridades y durante todo el proceso, la persona debe ser informada sobre el carácter libre y voluntario del sometimiento; los beneficios socioeconómicos a los que puede acceder ella o su familia, así como las consecuencias por la comisión de nuevos delitos y/o el desistimiento de la ruta.

4.3. Condiciones Carcelarias y Penitenciarias de Miembros de GAI

En 18 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), en donde se encuentran personas privadas de la libertad (PPL) de grupos armados ilegales, principalmente del ELN, persisten

⁴⁶ Por ejemplo, para delitos de mayor complejidad vinculados con GAO como el secuestro, la extorsión o el terrorismo, los beneficios están prohibidos.

varios factores que originaron la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia carcelaria y que se traducen en la vulneración masiva de los derechos de las PPL.

Las principales dificultades están relacionadas con el acceso y la atención en salud, la alimentación, la infraestructura de los establecimientos carcelarios y fallas en la prestación de servicios públicos esenciales como el agua. Esta situación se agrava en las cárceles de Arauca (Arauca), Jamundí (Valle del Cauca), Valledupar (Cesar) y Tierralta (Córdoba) por las altas temperaturas de estos territorios.

Como se mencionó en el XXXII Informe Semestral, en el 2021, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) estableció la reglamentación para las personas que representan un riesgo especial de seguridad o están reclusas en pabellones de alta seguridad en los ERON⁴⁷. A partir de ello, varias PPL relacionadas con los GAI, entre las cuales se encuentran integrantes del ELN, fueron reubicadas. Esto ha impactado negativamente en el acceso a la oferta académica y oportunidades laborales fuera de los pabellones, incluso para quienes están próximos a salir en libertad, así como el contacto con sus familiares.

En materia de atención en salud, se presentan demoras para llevar a cabo los traslados a centros médicos, especialmente de PPL con un perfil de seguridad alto, como aquellas vinculadas con el ELN. En estos casos deben aplicarse protocolos que requieren un acompañamiento especial, lo que genera retrasos, inclusive en casos de urgencia. Particularmente las mujeres pertenecientes al ELN privadas de la libertad en los establecimientos de Jamundí (Valle del Cauca) y Cúcuta (Norte de Santander) cuentan con un limitado acceso a servicios médicos especializados y atención de necesidades en materia de salud sexual y reproductiva.

Teniendo en cuenta que en el mes de marzo la Corte Constitucional extendió el ECI a los centros de detención transitoria, es necesario que el INPEC analice, en conjunto con las autoridades militares y de policía, la posibilidad de asignar cupos carcelarios en ERON de manera prioritaria a los miembros de GAI que representan mayor riesgo de seguridad. Especialmente en Arauca (Arauca); Montelíbano (Córdoba); San José del Guaviare (Guaviare), Tumaco (Nariño) y Puerto Asís (Putumayo), en donde las condiciones de reclusión evidencian situaciones que requieren atención humanitaria inmediata.

En el marco de un posible escenario de diálogo de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla del ELN, es importante concretar medidas de confianza, como brindar condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad humana y oportunidades de resocialización a las PPL pertenecientes a este grupo, que permitan fortalecer su formación en derechos humanos, democracia y resolución pacífica de conflictos, fomentando liderazgos positivos para la construcción de una Paz Completa.

5. ESCENARIOS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL

Las convocatorias a movilizaciones con el fin de reanudar el Paro Nacional fueron una constante durante los primeros meses del año, especialmente para los días 28 de cada mes. Aunque en esta oportunidad no tuvieron el despliegue nacional proyectado, ocurrieron hechos de confrontación entre manifestantes y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) en las principales ciudades del país. El Comité Nacional del Paro convocó para el 3 de marzo a una movilización, retomando el pliego de peticiones que tiene desde 2020. Sin embargo, decidió cancelar la convocatoria e invitar a la ciudadanía a participar en las urnas para las elecciones del 13 de marzo.

Adicionalmente, distintos sectores sociales reiteraron los reclamos por el respeto a los Derechos Humanos y garantías de seguridad, como la población firmante del Acuerdo Final de Paz y el Partido Comunes, quienes exigieron la actualización de mapas de riesgo a través de la “Peregrinación por la vida y la paz”, durante el 7 y 8 de marzo en Bogotá.

En abril, la Minga Indígena en cabeza del CRIC hizo un recorrido por Cali, Ibagué y Bogotá en solidaridad con la situación humanitaria del pueblo Emberá que se encuentra desplazado forzosamente

⁴⁷ Resolución 3972 de 2021 expedida por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

en la ciudad de Bogotá. El Pueblo Barí en Norte de Santander se movilizó en el mes de mayo para exigir el esclarecimiento del homicidio de uno de sus miembros y el derecho a vivir en paz en su territorio.

La situación humanitaria en algunas regiones generó escenarios de movilización social como la Caravana S.O.S en Arauca y la Caravana humanitaria por la vida, la libertad y permanencia en los territorios, que reunió en Bogotá a liderazgos y organizaciones sociales de Arauca, Barrancabermeja (Santander), Buenaventura y Tuluá (Valle del Cauca), Cajamarca (Tolima), Pasto (Nariño) y Quibdó (Chocó).

Aunque los escenarios de movilización desescalaron durante el periodo electoral, persisten las exigencias sociales impulsadas desde finales del año 2019 en el marco del Paro Nacional⁴⁸. Por ello, el cumplimiento de acuerdos existentes entre sociedad civil y Gobierno nacional, el fortalecimiento de los escenarios de diálogo y la garantía de derechos constituyen una tarea impostergable para la gestión y transformación de la conflictividad social.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DIÁLOGO SOCIAL

Las demandas territoriales para un diálogo incluyente y amplio, necesario para abordar el conflicto y su impacto en las comunidades más alejadas del centro del país, han incrementado. Cada día son más las voces que enfatizan la situación de la población civil y lo indispensable que es buscar salidas dialogadas a la violencia. Ejemplo de ello, fue el llamado de más de 500 organizaciones y liderazgos en febrero de 2022, que insistió en un cese al fuego a todos los actores armados en Colombia.

De esta manera, desde los territorios más afectados por el conflicto armado interno y la inequidad, surgen iniciativas humanitarias y mensajes de paz que evidencian la determinación, experticia y perseverancia de las bases sociales, a la hora de visibilizar sus problemáticas y proponer soluciones aterrizadas a las realidades territoriales. Por ejemplo, en el Cauca, la Minga Nacional, Social, Popular y Comunitaria el Espacio Regional de Paz; y en Chocó, la iniciativa del Acuerdo Humanitario Ya.

En el Bajo Cauca Antioqueño, la Ruta Pacífica de las Mujeres lideró el 25 de noviembre de 2021, la movilización de más de 3.000 mujeres de distintas regiones del país hacia Caucasia (Antioquia), en el marco de la iniciativa “Un viaje de alegría y fiesta por la vida”, como parte de una estrategia para la protección de la vida de las mujeres y sus territorios, reclamando la erradicación de todas las violencias basadas en género. Tras la exigencia de las mujeres por el respeto a la vida y la no-estigmatización, los riesgos colectivos para lideresas y defensoras se han repositionado en la agenda pública departamental.

La Misión, con base en su mandato, ha venido acompañando estas iniciativas y a las organizaciones sociales impulsoras y destaca la necesidad de considerarlas a la hora de explorar y diseñar procesos de diálogos territoriales, que satisfagan las necesidades concretas, atiendan los contextos y garanticen la participación, sin poner en riesgo a la población.

A pesar de la intención acentuada de la sociedad civil para impulsar procesos e interlocutar con el Estado, la participación efectiva sigue enfrentando retos importantes en Colombia. Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, las Mesas Territoriales de Garantías, los Consejos Municipales de Juventud, entre otros, siguen sin poder desarrollar su potencial. En lugar de ser escenarios cohesionados que permiten una construcción colectiva, no tienen claridad sobre su alcance y propósito y suelen constituirse en espacios informativos de la institucionalidad, en particular, para la rendición de cuentas.

Algunas comunidades perciben que el llamado a participar en distintos escenarios, por parte de instituciones locales y nacionales, se concibe como un requisito más no como un instrumento indispensable y útil para garantizar una construcción de Estado desde las bases, respetando las realidades territoriales. Por tal razón, hacen un llamado a que los liderazgos de base sean tenidos en cuenta desde el

⁴⁸ Relacionadas con la garantía del derecho a la vida, el cumplimiento e implementación del Acuerdo de Paz, la reanudación de los diálogos de paz con el ELN, protección de liderazgos sociales y medioambiente, así como el derecho a la protesta social sin estigmatización y la difusión e implementación del Decreto 003 de 2021

diagnóstico y diseño, hasta la implementación, control y evaluación de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.

La necesidad de buscar nuevas formas de representatividad y legitimidad en el liderazgo se hizo evidente en las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) que movilizaron 16 regiones del país a elegir sus representantes a la Cámara, en unos comicios inéditos que se desarrollaron de manera tranquila y sin mayores inconvenientes en términos de seguridad durante el día electoral.

El proceso electoral y las campañas de las organizaciones de base se vieron afectadas en sus condiciones de financiación y acceso a medios regionales oportunos para la campaña; únicamente algunas candidaturas lograron obtener el desembolso del anticipo solicitado antes de las elecciones, y aun así este no se hizo en tiempo oportuno. De igual manera, la población votante manifestó inconformidades frente al proceso de inscripción de cédulas, en particular respecto a los trámites biométricos en línea, lo que impidió a diversas personas ejercer su derecho al voto por la CTEP.

Aunque estas elecciones tuvieron una intención de ampliar la participación política de las mujeres a través de listas paritarias, este propósito no se vio materializado, resultando electas únicamente 3 mujeres de las 16 curules a ocupar. Sin embargo, la mayoría de las candidatas no ganadoras hoy se reconocen como duplas del representante elegido, plantean que las 100 medidas de género del Acuerdo Final de Paz deben constituir la agenda nacional y local para la incidencia de la CTEP y reclaman mayor participación en la acción parlamentaria⁴⁹.

En algunas circunscripciones, diferentes campañas fueron cuestionadas por parte de las comunidades, en cuanto a su legitimidad para representar a las víctimas de estas regiones. Los inconvenientes y alegaciones de cooptación por parte de las maquinarias políticas tradicionales derivaron en que algunas circunscripciones interpusieran recursos legales ante los tribunales electorales, e incluso ante la FGN para inhabilitar a las representaciones electas. Varios de estos recursos siguen pendientes de decisión.

En este escenario, existe el riesgo de que este ejercicio político-electoral, destinado a ampliar la democracia y reconocer el liderazgo de las víctimas como forma de reparación, en vez de unir y reconciliar, podría profundizar las brechas de representación política de las comunidades víctimas. Por tanto, se alienta a las autoridades a revisar el proceso electoral y tomar las medidas necesarias que permita fortalecer la confianza y el ejercicio de apertura democrática que pretende las CTEP.

7. IMPACTO DE LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL

7.1. Proceso de reincorporación

En virtud del mandato establecido en el Octavo protocolo adicional al convenio firmado entre la SG/OEA y el Gobierno colombiano, la MAPP/OEA ha venido visitando los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación (AETCR), las denominadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) o espacios colectivos, y aquellos territorios en donde las PPR adelantan su proceso de manera individual y dispersa.

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz, la Misión ha monitoreado las afectaciones a la vida, integridad personal, libertad y seguridad física de las personas firmantes y sus familiares, así como su proceso de reincorporación económica. Sobre esto último, a pesar de la inversión en los proyectos productivos, son pocos los que han alcanzado una estabilidad económica. Algunos se encuentran inactivos o con dificultades para continuar, debido a la falta de recursos para su mantenimiento, la precaria infraestructura vial para acceder a los territorios y el accionar de los GAI.

⁴⁹ Tomado del documento de incidencia preparado por las duplas de las CTEP durante el mes de junio y presentado ante la Cumbre de Congresistas por la Igualdad los días 5 y 6 de julio en la ciudad de Bogotá, denominado “Pasos para construir la Agenda de Género en las Curules de Paz”.

La situación de la población dispersa es más compleja, debido a que se trata de personas que no suelen contar con redes de apoyo consolidadas o con una inversión fuerte que pueda apoyar su plan de vida. Además, presentan mayores problemas a la hora de visibilizar sus necesidades, de avanzar en sus proyectos productivos y de lograr una participación significativa en escenarios de toma de decisión. Muchas de las personas ubicadas en ciudades como Cali (Valle del Cauca); Medellín (Antioquia) y Villavicencio (Meta) manifiestan que, a pesar de contar con sus iniciativas productivas individuales como tiendas o espacios de confección, todavía dependen de la renta básica y deben recurrir a trabajos informales para alcanzar a cubrir sus gastos.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y las autoridades locales han trabajado articuladamente en el fortalecimiento de las mesas de reincorporación municipales y departamentales. Lo anterior, con el objetivo de incluir algunos de los proyectos productivos que se adelantan en los territorios dentro de los planes de desarrollo y otros mecanismos de planeación existentes. En los últimos meses, la MAPP/OEA ha venido apoyando la activación, adopción del plan de trabajo y el funcionamiento de las mesas de reincorporación de Tierralta y de Córdoba, instancias a través de las cuales las PPR esperan que algunos de los proyectos productivos sean priorizados.

Frente a los escenarios de estigmatización, algunas personas firmantes del Acuerdo Final de Paz consideran que éstos se producen principalmente por miembros de la fuerza pública o por comunidades que mantienen la percepción de que las PPR representan un riesgo para ellas, son ajenas a la población o que están relacionadas con el accionar de GAI. Por ejemplo, en Tuluá (Valle del Cauca) los panfletos emitidos por estos grupos son asociados con las personas en proceso de reincorporación. En Palmira (Valle del Cauca) la comunidad ha manifestado su inconformidad y temor ante la llegada de firmantes provenientes del Cauca.

En Puerto Concordia (Meta), San José del Guaviare (Guaviare), Caucasia (Antioquia), Tumaco (Nariño) y Florida (Valle del Cauca) las PPR señalan sentir temor al ser identificadas como tales o al participar en los Consejos Territoriales de Paz; espacios que las visibilizan y podrían incrementar los riesgos de sufrir atentados en contra de su vida y su integridad. Además, indican que en retenes o al momento de denunciar hechos victimizantes en estaciones de policía, son detenidos por horas o días hasta que las autoridades verifican su situación jurídica.

Como respuesta a estos eventos, la Mesa Técnica de Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización ha desarrollado talleres con miembros de la fuerza pública y comunidades para su prevención temprana y la actualización de los planes municipales que se han adoptado como parte del Decreto 1581 de 2017⁵⁰. Adicional a ello, es necesario promover escenarios de reconciliación y de reincorporación comunitaria que busquen acercar a las víctimas, las comunidades, las personas en proceso de reincorporación y las instituciones y autoridades del Estado.

7.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los PDET tienen como objetivo garantizar progresivamente el ejercicio de derechos fundamentales y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, en los territorios más afectados por el conflicto armado. Su adopción como política pública de mediano y largo plazo por parte de alcaldías y gobernaciones, sumado a la experiencia de articulación nación-territorio, representan fortalezas destacables que, acompañadas del compromiso político y financiero del Gobierno nacional y de la rama legislativa en el diseño normativo e institucional, permitirán avanzar en la construcción de paz.

Los esfuerzos estatales por garantizar la financiación de las iniciativas⁵¹ lograron avances diferenciados en las 16 subregiones. Las comunidades campesinas y étnicas, así como las autoridades locales, perciben los PDET como una estrategia legítima para la reducción de brechas de desigualdad,

⁵⁰ Por el cual se adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ De acuerdo con información oficial, los recursos designados para la financiación de los PDET ascienden a 13.5 billones en 3.356 proyectos, principalmente de infraestructura vial.

que contribuyen al bienestar y la dignificación de las comunidades rurales. Sin embargo, advierten una escasa materialización de las iniciativas y obras, insuficiente participación comunitaria en su diseño, y la ausencia de criterios de asignación igualitaria y control fiscal sobre los recursos PDET, en infraestructura para el desarrollo y la integración productiva de las regiones.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) incorporó criterios de políticas públicas informadas⁵²; implementó la herramienta digital Central PDET⁵³, que garantiza el acceso público a los datos sobre la ejecución de los programas; y avanzó en la estrategia de socialización y seguimiento “Círculos de Información”, en la que participan liderazgos PDET, PNIS, víctimas y Consejos de Juventud, entre otros. Lo anterior, suma elementos de deliberación que cualifican la participación e incrementan la apropiación social de los programas, al tiempo que fortalece los mecanismos estatales de control fiscal y veeduría ciudadana.

Persisten las bajas capacidades de los equipos estructuradores en los municipios PDET con menor experiencia y habilidades para el diseño, financiación y ejecución de proyectos. Las dificultades para cumplir los requerimientos técnicos han implicado retrasos en la implementación de las iniciativas, lo que generó cuestionamientos a la transparencia y equidad con la que se asignan los recursos. En este sentido, la ART ha acompañado a los municipios que enfrentan mayores dificultades, por medio de la gestión de apoyos para la capacitación de equipos, la subsanación de requisitos y el acercamiento a diversas fuentes de financiación.

Aunque las autoridades locales en 168 municipios y 10 departamentos crearon las instancias de gerencia de proyectos PDET para el fortalecimiento progresivo de capacidades locales, la falta de acompañamiento permanente de entidades como el Departamento Nacional de Planeación, Ministerios y Contraloría General de la República, que participan en el proceso de aprobación y financiación, ha generado reprocesos y sobrecostos.

Los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) para comunidades étnicas y la estrategia de la ART, que busca fortalecer capacidades de participación ciudadana en delegados de Grupos Motor (GM) y MEC, representan una oportunidad para reglamentar de forma concertada con las comunidades rurales la metodología, el seguimiento y el alcance de la participación en los PDET. Así mismo, permitirán direccionar las expectativas de participación hacia diversos escenarios de planeación local y nacional, con diferentes alcances y competencias en el desarrollo rural⁵⁴.

En Arauca, Chocó, La Guajira y Putumayo las situaciones de inestabilidad político-administrativa han impactado negativamente la implementación de los PDET, por los cambios de funcionarios y el déficit de transferencia de información. En esa medida, preocupa que conflictos de carácter externo a los PDET entorpezcan las acciones de las instituciones locales para garantizar su implementación⁵⁵.

Los PDET se desarrollan en un escenario complejo donde persiste la violencia ejercida por GAI, que ha impactado el despliegue institucional y de operadores, así como el desarrollo de actividades de participación ciudadana. En 10 de las 16 subregiones⁵⁶ se presentaron extorsiones a contratistas de obras PDET e intimidaciones a liderazgos sociales, quienes han sido responsabilizados por los obstáculos de la implementación y su papel como promotores de los programas, incrementando su vulnerabilidad.

El desafío financiero de la construcción de paz en Colombia, demanda, entre otras, la descentralización de la inversión pública y un mayor esfuerzo económico del Estado en las zonas más

⁵² Dirigidos a la recolección, sistematización y análisis de información territorial, hasta ahora desconocida por la institucionalidad, que resulta indispensable para el diseño y superación de barreras en la implementación de las iniciativas y objetivos PDET.

⁵³ Disponible en: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>

⁵⁴ Existen esfuerzos de la ART por generar articulaciones entre los liderazgos PDET y los Consejos Municipales de Juventud en las subregiones de Putumayo y Alto Patía y Norte del Cauca; y con los Consejos Territoriales de Planeación en Bolívar, Chocó, Nariño, Putumayo, Córdoba, Cesar, La Guajira y Magdalena.

⁵⁵ En subregiones como Arauca, Macarena - Guaviare, Pacífico Medio y Alto Patía y Norte del Cauca. Se han identificado tensiones en el trabajo mancomunado para la ejecución de iniciativas entre funcionarios públicos y liderazgos comunitarios por cuestiones político-electorales.

⁵⁶ Sierra Nevada Perijá, Pacífico y Frontera Nariñense, Urabá Antioqueño, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Alto Patía y Norte del Cauca, Sur de Bolívar, Macarena-Guaviare, Chocó, Catatumbo y Putumayo.

afectadas por el conflicto armado. Al respecto, resulta indispensable el pronto esclarecimiento de la presunta desviación de recursos destinados para la implementación de los PDET y el establecimiento de controles efectivos que garanticen la ejecución transparente de los recursos.

Finalmente, resulta necesario avanzar en la ejecución participativa de otras políticas públicas⁵⁷, que permitan garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de forma individual o asociativa a favor de comunidades campesinas y étnicas sin tierra o tierra insuficiente y que, conjugadas con el PDET, aseguren la transformación estructural de la ruralidad. La ausencia de sincronía en la implementación de elementos centrales de la reforma rural integral constituye una pérdida de oportunidad para generar acciones sostenibles que permitan la superación de las causas estructurales del conflicto armado, asociadas al uso y la tenencia de la tierra.

7.3. Estrategias para la reducción de cultivos ilícitos

La narcoactividad⁵⁸ continúa siendo uno de los factores que dinamiza la presencia y accionar de los GAI e involucra a algunos grupos poblacionales, directa e indirectamente, bajo coacción o por razones de supervivencia económica. El aumento en la densidad de cultivos ilícitos en Antioquia, Cauca, Norte de Santander y Valle del Cauca revela la existencia de nuevas variedades de hoja de coca y la tecnificación del proceso de transformación en pasta base de coca y sus derivados, y con ello, mayor rendimiento y producción de drogas ilícitas en menor extensión de hectáreas. En algunos casos, esto es apoyado por los GAI y mafias al servicio del narcotráfico.

Lo anterior ha tenido un impacto en las economías locales. En el Catatumbo, las acciones de interdicción de la fuerza pública y el reacomodo territorial entre el ELN y el grupo residual o disidente de las FARC-EP del Frente 33, generaron el represamiento de pasta base de coca y la disminución en la circulación de dinero. Un panorama similar ocurrió en la Costa Pacífica Nariñense, en donde la disputa entre GAI provocó la ausencia de compradores en el área rural, por lo que la población cultivadora tuvo que salir a vender la producción de la coca y sus derivados en las cabeceras municipales, arriesgándose a ser capturados en las zonas urbanas.

De acuerdo con cifras oficiales, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) continúa su implementación en los 14 departamentos y 56 municipios priorizados, donde se sustituyeron voluntariamente 46.008 hectáreas de hoja de coca. Además, de las 99.097 familias beneficiarias, 76.283 recibieron la totalidad de los pagos del Plan de Asistencia Inmediata; 75.825 cuentan con asistencia técnica integral; 67.907 establecieron proyectos de seguridad alimentaria, y 49.089 están implementando sus proyectos productivos⁵⁹.

A pesar de las acciones desarrolladas por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), existen retrasos o incumplimientos en la implementación del PNIS, sustentados en la ocurrencia de irregularidades por parte de los operadores del programa⁶⁰; la baja aceptación frente a la figura de los contratos de derechos de uso (CDU)⁶¹, especialmente en Córdoba, Guaviare, Putumayo y Tumaco (Nariño); y las dificultades para la comercialización de los productos lícitos.

⁵⁷ Como: i) la creación y puesta en marcha de la jurisdicción agraria y mecanismos alternativos de resolución de conflictos con enfoque rural; (ii) avanzar en el catastro multipropósito incorporando tecnología de punta y la garantía de participación de comunidades campesinas y étnicas; (iii) asegurar espacios de participación ciudadana en el diseño e implementación de los Planes Nacionales de Formalización Masiva de la Propiedad y el de Zonificación Ambiental, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y la estrategia de contratos de conservación natural en zonas de protección ambiental.

⁵⁸ La Misión entiende como narcoactividad, el fenómeno relacionado con la siembra de cultivos ilícitos, su proceso y producción de drogas ilícitas y posteriormente aspectos relacionados con el transporte, comercialización y el involucramiento de grupos armados ilegales y mafias.

⁵⁹ Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, “Informe de resultados de Paz con Legalidad 45 meses”. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/> (Consultado el 10 de julio de 2022).

⁶⁰ Sobrecostos en los insumos para los proyectos productivos, inconsistencia en la entrega de materiales solicitados dentro de los planes de inversión, la contratación de proveedores foráneos y presión para la firma de documentos.

⁶¹ Hacen parte de la estrategia de Contratos de Conservación Natural y podrán ser otorgados a la población beneficiaria del PNIS ubicada en Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda de 1959, con el propósito de que las familias usufructúen por un período máximo de 10 años, a través de actividades acordes con el ordenamiento y normatividad ambiental.

En Córdoba, los retrasos provocaron escenarios de movilización y protesta social en los cuales las comunidades expresaron su posición de incertidumbre jurídica y desconocimiento sobre los alcances de la figura de CDU. No obstante, el Gobierno nacional inició la instalación de mesas técnicas territoriales para el abordaje dialogado y la gestión del conflicto, como ocurrió en el departamento del Guaviare, donde la Agencia Nacional de Tierras (ANT) dentro de su estrategia de diálogo social efectuó jornadas con las comunidades para concertar los términos del contrato de otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.

Las dificultades en la ejecución del PNIS, sumado a la presencia de los GAI, trajo consigo la resiembra de plantaciones de hoja de coca en Antioquia, Caquetá, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca, provocando daños ambientales como la deforestación, la contaminación de fuentes hídricas, la siembra de cultivos ilícitos al interior de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN)⁶², la extracción ilícita de crudo y el contrabando de combustible.

Lo anterior también impacta a los territorios colectivos con la instalación de infraestructura primaria para el procesamiento de drogas por parte de GAI, que obstaculizan las acciones de interdicción estatal⁶³. Así mismo, la población beneficiaria PNIS de Antioquia, Arauca, Cauca, Guaviare, Meta y Norte de Santander se trasladó a otros municipios o departamentos para continuar con las labores de cultivo y recolección de hoja de coca, con el fin de obtener nuevas fuentes de sustento económico.

Con relación a otros modelos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, la DSCI avanzó en el diseño de “Hechos a la Medida”⁶⁴ para familias no vinculadas al PNIS en Puerto Asís (Putumayo); Valdivia y Campamento (Antioquia); y Jamundí (Valle del Cauca). Además, debido al cambio de período presidencial, existe alta expectativa de las comunidades cocaleras para involucrarse en actividades de sustitución voluntaria, de acuerdo con las nuevas estrategias gubernamentales.

La Consejería para la Estabilización y la Consolidación a través del “Plan de Articulación de acciones para el reforzamiento de la seguridad de liderazgos PNIS y en modelos de sustitución”, realizó reuniones de territorialización en Cauca y Meta, y coordinó con los entes territoriales en Antioquia, Guaviare, Valle del Cauca y los municipios de Montelíbano (Córdoba) y Tumaco (Nariño), la inclusión de acciones para la seguridad de los liderazgos de sustitución en los Planes Integrales de Prevención y Protección.

Por su parte, la fuerza pública erradicó forzosamente 40.373 hectáreas de cultivos de hoja de coca entre enero y junio de 2022 en 81 municipios de 14 departamentos, concentradas en Putumayo, Sur de Bolívar y Guaviare⁶⁵. La intensidad de las jornadas de erradicación disminuyó respecto al segundo semestre de 2021 y obedeció, entre otros factores, a: i) evitar escenarios de tensión y confrontación con las comunidades que mantienen los cultivos de coca; ii) la instalación de MAP para contrarrestar el avance de los Grupos Móviles de Erradicación; y iii) la vigencia del fallo de la Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto que frenó las actividades de erradicación en 10 municipios del Pacífico Nariñense.

En Antioquia, Cauca, Caquetá⁶⁶, Córdoba y en la región del Catatumbo, los escenarios de conflictividad social y su escalamiento violento generaron pérdidas de vidas humanas, acciones por parte

⁶² Especialmente en el PNN Nudo de Paramillo (Antioquia), Tinigua y Sierra de La Macarena en Caquetá, Guaviare y Meta.

⁶³ Particularmente, ha provocado el involucramiento de población indígena, especialmente NNA en la cadena de narcotráfico en municipios del norte del Valle del Cauca. Así como, la llegada de población foránea para alquilar tierras y sembrar coca, al interior de territorios indígenas del pueblo Awá en Nariño y Putumayo; Cauca, Antioquia y Guaviare.

⁶⁴ Este modelo responde a la iniciativa comunitaria y local. El objetivo es implementar proyectos integradores priorizados entre la comunidad, entidad territorial, Gobierno nacional y aportante. Los principales componentes de la estrategia son: levantamiento manual y voluntario de los cultivos ilícitos, respuesta rápida, actividades productivas, comercialización, infraestructura social y productiva, verificación y seguimiento.

⁶⁵ Si bien las labores de erradicación forzosas han disminuido, las acciones de interdicción se han mantenido principalmente en Cauca, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

⁶⁶ El 22 de mayo, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional adelantó un operativo de erradicación forzosa en la inspección de Yurayaco en el municipio de San José del Fragua. Las comunidades lograron entablar un diálogo con la fuerza pública acordando erradicación parcial para mitigar el impacto sobre las comunidades cultivadoras de coca. Sin embargo, uno de los manifestantes, presuntamente, no aceptó esta concertación y reaccionó de forma violenta contra uno de los miembros de la Policía Antinarcóticos agrediendo con un arma cortopunzante, generando que el funcionario accionara su arma de dotación en contra del campesino, lo cual ocasionó su muerte.

de las comunidades hacia el Ejército y Policía Nacional y presuntas irregularidades en el procedimiento por parte de la fuerza pública. En el municipio de Tibú (Norte de Santander) se presentaron hechos violentos que desencadenaron en la retención de miembros de la fuerza pública y lesiones personales a población civil⁶⁷.

Frente a estos escenarios las comunidades mantienen su oposición aduciendo que la persistencia de esta economía ilegal en los territorios está vinculada, entre otros factores, a la dependencia económica del cultivo de hoja de coca, los altos índices de vulnerabilidad, la débil presencia estatal y los incumplimientos en la ejecución de los programas de sustitución voluntaria. De igual forma, desde la institucionalidad se ha reforzado la posición respecto a que esta acción del Estado no puede suspenderse porque favorece los mercados de ilegalidad y la violencia, promovidos por los GAI.

7.4. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La restitución de tierras ha impactado favorablemente la transformación de los territorios, mediante la contribución en la identificación predial y la llegada de oferta institucional en favor de las víctimas restituidas. Muestra de ello, es que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) habilitó a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en abril de 2022 como gestor catastral. Esto conlleva que, para los predios que cuentan con sentencia en firme de restitución de tierras, las labores de levantamiento de información predial de la URT aportarán en la identificación de predios con fines de catastro multipropósito. En igual sentido, la restitución ha favorecido la reparación integral de las víctimas y el acceso a otros derechos conexos al retorno, como salud, educación y subsistencia.

Sin embargo, la ejecución de ordenes derivadas de sentencias y medidas cautelares presenta retos en la articulación institucional, que impactan en la efectiva materialización del derecho a la restitución. Las personas y comunidades restituidas refirieron que son requeridas para solicitudes similares por diferentes entidades, lo que genera desgaste comunitario y mayores costos operativos. La institucionalidad local señaló que, en ocasiones, resulta difícil el intercambio de información a tiempo que facilite el impulso de los trámites.

Por otra parte, la URT ha ejecutado diferentes jornadas de socialización y difusión⁶⁸ de la política pública, así como escenarios de diálogo social, como mecanismo de prevención de la conflictividad derivada de la implementación. No obstante, persiste en las comunidades, y en algunas instituciones locales, el desconocimiento del mandato de la URT, las condiciones que legitiman a una persona para reclamar en restitución y los medios para hacerlo. Tal situación se exacerba en lugares donde no hay presencia institucional permanente de la URT o donde la micro focalización no ha incluido la mayoría del territorio, como sucede en Arauca y Guaviare, y en las regiones del Pacífico Nariñense, Bajo Cauca Antioqueño y Catatumbo.

Frente a la ruta étnica de restitución, la necesidad de robustecimiento de los equipos étnicos en las direcciones territoriales de la URT, referida en el Trigésimo Informe Semestral del SG/OEA, se ha venido superando con el fortalecimiento de personal en zonas con mayor densidad de trámites de restitución de territorios. A pesar de lo anterior, la restitución efectiva y el impulso de la etapa judicial presentan diferentes desafíos, por las particularidades que involucran este tipo de demandas, tales como la extensión de los territorios, los censos comunitarios, la identificación de terceros y los retos en la satisfacción de los derechos de las comunidades étnicas, entre otros. Esto, ha conllevado a que los despachos judiciales

⁶⁷ En el sector de Caño Indio, en mayo de 2022 se presentó la retención de aproximadamente 120 funcionarios del Ejército Nacional y 16 de la Policía Nacional que desarrollaban actividades de erradicación forzosa.

⁶⁸ Con corte a 30 de junio de 2022, la entidad reportó 19 jornadas de socialización comunitaria en Bolívar, Sucre, Antioquia, Cundinamarca, Córdoba, Tolima, Chocó, Valle del Cauca, Casanare y Caldas. Al igual que el acompañamiento al diplomado del Instituto Tecnológico Metropolitano de Medellín “Restitución de tierras, comunicación y paz”, que incluyó talleres sobre el proceso de restitución, dirigido a liderazgos sociales, representantes de víctimas, servidores estatales, entre otros. Igualmente, desde el año 2021 la URT ha venido acompañando acciones de socialización con Organismos de Acción Comunal; para esta vigencia se realizaron 15 jornadas. Oficio de respuesta de la URT, a la solicitud de logros de la Misión, de fecha 18 de julio del 2022.

encargados de dichos trámites se encuentren congestionados y que, de las 169 demandas presentadas a favor de comunidades étnicas, sólo 24 hayan sido resueltas en sentencia.

Con respecto a la reparación colectiva, del seguimiento realizado por la Misión durante los siete años a la construcción del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) de los Organismos de Acción Comunal, se valora la aprobación por parte del Comité de Impulso de los Organismos de Acción Comunal del PIRC. El documento aporta al reconocimiento de las entidades del Estado de los hechos victimizantes ocasionados al colectivo, a la persistencia del proyecto comunitario en el marco del conflicto y su contribución a la territorialización de las políticas públicas, particularmente las de paz.

No obstante, quedan diferentes retos por superar. Uno de ellos es garantizar el presupuesto para la implementación efectiva y oportuna del PIRC, así como la articulación con otras instituciones nacionales que complementen las medidas de reparación establecidas en el Plan, tales como: la prevención de riesgos de seguridad de los y las dignatarias, la promoción de los derechos humanos y defensa del medio ambiente, y la inclusión directa de liderazgos de la acción comunal en las diversas estrategias de políticas de paz en las comunidades.

7.5. Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro

El Decreto 2278 de 2019 por el cual se establecieron las ZEII⁶⁹ entró en su tercer año de ejecución. El componente⁷⁰ de aceleración PDET es el que presenta un mayor avance en la instalación, mejora o dotación de infraestructura esencial para la reducción de brechas de desigualdad y acceso a recursos públicos. No obstante, las debilidades persisten principalmente en los componentes de medidas reforzadas de protección a la población y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho en Antioquia, Arauca, Chocó, Nariño y Norte de Santander.

El Gobierno nacional mantuvo las líneas de inversión para la prestación de servicios básicos en salud, educación y obras de pequeña infraestructura vial en municipios como Anorí, Cáceres, El Bagre y Remedios (Antioquia), el corredor Guayaquina-Llorente en Tumaco (Nariño). Así mismo, en Bojayá, Carmen del Darién y Riosucio (Chocó) se entregaron lanchas para el acceso a servicios médicos y transporte estudiantil. A pesar de ello, en otras zonas priorizadas como el Catatumbo y en Caquetá, Guaviare y Meta prevalece el desconocimiento de la política. Mientras que, en Arauca se mantiene la percepción frente a que es una estrategia de militarización del territorio, sin evidenciar mayores cambios en inversión social y desarrollo económico.

La preservación del agua, la biodiversidad y el medio ambiente es una línea transversal a la estrategia. Al respecto, según cifras del Ministerio de Defensa, a través de la Estrategia Artemisa⁷¹ se han recuperado 27.044 hectáreas y restaurado 208.000 hectáreas de bosque. No obstante, se mantiene la percepción de que los operativos desarrollados en Caquetá, Guaviare y Meta no han logrado impactar a los principales responsables de la deforestación y sólo se enfocan en el primer eslabón de la cadena, la población civil. Esto continúa siendo aprovechado por los GAI para presionar a las comunidades mediante amenazas y anteponer una posición de rechazo ante la acción del Estado.

Con relación a la explotación ilícita de yacimientos mineros, se desarrollaron operaciones enfocadas en la intervención de minas ilegales, la incautación de maquinaria pesada y la captura de personas asociadas a esta actividad. Sin embargo, la estrategia de las ZEII carece de una hoja de ruta que abarque acciones sostenibles, para mitigar las afectaciones a los recursos naturales en los PNN y en los territorios colectivos.

⁶⁹ En Arauca, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Catatumbo, Parque Natural Nacional Chiribiquete y Parques aledaños y Pacífico Nariñense y Chocó.

⁷⁰ Cada uno de los Planes Estratégicos Integrales de Intervención está integrado por los siguientes componentes: Plan de aceleración de los PDET para hacer efectiva la prioridad la prestación servicios sociales, Plan de medidas reforzadas de protección a población, en marco de la competencia constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho conforme a las normas constitucionales que regulan el orden público y la administración de justicia.

⁷¹ La expedición de la directiva permanente N. 008 del 23 de marzo de 2022 establece que la Estrategia Artemisa será una función permanente, integral y sostenida de la fuerza pública.

8. AGENDA DE GÉNERO Y PAZ

La Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer diseñaron la herramienta digital “Así avanzan las mujeres en la paz”⁷². Allí, se refiere que el 65% de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación (PMI) ya se cumplieron o tienen un alto nivel de transversalización. Si bien esta herramienta se concentra en el nivel de avance de esos indicadores y no cuenta con información territorializada, es un paso importante en el proceso de apertura de datos y gobierno abierto que requiere el país, en materia de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

La MAPP/OEA, en virtud de su mandato y del esquema institucional acordado con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, monitorea los avances y retos de la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz, relacionados con: la Instancia Especial de Mujeres de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI); la participación política; mujeres y género en el SISEP; Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras (PIG-Mujeres); garantías de seguridad; y la incorporación del enfoque de género en el PDET. la participación política de las mujeres y las garantías de seguridad para el ejercicio de la política con enfoque de género en el SISEP; la transversalización del enfoque de género en el PDET; el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras (PIG-Mujeres); y la incorporación del enfoque de género en las garantías de seguridad, el sistema de alertas y la política de desmantelamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS).

Las representantes de la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI fueron escogidas, tras nueve meses de finalizadas las asambleas para la preselección a nivel territorial. Su importancia como mecanismo autónomo, técnico y político de la sociedad civil para el seguimiento al Acuerdo Final de Paz, requiere del apoyo urgente a las nuevas integrantes, brindándoles mayores garantías para su participación efectiva y el impulso decidido frente a la estrategia de territorialización.

En materia de representación política de las mujeres, constituye un logro la llegada al nuevo congreso de la República del 30% de Senadoras y Representantes a la Cámara. En el mismo sentido, en las 16 CTEP hubo mayor dinamismo y visibilidad de la trayectoria política de las mujeres en sus candidaturas, tras la combinación de varios factores como la elección de mayor cantidad de mujeres presidentas de JAC y la llegada de las jóvenes a los Consejos Municipales de Juventud. En este contexto, se prevé que más mujeres de las zonas afectadas por el conflicto armado, interesadas en ocupar el poder político, participarán en las elecciones locales del 2023 y necesitarán garantías efectivas e integrales, con enfoque de género, para contrarrestar la violencia contra mujeres en política.

En el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, no se han logrado avances concretos frente a la incorporación del enfoque de género, debido a que las deliberaciones técnicas continúan concentradas en el nivel central. En el PIG-Mujeres existen avances en Cauca, Chocó y Putumayo relacionados con la participación de las organizaciones de mujeres y la interlocución institucional. Contrario a ello, en Antioquia no se logró iniciar la fase de alistamiento y en Norte de Santander aún no se contempla su implementación en el corto o mediano plazo.

Persiste la ausencia de políticas de seguridad integral y desmantelamiento con enfoque de género, responsabilidad de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Los riesgos de género y patrones de macro criminalidad que ha traído el conflicto armado interno, siguen sin contar con una respuesta institucional de género, interseccional, oportuna e integral frente al acceso efectivo a la prevención, protección y garantías de no repetición.

⁷² Fue lanzada el 26 de mayo. Disponible en: <https://bit.ly/3t1HMCK>

9. SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN (SIVJRNR)

9.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV)

El pasado 28 de junio, la CEV dio a conocer una sección del Informe Final integrado por los documentos “Convocatoria a la Paz Grande”, “Hallazgos y Recomendaciones”, e “Historias del Conflicto Armado en Colombia (Volumen Testimonial)”.

El Informe Final es el producto de la escucha a más de 30.000 personas entre víctimas, responsables, empresarios, políticos, liderazgos, fuerza pública, periodistas, mujeres, jóvenes, comunidades y pueblos étnicos, entre otros. La Comisión analizó casos e informes sobre hechos de violencia y promovió escenarios de diálogo, reconocimiento y contribuciones a la verdad, con un despliegue nacional a través de 28 Casas de la Verdad y la ejecución de acciones en 23 países.

El documento describe la magnitud del conflicto armado y su impacto en la sociedad colombiana. Entre las cifras más relevantes, señala que: el 90 % de las víctimas son de sociedad civil; entre 26.900 y 35.641 NNA fueron reclutados entre 1986-2017; 8 millones de hectáreas han sido despojadas de forma violenta; y que entre 1996 y 2008 se generaron aproximadamente el 75 % de las víctimas del conflicto armado, según registros oficiales.

Las recomendaciones incluidas por la CEV en el informe están organizadas para su ejecución a corto, mediano y largo plazo y se enfocan hacia la cesación definitiva de las confrontaciones armadas, el avance en la construcción de la paz y la reparación integral, el fortalecimiento de la democracia y acciones para el conocimiento, difusión y continuidad de El Legado⁷³.

Así mismo, la Comisión ha desarrollado una estrategia para su apropiación, compuesta, entre otros, por una plataforma digital que incluye el Informe y herramientas de audio, video y texto para la consulta pública; la red de aliados integrada por sociedad civil y comunidad internacional comprometidas con asumir los hallazgos y recomendaciones; y el Comité de Seguimiento y Monitoreo⁷⁴. Este último, conformado por 7 personas designadas bajo criterios de pluralidad, inclusión y equidad de género, cuya función principal es velar porque se hagan efectivas las recomendaciones contenidas en el Informe Final.

La exigencia de las víctimas por la verdad ha sido recurrente y narrar lo ocurrido es un proceso lleno de desafíos. Los aportes al Informe Final no estuvieron exentos de posiciones divergentes y tensiones sobre sus postulados, provenientes de diversos sectores de la sociedad, e incluso al interior de los y las comisionadas. El significado profundo para las víctimas de reconocer y nombrar lo sucedido en voz de una entidad del Estado, contrastó con las personas que no se vieron representadas y recogidas. Igualmente, a pesar de los esfuerzos de la CEV por integrar todas las voces, algunos sectores han cuestionado la veracidad de las estadísticas que se proporcionan en el Informe, aunque provengan de múltiples fuentes, incluyendo datos oficiales.

El Informe Final constituye una herramienta amplia de conocimiento y reflexión de la sociedad. Este, junto al reconocimiento de las diversas verdades del conflicto armado, deberá convocar a diálogos que permitan tramitar las diferencias y transitar hacia la convivencia y la no repetición, aportando al reto de construir la paz.

9.2. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)

La UBPD ha construido una Red de Apoyo que busca consolidar su legitimidad y credibilidad ante las organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior, a través de entornos de confianza y espacios de

⁷³ El legado es una estrategia que se conforma de 3 componentes: la red de aliados de la que hacen partes organizaciones de la sociedad civil entidades, instituciones, sectores y organismos internacionales; el Informe Final que es el documento narrativo que haría un relato sobre el conflicto y los factores de persistencia en clave de no repetición y convivencia; y la narración transmedia, que son iniciativas digitales que apoyan y maximizan el ejercicio de conocimiento y apropiación del Informe Final.

⁷⁴ Su financiación está garantizada a través de recursos del Presupuesto General de la Nación bajo el amparo de la JEP.

pedagogía para la participación de familiares y allegados en los planes regionales, así como el intercambio de experiencias y metodologías con organizaciones, en el proceso de búsqueda.

En los corregimientos de La Gabarra en Tibú y La Paz en El Tarra (Norte de Santander), la UBPD trabajó en alianza con organizaciones de la sociedad civil para entrar a las zonas de prospección⁷⁵, así como con los Consejos Territoriales de Participación, Reconciliación y Convivencia para explorar rutas de articulación en los municipios. En el Bajo Cauca Antioqueño se desarrollaron reuniones bilaterales con organizaciones comunitarias para hacer labores de diagnóstico y socialización del mandato; y en el Bajo Atrato, Darién y Urabá, se elaboraron 3 Planes de Búsqueda con el objetivo de establecer corredores humanitarios y generar articulación entre los actores locales.

Respecto a los Planes Regionales de Búsqueda, en Putumayo y en las regiones del Catatumbo y Bajo Cauca Antioqueño, la UBPD avanzó en su construcción, contemplando escenarios de diálogo y análisis de información, la aproximación con las familias, la identificación de los lugares de desaparición para la realización de contextos y la elaboración de mapas de actores para la articulación territorial.

Por otro lado, la UBPD y la JEP articularon acciones que permitieron la aprobación de la ruta denominada “La búsqueda y el proceso restaurativo de la justicia transicional”⁷⁶. Esta contempla la recepción de aportes de comparecientes, en cumplimiento del régimen de condicionalidad o de una orden judicial; el intercambio y flujo de información; y la participación de comparecientes en la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda, en coordinación con las sanciones propias y el proceso restaurativo. Lo anterior, conllevó a la recepción de información de personas de diversos sectores⁷⁷, que participan ante la JEP, así como la posibilidad de que la Unidad pueda contactar a comparecientes y sus representantes judiciales, con el fin de recolectar información confidencial que conduzca a la localización de personas.

Así mismo, se desarrollaron mesas bilaterales entre la JEP y la UBPD para abordar acciones en los territorios cautelados por la Jurisdicción. Esto permitió espacios de trabajo conjunto, como la participación de la UBPD en Audiencias Públicas para compartir avances y resultados de sus intervenciones.

9.3. Jurisdicción Especial Para La Paz (JEP)

El plazo establecido por la JEP para la presentación de informes sobre delitos cometidos en el marco del conflicto armado interno fue ampliado hasta marzo de 2022⁷⁸. A pesar de ello, muchas organizaciones y víctimas quedaron sin la posibilidad de presentar informes. Otro aspecto que limitó este proceso, así como la acreditación de víctimas, fue la reconfiguración de escenarios violentos en los territorios, especialmente en aquellos con mayor presencia de grupos residuales o disidentes de las FARC-EP. Esto se debe a que muchas de las personas pertenecientes a este GAI pueden ser imputadas, lo cual supone un mayor riesgo para las víctimas.

La Unidad de Investigación y Acusación de la JEP puso en marcha un observatorio de conflictividad que, junto con el cumplimiento de las medidas cautelares, representan un esfuerzo importante para evitar la consumación de los riesgos en contra de las víctimas y las comunidades participantes en la Jurisdicción. Debido al accionar de los GAI, existe un mayor riesgo para las víctimas acreditadas y no acreditadas en las regiones del Catatumbo, Pacífico Nariñense, así como en los departamentos de Cauca, Chocó y Valle del Cauca.

Por otra parte, comparecientes han sido objeto de amenazas por su participación en la JEP, para evitar que contribuyan al derecho a la verdad, impactando, además, su permanencia en la Jurisdicción.

⁷⁵ Territorios en los cuales se tiene información de la posible inhumación de cuerpos.

⁷⁶ Contempla tres aspectos para la articulación, (i) Recepción de aportes de los comparecientes en cumplimiento del régimen de condicionalidad o de una orden judicial, (ii) Intercambio y flujo de información, (iii) Participación en la implementación de acciones de los Planes Regionales de Búsqueda en coordinación con las sanciones propias y el proceso restaurativo.

⁷⁷ Civiles, excombatientes y fuerza pública.

⁷⁸ El plazo inicial era 15 de marzo de 2021. La última ampliación se dio a través del Auto 134 de 2021.

En algunos casos, debido a estas circunstancias, los aportes se limitan al mínimo necesario o, en otros casos, las versiones refieren a excombatientes ya fallecidos como los principales victimarios. En este sentido, es fundamental articular las acciones preventivas y de protección establecidas en las medidas cautelares y en el ECI, que garanticen la comparecencia efectiva ante la Jurisdicción.

La JEP avanzó en las entregas dignas de restos exhumados en el cementerio de Dabeiba, en los casos 03 y 04, que investigan los homicidios y las desapariciones forzadas ilegítimamente presentadas como bajas en combate y la situación territorial del Urabá, respectivamente. Estas entregas se realizaron sin perder la solemnidad propia de las diligencias judiciales, y se incluyeron elementos reparadores y dignificantes para las víctimas. La articulación realizada por los despachos con el Instituto Nacional de Medicina Legal y la UBPD, especialmente en Antioquia, han servido para cerrar en muchos casos, décadas de impunidad.

Además, las versiones voluntarias realizadas por los comparecientes ante la JEP, y en particular en el marco del desarrollo de las audiencias de construcción dialógica de la verdad, han logrado el hallazgo de fosas comunes y campos minados en el Caso 02 en Barbacoas, Tumaco y Ricaurte (Nariño). Sin embargo, existen riesgos de impunidad y de repetición de hechos victimizantes, si se llevan a cabo procesos de extradición de los comparecientes que hacen parte de este caso.

La Sala de Reconocimiento desarrolló las nuevas líneas investigativas sobre la comisión de delitos no amniables por parte de las FARC-EP, la fuerza pública, otros agentes del Estado o en asociación con grupos paramilitares y terceros civiles; sobre delitos cometidos contra las comunidades étnicas y sus territorios, así como aquellos relacionados con la violencia basada en género en el marco del conflicto armado. Sin embargo, estas constituyen un reto, teniendo en cuenta el plazo de la Sala para culminar sus investigaciones y dar continuidad a las demás actuaciones de la JEP. Lo anterior, especialmente cuando a cinco años de funcionamiento de la Jurisdicción, se han expedido 5 autos de determinación de hechos y conductas para 2 de los 7 macro casos priorizados.

También, esta Sala llevó a cabo en el mes de abril, la primera audiencia pública de reconocimiento de verdad y responsabilidad en el marco de sus competencias, correspondiente al macro caso 03 sobre “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”. A esta audiencia convocó a víctimas, así como a diez miembros del Ejército Nacional y un civil reclutador, quienes aceptaron responsabilidad en más de 100 homicidios y desapariciones forzadas cometidas en la región del Catatumbo, Norte de Santander, entre 2007 y 2008.

Los aprendizajes acumulados en el marco de la justicia transicional se hicieron evidentes en esta audiencia, por su carácter restaurativo, que aportó a la resignificación de las víctimas directas, constituyó un acto de satisfacción, y representa un hito histórico que configura una oportunidad de potencializar cambios sociales e institucionales para que Colombia avance en el camino hacia la paz.

Finalmente, en el marco de los procesos judiciales llevados por Justicia y Paz contra las Autodefensas Unidas de Colombia, se han adelantado versiones e investigaciones sobre las FARC-EP, en los últimos 15 años, cuyas decisiones y sentencias deben ser armonizadas con aquellas que tome la JEP, respetando las diferentes autonomías jurisdiccionales y procurando que las decisiones no sean discordantes, esto de cara a evitar tener varias versiones de las mismas dinámicas y victimizaciones.

10. RECOMENDACIONES

10.1 Al Ministerio del Interior

10.1.1 En el marco de la CIPRAT, formalizar los talleres regionales de seguimiento y las estrategias con enfoque diferencial, como herramientas de fortalecimiento de la ruta de prevención y alerta para la reacción rápida; así como detallar las diferencias entre los procedimientos de respuestas rápida ante la atención de alertas tempranas de riesgo inminente y de riesgo estructural.

10.1.2 En articulación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, establecer un diálogo con las comunidades, para hacer una evaluación del proceso electoral de las CTEP y sus aprendizajes. Lo

anterior, con el fin de adaptar la reglamentación a las particularidades territoriales, ampliar la pedagogía y focalizar los esfuerzos para el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas, incluyendo la veeduría efectiva, para los siguientes ejercicios político-electorales, considerando el difícil acceso físico y virtual a los territorios rurales. Este ejercicio debe involucrar a actores de la sociedad civil.

10.2 Al Ministerio de Relaciones Exteriores

En coordinación con Migración Colombia, la Gerencia de Frontera con Venezuela y las autoridades territoriales, continuar el otorgamiento del PPT y articulación de las capacidades y procedimientos institucionales dirigidos a la atención de población migrante.

10.3 Al Ministerio de Justicia y del Derecho

En coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, avanzar en la armonización de las diferentes metodologías gubernamentales e internacionales para la recolección de cifras y estadísticas relacionadas con la densidad de cultivos ilícitos.

10.4. Al Ministerio de Defensa Nacional

Fortalecer los procesos de toma de decisiones en el marco del desarrollo de operativos militares contra GAI que permitan prevenir la ocurrencia de afectaciones a la población civil e infracciones al DIH. De igual manera acelerar las investigaciones para esclarecer lo ocurrido en el centro poblado Alto Remanso del municipio de Puerto Leguizamo, Putumayo.

10.5 A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Fortalecer las estrategias de seguimiento y monitoreo de las autoridades competentes y los operadores de desminado designados en los territorios, ante nueva sospecha de MAP o MSE sobre las áreas declaradas como Libre de Sospecha de Contaminación con Artefactos Explosivos.

10.6 A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación

10.6.1 Finalizar el trámite normativo del Programa de Protección Integral para la población en proceso de reincorporación, sus liderazgos políticos, sedes y actividades, garantizando su socialización en los territorios.

10.6.2 Garantizar la asignación equitativa y transparente de los recursos para las iniciativas PDET, de acuerdo con los compromisos en tiempo y forma establecidos en el Acuerdo Final de Paz, el PMI y otros instrumentos de política pública fiscal relacionados. Así mismo, ampliar y fortalecer las fuentes de financiación exclusivas para el PDET de manera que se priorice las subregiones con mayor déficit.

10.7 A la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales

En el marco de la CIPRUNNA, garantizar la permanencia y sostenibilidad de las estrategias de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte GAI, a través de la formulación de una política pública que asigne un presupuesto amplio para la ejecución de acciones de fortalecimiento y coordinación entre los entes territoriales y sociedad civil para la garantía de derechos de la niñez.

10.8 A la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional

Ejecutar el balance de las acciones implementadas en el marco de la estrategia ZEII, con el fin de evaluar el impacto con enfoque multidimensional en las condiciones de seguridad y la inversión social de los territorios priorizados en los tres años de vigencia de esta política; y así determinar su eficacia respecto a la articulación Nación-territorio en la intervención unificada, inter-agencial e integral del Estado.

10.9. A los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, y el Consejo Superior de la Judicatura

Potenciar las iniciativas dirigidas a la garantía de los derechos autonómicos de los pueblos por medio de la socialización de los instrumentos jurídicos vigentes, el fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas frente al ejercicio autónomo de la JEI y la profundización de los escenarios de reconocimiento de los procedimientos propios de justicia y coordinación interjurisdiccional, en el marco del respeto mutuo, que permitan un trabajo articulado entre los sistemas normativos étnicos, el sistema normativo nacional y los mecanismos de justicia transicional.

10.10 A los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección

Diseñar una política estatal integral para mitigar el riesgo de exterminio y de seguridad que persiste sobre los pueblos indígenas, con medidas apropiadas de política pública y judiciales, que contemple los componentes de fortalecimiento de Gobierno, de Justicia y de Protección

10.11 Al Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura

Articular la Estrategia contra la Criminalidad Organizada y el fortalecimiento de los Sistemas Locales de Justicia del Ministerio; el Direccionamiento Estratégico de la FGN y el Plan Estratégico del Consejo Superior de la Judicatura, contemplando acciones coordinadas, con objetivos en común, que ayuden a mejorar el acceso y respuesta de la justicia especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado, con el fin de llegar a los territorios de manera ordenada y respondiendo a las necesidades de cada uno de ellos.

10.12 A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerios de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo

Trabajar conjuntamente con las autoridades locales y nacionales para continuar con la capacitación en la ruta y profundizar los esfuerzos de articulación y coordinación a través de espacios interinstitucionales con el fin de superar las dificultades de implementación de la ruta de sometimiento individual a la justicia.

10.13 A la Unidad de Restitución de Tierras

Incluir en las pretensiones de las demandas, la solicitud a los despachos judiciales de designar una entidad encargada de la articulación de las diferentes órdenes, que permita el despliegue de acciones coordinadas para garantizar su cumplimiento; así como generar escenarios con personerías municipales que incluyan capacitaciones en la política y acceso a información para la atención y asesoría básica en territorios sin presencia permanente de la URT.

10.13 A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Garantizar el presupuesto para la ejecución del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) de los Organismos de Acción Comunal, ajustado a cada una de las medidas de reparación suscritas.

10.14 A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Dar celeridad a la culminación del proceso de construcción del Plan de Acción y su respectiva implementación, siendo la hoja de ruta que a nivel nacional, departamental y municipal coordinará y orientará las estrategias orientadas al desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales.

10.15 A la Alta Instancia de Género del Gobierno nacional

Acelerar la creación de un Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325/00 para Colombia, armonizado con las medidas de género del Acuerdo Final de Paz, que permita aterrizar la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad a la realidad actual del país. Al tiempo, reposicionar a la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI dentro de ese proceso, reglamentado su rol y alcance como mecanismo autónomo, técnico y

político de las mujeres en la paz, ampliando y haciendo efectivas sus garantías de participación y articulación territorial.

10.16 Al Departamento Nacional de Planeación

En coordinación con los Ministerios y Contraloría General de la Nación, acompañar de manera permanente la puesta en marcha de la estrategia de formación y asistencia técnica, liderada por la ART, para la estructuración, gestión de recursos y rendición de cuentas en los municipios PDET con mayores rezagos en el proceso de diseño, aprobación y financiación de iniciativas.

10.17 Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Avanzar en la definición de los componentes principales de un programa de tratamiento penitenciario, así como establecer acciones enmarcadas en la necesidad de resocialización y garantías de no repetición más que en la contención en base a un criterio de perfil de peligrosidad del interno.

10.18 A la Corte Constitucional

En el marco de la Sentencia sobre el Estado de Cosas Inconstitucionales sobre la situación de seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz, desarrollar el mecanismo de seguimiento que garantice la recolección de insumos nacionales y territoriales con enfoque de sostenibilidad e interdisciplinariedad. Lo anterior, con el propósito de tener mayores espacios de articulación con otros operadores judiciales como la JEP y el Consejo Superior de la Judicatura y avanzar en la superación de los retos y las dificultades identificadas.

10.19 A la Jurisdicción Especial para la Paz

Fortalecer las capacidades de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), la Sección de Ausencia de Reconocimiento (SRVR) y otras instancias encargadas del estudio y emisión de medidas cautelares y de protección, con el fin de garantizar la correcta participación de las víctimas y comparecientes, evitando escenarios de riesgo.

10.20 A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

Fortalecer las mesas de trabajo con la JEP que permitan ampliar masivamente la identificación de zonas y territorios para la ubicación de cuerpos. Así mismo, acelerar la puesta en marcha de los planes regionales de búsqueda, con asignación presupuestal para fortalecer los equipos de búsqueda y la satisfacción de los derechos de las víctimas que no tienen avanzados sus procesos de búsqueda.

10.21 A la Agencia de Renovación del Territorio

A partir de la concertación y el diálogo con delegados de Grupos Motor y del Mecanismo Especial de Consulta, diseñar un protocolo de participación ciudadana para el seguimiento de las iniciativas PDET. Este proceso permitirá a la entidad y a las comunidades llegar a acuerdos sobre las competencias y las formas en las que se puede ejercer el derecho a la participación ciudadana en el marco de los PDET.

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL INFORME

AETCR - Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
AICMA: Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ANT - Agencia Nacional de Tierras
ART - Agencia de Renovación del Territorio
ARN - Agencia de Reincorporación y Normalización
ACIN - Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
CDU - contratos de derechos de uso
CEV - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CIPRAT - Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CIPRUNNA - Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes
CTEP - Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
CNGS - Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRIC - Consejo Regional Indígena del Cauca
CSIVI - Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación
DSCI - Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos
ECI - Estado de Cosas Inconstitucional
ESMAD - Escuadrón Móvil Antidisturbios
ELN - Ejército de Liberación Nacional
EPL - Ejército Popular de Liberación o Los Pelusos
ERM - Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal
ERON - Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional
JAC - Juntas de Acción Comunal.
FARC-EP - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN - Fiscalía General de la Nación
GAI – Grupos Armados Ilegales
GM – Grupos Motor
GAO – Grupos Armados Organizados
IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INPEC - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
JAC - Juntas de Acción Comunal
JEI - Jurisdicción Especial Indígena
JEP - Jurisdicción Especial para la Paz
MAP - Minas Antipersonal
MAPP/OEA - Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos
MEC - Mecanismos Especiales de Consulta
MSE - Munición sin explosionar
NAR - Nuevas Áreas de Reincorporación
NNA - Niños, niñas y adolescentes
OAC - Organismos de Acción Comunal
OACP - Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OEA – Organización de los Estados Americanos
PDET - Programas de desarrollo con Enfoque Territorial
PIG-Mujeres - Programa Integral de Garantías a Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos
PIRC - Plan Integral de Reparación Colectiva
PPL - Personas Privadas de la Libertad
PNIS - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

PNN - Parques Nacionales Naturales
PPR - Personas en Proceso de Reincorporación
PPT - Permisos por Protección Temporal
SIVJRNR - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
TE - Trampas Explosivas
UIA - Unidad de Investigación y Acusación
UARIV - Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas
UBPD - Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas
UNP - Unidad Nacional de Protección
URT - Unidad de Restitución de Tierras
VBG - Violencia Basada en Género
ZEII- Zona Estratégica de Intervención Integral