

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

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 julio y el 31 de diciembre de 2023, período durante el cual se llevaron a cabo un total de 833 misiones en terreno, desarrolladas en 300 centros poblados pertenecientes a 112 municipios de 18 departamentos del país. Estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios. En este período se recorrieron un total de 107.715 kilómetros por vía terrestre y 656 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, Chile, España, Estados Unidos, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Turquía— 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 MAPP/OEA en ejes fundamentales como la participación y el diálogo. De igual manera, a los gobiernos de Alemania, Argentina y Suiza por la asignación de profesionales bajo la modalidad de personal asociado (secondments)².

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En el primer año de la vigencia de la Ley 2272 de 2022 o “Ley de Paz Total”³, la Secretaría General (SG/OEA) reconoce que los diálogos de paz y conversaciones entre el Gobierno nacional y diversos Grupos Armados (GA o grupos)⁴ representan una oportunidad para mitigar los impactos del conflicto armado en la población civil y prevenir violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), y que se han presentado avances en la ejecución de esta política, especialmente en la definición de acuerdos de implementación inmediata con impacto territorial en temas humanitarios y de participación ciudadana.

En el mismo sentido, reconoce que negociar simultáneamente con diferentes GA, que convergen en un mismo territorio, representa un desafío estructural para la Paz Total y requiere la acción unificada, coordinada y armónica de todas las instituciones del Estado, así como unidad estratégica, política, comunicativa y operativa en función de las realidades territoriales entre las delegaciones del

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 comisionan profesionales de su nacionalidad para que desempeñen funciones durante un tiempo determinado.

³ Esta norma posibilita los procesos de paz en curso y aquellos procesos dirigidos al desmantelamiento de Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI).

⁴ La Misión adopta el concepto de Grupos Armados y la entiende como una categoría genérica que combina las denominaciones contenidas en marcos legales (Ley 2272 de 2022 y la Resolución 036 de 2023), así como las formas de autodenominación y reconocimiento en los territorios. En este sentido, el Informe hace referencia al accionar del Estado Mayor Central de las FARC-EP, el Ejército de Liberación Nacional, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, la Segunda Marquetalia, las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada; y aquellos grupos que operan predominantemente en áreas urbanas como Los Shottas, Los Espartanos, Locos Yam, Los Mexicanos, las Fuerzas Armadas RPS y los grupos delincuenciales presentes en el Valle de Aburrá en Antioquia. Este concepto podría ajustarse a partir de la caracterización que emitirá la Instancia de Alto Nivel creada por el Decreto 2655 de 2022.

Gobierno nacional en cada una de las Mesas de Diálogos de Paz (MDP) y los Espacios de Conversación Sociojurídica (ECSJ).

Resolver eficazmente lo anterior, permitirá organizar las prioridades y la implementación coordinada de acuerdos, protocolos, acciones inmediatas y otras políticas públicas implementadas en los territorios, así como promover la participación libre de todas las formas genuinas de organización social, con garantías de seguridad en las diferentes etapas del proceso de diálogos de paz. De esta manera, se aumentarán las posibilidades de impactar positivamente en el corto plazo, y de concretar las transformaciones históricamente postergadas.

La SG/OEA exhorta a las partes involucradas a mantenerse en los procesos de diálogo y conversación, y a agilizar la ejecución de los compromisos asumidos mediante la materialización de acciones que incrementen el respaldo de la sociedad civil, sectores políticos y económicos. Estos procesos exigen, además, la generación de condiciones para acercar posiciones y lograr consensos mínimos sobre cómo comprender y abordar los desafíos que conlleva la construcción de la paz completa.

Este primer año estuvo igualmente marcado por el debate acerca de la constitucionalidad de esta ley, particularmente sobre las facultades del Gobierno para entablar conversaciones con distintos GA, incluyendo grupos considerados “no rebeldes o no políticos”. El 29 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional confirmó que el Presidente tiene la facultad de realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones para la búsqueda de soluciones pacíficas con todos los GA, y que, buscar la desmovilización de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI) constituye una finalidad legítima dentro del marco constitucional.

Para la SG/OEA la pronta certeza sobre los marcos jurídicos para la paz constituye un tema clave para garantizar la seguridad jurídica de los diálogos, así como para avanzar en los procesos de reconciliación y desmovilización, asegurando el efectivo goce de los derechos de las víctimas. A su vez, su definición implica una valiosa oportunidad para avanzar en la búsqueda de sólidos consensos entre instituciones del Estado y ramas del poder público sobre las herramientas para avanzar en los diálogos y conversaciones de paz con todos los GA.

La SG/OEA agradece que las delegaciones de la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP hayan invitado oficialmente a la Misión a ser acompañante permanente de este proceso y ratifica su compromiso de apoyar política y técnicamente a la MDP, de conformidad con su mandato y según las funciones establecidas en el "Acuerdo sobre el componente internacional y de acompañamiento a la Mesa de Diálogo de Paz" y en el “Acuerdo para el respeto a la población civil y la implementación del Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional con Impacto Territorial” (CFBTNT), como integrantes del Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación (MVMV). Al mismo tiempo, reconoce que ambas delegaciones han incluido en la agenda elementos de carácter social, económico, político y ambiental, priorizando la protección de la población más afectada por el conflicto armado, el respeto al DIH y la generación de transformaciones territoriales.

Entre agosto y octubre de 2023, dos modelos de cese al fuego iniciaron su implementación, como resultado de los acuerdos políticos alcanzados en los procesos de diálogos de paz. El primero, fue suscrito entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en el marco del Tercer Ciclo de la Mesa de Diálogos de Paz desarrollado en La Habana, Cuba, y fue establecido mediante el Decreto 1117 de julio del 2023. El segundo, fue acordado entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, en el marco de la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz en Tibú, Norte de Santander, y fue puesto en marcha mediante el Decreto 1684 del 2023.

Ambos ceses al fuego coincidieron con las elecciones regionales del 29 de octubre y con el desarrollo del Plan Democracia, iniciativa de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, presidido por el Ministerio del Interior y con el liderazgo

de la fuerza pública, contexto en el cual la Misión observó que se configuraron escenarios de tensión en los departamentos de Cauca, Caquetá y Guaviare y en las regiones del sur del Meta y norte de Antioquia.

A su vez, en el marco de los ceses al fuego, los acompañantes permanentes del proceso de diálogos de paz, entre ellos la MAPP/OEA, contribuyeron a la prevención de combates entre la fuerza pública y las estructuras del Estado Mayor Central de las FARC-EP, al desarrollo de gestiones humanitarias que derivaron en la liberación de población civil secuestrada, integrantes de GA y miembros de la fuerza pública retenidos en enfrentamientos, así como a la recuperación de bienes civiles en los departamentos de Antioquia, Arauca, Cauca y en las regiones de Catatumbo y sur de Bolívar.

La participación de la sociedad civil continuó siendo uno de los temas sustantivos en los acercamientos, diálogos de paz y espacios de conversación sociojurídica entre el Gobierno nacional y los GA durante el periodo monitoreado. La instalación del Comité Nacional de Participación (CNP) y el desarrollo de espacios de intercambio y consulta con diferentes sectores y grupos poblaciones permitieron el aporte de ideas de la sociedad civil para diseñar la propuesta metodológica de la fase de participación en los diálogos entre el Gobierno nacional y el ELN, ratificando el compromiso de las partes por vincular a la ciudadanía.

A su vez, en la MDP entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP se acordó fortalecer la participación directa de las organizaciones sociales respetando la autonomía, el pluralismo y el gobierno propio, así como avanzar en la construcción del “Acuerdo Especial para la Participación y Decisiones” y el “Protocolo de Participación”.

La MAPP/OEA continuó acompañando las iniciativas de Paz urbana, apoyando la formalización de los acercamientos exploratorios a través de la instalación de tres Espacios de Conversación Sociojurídica en Medellín y Valle de Aburrá, Quibdó y Buenaventura, espacios que tienen como objetivo lograr el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de estos grupos. Tanto en Buenaventura como en Medellín y Quibdó, las autoridades regionales y locales, salientes y electas, incluyeron en sus empalmes las agendas de paz y derechos humanos. Para la SG/OEA este escenario es una oportunidad para impulsar y asegurar la continuidad de acciones derivadas de los ECSJ, como la tregua entre Los Shottas y Los Espartanos en Buenaventura, y avanzar hacia la transformación de esos municipios.

Frente a los procesos de Paz carcelaria, la MAPP/OEA acompañó e implementó iniciativas intramurales enfocadas en disminuir la violencia, promover la participación y generar escenarios de construcción de paz. En el Complejo Carcelario de Jamundí, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), con el apoyo de la Misión, recogió propuestas de las mujeres privadas de la libertad sobre paz y seguridad, como parte de los insumos para la construcción del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del 2000 (PAN 1325/00), siendo la primera vez a nivel mundial que las mujeres en centros penitenciarios son incluidas en este proceso⁵.

Por otro lado, la conservación y restauración ambiental fue considerada un elemento central en los diálogos de paz en Colombia. Para la SG/OEA, el principal reto para la implementación de políticas de paz con impacto ambiental es la persistencia del conflicto armado, especialmente el control social que ejercen los grupos a través de la imposición de sanciones económicas o afectaciones a la población civil ante acciones como la tala de bosques, la caza o la extracción ilícita de yacimientos mineros, así como, la restricción al ingreso y desarrollo de programas gubernamentales en los territorios.

⁵ La MAPP/OEA es facilitador activo del PAN 1325/00. Durante este proceso, la Misión acompañó a más de 1.500 mujeres que construyeron propuestas colectivas a través de foros macro regionales, encuentros territoriales y fronterizos. En estos espacios lideresas de zonas de alta conflictividad armada posicionaron la necesidad de integrar la perspectiva territorial y el análisis de contextos, a la formulación y posterior implementación del Plan, el cual busca incorporar la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

La Misión, monitoreando las afectaciones a la población civil, pudo constatar que, ante la débil presencia del Estado en distintos territorios, los GA intentaron posicionarse no solo militarmente, sino también como “benefactores” que atienden las necesidades de la población con la realización de obras comunitarias o de infraestructura vial. Esto representa la suplantación del Estado y el debilitamiento de la autonomía de las comunidades en regiones como Catatumbo y la Cordillera de Nariño. Igualmente, una de las estrategias utilizadas por los GA para consolidar su presencia fue el constreñimiento a la población civil para presionar la salida de la fuerza pública en regiones como el norte y nordeste de Antioquia, el Cañón del Micay en Cauca y el Guaviare.

Así mismo, a la SG/OEA le preocupa el alto subregistro de denuncias sobre casos de reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA), debido al temor a retaliaciones y a la normalización del fenómeno producto del grado de familiaridad de la población con la presencia y accionar de los GA. En las regiones del norte y sur de Cauca, norte de Antioquia, Bajo Putumayo y en el departamento de Arauca preocupa la muerte de menores de edad víctimas de reclutamiento forzado en enfrentamientos entre los GA.

También, persiste la preocupación por la continuidad de confinamientos, desplazamientos forzados colectivos de comunidades étnicas y campesinas, extorsiones, violencia basada en género y control social por parte de GA. Este control tuvo especial injerencia en la resolución de conflictos comunitarios, en la participación y agenda de liderazgos sociales, en el desarrollo de proyectos comunitarios y en la movilidad de las comunidades. Lo anterior, como estrategia para avanzar o consolidar su manejo territorial.

A pesar de los esfuerzos y avances en la implementación de la política de Paz Total, no se ha logrado evitar el fortalecimiento, crecimiento y ampliación del accionar de los GA, generando graves afectaciones a la población civil, especialmente en aquellos territorios donde sostienen disputas entre los grupos. Todas las afectaciones se reportan y visibilizan con profunda preocupación, al tiempo que impulsan a la Misión a redoblar el compromiso de cooperación con la paz de Colombia. La SG/OEA seguirá acompañando las iniciativas que tengan la paz como objetivo y la prioridad de salvaguardar y proteger a la población civil frente a la violencia en los territorios. Colombia no está sola y la Misión es un claro ejemplo de la concreción de muchos esfuerzos, compromisos y voluntades que reflejan el apoyo de todo un continente en su tránsito hacia la Paz Completa.

El 6 de febrero de 2024 se cumplieron 20 años de la firma de la resolución del Consejo Permanente de la OEA, mediante la cual se autorizó la creación de la MAPP/OEA. Una Misión política y técnica que se estableció por solicitud del Gobierno de Colombia con el objetivo de acompañar los esfuerzos de paz del Estado y del pueblo colombiano, directamente en las zonas más afectadas por el conflicto armado, la criminalidad y la inequidad.

Cumplir dos décadas de trabajo ininterrumpido en Colombia es una nueva oportunidad para valorar el camino recorrido, comprender los innumerables logros, retos y aprendizajes de este intenso trasegar y reconocer a quienes con su confianza nos han permitido acompañarlos/as en sus incansables esfuerzos de paz.

En tal virtud, la Secretaría General y la MAPP/OEA agradecen a las autoridades nacionales, departamentales, municipales y étnico-territoriales por el trabajo conjunto basado en relaciones estrechas y transparentes; a las comunidades que han permitido, con generosidad, que la Misión acompañe sus esfuerzos e iniciativas en la búsqueda de una Paz Completa desde los territorios; a los funcionarios y funcionarias de la Misión, que con su compromiso, dedicación y vocación, desde 18 oficinas regionales, una sede en Bogotá y tres equipos móviles, son puente efectivo entre las comunidades y las instituciones. Asimismo, a los países miembros del Fondo Canasta y de la comunidad internacional por su apoyo político y financiero, quienes tienen el enorme reto, a corto plazo, de hacer efectivas sus contribuciones para garantizar la continuidad y el funcionamiento de la MAPP/OEA.

2. CONDICIONES DE SEGURIDAD

El Gobierno nacional avanzó en la implementación de la política de Paz Total, particularmente en las mesas de diálogo de paz, en los espacios de conversación sociojurídica y los ceses al fuego bilaterales con algunos GA.

Además, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad diseñó el documento programático y formuló el plan de acción permanente de la política pública de “desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”, principalmente a través de ejercicios de planeación operativa, alistamiento, ejecución temprana del plan de acción permanente de la política y construcción de protocolos de trabajo para la priorización territorial⁶.

Sin embargo, persiste el temor en las comunidades debido a que la presencia, accionar y control social de los GA incrementó su visibilidad en algunas áreas urbanas, rurales y ejes viales. En este escenario, los grupos desarrollaron actividades como la ejecución e inauguración de obras y actividades sociales, comunitarias y políticas, involucrando a menores de edad.

Los GA mantuvieron la capacidad de desarrollar confrontaciones armadas con otros grupos, de hostigar a las autoridades y responder ante operativos de la fuerza pública, y de mantener una presencia visible en las cabeceras a través del tránsito de sus miembros, uniformados y armados. Adicionalmente, los GA incrementaron las alianzas con bandas delincuenciales para el desarrollo de actividades ilegales.

La Misión observó el empleo reiterativo de artefactos y trampas explosivas por parte de GA contra instalaciones policiales, sus alrededores y torres de energía eléctrica. Además, el empleo de estos para afectar y destruir a la única entidad financiera encargada de entregar subsidios del Estado y hurtar el dinero allí depositado. Todas estas acciones impactan la seguridad en los departamentos de Antioquia, Cauca y Valle del Cauca.

Los GA continuaron imponiendo lineamientos al trabajo de organizaciones sociales y comunitarias históricas, en territorios donde tienen una influencia consolidada y la presencia institucional es débil. Tal situación impactó la autonomía de procesos organizativos a través de la imposición de nuevos liderazgos y formas de organización; y limitó la capacidad de interlocución de liderazgos con la institucionalidad por medio de amenazas. Esta dinámica fue más evidente en los departamentos de Cauca, Caquetá, Guaviare y las regiones del sur de Meta y la cordillera de Nariño.

Por su parte, las bandas delincuenciales se fortalecieron con la venta de su oferta criminal a los GA para ejecutar extorsiones, amenazas, secuestros y homicidios selectivos bajo la modalidad de sicariato⁷. Sobre estos últimos, las bandas entregan sus víctimas a los grupos armados, quienes las mantienen en cautiverio, negocian su liberación a cambio del pago de altas sumas de dinero y coordinan la entrega a los familiares de las víctimas; fenómenos constatados en las regiones como Catatumbo, Costa Pacífica Nariñense, sur de Cesar y los municipios de Anorí en Antioquia y Puerto Gaitán en Meta.

En el marco de los acercamientos, diálogos de paz y espacios de conversación sociojurídica, la institucionalidad local y sectores de la población civil advirtieron la posibilidad de que al interior de los GA se presenten fraccionamientos por desacuerdos alrededor de las características, continuidad o no de dichos procesos. Esos escenarios constituyen retos para el Estado, los grupos armados y los propios procesos, en el entendido que podrían representar mayores riesgos para la población civil y para los integrantes de los GA que participan en esos acercamientos, diálogos y espacios.

⁶ Unidad de implementación del Acuerdo de Paz. (2023). “Respuesta Oficio RAD. EXT23-00188994. Solicitud logros institucionales informe semestral XXXVI MAPP/OEA” p. 1-2.

⁷ Aún no existe claridad del alcance de este relacionamiento, si es coyuntural o estructural, ni del tipo de beneficios que obtendría un GA al emplear esta oferta delictiva.

2.1. Presencia y accionar de los grupos armados

La presencia de los GA estuvo concentrada en territorios que les permitieron maximizar la captación de recursos económicos provenientes, principalmente, de dinámicas asociadas a la narcoactividad⁸ y la explotación ilícita de yacimientos mineros. También, en aquellos con condiciones geográficas que facilitaron su uso como corredores de movilidad.

De acuerdo con el monitoreo realizado en las zonas priorizadas por la Misión, el presente Informe hace referencia al accionar del Estado Mayor Central de las FARC-EP, el Ejército de Liberación Nacional, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia⁹, la Segunda Marquetalia, las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada; y aquellos grupos que operan predominantemente en áreas urbanas como Los Shottas, Los Espartanos, Locos Yam, Los Mexicanos, las Fuerzas Armadas RPS y los grupos delincuenciales presentes en el Valle de Aburrá en Antioquia.

Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) hizo presencia en zonas de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Chocó, La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

El Estado Mayor Central de las FARC-EP estuvo presente en sectores de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

Las facciones que integran la Segunda Marquetalia, dentro de las que se incluyen a los Comandos de la Frontera Ejército Bolivariano y a la Coordinadora Guerrillera del Pacífico, hicieron presencia en zonas de los departamentos de Caquetá, Cauca, Nariño y Putumayo.

Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) actuaron principalmente en regiones de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Valle del Cauca y Meta.

Las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada operaron en regiones de los departamentos de La Guajira y Magdalena.

Por su parte, Los Shottas y Espartanos sostuvieron su accionar en Buenaventura, Valle del Cauca, mientras que los Locos Yam, Los Mexicanos y las Fuerzas Armadas RPS hicieron presencia en Quibdó, Chocó. En Medellín y Valle de Aburrá continuó la influencia de 17 estructuras que agrupan aproximadamente a 300 bandas delincuenciales.

Esta convergencia territorial de los GA supone distintos escenarios de relacionamiento entre ellos, que varían de acuerdo con las dinámicas de cada región y no necesariamente al direccionamiento de sus mandos centrales, lo que configura tendencias diferenciadas.

Por ejemplo, el ELN y el Estado Mayor Central de las FARC-EP mantuvieron enfrentamientos en el departamento de Arauca, en las regiones del Cañón del Micay en Cauca, en la cuenca del río Raposo en Valle del Cauca y Abades en Nariño. En Catatumbo en Norte de Santander, coexistieron sin enfrentarse, continuando con las afectaciones a la población civil. Por el contrario, en el Bajo Cauca y nordeste de Antioquia, así como en el sur de Bolívar estos dos grupos establecieron alianzas para enfrentar a las AGC.

En otras regiones como las cuencas de los ríos Sipí y San Juan en el Chocó y Calima en el Valle del Cauca, se registraron enfrentamientos entre las AGC y el ELN. Por su parte, las AGC se enfrentaron con el Estado Mayor Central de las FARC-EP en el norte de Antioquia.

⁸ Se entiende como el fenómeno relacionado con la siembra de cultivos ilícitos y su procesamiento para la producción, transporte y comercialización de drogas ilícitas, el cual puede involucrar a GA y mafias, entre otros actores.

⁹ Al cierre del presente Informe, la Misión conoció comunicados a través de los cuales este grupo armado se auto reconoce como Ejército Gaitanista de Colombia (EGC).

El Estado Mayor Central de las FARC-EP y la Segunda Marquetalia continuaron disputándose el territorio en la cordillera de Caquetá, en límites de ese departamento con Putumayo y en la costa pacífica nariñense.

Otras alianzas se han sostenido en el tiempo y en distintas regiones, situación siendo reconocida públicamente por los propios GA. Durante los últimos años, el ELN y la Segunda Marquetalia se aliaron para contrarrestar al Estado Mayor Central de las FARC-EP en regiones como Sanquianga y Telembí en Nariño¹⁰ y el norte y el Cañón del Micay en Cauca.

Las disputas territoriales implicaron enfrentamientos armados y afectaciones como homicidios, secuestros y amenazas dirigidas a personas señaladas de ser colaboradoras de grupos rivales o de la fuerza pública en Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca¹¹.

En zonas de confrontación, los GA continuaron imponiendo “paros armados”¹², los cuales, además de afectar a la población civil y generar crisis humanitarias, les permitieron movilizar a sus integrantes y procurar períodos de descanso de cara a la continuidad de los enfrentamientos, como sucedió en las cuencas de los ríos San Juan y Sipí en el departamento del Chocó.

En regiones como el Bajo Cauca y el nordeste de Antioquia, los GA restringieron el tránsito y suministro de combustible hacia zonas de influencia del grupo rival, con el interés de afectar sus fuentes de financiación provenientes de la explotación de yacimientos mineros. Este tipo de medidas tuvo un fuerte impacto en la economía de las familias cuyos ingresos dependen de esta actividad.

En regiones con influencia predominante de un grupo, continuaron las restricciones a la movilidad de la población civil y limitaciones al ingreso de instituciones del Estado. Las imposiciones variaron según el interés de los GA de incrementar su control sobre algunos territorios en determinados momentos. Esta dinámica se presentó en las regiones del sur de Córdoba, la cordillera de Nariño, el norte de Caquetá y los departamentos de Meta y Guaviare.

Una de las estrategias utilizadas por los GA para consolidar su control fue el constreñimiento a la población civil para presionar la salida de la fuerza pública en regiones como el norte y nordeste de Antioquia, el Cañón del Micay en Cauca y el departamento del Guaviare. En la cordillera de Nariño, miembros de GA se acercaron a instalaciones policiales, anunciando su control sobre la zona.

Ante la débil presencia del Estado en distintos territorios, los GA intentaron posicionarse no solo militarmente, sino también, como “benefactores”, actores que suplen las necesidades de la población con la realización de obras comunitarias o de infraestructura vial en regiones como Catatumbo y la Cordillera de Nariño; dinámicas que representan la suplantación del Estado y el debilitamiento de la autonomía de las comunidades.

En algunos territorios afectados por los enfrentamientos entre los GA, la población civil y la institucionalidad, coincidieron en que la llegada de la fuerza pública es un factor disuasivo para que no se prolonguen o se repitan. En ese sentido, advirtieron que su presencia debe ser permanente para mitigar la posibilidad de nuevos eventos de confrontación.

En septiembre, el Presidente de la República ordenó a las fuerzas militares adelantar la Operación Trueno en el Cañón del Micay en Cauca para recuperar esta zona de la influencia de GA y desarrollar

¹⁰ El 12 de enero de 2024, a través de un video y un comunicado firmado conjuntamente, el Frente Comunereros del Sur del ELN y la Coordinadora Guerrillera del Pacífico de la Segunda Marquetalia anunciaron un “acuerdo de unidad y coordinación” en Nariño.

¹¹ Regiones de Bajo Cauca, norte y nordeste en Antioquia; los municipios de Arauquita, Fortul, Puerto Rondón y Tame en Arauca; los municipios de Santa Rosa del Sur y Morales en Bolívar; la región de Cordillera y la cuenca del río Caquetá en límites con Putumayo; la región del Cañón del Micay y nororiente de Cauca; las cuencas de los ríos Sipí y San Juan en Chocó; la región de Sanquianga y los municipios de Tumaco, Samaniego, Los Andes y La Llanada en Nariño; las cuencas de los ríos Calima y Raposo en Valle del Cauca.

¹² Se entiende como la imposición de restricciones a la movilidad en determinados corredores terrestres o fluviales por parte de GA. Son establecidos durante períodos definidos o indefinidos y afectan de manera generalizada a la población.

con otras entidades una estrategia integral de sustitución de economías ilícitas¹³. Instituciones locales y comunidades señalaron que, además del amplio despliegue de la fuerza pública y el restablecimiento de su presencia en algunas zonas rurales de los municipios de El Tambo y Argelia, se requería de oferta estatal integral.

3. AFECTACIONES A LA POBLACIÓN CIVIL¹⁴

Los GA continuaron generando violaciones de derechos contra la vida, la libertad, la integridad personal y la seguridad de la población civil. El reclutamiento forzado, uso, utilización, violencia sexual, violencia basada en género y trata de personas impactó principalmente a niños, niñas y adolescentes (NNA) y a mujeres colombianas y extranjeras, mientras que, las restricciones a la movilidad, el control social, el confinamiento y el desplazamiento forzado afectaron a comunidades campesinas, étnicas, organizaciones sociales y gremios.

El confinamiento y el desplazamiento forzado colectivo de poblaciones étnicas¹⁵ y campesinas fueron afectaciones recurrentes ligadas a tres escenarios. El primero, en zonas de disputa territorial entre GA en donde la confrontación armada, en ocasiones, ocurrió al interior de los centros poblados¹⁶. El segundo, en zonas donde la fuerza pública y los GA sostuvieron combates¹⁷. El tercero, en diversos municipios, las restricciones a la movilidad impuestas por los grupos derivaron en crisis humanitarias¹⁸.

En ocasiones, el desplazamiento forzado individual fue una medida de autoprotección utilizada por la población civil tras el control social de los GA. Estos casos ocurrieron luego de atentados, secuestros u homicidios de personas señaladas de ser colaboradoras del grupo contrario, o de la fuerza pública o infractores de regulaciones impuestas¹⁹; así como por la alta probabilidad de ocurrencia de reclutamiento forzado o vinculación. Fue frecuente la ausencia de declaraciones como hechos victimizantes generando un subregistro y desconocimiento institucional.

Por otro lado, en Ituango, Zaragoza y Dabeiba en Antioquia; Policarpa, Cumbal, Ipiales y Tumaco en Nariño; Puerto Libertador en Córdoba y El Carmen del Darién en Chocó persistió el ejercicio de la violencia sexual por parte de miembros de los GA que afectó a mujeres menores de edad y jóvenes de nacionalidad colombiana y extranjera.

A pesar de los esfuerzos institucionales²⁰, el control social de los GA tuvo especial injerencia en la resolución de conflictos comunitarios²¹, en la participación y agendas de los liderazgos sociales, en el desarrollo de proyectos comunitarios, en la movilidad de las comunidades²² y en la elección de

¹³ Comunicado a la Opinión Pública, Presidencia de la República de Colombia, 7 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Comunicado-a-la-opinion-publica-231107.aspx>

¹⁴ Se entiende por afectaciones a las acciones, hechos y conductas violentas perpetradas en el marco y con ocasión del conflicto armado colombiano y las dinámicas de criminalidad que atentan contra la vida, libertad, integridad personal y seguridad de la población civil.

¹⁵ Las comunidades étnicas en Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca se ven obligadas a confinarse para evitar amenazas y daños a bienes por parte de los GA. También para no desplazarse forzosamente ni someterse a una precaria atención institucional, especialmente en materia alimentaria.

¹⁶ En las regiones de sur de Cesar, sur de Bolívar, norte, nordeste y Bajo Cauca en Antioquia, Bajo y Medio Putumayo, Sanquianga, Telembí y Cordillera de Nariño, sur y norte de Cauca, Baudó y San Juan en Chocó, en el departamento de Arauca y en los municipios de Ciénaga en Magdalena, en Buenaventura en Valle del Cauca.

¹⁷ En las regiones como Alto Sinú en Córdoba, norte y sur de Cauca y en el municipio de Bojayá en Chocó.

¹⁸ En comunidades que residen en áreas ribereñas del río San Juan de Chocó y en las zonas rurales de los municipios de Samaniego y La Llanada en Nariño, Briceño y Segovia en Antioquia, Santa Rosa del Sur en Bolívar y Puerto Rondón, Fortul y Tame en Arauca.

¹⁹ En las regiones de sur de Bolívar, norte y nordeste de Antioquia, Sarare en Arauca, norte del Cauca; y en los municipios de Puerto Guzmán y Puerto Leguizamón en Putumayo, Buenaventura y Jamundí en Valle del Cauca, Miraflores y San José del Guaviare en Guaviare, Santa Bárbara en Nariño y Puerto Libertador en Córdoba.

²⁰ Como lo ha sido la Directiva Presidencial 07 del 13 de diciembre de 2023, cuyo objetivo es respaldar y reconocer la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia, y fue elaborada en un proceso de coordinación institucional y de consulta con diferentes organizaciones de derechos humanos que permitió la caracterización de escenarios de riesgo y población afectada.

²¹ Sobre todo, aquellos como consumo de drogas ilícitas, violencia sexual, tensiones por linderos, delincuencia común, riñas o peleas entre pobladores y manejo de basuras.

²² Por medio de la imposición de retenes ilegales, el establecimiento de horarios de tránsito, carnetización, censos de la población civil, cartas de autorización para el tránsito de personas y control de acceso a instituciones o personas foráneas para trabajo en sectores

autoridades locales. También, fue percibido como una estrategia para avanzar o consolidar su control territorial, sustituyendo a las autoridades públicas, incidiendo en el reconocimiento público como grupos políticos por medio de labores sociales²³ en los territorios.

En las regiones de norte de Cauca, sur del Valle del Cauca, Bajo Cauca en Antioquia, Medio y Bajo Putumayo y los departamentos de Arauca y, los GA secuestraron a miembros de la población civil, principalmente a adolescentes y jóvenes, señalados como colaboradores de otros grupos o de la fuerza pública y responsables de delitos comunes, microtráfico y consumo de drogas ilícitas, para ser “juzgados”. Las víctimas de estos secuestros fueron liberadas, asesinadas, obligadas a hacer trabajos forzosos, a desplazarse forzosamente o a pagar multas.

Continuaron las imposiciones, constreñimientos e intimidaciones por los GA a las comunidades para asistir a reuniones, conformar o agruparse en diversas formas organizativas y participar en otras ya creadas, así como en variadas actividades²⁴ y movilizaciones sociales. Algunas de las movilizaciones se registraron en el contexto de operativos o despliegues de las autoridades en los territorios, especialmente de la fuerza pública y de autoridades judiciales. Sobresalieron escenarios de tensión en la implementación del Plan Democracia²⁵ en Cauca, Caquetá y Guaviare y las regiones del sur del Meta y norte de Antioquia; así como del Plan de la Campaña Estratégica Ayacucho en el sur de Córdoba, la cuenca del río Caguán, el río Caquetá y el río Putumayo.

En el escenario electoral, algunos GA prohibieron el desarrollo de actividades de partidos tradicionales y la compra de votos²⁶. Por otro lado, extorsionaron y citaron algunas candidaturas obligándolas a explicar sus propuestas y a requerir el permiso del grupo para desarrollar campañas políticas en algunos municipios de Antioquia, Cauca, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño y Putumayo.

De acuerdo con informes públicos de organizaciones sociales e instituciones públicas,²⁷ disminuyó la cifra de homicidios de liderazgos sociales, miembros representativos de las comunidades y personas defensoras de derechos humanos, ello en el marco de un alto subregistro de homicidios y de otras formas de violencia menos visibilizadas, como secuestro, desplazamiento forzado, confinamiento, amenaza, extorsión, persecución, daños a bienes privados, así como afectaciones a sus familiares²⁸.

Los principales escenarios de riesgo para el ejercicio de liderazgo social estuvieron relacionados con las reivindicaciones asociadas a la defensa de la autonomía de los territorios, la participación en la implementación de estrategias del Estado y la negativa ante exigencias de los GA de obstaculizar la presencia estatal, fomentar el apoyo a una candidatura política o difundir sus regulaciones.

productivos. Estas restricciones impactaron la economía del departamento de Arauca, la región de Bajo Putumayo y los municipios de El Retorno en Guaviare y Cáceres en Antioquia.

²³ Como el arreglo de centro geriátricos, escuelas, jornadas de odontología y peluquería, pintura de escenarios deportivos y parques, limpieza de zonas comunes y reforestación, tratamiento al consumo de drogas ilícitas, entre otros.

²⁴ Como puede ser la entrega de vía, puentes, adecuación de instituciones educativas por los GA en Tibú en Norte de Santander, El Rosario y Policarpa en Nariño y la entrega de regalos y útiles escolares en Campamento en Antioquia, Acandí, Alto Baudó y Medio Baudó en Chocó, Jamundí en Valle del Cauca.

²⁵ En el marco de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, presidida por el Ministerio del Interior, fue puesto en marcha el Plan Democracia que permitió materializar el trabajo conjunto de distintas instituciones del Estado con la fuerza pública para mitigar los riesgos en el desarrollo del proceso electoral.

²⁶ Práctica tipificada en el Código Penal de Colombia como “corrupción de sufragante” y que se materializa cuando una persona promete, paga o entrega dinero o dádivas a ciudadanos con el propósito que estos voten por determinado candidato o partido político.

²⁷ La referencia sobre la disminución en las cifras de homicidios de liderazgos sociales también ha sido presentada en investigaciones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el Instituto de estudios para el desarrollo para la paz (Indepaz). Asimismo, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, al comparar las cifras de homicidios de liderazgos sociales en el 2023 “hubo una disminución del 16% de homicidios en relación con el 2022 que representaron 215 asesinatos”. (9 de enero de 2024). Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/durante-el-2023-en-colombia-fueron-asesinados-181-1%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechoshumanos#:~:text=Al%20hacer%20la%20sumatoria%20de,215%2C%20y%20el%20a%C3%B1o%20pasado%2C>

²⁸ Especialmente en las regiones de Pacífico Nariñense, Catatumbo, sur de Córdoba, norte y sur de Cauca, Bajo Cauca, norte y nordeste de Antioquia, Bajo Putumayo, San Juan en Chocó; en los departamentos de Arauca y Guaviare; y en los municipios de Jamundí y Buenaventura en Valle del Cauca.

3.1. Reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (NNA)

El Estado continuó diseñando estrategias intersectoriales para responder a escenarios de riesgo por reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual de NNA. En este marco, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) puso en marcha la estrategia “Atrapa Sueños” que busca fortalecer los proyectos de vida de los y las menores de edad y sus familias en el desarrollo de iniciativas comunitarias, promoviendo escenarios de participación y apropiación²⁹.

Además, la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes desarrolló sesiones a nivel local y nacional para el seguimiento institucional de este fenómeno. Estas sesiones de trabajo han dado lugar a planes de acción específicos para cada subregión, al tiempo que han proporcionado metodologías replicables en todo el país³⁰. Entre estas destacó la asistencia técnica institucional articulada con saberes ancestrales en el Resguardo Indígena Embera Alto Río Bojayá, para atender las dinámicas de suicidios de adolescentes en el marco de riesgo ante la probabilidad de reclutamiento forzado, uso y utilización por parte de GA.

A pesar de lo anterior, el reclutamiento, uso, utilización de NNA y la vinculación de población joven continúa presentándose en escenarios de disputa territorial, incursión armada y zonas con presencia consolidada de GA. El rango de edad de la población afectada suele ser entre los 12 y los 17 años, con especial vulnerabilidad en menores de edad miembros de comunidades indígenas en Arauca, Cauca, Nariño y Putumayo.

Los mecanismos utilizados por los GA para la vinculación de NNA y jóvenes no presentó cambios. En ese sentido utilizan, para la extracción de NNA de sus núcleos familiares y entornos protectores, la violencia³¹; la oferta de bienes, dinero y plazas laborales³²; el desarrollo de charlas, actividades recreativas, así como su tránsito recurrente por instituciones educativas y zonas comunitarias³³. Por último, los GA adoptaron cierta flexibilidad al permitir la salida de menores de edad de sus estructuras después del periodo de entrenamiento militar en Meta y Guaviare.

En Caquetá, Nariño y Norte de Santander, los GA utilizaron a NNA para fortalecer su control social y visibilizar su influencia en los territorios a través de fotografías y videos de menores de edad vinculados en sus actividades con el fin de difundir mensajes políticos, comunitarios o sociales en medios digitales³⁴.

²⁹ El ICBF atendió la desvinculación de 322 NNA en el marco del Programa de atención especializado para el restablecimiento de derechos de menores de edad, víctimas de reclutamiento forzado. Asimismo, desarrolló estrategias de protección ante el riesgo de uso y utilización a favor de 317 NNA y 191 familias en Caucasia en Antioquia, El Salado en Bolívar, Guapi y Piendamó en Cauca, Riosucio en Chocó, Tumaco en Nariño, Villa del Rosario y Cúcuta en Norte de Santander y Cali en Valle del Cauca. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2023).

³⁰ Según las cifras oficiales de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, fueron capacitadas 4.166 personas a través de talleres de promoción de la prevención de reclutamiento. Cerca del 80% de los territorios en el país, fueron capacitadas sobre las acciones previstas en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. En este proceso también se avanzó en la capacitación de 1.000 personas pertenecientes a las comunidades NARP en Bolívar, Atlántico, Chocó, Valle y Meta. A su vez, esta priorización de acciones institucionales responde a la priorización de territorios con un alto índice de riesgo ante la priorización de victimización por reclutamiento forzado (IPOR) especialmente en Cauca, Antioquia, Caquetá, Nariño, Arauca, Putumayo, Bolívar y Valle del Cauca.

³¹ Homicidio selectivo, amenazas y desaparición forzada en las regiones de norte y sur de Cauca, Catatumbo y en los municipios de Campamento, Briceño, Anorí, Cáceres e Ituango en Antioquia, Carmen del Darién y Medio San Juan en Chocó.

³² En la región de Sanquianga en Nariño y en los municipios de Valdivia, Nechí, Mutatá, Dabeiba en Antioquia, Puerto Libertador y San José de Uré en Córdoba. En Cauca, padres de familia han recibido ofertas de los GA para que “les vendan” a los NNA y así incorporarlos a sus filas.

³³ En Antioquia, Córdoba, Chocó, Meta y Nariño los GA emplean medios digitales, como Facebook, WhatsApp, TikTok y el uso de jóvenes y adolescentes para el reclutamiento forzado.

³⁴ Infobae, “Con cura y virgen a bordo, así inauguran disidentes de las Farc obras en municipio de Nariño: comunidad agradeció a los guerrilleros” (5 de noviembre de 2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/11/06/con-cura-y-virgen-a-bordo-asi-inauguran-disidentes-de-las-farc-obras-en-municipio-de-narino-comunidad-agradecio-a-los-guerrilleros/>. Canal 1 “Disidencias de las

Desde 2022, en el Informe Semestral en XXXIV, la Misión ha señalado la dinámica de traslado de menores de edad y jóvenes víctimas de reclutamiento forzado y vinculación a zonas de confrontación armada³⁵. No obstante, los GA modificaron la dinámica de traslado de menores de edad en Cauca, dirigiendo a NNA originarios de municipios del sur a la zona del norte y viceversa, para evitar el contacto con sus familiares, allegados y cuidadores.

En las regiones del norte y sur de Cauca, norte de Antioquia, Bajo Putumayo y en el departamento de Arauca preocupa la muerte de menores de edad víctimas de reclutamiento forzado en el marco de enfrentamientos entre los GA. En Cauca y Putumayo, diversos testimonios refieren la existencia de presuntas fosas comunes de NNA.

Continuó el alto subregistro de denuncias sobre casos de reclutamiento forzado, uso y utilización de NNA, debido al temor a retaliaciones y a la normalización del fenómeno producto de la presencia y accionar prolongado de los GA. Sobre esto último, en algunos territorios, el relacionamiento de menores de edad con miembros de GA en sus ámbitos familiares, escolares y comunitarios no siempre es percibido por sus cuidadores y padres como un factor de riesgo o vulneración de derechos³⁶.

Los escenarios de desvinculación³⁷ de NNA de los GA suelen relacionarse con otras afectaciones a esta población o a sus núcleos familiares. En el municipio de Tumaco en Nariño, San José del Palmar en Chocó y la zona limítrofe entre Caquetá y Putumayo³⁸, NNA recuperados por sus comunidades fueron víctimas de persecución y homicidio selectivo por los responsables de su reclutamiento forzado, o sus familiares tuvieron que desplazarse forzosamente por amenazas.

En Remedios en Antioquia, los GA impusieron multas para permitir la recuperación de menores de edad y la salida de jóvenes de sus filas. Por otro lado, en el departamento de Cauca y los municipios de San Calixto en Norte de Santander y de Ipiales en Nariño, los GA continuaron argumentando que el reclutamiento forzado obedeció a “la voluntad de NNA” y, por lo tanto, impidieron iniciativas comunitarias para la desvinculación de menores de edad.

Frente a las estrategias institucionales para el abordaje de reclutamiento forzado, uso y utilización de NNA, las comunidades reiteraron las dificultades para la extracción de menores de edad en zonas de riesgo, la precaria atención psicológica y la necesidad de fortalecer los entornos protectores. También advirtieron que la respuesta institucional estuvo centrada en la inversión de recursos para el desarrollo de reuniones y eventos que producen sobrediagnósticos y alta visibilidad mediática de su participación, incrementando el riesgo. En ese sentido, hicieron un llamado a que se materialicen acciones de prevención y protección efectivas.

3.2. Contaminación por Minas Antipersonal, Municiones Usadas Sin Explosionar y Trampas Explosivas

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) declaró 23 zonas libres de sospecha de minas mediante operaciones de desminado humanitario, logrando que el 81% de los municipios del territorio colombiano reciban esta categoría. Por su parte, los operadores continuaron el desminado humanitario en 94 municipios, y para el caso de los territorios étnicos, la OACP inició 11 procesos

FARC inauguran el puente La Esperanza en la vereda Chiquinquirá en Tibú, en el Catatumbo” (16 de junio 2023) Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DKZ87dQUtNQ>.

³⁵ Sumado a lo referenciado en estos informes, NNA víctimas de reclutamiento forzado originarios de Putumayo también fueron trasladados a las zonas de confrontación en Cauca.

³⁶ Como un referente de la magnitud del fenómeno, la Defensoría del Pueblo registró 184 casos de reclutamiento forzado de menores de edad en 2023, siendo las víctimas 110 niños y adolescentes y 74 niñas y adolescentes cuyas edades oscilan entre los 9 a 17 años. Defensoría del Pueblo (13 de febrero de 2024) Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-registr%C3%B3-184-casos-de-reclutamiento-de-menores-en-2023>.

³⁷ Como se expuso en el Informe Semestral XXXV, la Misión conoce que, además de la participación de entidades para la desvinculación de menores de edad, las autoridades étnicas, los liderazgos comunales, las iglesias, las asociaciones de mujeres y las familias han mediado con los GA para lograr su desvinculación. En algunos casos, con el apoyo de organizaciones internacionales.

³⁸ En el periodo, destacó el homicidio selectivo de 4 menores de edad pertenecientes a comunidades indígenas del Resguardo Alto Predio Putumayo, a mediados de 2023. Estos casos también se han monitoreado en la zona baja de la cuenca del río Caquetá.

de concertación y siguió desarrollando 43 procesos de seguimiento y cierre de operaciones de desminado humanitario en consejos comunitarios y resguardos indígenas. Asimismo, celebró 12 contratos con asociaciones de comunidades afrocolombianas e indígenas para la implementación de la estrategia Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA) en sus territorios.

En materia de educación en el riesgo de minas antipersonal, la OACP y operadores asignados desarrollaron talleres de socialización de comportamientos seguros en 60 municipios que no contaban con condiciones de seguridad para el desminado humanitario. En lo correspondiente a la asistencia integral de víctimas por Minas Antipersonal (MAP), la OACP actualizó y socializó la ruta de atención en salud para esta población al Ministerio de Salud y Protección Social y avanzó en la conformación de una mesa de trabajo para el seguimiento a casos de víctimas migrantes de MAP y Municiones Usadas Sin Explosionar (MUSE) y Trampas Explosivas (TE).

Una tendencia recurrente fue la contaminación por MUSE en zonas de disputas entre GA o de combates entre estos con la fuerza pública, especialmente en las regiones de Bajo y Medio Putumayo, Telembí, y Sanquianga en Nariño, norte y nordeste de Antioquia, sur de Bolívar, sur y norte de Cauca, las cuencas de los ríos San Juan y Baudó en Chocó y en los municipios de Puerto Rondón, Fortul, Arauquita y Tame en Arauca y Samaniego y La Llanada en Nariño.

Asimismo, persiste la instalación de MAP por parte de los GA para la protección de zonas de influencia, con el propósito de evitar la llegada o emboscada de otro grupo o de la fuerza pública en las regiones de Bajo y Medio Putumayo, sur de Bolívar, las cuencas de los ríos San Juan y Baudó en Chocó; y en los municipios de Ricaurte en Nariño, Segovia, Tarazá, Briceño y Valdivia en Antioquia.

En las regiones de norte de Cauca, sur de Córdoba, Catatumbo y Bajo Putumayo; y en los municipios de Jamundí en Valle del Cauca, Samaniego en Nariño, Tame en Arauca, Cáceres en Antioquia, Puerto Rico en Meta un porcentaje importante de la instalación de MAP y uso de Trampas Explosivas (TE), como “carros o paquetes bomba”, respondieron a una acción reactiva de los GA para contrarrestar operativos y estrategias de la fuerza pública³⁹.

Las vías, ríos, instituciones educativas, torres de energía, oleoductos, áreas de cultivos agrícolas, fincas, viviendas e instalaciones militares y policiales fueron las zonas más afectadas por el uso de artefactos explosivos por parte de los GA.

En los municipios de Anorí en Antioquia, Arauquita en Arauca, Sardinata en Norte de Santander, Valle del Guamuez en Putumayo y Jamundí en Valle del Cauca, los GA y bandas delincuenciales usaron artefactos explosivos para intimidar a personas o empresas que se negaron a pagar extorsiones.

Uno de los principales impactos por la contaminación con artefactos explosivos fue la restricción a la movilidad de comunidades étnicas y campesinas en zonas donde hubo accidentes por MAP, así como en centros poblados donde hubo eventos de desplazamiento forzado y retorno sin acompañamiento institucional. Los casos se concentraron en algunos municipios de Antioquia, Arauca, Caquetá, Córdoba, Chocó y Nariño.

El temor de las comunidades ante presuntas zonas peligrosas por MAP y MUSE continuó generando confinamientos y desplazamientos forzados, especialmente en los municipios de Tumaco, Barbacoas, Samaniego y La Llanada en Nariño, Buenos Aires en Cauca y Segovia en Antioquia.

En Solano y Milán en Caquetá, Mesetas en Meta, Puerto Guzmán en Putumayo y Campamento en Antioquia, operadores de desminado humanitario suspendieron sus actividades por la ocurrencia de enfrentamientos entre GA, extorsiones y secuestros a integrantes de sus equipos de trabajo. A pesar de los desafíos y riesgos a la seguridad, las comunidades continúan solicitando acciones de Desminado Humanitario, particularmente en las regiones de Bajo y Medio Putumayo; Abades y

³⁹ En Putumayo, los GA usaron drones para lanzar explosivos y afectar a la fuerza pública.

Telembí en Nariño; norte, nordeste y Bajo Cauca en Antioquia; Alto Sinú en Córdoba; norte y sur de Cauca y en el departamento de Arauca.

4. POLÍTICA DE PAZ TOTAL

El Gobierno nacional continuó la implementación de la política de Paz Total en un contexto complejo, debido a la diversidad de GA y a la profundización de problemáticas sociales, ambientales y humanitarias. Los diálogos y conversaciones simultáneas entre el Gobierno nacional y diversos GA representan una oportunidad para mitigar los impactos del conflicto armado en la población civil y prevenir graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

La MAPP/OEA reconoce avances en la ejecución de esta política, especialmente la definición de acuerdos de implementación inmediata con impacto territorial en temas humanitarios y de participación ciudadana. En este sentido, invita a las partes involucradas en los procesos de diálogo y conversación a agilizar la ejecución de los compromisos mediante la materialización de acciones que incrementen el respaldo de la sociedad civil y sectores políticos y económicos. Además, destaca la necesidad de avanzar en los procesos que continúan en fase de acercamiento.

Negociar simultáneamente con diferentes GA que convergen en un mismo territorio representa un desafío estructural para la Paz Total y requiere una articulación estratégica, política, procesal y operativa en función de las realidades territoriales entre las delegaciones del Gobierno nacional en cada una de las mesas de diálogos de paz y ECSJ. En este contexto, un reto importante consiste en analizar previamente el impacto de cada acuerdo en un proceso determinado en territorios específicos en los cuales se verifique la presencia de otro grupo, exista o no proceso con este último.

En este sentido, se revela necesario concebir una visión integral de la Paz Total que permita organizar las prioridades y la implementación coordinada de estrategias, procesos, acuerdos, protocolo y acciones en los territorios. Lo anterior, con dos propósitos relevantes: propiciar la participación autónoma, diversa, incluyente y con garantías de seguridad; y evitar la duplicidad y dispersión de esfuerzos institucionales y sociales que generen acción con daño.

Por otro lado, las partes tienen el desafío de fortalecer la confianza mutua en las mesas de diálogos de paz y en los ECSJ, asumir la responsabilidad de los actos de violencia perpetrados, así como fortalecer la articulación y armonización entre los distintos poderes del Estado para garantizar el cumplimiento oportuno de los compromisos jurídicos y políticos.

La MAPP/OEA reitera la importancia de la incorporación de los enfoques de género, étnico e interseccional en las fases del proceso participativo, así como en la construcción e implementación de acuerdos y la definición temática de las agendas.

4.1. Paz rural

4.1.1. Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y Estado Mayor Central de las FARC-EP

La MAPP/OEA agradece al Presidente de la República y a las delegaciones de la Mesa de Diálogos de Paz (MDP) entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP por la invitación oficial a ser acompañantes permanentes del proceso. La Misión ratifica su compromiso de apoyar política y técnicamente a la MDP según las funciones establecidas en el "Acuerdo sobre el componente internacional y de acompañamiento a la Mesa de Diálogo de Paz" y en el "Acuerdo para el respeto a la población civil y la implementación al Cese al Fuego Bilateral, Temporal de carácter Nacional con Impacto Territorial", como integrantes del Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación.

En Tibú en Norte de Santander, el 16 de octubre, las delegaciones instalaron la Mesa de Diálogos de Paz y suscribieron cuatro acuerdos⁴⁰ y dos protocolos⁴¹, en los que establecieron lineamientos para su desarrollo. Ambas partes han demostrado voluntad para negociar e incluir en la agenda elementos de carácter social, económico, político y ambiental, priorizando la protección de la población más afectada por el conflicto, el respeto al DIH y la generación de transformaciones territoriales.

Durante la etapa exploratoria y los ciclos de diálogos, la MDP obtuvo importantes resultados en términos humanitarios, como la suscripción del acuerdo de cese al fuego bilateral, la liberación de personas secuestradas y la prevención de combates entre la fuerza pública y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, así como la elaboración de lineamientos para la transformación territorial en Arauca, Caquetá, Cauca, Guaviare, Norte de Santander y Putumayo.

En el tercer ciclo, las partes alcanzaron el Acuerdo V sobre “la ruta para la participación social, agenda de la MDP, compromiso socioambiental, transformaciones territoriales, aspectos humanitarios, jurídicos y de seguridad”. Además, establecieron un cronograma para el cumplimiento de compromisos previos en el que especificaron los territorios y el ámbito de intervención a través de diálogos sociales con diversos sectores y actores.

También acordaron la instalación de una Comisión Jurídica Mixta, con el acompañamiento de la MAPP/OEA, para la gestión de resoluciones jurídicas de suspensión de órdenes de captura, de excarcelamiento y de reconocimiento de asesores, delegados, voceros y acompañantes. Así mismo, elaboró una agenda de visitas a cárceles con el objetivo de realizar un censo e identificar propuestas para mejorar las condiciones carcelarias de miembros del Estado Mayor Central de las FARC-EP privados de libertad.

La diversidad de los perfiles de las personas que integran la delegación de Gobierno es una oportunidad para fortalecer la legitimidad y sostenibilidad de los acuerdos, a través de la incorporación de visiones de diferentes actores y sectores políticos, económicos y sociales.

Por otro lado, la MDP afronta diversos desafíos como atender la solicitud de las comunidades y liderazgos sociales sobre la necesidad de agilizar la implementación de los acuerdos pactados, teniendo en cuenta los territorios con rezagos de desarrollo social y económico donde tiene injerencia el GA. Lo anterior, implica considerar los avances y la experiencia derivada de políticas públicas de paz como la reparación integral a víctimas y aquellas relacionadas con la transformación integral de los territorios.

Otro de los desafíos es avanzar en la suscripción del “Acuerdo especial para la participación y decisiones” y del “Protocolo para la participación y veeduría social de la población, sus comunidades y las organizaciones” que asegure la vinculación autónoma de todas las formas de organización, con garantías de seguridad, en las diferentes etapas del proceso de diálogos de paz.

La MAPP/OEA invita a las partes a unificar los criterios para la comunicación hacia la opinión pública, respetar el cumplimiento de los acuerdos, mantener la confidencialidad necesaria y abordar los retos propios de un proceso de negociación, permaneciendo en la Mesa de Diálogos de Paz. También, a establecer una metodología clara y consensuada sobre la logística y la agenda de los

⁴⁰ Acuerdo I: Acuerdo para el respeto a la población civil y la implementación de cese al fuego, bilateral, temporal de carácter nacional con impacto territorial entre el gobierno nacional de la república de Colombia y el estado mayor central de las FARC – EP.

Acuerdo II: Acuerdo sobre el componente internacional y de acompañamiento a la Mesa de Diálogo de Paz.

Acuerdo III: Acuerdo sobre lineamientos base para la elaboración de la agenda de dialogo y construcción de paz.

Acuerdo IV Acuerdo lineamientos del acuerdo especial para la transformación de territorios y superación de la dependencia de economías consideradas ilícitas.

⁴¹ Protocolo I. Protocolo de reglas y compromisos para el cese al fuego bilateral, temporal de carácter nacional con impacto territorial.

Protocolo II. Protocolo para mandato del mecanismo de veeduría de monitoreo y verificación en el marco del acuerdo para el respeto de la población civil y la implementación del cese al fuego bilateral, temporal de carácter nacional con impacto territorial.

ciclos, con el fin de facilitar el desarrollo organizado del proceso y crear condiciones para que las delegaciones construyan los acuerdos y protocolos.

4.1.2. Impactos de la implementación de los ceses al fuego

La información relacionada en este apartado es producto de las labores de monitoreo de la MAPP/OEA a las dinámicas territoriales en cumplimiento de su mandato regular vigente desde 2004. Corresponde a lo observado en las regiones respecto al impacto de la implementación de los ceses al fuego en el marco de las mesas de diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y GA⁴². Por tanto, las percepciones presentadas no hacen parte de los roles y compromisos asumidos por la Misión en el marco de los mecanismos de monitoreo y verificación creados para cada proceso.

Entre agosto y octubre de 2023, dos modelos de cese al fuego iniciaron su implementación como resultado de los acuerdos políticos alcanzados en los procesos de diálogos de paz en desarrollo. En ambos casos, el Gobierno colombiano y los grupos armados suscribieron compromisos y acciones específicas, orientados a la protección de la población civil y el respeto al DIH.

A través del Decreto 1117 de julio del 2023 y en concordancia con lo suscrito en el Tercer Ciclo de la Mesa de Diálogos de Paz⁴³ entre el Gobierno nacional y el ELN, el Presidente de la República estableció el Cese al Fuego Bilateral, Temporal de carácter Nacional (CFBTN) entre el 3 de agosto de 2023 y el 29 de enero de 2024. Su propósito fue el de mejorar la situación humanitaria de las poblaciones y los territorios, haciendo énfasis en liderazgos sociales y ambientales, pueblos étnicos, mujeres, personas defensoras de derechos humanos y menores de edad.

Como parte de lo acordado, el 6 de julio las partes suspendieron las acciones ofensivas, avanzaron en la instalación y puesta en marcha del Mecanismo de Monitoreo y Verificación a nivel nacional y territorial, así como en el análisis de hechos relacionados con el cese al fuego⁴⁴.

Por su parte, el Cese al Fuego Bilateral, Temporal de carácter Nacional con Impacto Territorial (CFBTNT) entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP fue uno de los primeros acuerdos contemplados desde la fase exploratoria. Este fue ratificado por las partes en el marco de la instalación de la MDP.

El Presidente de la República expidió el Decreto 1684 del 2023 en el que estableció el CFBTNT entre el 17 de octubre de 2023 y el 15 de enero de 2024. Sus propósitos estuvieron enfocados en el respeto a la población civil, la reducción de la violencia, el alivio de crisis humanitarias, el fomento de un ambiente más propicio para los diálogos, entre otros. Dicho cese tuvo un periodo previo de suspensión de acciones ofensivas entre la fuerza pública y el grupo armado, desarrollado entre el 10 y el 16 de octubre⁴⁵.

El 12 de diciembre, en Bogotá D.C, el Gobierno nacional, el Estado Mayor Central de las FARC-EP, la MAPP/OEA y la Misión de Verificación de Naciones Unidas, con el acompañamiento de la Iglesia Católica y el Consejo Mundial de Iglesias, instalaron la instancia nacional del Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación (MVMV). El evento contó con la participación de representantes de la comunidad internacional y de los países garantes del proceso de diálogos de paz.

⁴² Si bien no existe una definición única del término ceses al fuego, generalmente hace referencia a acuerdos formales entre dos o más partes en contextos de conflictos armados. Además, se caracterizan por estar vinculados a un proceso de diálogos políticos y por contar con especificidades en términos de vigencia, geografía de aplicación, las actividades prohibidas y las modalidades de monitoreo y verificación. Por su parte, las treguas corresponden a acuerdos informales que no cuentan con las características anteriores.

⁴³ Desarrollado entre el 2 de mayo y el 8 de junio de 2023 en La Habana, Cuba, en el marco del cual las partes suscribieron el Acuerdo No. 10 “Primer Acuerdo de Cuba”.

⁴⁴ Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2023). “Petición de Información OFI24-00004530 / GFPU13020000. Anexo 1”

⁴⁵ El artículo 2 del Decreto 1640 de 2023, estableció la creación del equipo especial de contingencias con el fin de hacer monitoreo a la suspensión de operaciones militares ofensivas y operaciones especiales de Policía y prevenir incidentes entre las partes. La MAPP/OEA hizo parte de este equipo.

Entre diciembre de 2023 y enero de 2024, el MVMV puso en marcha las instancias regionales de Arauca, Bucaramanga, Villavicencio y Mocoa. Al cierre del tercer ciclo de la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, las partes definieron la ubicación de algunas de las instancias locales y acordaron un cronograma para su instalación⁴⁶. Esta decisión robustece la operación del Mecanismo para el cumplimiento de su mandato.

Durante el segundo semestre, los acompañantes permanentes del proceso de diálogos de paz, entre ellos la MAPP/OEA, contribuyeron a la prevención de combates entre la fuerza pública y las estructuras del Estado Mayor Central de las FARC-EP, al desarrollo de gestiones humanitarias que derivaron en la liberación de población civil secuestrada, integrantes de grupos armados y miembros de la fuerza pública retenidos en enfrentamientos, así como a la recuperación de bienes civiles en departamentos como Antioquia, Arauca, Cauca y las regiones de Catatumbo y sur de Bolívar.

Estas acciones no necesariamente estuvieron enmarcadas en los roles que cada uno de los acompañantes del proceso de diálogos de paz desempeñan en el MVMV, sino (dentro de sus respectivos mandatos) en el compromiso de fomentar acciones de generación de confianza entre las partes y aportar con buenos oficios en momentos de controversias, poniendo en el centro la protección de la población civil y el respeto al DIH, conforme a los compromisos suscritos.

Entre los principales impactos de los dos ceses al fuego se encuentran la disminución de combates entre la fuerza pública y los GA que suscribieron estos acuerdos y la reducción del número de militares y policías asesinados en el ejercicio de sus funciones⁴⁷ en municipios de Arauca, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y la región del Catatumbo. En algunas zonas, el impacto de la suspensión de acciones ofensivas facilitó que comunidades se acercaran a la institucionalidad civil y a la fuerza pública, generando un cambio en sus lógicas de relacionamiento.

En contraste, en departamentos como Arauca, Guaviare y la región del norte del Cauca persistió la estigmatización hacia algunas comunidades por parte de autoridades civiles y militares, señalándolas de tener afinidad con algún GA. Esto, junto con la ocurrencia de presuntas irregularidades de la fuerza pública, como el caso de Tierralta en Córdoba, en el que miembros del Ejército Nacional se presentaron ante una comunidad como integrantes de un grupo armado intimidando a la población civil, impactó la confianza de la ciudadanía en la fuerza pública⁴⁸.

Asimismo, la implementación de los dos ceses al fuego facilitó que la población civil exigiera a los mandos de los GA en territorio, alivios frente a algunas afectaciones como secuestros, reclutamiento forzado y restricciones a la movilidad. En la región norte del Cauca las comunidades indígenas realizaron movilizaciones rechazando la continuidad de afectaciones contra sus comuneros y comuneras.

La confianza y credibilidad de comunidades, autoridades civiles y étnicas frente al impacto de los ceses al fuego en la protección de su vida, libertad, integridad y seguridad se debilitó por la continuidad de disputas territoriales entre GA y la ocurrencia de afectaciones como homicidios, control social, secuestros, extorsiones y restricciones para el ejercicio del liderazgo social en territorios como el sur del Meta, sur del Valle del Cauca, norte y nordeste de Antioquia, Telembí en Nariño y sur de Bolívar, así como en los departamentos de Arauca, Cauca, Caquetá, Guaviare y Putumayo.

⁴⁶ Según el Protocolo II, el número y la localización de las instancias regionales y locales puede variar según acuerdos de las partes y las necesidades del Mecanismo.

⁴⁷ Cifras oficiales registraron el homicidio de 84 miembros de la fuerza pública en el 2023, lo que representa una disminución frente a los 130 integrantes asesinados en 2022. Tomado de Ministerio de Defensa Nacional (2023). “Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales. Diciembre 2023”. Pág.57.

⁴⁸ Días después del hecho, el Gobierno nacional manifestó públicamente la suspensión de los integrantes del Ejército Nacional y la toma de acciones penales y disciplinarias por parte de las entidades competentes.

Por otro lado, los ceses al fuego coincidieron con las elecciones territoriales llevadas a cabo en octubre y con el desarrollo del Plan Democracia, lo que configuró escenarios de tensión en departamentos como Cauca, Caquetá y Guaviare y las regiones del sur del Meta y norte de Antioquia. Sin embargo, la existencia de un acuerdo de cese al fuego que contemplaba garantías para el ejercicio del proceso electoral propició el desarrollo de gestiones que permitieron mantener puestos de votación en áreas rurales y desescalar posibles confrontaciones armadas y tensiones sociales que mitigaron riesgos para el ejercicio del derecho al voto.

El 12⁴⁹ y 17⁵⁰ de diciembre, las mesas de diálogos de paz existentes anunciaron que los dos GA suspenderían el secuestro⁵¹ con fines económicos como parte de las negociaciones para la prolongación de los ceses al fuego. Esto generó expectativa en la población civil, especialmente frente al tratamiento que darán a las personas que ya tienen secuestradas. Las partes tienen el desafío de definir el alcance de estos compromisos, especialmente para brindar claridad de cara a la verificación y el monitoreo.

Ante las prórrogas de los dos ceses al fuego⁵², del monitoreo territorial surgió con notoriedad la necesidad de fortalecer las labores de pedagogía en dos dimensiones. Por un lado, la sensibilización y apropiación de los compromisos y acciones específicas que la fuerza pública y los grupos armados deben cumplir. Y por el otro, la socialización de información con las comunidades, organizaciones sociales, autoridades civiles y étnicas, difundiendo mensajes claros frente a su rol⁵³. En el departamento de Guaviare y la región del sur del Meta, mandatarios y mandatarias locales señalaron que carecen de claridades sobre su papel en la implementación del cese al fuego entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP y advirtieron la necesidad de fortalecer la interlocución con la OACP y otras entidades.

Para el caso particular del CFBTNT entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, las partes tienen el desafío de definir el alcance y las formas de interlocución de la veeduría social con el MVMV.

Ante la persistencia del accionar de otros GA y de los escenarios de disputa territorial, las comunidades, autoridades civiles y étnicas insistieron en el llamado de avanzar en acuerdos de ceses al fuego multilaterales que pongan en el centro el respeto y la protección de la población civil; que faciliten el ingreso de la institucionalidad encargada de la atención humanitaria y de la implementación del Acuerdo Final de Paz; contribuyendo así a consolidar la confianza y credibilidad en los procesos de diálogos de paz.

⁴⁹ Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional de Colombia y el Estado Mayor Central de las FARC-EP. “Comunicado a la opinión pública”. Disponible en: <https://x.com/ComisionadoPaz/status/1734765595906703545?s=20>

⁵⁰ Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional. “Comunicado Conjunto N°. 19”. Disponible en: <https://x.com/ComisionadoPaz/status/1736432610547552268?s=20>

⁵¹ La Misión para el presente Informe, entiende el término Secuestro como la privación a la libertad de una o más personas por parte de un GA, condicionando la seguridad e integridad personal de las víctimas y su liberación a la satisfacción de exigencias económicas, políticas, militares, entre otras. Aunque en el Derecho Internacional Humanitario este crimen se define como “toma de rehenes” y en Colombia algunos grupos armados lo denominan “retenciones”, la sociedad colombiana, el marco jurídico penal interno, la UARIV y el Informe Final de la Comisión de la Verdad reconocen estos hechos y a las víctimas bajo el término “secuestro”, razón por la cual el presente Informe adopta dicha definición. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/violacion-derechos-humanos-y-derecho-internacional-humanitario/secuestro>

⁵² El 14 de enero de 2024, el Presidente de la República emitió el Decreto 016 de 2024 mediante el cual extiende el CFBTNT con el Estado Mayor Central de las FARC-EP hasta el 15 de julio de 2024, manteniendo los acuerdos y protocolos que rigieron el periodo anterior. Asimismo, el 5 de febrero de 2024 a través del Decreto 0104 de 2024, el Gobierno nacional prorrogó el CFBTNT con el ELN hasta el 3 de agosto de 2024.

⁵³ Al respecto, iniciativas de pedagogía territoriales sobre la política de Paz Total y el CFBTNT, como la desarrollada en Guaviare y apoyada por la MAPP/OEA en noviembre, con autoridades militares, alcaldes y alcaldesas electas para el departamento y la región del sur del Meta representan potenciales escenarios que pueden fortalecerse.

4.1.3. Estrategias humanitarias

La política de Paz Total propició acuerdos humanitarios en el marco de los diálogos de paz y ECSJ, e implementó programas institucionales a través de la OACP. Al tiempo, y pese a los riesgos de seguridad, las comunidades y organizaciones de la sociedad civil mantuvieron activas sus redes de colaboración, veeduría, monitoreo, documentación, generación de alertas e incidencia local y nacional⁵⁴ para exigir respeto al DIH y a los derechos humanos, así como promover soluciones negociadas al conflicto armado y ceses al fuego multilaterales.

En el marco del tercer ciclo de negociaciones, la MDP entre el Gobierno nacional y el ELN logró el Primer y Segundo Acuerdo de Caracas⁵⁵ sobre acciones y dinámicas humanitarias, así como la definición de zonas para su atención por fases. Una de las acciones de la primera fase fue la Caravana Humanitaria al Bajo Calima y Medio San Juan desarrollada en enero de 2023. Gracias a la articulación entre la Unidad para las Víctimas, la OACP y la Vicepresidencia de la República, se entregaron alimentos e inició el retorno de miembros de la comunidad indígena de Santa Rosa de Guayacán.

En septiembre, estas delegaciones realizaron una visita a la vereda Colonia en la región del Bajo Calima en Valle del Cauca. Allí, las comunidades instalaron la Mesa Interétnica del Bajo Calima y Medio y Bajo San Juan para el seguimiento a los compromisos de la Caravana. En el marco de esta actividad, las delegaciones evidenciaron retrasos en la mayoría de los alivios acordados, especialmente los relacionados con la propuesta de corredores humanitarios, presentada por las comunidades en febrero de 2023, para atender la situación de confinamiento que persiste en la zona.

Sumado a ello, los GA agravaron la situación humanitaria a través de acciones violentas como paros armados en el Medio San Juan y continuaron generando confinamientos, desplazamientos forzados, amenazas, entre otras afectaciones.

En materia de paz urbana, el espacio de conversación sociojurídica en Buenaventura desarrolló acciones humanitarias, a través de la entrega de mercados y la realización de actividades deportivas y culturales en los barrios. Seguidamente, las partes acordaron que las acciones de paz barrial⁵⁶ estarán enfocadas en población joven vinculada a los grupos o en riesgo de vinculación. Aunque los acuerdos del espacio contemplan planes de trabajo y esquemas de gestión, como la creación de una Subcomisión de Paz Barrial, urge la armonización entre este y los diferentes instrumentos de planeación pública del distrito para lograr una efectiva concurrencia e implementación entre el espacio y la institucionalidad de orden nacional y territorial.

Por otro lado, el programa de Misiones Paz es la estrategia de la OACP para promover la presencia del Gobierno nacional y la respuesta institucional de carácter civil en zonas con altos niveles de conflictividad armada y afectaciones a la población, especialmente en aquellas comunidades en situación de confinamiento, desplazamiento forzado y crisis humanitaria. La OACP desarrolló Misiones Paz en departamentos como Caquetá, Chocó, Magdalena, Nariño y Valle del Cauca⁵⁷.

⁵⁴ Un ejemplo de estas redes humanitarias de sociedad civil es la Coordinadora Humanitaria conformada por más de 700 organizaciones sociales de 16 territorios, quienes en diciembre del 2023 realizaron la IV Cumbre Humanitaria Nacional y presentaron una radiografía del contexto humanitario en medio de los ceses al fuego pactados. Lo anterior, por medio de 10 ejes de análisis sobre infracciones al DIH y graves violaciones a los DDHH acaecidas entre el 01 de enero y el 05 de diciembre del 2023.

⁵⁵ El Acuerdo No. 12 “Marco Político y Conceptual de Acciones y Dinámicas Humanitarias. Primer Acuerdo de Caracas”, a través del cual las partes definen antecedentes, preámbulo, principios humanitarios, conceptos, propósitos, enfoques para las acciones y dinámicas humanitarias y campo de aplicación. El Acuerdo No. 13 “Zonas críticas o de crisis humanitaria. Segundo Acuerdo de Caracas” establece la definición de zonas y enlista territorios por fases. Fase 1: Bajo Calima y San Juan; Fase 2: Río San Juan hasta Istmina; Fase 3: Zonas urbanas de Buenaventura, Dagua, Cali e Istmina; y Fase 4: Región del Naya y Baudó. Lo anterior, bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República en articulación con la Mesa de Diálogos de Paz. Asimismo, establece la verificación de condiciones y formas de acción humanitaria en el Bajo Cauca y sur de Bolívar.

⁵⁶ Paz Barrial es la estrategia del espacio de conversación sociojurídica que busca reconocer e integrar al barrio como aquel territorio donde deben suceder las acciones de paz para transformar los conflictos, involucrando a la comunidad.

⁵⁷ En la zona de El Pato-Balsillas en San Vicente del Caguán en Caquetá; el resguardo indígena Wounaan Unión Balsalito en Litoral de San Juan en Chocó; en los municipios de Puerto Nuevo en Ciénaga en Magdalena, en Ricaurte y Samaniego en Nariño y en Buenaventura en Valle del Cauca.

Las Misiones Paz permitieron la llegada de la OACP a través de la instalación de carpas institucionales y la entrada de voluntarios que desarrollaron actividades culturales, psicosociales, pedagógicas y deportivas con las comunidades. Al tiempo, la OACP inició la elaboración de diagnósticos sobre las necesidades comunitarias y gestionó situaciones de riesgos humanitarios generados por los GA ante las delegaciones de las mesas de diálogos de paz.

Pese a que las comunidades reconocen la importancia de la presencia institucional civil, advirtieron que para mejorar su impacto es necesario ajustar la concertación entre el Gobierno nacional, autoridades locales y las organizaciones y autoridades étnicas, así como ampliar el alcance de las acciones que permita la transformación territorial y la mitigación efectiva de los riesgos humanitarios. Adicionalmente, las Misiones Paz tienen el reto de avanzar en la pedagogía con las comunidades y las entidades del Estado⁵⁸ sobre los objetivos del Programa y evitar la duplicidad de acciones con otras iniciativas humanitarias como, por ejemplo, las derivadas de los diálogos de paz y ECSJ.

En materia de búsqueda extrajudicial y humanitaria, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) avanzó en la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda en Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Caldas, Casanare, Cauca, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

En Buenaventura, inició la primera experiencia de búsqueda en cuerpos de agua, cuya experiencia evidenció buenas prácticas de coordinación entre el espacio de conversación sociojurídica, las comunidades y la institucionalidad de carácter nacional y territorial. En el mismo sentido, la UBPD y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) pusieron en marcha el convenio interadministrativo para llevar a cabo la búsqueda de personas dadas por desaparecidas con enfoque étnico en Nariño⁵⁹.

Aunque la UBPD coordinó previamente con instituciones y comunidades su ingreso a los territorios, continuaron los riesgos y afectaciones para el desempeño de las labores de búsqueda. Los GA hurtaron un vehículo y restringieron la movilidad del equipo territorial de la UBPD de Cali en zona rural del municipio de Pradera (Valle del Cauca). Adicionalmente, la persistencia del conflicto armado dificultó la generación de confianza para el aporte de información y la vinculación de actores sociales en la búsqueda. Por lo anterior, urge redoblar las garantías de seguridad para los equipos de la UBPD y los demás actores institucionales y de sociedad civil involucrados en Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Nariño y Norte de Santander.

En este escenario, es apremiante que las partes en los diálogos de paz y ECSJ incluyan en las agendas la búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas por desaparecidas y acuerden de forma clara su contribución.

En atención a los derechos de las víctimas de desaparición forzada, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) decretó medidas cautelares dirigidas a la protección de cementerios en los que se presume la existencia de cuerpos de personas dadas por desaparecidas⁶⁰. Estas medidas contribuyen al avance en la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas, incluidas las familias buscadoras,

⁵⁸ Por ejemplo: La UARIV y autoridades locales. Estos últimos, son los primeros respondientes ante situaciones de crisis humanitarias derivadas del conflicto armado.

⁵⁹ El convenio involucra a los pueblos indígenas Awá y Eperara Siapidara en Ricaurte, Barbaocoas, Tumaco, Olaya Herrera y El Charco en el departamento de Nariño.

⁶⁰ Las medidas cautelares decretadas por la JEP protegen los cementerios de El Salado, municipio de Carmen de Bolívar, Bolívar; Antiguo Cementerio de Yopal, Casanare; Cementerio Central de Neiva, Huila; Jardín Cementerio El Universal de Medellín, Antioquia; Cementerio Católico Las Mercedes de Dabeiba y Cementerio Municipal de Turbo, Antioquia; Cementerio de San Martín o de los Pobres, municipio de Aguachica, Cesar; Cementerios de los municipios de Victoria, Samaná, Norcasia y La Dorada, Caldas; Cementerio La Dolorosa de Puerto Berrio, Antioquia; Cementerio Municipal de San José del Guaviare, Guaviare; Cementerio Nuestra Señora de Belén de Fusagasugá, Cundinamarca; Cementerio San José de Paz de Ariporo, Casanare; Cementerios Rincón del Mar y San Onofre en el municipio de San Onofre, Sucre; y el Cementerio del barrio Albornoz en Cartagena, Bolívar.

la dignificación de su memoria y la identificación de situaciones de riesgo sobre puntos de interés forense en donde se puedan hallar las víctimas.

4.1.4. Gestoría de Paz en el marco de la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y el ELN

La MAPP/OEA, en cumplimiento de su mandato y por solicitud expresa de la OACP, apoya junto con el GPAAC⁶¹ y Noruega, a la Gestoría de Paz del ELN en la implementación de su plan de trabajo, especialmente en las acciones relacionadas con alivios humanitarios en zonas críticas⁶², cárceles y promoción de la participación de la sociedad civil.

En materia de alivios carcelarios, la Misión apoyó la recolección de información para la elaboración del censo de Personas Privadas de la Libertad (PPL) del ELN, la firma de los consentimientos informados para realizar estudios sobre el perfilamiento del nivel de seguridad y la solicitud de traslados a las cárceles elegidas para la reubicación de los colectivos del ELN. También, en el marco del Comité Nacional de Participación, acompañó el primer encuentro que se llevó a cabo en las cárceles del país para hacer propuestas sobre el diseño de la fase de participación que involucró colectivos de PPL y organizaciones de la sociedad civil.

La MAPP/OEA y Noruega respondieron positivamente a la solicitud del Gobierno de apoyar la aplicación de alivios humanitarios a PPL del ELN en calidad de Promotores de Paz⁶³, reafirmando su compromiso político y financiero con el proceso. Estos alivios permitirán el cambio de la medida privativa de la libertad a extramural para que los Promotores realicen progresivamente actividades de pedagogía del proceso de paz.

4.2. Paz urbana⁶⁴

El Gobierno nacional y algunos GA de carácter urbano formalizaron los acercamientos exploratorios a través de la instalación de tres Espacios de Conversación Sociojurídica de Medellín y Valle de Aburrá⁶⁵, Quibdó y Buenaventura. Lo anterior, con el propósito de lograr el sometimiento negociado a la justicia y el desmantelamiento de estos grupos.

Desde la fase de acercamientos, el Gobierno nacional manifestó que la inclusión de la sociedad civil en estos procesos de la Paz Total era uno de los principales ejes. Según la OACP, la estrategia de participación en la paz urbana comprende cuatro componentes: (i) escucha y comprensión de las dinámicas de violencia urbana; (ii) reconocimiento, identificación y diseño participativo de las iniciativas de paz comunitarias; (iii) articulación interinstitucional; y (iv) desarrollo de iniciativas de paz⁶⁶.

El Gobierno nacional adelantó actividades para la identificación de iniciativas comunitarias en el marco de los tres ECSJ. Aunque esta estrategia está en su fase inicial, la sociedad civil advierte la necesidad de dar claridades frente al modelo, la metodología y el alcance de su participación en las agendas de los espacios.

En este sentido, uno de los desafíos de la paz urbana es la construcción e implementación de protocolos de participación para cada ECSJ, que contemplen los contextos territoriales y determinen claramente la forma de inclusión de la sociedad civil, brindando las respectivas garantías de seguridad

⁶¹ Grupo de Países de Apoyo, Acompañamiento y Cooperación Conformado por Alemania, España, Suiza y Suecia.

⁶² Acuerdo No. 13 “Zonas críticas o de crisis humanitaria. Segundo Acuerdo de Caracas”.

⁶³ “Acuerdo parcial sobre la evaluación jurídica de la situación de presos políticos y personas privadas de la libertad reconocidas como miembros del ELN reclusos en las prisiones y centros de detención del país”, suscrito el 4 de septiembre de 2023 entre el Gobierno nacional y ELN.

⁶⁴ Término usado por la Presidencia de la República y la OACP para hacer referencia a los acercamientos sociojurídicos que adelanta con GA de carácter urbano como ocurre en Medellín y el Valle de Aburrá en Antioquia, en Buenaventura en Valle del Cauca y en Quibdó en Chocó.

⁶⁵ Comprende 10 municipios: Barbosa, Copacabana, Girardota, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas.

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2023) “Petición de Información OFI24-00004530 / GFPU13020000. Anexo 1”

y las condiciones para que su rol sea incidente. Además, tiene la necesidad de reforzar la pedagogía con la población sobre los avances y el alcance de los ECSJ para fomentar la credibilidad y confianza en los procesos.

En Buenaventura⁶⁷, Medellín y Quibdó, las autoridades salientes y electas incluyeron en sus empalmes las agendas de paz y derechos humanos. Este escenario es una oportunidad para impulsar la priorización de las nuevas administraciones en estos temas y asegurar la continuidad de acciones asociadas con los espacios.

4.2.1. Espacio de Conversación Sociojurídica de Medellín y Valle de Aburrá

El Espacio de Conversación Socio Jurídica del Valle de Aburrá sesionó en la cárcel de Itagüí con la participación de las delegaciones del Gobierno nacional y de los GA⁶⁸, así como de la Iglesia Católica y la MAPP/OEA, en calidad de facilitadores y testigos. Uno de los objetivos de las sesiones consistió en la construcción de los protocolos para el funcionamiento del ECSJ y la definición de una agenda temática, que, una vez acordados, serán publicados para el conocimiento de la sociedad civil y los actores institucionales y políticos.

Desde la instalación del ECSJ, la delegación conformada por miembros de diversos GA asumió el compromiso de reducir la violencia mediante pactos de no agresión entre ellos. Ante la preocupación de comunidades, organizaciones sociales y autoridades civiles por la ocurrencia de homicidios en barrios de la comuna de Robledo en Medellín, el ECSJ emitió un comunicado conjunto⁶⁹ en el que señaló haber mediado en la resolución de una pugna al interior de un grupo, lo que habría incidido en la reducción de la violencia.

En paralelo, la OACP impulsó un espacio de encuentro de la sociedad civil para identificar los actores barriales y locales que podrían aportar a la paz urbana, las acciones de cada organización social y los mecanismos de participación de la ciudadanía en este proceso. El encuentro vinculó aproximadamente a 30 organizaciones sociales, a la Alcaldía de Medellín y tuvo el acompañamiento de la MAPP/OEA, entre otros. Sin embargo, la sociedad civil continuó con el desarrollo de estos encuentros, advirtiendo la necesidad de contar con mayor apoyo institucional.

4.2.2. Espacio de Conversación Sociojurídica de Quibdó

En Quibdó, en agosto de 2023, la delegación del Gobierno nacional y los voceros de Los Mexicanos, Locos Yam y Las Fuerzas Armadas RPS instalaron públicamente el ECSJ⁷⁰ en un evento al que asistieron el Alto Comisionado para la Paz, autoridades civiles y militares, así como representantes de la Iglesia Católica, la MAPP/OEA, entre otros. En diciembre, las partes aprobaron el protocolo de funcionamiento del ECSJ y adelantaron diálogos para la definición de la agenda temática, contemplando asuntos como la situación jurídica de integrantes de los GA y la mejora de condiciones carcelarias.

La paz urbana en Quibdó tiene dos componentes de trabajo. El primero hace referencia al abordaje de asuntos socio comunitarios para incidir en la mejora de la calidad de vida de las personas en los barrios. Este componente abarca acciones como la construcción de propuestas de las comunidades sobre sus visiones de desarrollo productivo y cultural, la entrega de mercados, al igual que la

⁶⁷ Por ejemplo, la pasada Alcaldía de Buenaventura lanzó la política pública de Derechos Humanos para la Paz. Esta pone el foco en temas como la desaparición forzada; el espacio cívico y el derecho a la reunión y la participación; el derecho al trabajo, derechos humanos y el sector empresarial; las personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales y autoridades étnicas; los derechos étnicos territoriales; y la paz. Su impulso e implementación entra dentro de los asuntos que decidirá la actual administración del distrito.

⁶⁸ Al menos 17 estructuras que representan 300 grupos delincuenciales de los municipios del Valle de Aburrá.

⁶⁹ Espacio de Diálogo Sociojurídico entre el Gobierno nacional y voceros de las Estructuras Armadas Organizadas de Medellín y el Valle de Aburrá (2023). “Comunicado a la opinión pública # 1”. Disponible en: <https://x.com/ComisionadoPaz/status/1707908378255663449?s=20>

⁷⁰ Presidencia de la República (2023). “Resolución 264 de 2023”. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/RESOLUCI%C3%93N%20264%20DEL%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%202023.pdf>

formación en actualización catastral y reconocimiento predial y en exigibilidad de derechos ambientales y sociales. Lo anterior, en alianza con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, respectivamente.

El segundo componente hace referencia al trabajo socio-jurídico con facilitadores, voceros e integrantes de Los Mexicanos, Locos Yam y Las Fuerzas Armadas RPS. Al respecto, las partes realizaron reuniones en los barrios y en la cárcel de Quibdó para la construcción de una propuesta de mejoramiento de las condiciones de reclusión en la estación de policía de La Victoria y en la cárcel Anayanci⁷¹. Esta contempla la adecuación de infraestructura para el traslado de integrantes de estos GA que están en centros penitenciario y de detención transitoria⁷² en otras ciudades.

Los dos componentes del ECSJ operaron de manera separada, lo cual produjo la llegada de iniciativas no concertadas previamente con los liderazgos de los barrios y la desarticulación de las iniciativas sociocomunitarias y sociojurídicas. La coordinación entre las diferentes acciones enmarcadas en este proceso representa un desafío para la consolidación de la paz urbana en Quibdó.

4.2.3. Espacio de Conversación Sociojurídica de Buenaventura

En Buenaventura, el 18 de julio de 2023, las delegaciones del Gobierno nacional y de Los Shottas y Los Espartanos instalaron oficialmente el ECSJ⁷³, con el acompañamiento de la Iglesia Católica, la MAPP/OEA, entre otros. Este espacio construyó borradores sobre los protocolos de funcionamiento y una propuesta de agenda temática orientada a la disminución de la violencia, la reconciliación, la transición a la legalidad de integrantes de estos GA y la superación de economías ilícitas. Los documentos están en estudio por parte de las delegaciones para su aprobación y posterior publicación.

El Gobierno nacional desarrolló actividades culturales y entregó kits de alimentos y de aseo a las familias de ambos grupos, como parte de los compromisos asumidos en el ECSJ. Además, las delegaciones anunciaron la vinculación de la sociedad civil al espacio y convocaron a liderazgos de la zona urbana con el fin de recolectar insumos para la definición de la metodología de participación.

En agosto, Los Shottas y Los Espartanos declararon una tregua que, tras varios pronunciamientos⁷⁴, fue extendida hasta el 4 de febrero de 2024. Este compromiso fue interrumpido, en algunos periodos, por la ocurrencia de homicidios y desapariciones forzadas de integrantes de estos grupos. Lo anterior respondió a factores como las pugnas y rencillas internas por el manejo de las economías ilícitas, dificultades de coordinación y comunicación entre sus integrantes, la presencia de otros GA y el ejercicio de control social ante el incumplimiento de normas impuestas como la prohibición al consumo de drogas ilícitas.

4.3. Paz carcelaria⁷⁵

La MAPP/OEA monitoreó las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad (PPL) pertenecientes a GA vinculados a los procesos de Paz Total y emitió recomendaciones para el mejoramiento de su situación. Igualmente, acompañó e implementó iniciativas intramurales tendientes a disminuir la violencia, promover la participación y aportes a escenarios de construcción de paz extramurales. Para ello, articuló, con diferentes instituciones públicas y organizaciones

⁷¹ Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2023). “Petición de Información OFI24-00004530 / GFPU13020000. Anexo 1”

⁷² En particular, la MAPP/OEA evidenció las difíciles condiciones en las que se encuentran los capturados en la estación de policía La Victoria de Quibdó y acompañó a la Defensoría del Pueblo en una misión humanitaria para atender situaciones de salud, jurídicas y de convivencia.

⁷³ Presidencia de la República (2023). “Resolución 210 de 2023”. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/RESOLUCI%C3%93N%20210%20DEL%20JULIO%20DE%202023.pdf>

⁷⁴ El primer anuncio ocurrió el 9 de agosto y contemplaba una tregua de 30 días. El 4 de septiembre, Los Shottas y Los Espartanos ampliaron el plazo por 60 días más; y, el 4 de noviembre manifestaron su extensión hasta el 4 de febrero de 2024. Asimismo, el 5 de febrero de 2024 estos GA expresaron su voluntad de mantener este compromiso hasta el 5 de mayo del año en curso.

⁷⁵ Se entiende por paz carcelaria todas aquellas acciones desarrolladas en establecimientos de reclusión encaminadas a generar escenarios de reconciliación, diálogo y transformación de conflictos y prácticas de justicia restaurativa que aporten a la construcción de una Paz Completa.

sociales, la realización de actividades educativas, culturales y deportivas para el fortalecimiento de las capacidades para el diálogo, la negociación y la transformación de conflictos.

En el Complejo Carcelario de Jamundí, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), con el apoyo de la Misión, recogió propuestas de las mujeres privadas de la libertad sobre paz y seguridad, como parte de los insumos para la construcción del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325/00, siendo la primera vez a nivel mundial que las mujeres en centros penitenciarios son incluidas en este proceso.

Entre sus contribuciones, destacaron la necesidad de contar con un sistema penal con enfoque de género que garantice los estándares de derechos humanos en su proceso de reintegración efectiva a la sociedad; la mejora de los programas psicosociales y de salud mental; el fortalecimiento de los espacios de participación de las mujeres privadas de la libertad en procesos de paz; las capacitaciones en resolución de conflictos; y el acceso a la educación, entre otros.

En la cárcel de Valledupar, la Consejería Presidencial para la Reconciliación Nacional conoció el trabajo de la Mesa de Paz y Convivencia⁷⁶, conformada en su mayoría por internos que han pertenecido a diferentes GA. Con el acompañamiento de la MAPP/OEA, esta mesa efectuó acciones para disminuir la violencia al interior de la cárcel y mejorar la convivencia mediante el diálogo y la transformación de conflictos. En particular, la OACP agradeció a la Misión por el apoyo a este espacio que, en su primer año de funcionamiento, trabajó por reducir las extorsiones desde la cárcel y fomentó la entrega voluntaria de más de 100 armas cortopunzantes, demostrando que los centros penitenciarios son espacios de transformación para la paz.

En la cárcel de Santa Marta, las PPL integrantes de GA presentaron ante la fuerza pública⁷⁷, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la labor que vienen realizando hace más de diez años a través de la Mesa de Paz y Convivencia. Sus acciones se han enfocado en la reducción de delitos como las amenazas, la extorsión y los secuestros. Lo que permitió que la fuerza pública conociera el compromiso de las PPL con la disminución de la delincuencia y ofreciera el desarrollo de una jornada de atención en salud y de apoyo a los internos y sus familiares.

La MAPP/OEA desarrolló el proceso de fortalecimiento de capacidades en “Diálogo, transformación de conflictos, comunicación constructiva y negociación” dirigido a los internos que hacen parte de los GA en las cárceles de Itagüí y Valledupar, con el objetivo de formar liderazgos y potenciales constructores de paz que contribuyan a mejorar la convivencia, a reducir la violencia y a generar espacios de confianza, tolerancia y reconciliación tanto al interior de las cárceles como fuera de ellas. Este trabajo fue reconocido por la Dirección General del INPEC como aporte de la Misión a la humanización del sistema penitenciario y la dignificación de las PPL.

4.4. Marco jurídico para la Paz Total

Durante el 2023, en el ámbito jurídico de Colombia fue relevante el debate sobre la constitucionalidad de la Ley 2272 de 2022 o Paz Total, particularmente, las facultades del Gobierno nacional para entablar conversaciones con distintos grupos armados, incluyendo grupos considerados “no rebeldes o no políticos”⁷⁸. Asimismo, persiste la necesidad de avanzar sobre el cierre de la jurisdicción de Justicia y Paz (JyP)⁷⁹ y, en consecuencia, divulgar sus resultados.

⁷⁶ Las Mesas de Paz y Convivencia creadas por iniciativa de las PPL tienen entre sus objetivos aportar al mejoramiento de las condiciones de reclusión, crear escenarios de diálogo, fortalecer la capacitación en transformación de conflictos y generar iniciativas de emprendimiento para tener oportunidades laborales una vez en libertad e implementar prácticas de justicia restaurativa.

⁷⁷ Entre los participantes estuvieron representantes de la Primera División del Ejército Nacional, del Departamento de Policía de Magdalena y de los Grupos de Acción Unificada por la Acción Personal (GAULA).

⁷⁸ Ley 2272 de 2022 o Ley de Paz Total los denomina Estructuras del Crimen Organizado de Alto Impacto.

⁷⁹ Ley 975 o Ley de Justicia y Paz que establece un proceso penal especial de Justicia y Paz, a través del cual, se puede conceder una pena alternativa por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, por su colaboración con la justicia, la verdad, la reparación integral a las víctimas y su adecuada resocialización. Cuando hablamos de Justicia y Paz, también hacemos referencia a la Ley 1592 de 2012 que introdujo modificaciones a la Ley 975 de 2005.

El 29 de noviembre, la Corte Constitucional informó la decisión que adoptó sobre demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 2272 de 2022⁸⁰. Entre otras, la Corte confirmó que el Presidente de la República puede realizar, con un amplio margen de facultades, acciones tendientes a entablar acercamientos y conversaciones para alcanzar soluciones pacíficas con todos los grupos armados, incluyendo las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI).

Además, la Corte aprobó la facultad del Gobierno nacional de solicitar a las autoridades judiciales la suspensión de órdenes de captura contra miembros o voceros de EAOCAI. Sin embargo, condicionó la suspensión de estas medidas exclusivamente a los casos que resulten indispensables para el desmantelamiento de la estructura.

Por otro lado, el 11 de diciembre una coalición de congresistas, que abarca un amplio espectro político, radicó el Proyecto de Ley 209 para reformar la Ley de Justicia y Paz⁸¹. Este proyecto tiene como objetivos establecer plazos definitivos en los procesos iniciados desde 2005 que no cuentan con resolución jurídica; ampliar el alcance de la ley para facilitar los procesos de paz y la reincorporación a la vida civil de los integrantes de grupos armados y agilizar el procedimiento judicial, por ejemplo, mediante la terminación anticipada de manera colectiva, cuando la conducta atribuida hace parte de un patrón de macrocriminalidad ya esclarecido por JyP⁸².

La decisión de la Corte Constitucional sobre la Ley 2272 de 2022 brindó certezas para que los acercamientos y conversaciones con las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto sigan avanzando, condicionándolos a que el legislativo reglamente un marco jurídico para la desmovilización; garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral.

Ante la posible modificación de la Ley de Justicia y Paz, la Misión reitera la necesidad de avanzar en la articulación entre el sistema de JyP y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)⁸³. Lo anterior, debido a que ambos mecanismos de justicia transicional cuentan con experiencias únicas frente a la investigación y judicialización de fenómenos de macrocriminalidad, las cuales no han sido compartidas de manera sistemática entre las jurisdicciones.

Debido a la magnitud de los hechos victimizantes y la alta complejidad del tratamiento jurídico del conflicto armado, esta articulación se presenta como una necesidad imperante para mejorar procesos futuros de justicia transicional, evitando la fragmentación de casos basados en el mismo patrón macro criminal en diferentes jurisdicciones. La Misión considera relevante avanzar en la coordinación entre JyP, JEP y justicia penal ordinaria para superar la impunidad de patrones delictivos que transversalizan el conflicto armado, abarcando en un mismo escenario judicial a combatientes y terceros.

Asimismo, avanzar en la construcción de una metodología vinculante para el manejo de las audiencias que garantice mayores niveles de eficiencia y de celeridad para la emisión de las sentencias. Un cambio en este aspecto generaría una alta satisfacción tanto para las víctimas como para los postulados que han estado vinculados a estos procesos por varios años.

4.5. Paz ambiental

La conservación y restauración ambiental fue considerada un elemento central en los diálogos de paz en Colombia. En la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, las partes se comprometieron a reconocer, fortalecer y acompañar los esfuerzos autónomos de protección ambiental de las comunidades. Para ello, definieron un

⁸⁰ Comunicado No. 50, 29 de noviembre 2023, SENTENCIA C-525/2023.

⁸¹ Gaceta del Congreso, No. 1767, 12 de diciembre de 2023.

⁸² La SG/OEA, en su [Informe Semestral XXIII](#) (p. 28), hizo mención sobre la terminación anticipada, destacando su potencial para aliviar la carga procesal. Esta figura se encuentra hoy en el proyecto de ley.

⁸³ Véase, por ejemplo, el [informe semestral XXXV](#), (p. 33), en el cual la Misión resalta la necesidad de una mayor coordinación entre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el sistema de Justicia y Paz.

cronograma de tres encuentros regionales y uno de carácter nacional⁸⁴ como parte de los acuerdos de aplicación inmediata en materia de la agenda socioambiental. Adicionalmente, el Comité Nacional de Participación, órgano creado por la Mesa de Diálogos de Paz entre Gobierno colombiano y el ELN, desarrolló dos encuentros regionales⁸⁵ con liderazgos sociales del sector ambientalista, con el objetivo de recoger insumos para el diseño del modelo de participación ciudadana que se derivaría de ese proceso.

En paralelo, el Gobierno nacional inició la implementación del Catastro Multipropósito y la Zonificación Ambiental Participativa en Guaviare y Caquetá. Estos dos compromisos del Acuerdo Final de Paz contribuyen a fortalecer la gobernanza ambiental de las comunidades; la adopción de decisiones de ordenamiento territorial basadas en la evidencia y la concertación comunitaria; y la sustitución de economías legales e ilegales nocivas para los ecosistemas por alternativas de desarrollo sostenibles fundamentadas en nuevas relaciones sociales y productivas.

Además, la institucionalidad colombiana puso en marcha el Plan Integral de Contención de la Deforestación que tiene entre sus objetivos la generación de alianzas público-comunitarias para la transición hacia modelos asociativos de economías forestales y de la biodiversidad. Así mismo, el Plan promueve la articulación institucional para la investigación y la judicialización de los principales eslabones de las redes de crimen organizado alrededor de la deforestación y otros delitos ambientales.

Por otro lado, la voluntad demostrada por las comunidades rurales y por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los diálogos sociales en zonas de injerencia de GA, constituyeron un paso importante para aumentar la credibilidad y la confianza en la institucionalidad. En ese sentido, la reciente creación de mesas ambientales campesinas en la Amazonía, para la revisión del cumplimiento de acuerdos previos, permitirá la concertación de prioridades para la focalización de recursos y esfuerzos institucionales.

El aumento de la inversión institucional para la implementación de economías asociativas⁸⁶, el diseño de Planes de Desarrollo Sostenibles para las Zonas de Reserva Campesina y la modificación normativa que permite su constitución al interior de Zonas de Reserva Forestal; facilitarán la implementación de los compromisos ambientales que se deriven de las diferentes mesas de diálogos de paz.

Estos esfuerzos institucionales se han concentrado en la Amazonía, acompañados por la cooperación internacional, por lo que es importante que la institucionalidad ambiental contemple la aplicación de intervenciones similares en otros ecosistemas estratégicos que se han visto afectados por la extracción ilícita de yacimientos mineros, la instalación de válvulas artesanales para el robo de hidrocarburos y la voladura de oleoductos, entre otras actividades criminales que constituyen rentas ilegales de los GA.

En este sentido, el principal desafío para la implementación de políticas de paz con impacto ambiental es la persistencia del conflicto armado, especialmente el control social que ejercen los grupos a través de la imposición de sanciones económicas o afectaciones a la población civil, ante acciones de tala de bosques, la caza o la extracción ilícita de yacimientos mineros, así como, la restricción de ingreso y desarrollo de programas gubernamentales.

En julio, en la región del sur del Meta y los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo los GA modificaron las restricciones ambientales de prohibición de quemas y tala de bosques que impusieron un año atrás, aumentando notoriamente la deforestación. En noviembre, en estas zonas, los GA restringieron, bajo amenazas, el ingreso de las autoridades y organismos no gubernamentales

⁸⁴ En Bucaramanga en Santander.

⁸⁵ En San José del Guaviare en Guaviare, San Vicente del Caguán en Caquetá y en la región del macizo colombiano.

⁸⁶ A través de 22 Núcleos de Desarrollo Forestal en la Amazonía,

ambientales, prohibiendo a las comunidades y liderazgos sociales atender convocatorias o continuar los procesos que habían iniciado.

Adicionalmente, la institucionalidad ambiental tiene importantes desafíos como articular acciones con las autoridades locales; fortalecer la autonomía comunitaria para su participación en la implementación y la veeduría ciudadana de las iniciativas ambientales; promover cambios culturales sobre la producción agropecuaria y el cuidado ambiental que viabilicen modelos de desarrollo asociativos para el aprovechamiento forestal.

Las estrategias en materia de paz ambiental requieren de planes de acción concretos, sostenibles, verificables y medibles. Un buen punto de partida para la transición hacia modelos de producción que logren la integración económica y el goce efectivo de derechos de las comunidades, que habitan las áreas de especial interés ambiental afectadas por el conflicto armado, es la aplicación integral y articulada de políticas públicas derivadas del Acuerdo Final de Paz y del Plan Nacional de Desarrollo. Estas acciones deberían ser independientes de los avances en las mesas de diálogos de paz, evitando que su implementación represente un factor de presión entre las partes.

5. PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL

La participación de la sociedad civil continuó siendo uno de los temas sustantivos en los acercamientos, diálogos de paz y Espacios de Conversación Sociojurídica entre el Gobierno nacional y los GA en el marco de la política de la Paz Total.

La instalación del Comité Nacional de Participación (CNP)⁸⁷ y el desarrollo de espacios de intercambio y consulta con diferentes sectores y grupos poblacionales permitió el aporte de ideas de la sociedad civil para el diseño de la propuesta metodológica de la fase de participación en los diálogos entre el Gobierno nacional y el ELN, ratificando el compromiso de las partes por vincular a la sociedad civil.

Al respecto, sectores de la sociedad civil señalaron que las acciones desarrolladas por parte del CNP fueron amplias e incluyentes, lo que permitió la participación de diferentes grupos poblacionales, no obstante, señalan que, para la consolidación y efectividad de la participación es necesario mejorar la socialización y canales de comunicación que garanticen el acceso y la difusión de la información. Adicionalmente, algunos sectores manifestaron sus preocupaciones respecto a la construcción e implementación de la propuesta metodológica, lo que plantea desafíos en el proceso para llegar a consensos con otros sectores como el empresarial.

Por su parte, plataformas y organizaciones de mujeres, con el acompañamiento de la MAPP/OEA, sostuvieron canales de interlocución con representaciones de ambas delegaciones en la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y el ELN, al tiempo que cuentan con representación en el CNP. Sin embargo, las lideresas reiteran que la agenda de género y derechos de las mujeres en los diálogos trasciende la participación y expresaron preocupación por los rezagos frente a la discusión e inclusión de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en la Mesa.

Estas recomendaciones podrían aplicarse a todos los procesos de Paz Total, junto con acciones orientadas a reforzar la pedagogía sobre procesos de paz y formas de participación que cualifiquen la intervención de las comunidades y contribuyan a avanzar en modelos de negociación y diálogos amplios e incluyentes.

Una lectura diferencial del contexto territorial en materia de seguridad resulta necesaria para el desarrollo de ejercicios participativos en los diferentes procesos de diálogos de paz y ECSJ. Lo anterior, brindaría garantías de seguridad a liderazgos y comunidades a través de la identificación

⁸⁷ Instalado el 03 de agosto y conformado por 80 integrantes de 30 movimientos y organizaciones sociales, autoridades étnicas, gremios, e instituciones.

temprana de riesgos, la adopción de medidas de prevención, protección y mitigación, así como la articulación con las diferentes estrategias humanitarias.

También, es necesario el diseño de una estrategia articulada para la participación de las comunidades en zonas donde convergen varios GA⁸⁸ y confluyen diferentes acciones derivadas de la política de Paz Total. Así mismo, es importante integrar a los actores y espacios de participación existentes para evitar duplicidades y debilitar los ecosistemas de participación.

En el marco de estos procesos, la Misión hace un llamado a respetar las formas autónomas de organización de las comunidades, evitar la interferencia en la elección de sus representantes y garantizar la incidencia de posturas diversas o críticas. Sin estas garantías, no solo podría suceder que la participación no sea libre y segura, sino que podría causar graves daños al tejido organizativo de la sociedad civil.

6. AGENDA DE GÉNERO Y DERECHOS DE LAS MUJERES

Colombia avanzó en el proceso participativo del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del 2000 (PAN 1325/00), a través del cual busca adoptar la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (Agenda MPS) como política de Estado. En octubre, concluyó la segunda fase⁸⁹ de diseño y formulación del Plan con más de 1.500 mujeres quienes construyeron propuestas colectivas a través de seis foros macro regionales⁹⁰, encuentros territoriales, cinco foros poblacionales⁹¹ y uno de carácter fronterizo⁹². Líderesas de zonas de alta conflictividad armada posicionaron la necesidad de integrar la perspectiva territorial y el análisis de contextos a la formulación y posterior implementación del PAN 1325/00.

La Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI), de la que hace parte la MAPP/OEA, destacó que el alcance de esta construcción participativa registra logros sin precedentes en las experiencias internacionales de formulación del PAN 1325/00. En especial, por el involucramiento e incidencia del movimiento de mujeres y paz en la incorporación del enfoque interseccional y la propuesta de ampliación temática y política de la Agenda MPS⁹³.

Posteriormente, el Gobierno Nacional inició la tercera fase de formulación técnica interinstitucional que proyecta la implementación del PAN 1325/00 a 10 años y donde se evidencian retos de articulación, asignación presupuestal y armonización entre los diferentes instrumentos de planeación nacional y local.

Organizaciones y liderazgos de mujeres en los territorios de alta conflictividad como Cauca, Chocó y Norte de Santander alertaron sobre la desconexión entre las entidades responsables del PAN 1325/00, las acciones que realiza la OACP, las mesas de diálogos de paz y los Espacios de

⁸⁸ Por ejemplo, en departamentos como Arauca, Antioquia, Cauca, Chocó y la región del Catatumbo.

⁸⁹ La CPEM y el Ministerio de Relaciones Exteriores establecieron una hoja de ruta estructurada en cinco fases y concertada con las 27 organizaciones de mujeres y feministas que hacen parte del Comité de Impulso. Las fases son: 1. construcción hoja de ruta; 2. proceso participativo; 3. armonización con entidades estatales y consolidación técnica; 4. socialización del plan de acción y 5. implementación a nivel nacional y territorial.

⁹⁰ Los seis foros regionales fueron: 1. Pacífico y Sur Occidente; 2. Costa Caribe; 3. Eje Cafetero; 4. Oriente; 5. Orinoquía y Amazonía; y 6. Bogotá y Cundinamarca.

⁹¹ Los foros poblacionales se desarrollaron con mujeres indígenas; negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales; lesbianas, bisexuales y trans; privadas de la libertad; y, firmantes de paz. Estos espacios generaron propuestas para materializar la interseccionalidad en la formulación del PAN 1325/00.

⁹² El foro fronterizo tuvo lugar en Cúcuta, Norte de Santander, por ser un territorio emblemático donde confluyen afectaciones contra las mujeres que transitan por las fronteras, la criminalidad transnacional, así como retos para la transición hacia una política exterior feminista.

⁹³ Como resultado de la fase participativa se estructuraron 7 líneas temáticas, 11 resultados y 96 acciones relacionadas con: 1. mujeres como guardianas de paz y participación en negociaciones; 2. salud integral, ancestral y comunitarias de las mujeres, con énfasis en salud mental; 3. justicia de género y prevención de violencias basadas en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva en contextos de conflicto armado; 4. protección del territorio de grupos armados e industrias extractivas generadoras de violencias contra las mujeres; 5. resolución de conflictos territoriales desde la perspectiva y experiencias de las mujeres; 6. autonomía económica de las mujeres para la construcción de paz territorial; 7. movilidad humana, desplazamiento y migración.

Conversación Sociojurídica. Esta situación es percibida como una pérdida de oportunidad que obstaculiza el posicionamiento político de la Agenda MPS.

Por lo anterior, para garantizar el derecho a la paz y la seguridad de las mujeres urge una articulación inmediata, estratégica y operativa entre la construcción del PAN 1325/00, la política de Paz Total y la formulación de los nuevos Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁹⁴.

Respecto a los avances frente al acceso a la justicia de las víctimas, el 27 de septiembre de 2023, la JEP dio apertura al macrocaso 11 mediante el Auto 05 de 2023 de la Sala de Reconocimiento, de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, con un universo provisional de 35.178 hechos. Este macrocaso permitirá investigar, asignar responsabilidades y sancionar, en el marco del conflicto armado colombiano, la violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio y basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa de las víctimas.

7. IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL

7.1. Transformación rural para la paz

La Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP suscribió un acuerdo de aplicación inmediata para la transformación territorial de Arauca, Caquetá, Cauca, Guaviare, Norte de Santander y Putumayo. Con este compromiso las partes iniciaron un proceso de concertación con la sociedad civil para la aplicación de soluciones integrales y articuladas que garanticen el acceso a la tierra para comunidades campesinas y étnicas, así como el desarrollo de infraestructura social y productiva que permita la sustitución de economías ilegales instaladas en esos territorios.

Por otro lado, el Gobierno nacional continuó el cumplimiento de los compromisos del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz sobre Reforma Rural Integral, especialmente aquellos relacionados con el Fondo de Tierras y la jurisdicción agraria. Estas acciones se articulan y complementan con la política de Reforma Agraria y la política de drogas.

En ese sentido, el Gobierno nacional creó la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral, adelantó la primera sesión de la Junta Directiva del Sistema Nacional de Reforma Agraria⁹⁵ e instaló los comités municipales que permiten, entre otras, la armonización entre las diferentes políticas, la territorialización de los programas de producción de alimentos, el fortalecimiento de la economía campesina y los ajustes normativos y presupuestales requeridos.

Adicionalmente, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) consolidó su proceso de descentralización y finalizó la instalación de una Unidad de Gestión Territorial en cada departamento del país. Así mismo, según cifras oficiales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la ANT compró 118 mil hectáreas, recuperó 71.458 hectáreas a favor de la Nación y formalizó títulos colectivos por 611.164 hectáreas a favor de comunidades étnicas y 184.209 hectáreas para población campesinas de forma individual⁹⁶. Lo anterior, indica una tendencia de aumento exponencial importante en los procesos de compra y formalización de títulos de propiedad⁹⁷.

⁹⁴ Al respecto, la Procuraduría General de la Nación avanzó en la construcción de un mecanismo de monitoreo y vigilancia preventiva para promover el fortalecimiento de capacidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana con enfoque de género y construcción de paz. Lo anterior, a partir de un diagnóstico que tuvo en cuenta, entre otros, los contextos de Caloto en Cauca; Cáceres y Caucasia en Antioquia; y Quibdó en Chocó.

⁹⁵ Contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo.

⁹⁶ De acuerdo con el Contador Oficial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con corte al 5 de enero de 2024, el Gobierno nacional formalizó 572.743 hectáreas a comunidades indígenas y 38.421 hectáreas a comunidades afrodescendientes. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>

⁹⁷ Durante el segundo semestre los procesos de compra aumentaron en 421% y en formalización 336%, en comparación con los resultados del primer semestre del 2023.

No obstante, la focalización territorial del acceso y formalización de tierras en el departamento del Meta y las regiones de la Costa Caribe y el Magdalena Medio limitó el reconocimiento del impacto de esta estrategia por parte de comunidades de otras zonas del país. Además, persistió el desconocimiento de un sector importante de la población rural sobre la ruta de acceso a la oferta institucional y el retraso en los procesos de selección de beneficiarios, que conllevó a que menos de la cuarta parte de los predios adquiridos por compra hayan sido entregados⁹⁸.

Por otro lado, el Consejo Directivo de la ANT, en desarrollo del reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y su potencial rol de cuidado ambiental, permitió la creación de Zonas de Reserva Campesina y la regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible de baldíos en áreas de reserva forestal. Estas modificaciones normativas facilitarán la transformación de conflictividades sociales históricas relacionadas con el acceso a tierras por parte de comunidades campesinas, sin afectar la protección ambiental de ecosistemas estratégicos. Además, constituyen un avance en el desarrollo de la función ecológica de la propiedad establecida en la Constitución Política de Colombia.

El esfuerzo articulado entre los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el de Justicia y el Derecho permitió el inicio de la jurisdicción agraria con la creación del primer Tribunal Agrario y Rural y cinco juzgados agrarios y rurales que tendrán la competencia para resolver conflictos agrarios, incluyendo aquellos relacionados con temas ambientales y étnicos. Se espera que la creación progresiva de los cinco tribunales y 35 juzgados restantes pueda materializarse a finales del año 2024. A pesar de los avances en términos de implementación de la Jurisdicción Agraria y Rural, es necesario que el Congreso de la República avance en la aprobación de los proyectos de ley que reglamentan las funciones, competencias y procedimientos de la jurisdicción agraria y rural, que son indispensables para que los jueces y tribunales agrarios y rurales empiecen a operar.

La Misión reitera la importancia que tiene la implementación participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La capacidad de gestión y articulación demostrada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) con los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la cooperación internacional son una oportunidad para avanzar en la ejecución de los 16 Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral y las 33.007 iniciativas construidas por las comunidades campesinas y étnicas más afectadas por el conflicto armado.

En este marco, la ART puso en marcha el modelo de participación incidente con la creación de las 170 Mesas Comunitarias Municipales para la Transformación Territorial; el fortalecimiento de los Mecanismos Especiales de Consulta para comunidades étnicas; y la construcción del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoques Diferenciales. Igualmente, implementó mejoras para la apropiación social del proceso PDET como el acceso a la información y la veeduría ciudadana, así como ajustes para la distribución equitativa de recursos del OCAD Paz⁹⁹, entre otras acciones, que reactivaron la confianza e interés de las comunidades y autoridades locales.

La posesión de las nuevas autoridades civiles del orden municipal y departamental constituye una oportunidad para alinear los planes locales de desarrollo con las políticas públicas del Gobierno nacional, especialmente aquellas relacionadas con el ordenamiento territorial participativo, la transición hacia modelos de producción sostenibles y la materialización de iniciativas PDET.

Persiste el desafío de generar una única estrategia de comunicación entre las entidades con competencia en la Reforma Rural Integral, las comunidades, las autoridades civiles y étnicas, que transmita con claridad los avances de las políticas y programas, los escenarios de participación ciudadana y las rutas de acceso a la oferta institucional disponible en cada territorio, así como los

⁹⁸ El Tiempo (2023). “No se ha entregado ni una cuarta parte de tierras que se han comprado”: minagricultura”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/ministra-de-agricultura-jhenifer-mojica-habla-del-proceso-de-entrega-de-tierras-844277>

⁹⁹ Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

canales para reportar alertas que se generen en el marco de la veeduría ciudadana a las acciones y recursos.

7.2. Estrategias y dinámicas asociadas a la narcoactividad

La reducción en la comercialización de la pasta base de coca (PBC) mantuvo el fenómeno de su represamiento en Catatumbo, la costa pacífica de Nariño y el sur del Meta, lo que motivó que algunas personas se trasladaran hacia otros territorios, buscando alternativas económicas¹⁰⁰. En contraste, en regiones como el sur de Córdoba, el centro y sur del Cauca y el departamento de Putumayo, el ingreso esporádico de compradores reactivó la venta de PBC en períodos puntuales.

Los intereses de los GA influyeron en la variación de la dinámica de comercialización en los territorios. Por ejemplo, en Putumayo los GA prohibieron o permitieron la venta de PBC según el criterio del mando de cada zona.

En algunos territorios se constató la búsqueda de alternativas para disminuir los impactos del represamiento de la PBC en las economías y la subsistencia alimentaria. Por un lado, la PBC fue utilizada como moneda de cambio para la adquisición de bienes, dejándola como garantía en los establecimientos comerciales. Por otro lado, se recurrió a la acumulación esperando un incremento del valor de venta y de la circulación de dinero. Esto ocurrió en regiones como el norte de Antioquia y el sur de Córdoba, donde la compra de PBC tuvo retrasos en los pagos y bajos precios, que oscilaron entre COP\$ 1.800.000 y COP\$ 2.400.000.

En el marco de la Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico”, el Gobierno nacional avanzó en el diseño de estrategias para el cumplimiento de metas proyectadas para los próximos 3 años, como la reducción de 90.000 hectáreas de hoja coca¹⁰¹ y el tránsito de 50 mil familias a actividades económicas legales. Además, formuló acciones destinadas a contrarrestar la narcoactividad y sus impactos sociales, económicos y ambientales en el territorio; así como atacar a los actores estratégicos y de alto valor del narcotráfico. A pesar de las iniciativas del Gobierno nacional de difusión¹⁰² e implementación de la nueva política, todavía es prematuro identificar las transformaciones de esta estrategia.

Según el Ministerio de Defensa Nacional, la incautación de clorhidrato de cocaína aumentó entre julio y diciembre de 2023, en comparación con el mismo periodo de 2022, pasando de 217 toneladas a 417, considerando que, según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de 2022, Colombia tiene un potencial de producción de cocaína de 1.738 toneladas métricas¹⁰³. Otros indicadores como la destrucción de infraestructura de producción de drogas ilícitas, las incautaciones e inmovilizaciones de aeronaves y embarcaciones usadas para el narcotráfico incrementaron en

100 De acuerdo con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, hay departamentos que muestran una tendencia alta al abandono de cultivos de hoja de coca para cocaína, como es el caso de Antioquia donde el abandono está ligado a la migración a otras economías ilícitas, principalmente la minería ilegal en los municipios del Bajo Cauca Antioqueño como Anorí, Cáceres, Taraza y Briceño. En Guaviare, la institucionalidad conoce sobre el abandono de más del 60% de las áreas de cultivos de uso ilícito, al igual que en el Sur de Bolívar, en los municipios de San Pablo y Santa Rosa.

¹⁰¹ 69.000 hectáreas sustituidas voluntariamente y 23.000 erradicadas forzosamente.

¹⁰² En octubre de 2023, el Presidente de la República lanzó la Política de Drogas 2023 -2033 en la vereda El Tablón del municipio El Tambo en Cauca.

¹⁰³ En el período julio-diciembre de 2022 fueron incautadas 298,3 toneladas de clorhidrato de cocaína, mientras que en el mismo período de 2023 esta cifra fue de 417,3. Consultado en Ministerio de Defensa Nacional (2023). “Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales”, pp.43

12,4%, 35,7%¹⁰⁴ y 43,1%¹⁰⁵, respectivamente. Por el contrario, tomando como marco comparativo esos mismos períodos, la erradicación manual de cultivos de hoja de coca se redujo un 51,6%¹⁰⁶.

Respecto al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos desembolsó a las familias los recursos económicos pendientes en el marco de sus planes de inversión y del Programa Hambre Cero¹⁰⁷. Aunque avanzó en el objetivo de realizar los pagos comprometidos sin la intermediación de los operadores privados, algunos recursos fueron ejecutados bajo esta figura, debido a la vigencia de los contratos.

Uno de los desafíos para la implementación de la nueva política de drogas, será la estructuración e implementación de proyectos productivos y de sustitución. Aunque está pendiente la asignación presupuestal, existe una priorización preliminar de intervención concentrada en Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo¹⁰⁸. Otro reto por considerar es la necesidad de recuperar la confianza de la población civil en las instituciones involucradas en la implementación de programas o estrategias de sustitución y su interés de participar en estas, independientemente de su denominación.

8. DINÁMICAS EN ZONA DE FRONTERA

El Gobierno nacional continuó realizando esfuerzos para avanzar en la garantía de derechos de las comunidades que habitan en las fronteras. La población destacó la apertura de la frontera con Venezuela, el desarrollo de acciones humanitarias en límites con Panamá y el fortalecimiento de control militar en la frontera con Ecuador y Perú. Asimismo, avanzó en la implementación del proceso de integración migratoria de población venezolana que se acogió al Permiso por Protección Temporal.

Referente a las dinámicas migratorias, la MAPP/OEA continuó monitoreando en la zona de frontera entre Colombia y Panamá, constatando el incremento de llegada de personas extranjeras y colombianas con intención de llegar a Estado Unidos y Canadá. El GA que hace presencia en esta zona incrementó su control e influencia en las actividades relacionadas con el tráfico de migrantes, extorsionó e instrumentalizó los servicios de transporte, alojamiento, guía y alimentación. Asimismo, la población colombiana y migrante en tránsito fue víctima de extorsiones, amenazas, hurtos, desaparición forzada, homicidio selectivo y violencia sexual.

En la frontera con Venezuela, persistió el uso de pasos no autorizados donde operan los GA y bandas delincuenciales. Algunos pobladores manifestaron que es costoso e inseguro transitar por pasos fronterizos autorizados, debido a que existe una percepción de corrupción de las autoridades, gastos adicionales de transporte desde las zonas de residencia hasta dichos pasos y temor a ser víctimas de retaliaciones por parte de GA por la probabilidad de ser señalados como colaboradores de la fuerza pública u otro grupo.

De otro lado, la población extranjera, en tránsito o residente en Colombia, continúa siendo víctima de violencias en el marco de las confrontaciones entre grupos armados. En la región de Bajo Putumayo y los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Chocó y Nariño, gran parte de la

¹⁰⁴ En el periodo julio-diciembre de 2022 fueron incautadas e inmovilizadas 21 aeronaves, mientras que en el mismo período de 2023 esa cifra fue de 96. Consultado en Ministerio de Defensa Nacional (2023). “Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales”, pp.47.

¹⁰⁵ En el período julio-diciembre de 2022 fueron incautadas e inmovilizadas 146 embarcaciones, mientras que en el mismo período de 2023 esta cifra ascendió a 209. Consultado en Ministerio de Defensa Nacional (2023). “Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales”, pp.48

¹⁰⁶ En el período julio-diciembre de 2022 fueron erradicadas manualmente 28975 hectáreas sembradas con hoja de coca, mientras que en el mismo período de 2023 esa cifra fue de 14014. Consultado en Ministerio de Defensa Nacional (2023). “Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales”, pp.42

¹⁰⁷ El Programa Hambre Cero se enmarca en el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación liderado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. A partir de mayo de 2023, esta entidad junto con la ART y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural vienen focalizando y priorizando la intervención del programa en municipios que hacen parte del PNIS.

¹⁰⁸ Agencia de Renovación del Territorio (2023). “Respuesta de los principales avances, logros, y resultados de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. P. 1-2

población venezolana con vocación de permanencia se desplazó forzosamente. Esta situación produjo dinámicas migratorias de retorno a su país de origen o tránsito hacia Norte América.

Para el caso de población en tránsito hacia la frontera con Panamá desde Ipiales en Nariño, la frontera con Venezuela y departamentos como Antioquia, Meta, Guaviare y Putumayo fueron víctimas de amenazas, hurtos, desaparición forzada, homicidios selectivos, violencia sexual y extorsiones, en el marco del control social de GA¹⁰⁹.

Persistieron los secuestros de personas extranjeras que luego aparecieron sin vida con signos de tortura en zonas fronterizas de Colombia con Venezuela y Ecuador. Además, los GA reactivaron las restricciones de ingreso y movilidad de población venezolana en algunos municipios de Arauca, Norte de Santander y las regiones de Abades en Nariño y Bajo Putumayo. En estos territorios solo permiten la llegada de personas venezolanas si cuentan con cartas de recomendación o el carnet impuesto por los grupos.

En algunos casos, la población migrante ocupó plazas de trabajo en actividades relacionadas con economías ilegales para cubrir sus necesidades básicas. En el Catatumbo y sur del Valle del Cauca desarrollaron actividades relacionadas con la recolección de hoja de coca y la producción de drogas ilícitas. Por su parte, en Medio San Juan en Chocó continuó la llegada de población extranjera atraída por la extracción ilícita de oro en el río San Juan.

Frente a la dinámica de trata de personas, integrantes de los GA explotaron sexualmente a mujeres mayores y menores de edad colombianas y extranjeras, empleando falsas ofertas laborales, amenazas y engaños para su traslado a casas de lenocinio en zonas de su control. Particularmente, en zona rural de Tumaco en Nariño, un GA sostiene una red de trata de personas que afecta especialmente a mujeres que tendría relacionamiento con carteles o mafias extranjeras. Las víctimas generalmente provienen de Venezuela y departamentos como Cauca, Antioquia, Huila, y Caquetá.

9. RECOMENDACIONES

9.1. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz

En el marco de los acercamientos, diálogos de paz y Espacios de Conversación Sociojurídica

- a. Concebir una visión integral de la Paz Total que permita organizar las prioridades y la implementación coordinada de acuerdos, protocolos, acciones inmediatas y otras políticas públicas implementadas en los territorios. Lo anterior, a través del diseño de un esquema de articulación estratégica, política y operativa, con garantías de seguridad, en función de las realidades territoriales entre las delegaciones del Gobierno nacional en cada una de las mesas de diálogos de paz y Espacios de Conversación Sociojurídica.
- b. En coordinación con el Ministerio del Interior, diseñar una estrategia de articulación de los diferentes escenarios de participación de los procesos de la Paz Total, que garantice el respeto de las formas autónomas de organización, la inclusión amplia y diversa de los actores, sectores y espacios de participación existentes, en especial en zonas donde convergen varios GA y confluyen varias acciones derivadas de la política.

¹⁰⁹ De acuerdo con cifras oficiales del Departamento Nacional de Planeación, para diciembre de 2023 se registra una población de 931.703 migrantes (principalmente de nacionalidad venezolana, haitiana, ecuatoriana y china) en territorio colombiano. Las principales zonas de ingreso de esta población a Colombia son desde Ipiales en Nariño y Los Patios en Norte de Santander, mientras que se registran como las zonas de tránsito y expulsión los municipios de Necoclí y Turbo en Antioquia.

- c. Asegurar que, en los acuerdos y protocolos de participación ciudadana, se incluya el acceso a la oferta de prevención y protección enfocada en brindar garantías de seguridad para la sociedad civil que se vincule a los diferentes procesos de diálogos y conversaciones de paz.
- d. Avanzar en acuerdos de ceses al fuego multilaterales que pongan en el centro el respeto y la protección de la población civil; que faciliten el ingreso de la institucionalidad encargada de la atención humanitaria y de la implementación del Acuerdo Final de Paz; y que contribuyan a consolidar la confianza y credibilidad en los procesos de diálogos de paz.
- e. Diseñar una estrategia de acercamiento y coordinación con las nuevas autoridades del nivel departamental y municipal, así como una estrategia de comunicación dirigida a la ciudadanía para dar a conocer el funcionamiento, avances, acciones programadas y retos de los procesos de Paz Total.
- f. Proponer la señalización de zonas contaminadas por MAP, MUSE y TE, así como avanzar en acuerdos que garanticen la seguridad de organizaciones de desminado humanitario para el desarrollo de intervenciones de limpieza, asistencia integral a víctimas y educación en el riesgo de minas.
- g. Evaluar a medio término el programa Misiones Paz y de las iniciativas humanitarias derivadas de los diálogos de paz y Espacios de Conversación Sociojurídica para identificar logros, desafíos y oportunidades de mejora. Lo anterior, permitirá orientar la toma de decisiones, promover mayor capacidad de coordinación institucional y adoptar medidas de prevención, mitigación y atención de las crisis humanitarias.
- h. En coordinación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, acordar la implementación de acciones para avanzar en la búsqueda de víctimas de desaparición forzada, con especial énfasis en Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.
- i. Proponer conceptos y recomendaciones, proyectos de ley, actos normativos o reformas que tengan como propósito asegurar los marcos jurídicos para facilitar los procesos de paz o desarticulación de todos los grupos armados, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y garantías de No repetición.
- j. Adelantar iniciativas encaminadas a la creación de leyes o marcos legales que establezcan un mecanismo para el cierre de los procesos adelantados en el marco de Justicia y Paz que brinde seguridad jurídica y garantice los derechos de las víctimas en esa jurisdicción.
- k. Reforzar la coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional para consolidar un accionar armónico en los diferentes procesos, mecanismos y acciones vinculados a los GA.

9.2. Al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de la Igualdad y Equidad

En coordinación con la OACP, habilitar y activar un mecanismo de coordinación institucional que garantice la incorporación de la Resolución 1325 del 2000 y la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en las mesas de diálogos de paz y Espacios de Conversación Sociojurídica. Lo anterior, incluyendo las propuestas que hicieron las mujeres en el eje “Mujeres como guardianas de paz y participación en negociaciones”, en el marco de la construcción del Plan de Acción Nacional 1325/00.

9.3. Al Ministerio de Defensa Nacional

Continuar desarrollando estrategias que permitan sostener la presencia de la fuerza pública para garantizar la seguridad y la protección de la población civil, especialmente en aquellos territorios referenciados como escenarios de enfrentamientos entre GA.

Reforzar la coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz a fin de consolidar un accionar armónico en los diferentes procesos, mecanismos y acciones vinculados a los GA.

9.4. Al Ministerio de la Igualdad y Equidad, al Ministerio de Defensa Nacional y al Departamento Nacional de Planeación

En articulación con las autoridades locales, impulsar la incorporación de las propuestas de la fase participativa de construcción del Plan de Acción Nacional 1325/00 en los Planes Municipales y Departamentales de Desarrollo 2024-2027 y en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, contribuyendo a garantizar el derecho a la paz y la seguridad de las mujeres.

9.5. Ministerio de Justicia y el Derecho

Plantear iniciativas o modificaciones normativas para la instalación de un sistema integrado de justicia transicional que evite contradicciones entre mecanismos, aporte a la investigación de violencias masivas y promueva la transferencia de conocimientos y métodos de la justicia transicional a la justicia ordinaria.

9.6. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el marco del Sistema Nacional de reforma Agraria y Desarrollo Rural, generar una única estrategia de comunicación entre las entidades con competencia en la Reforma Rural Integral, las comunidades, las autoridades civiles y étnicas, que transmita con claridad los avances de las políticas y programas, los escenarios de participación ciudadana y las rutas de acceso a la oferta institucional disponible en cada territorio, así como los canales para reportar alertas que se generen en el marco de la veeduría ciudadana a las acciones y recursos.

9.7. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio

Desarrollar estrategias que permitan implementar a corto plazo los proyectos productivos y de sustitución en Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, de tal forma que se ponga en marcha este eje de la política de drogas y se recupere la confianza de la población cultivadora en la institucionalidad en general.

9.8. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

En el marco de la CIPRUNNA¹¹⁰, garantizar que las estrategias de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte grupos armados, fortalezcan la coordinación con los entes territoriales y la sociedad civil, promuevan el reconocimiento de menores de edad como sujetos de derechos y transformen los patrones culturales de normalización de esta afectación.

9.9. Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Generar y coordinar alianzas con otras entidades públicas e instituciones educativas para realizar programas de formación que fortalezcan las habilidades de las personas privadas de la libertad que han sido actores del conflicto armado, generando espacios de tolerancia, reconciliación y un aporte integral a la construcción de paz.

9.10. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Fiscalía General de la Nación

En el marco del Sistema Integrado de Justicia Transicional compartir los logros y los aprendizajes de Justicia y Paz, de la Jurisdicción Especial para la Paz y de la justicia ordinaria que conoce casos

¹¹⁰ Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

relacionados con el conflicto armado. Esto, con el objetivo de superar la impunidad, coordinar la gestión de la información y agilizar procesos futuros de justicia transicional.

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL INFORME

ACSN - Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada
AGC - Autodefensas Gaitanistas de Colombia.
Agenda MPS - Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.
AICMA - Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ANT - Agencia Nacional de Tierras.
ART - Agencia de Renovación del Territorio.
CFBTN - Cese al Fuego Bilateral, Temporal de carácter Nacional
CFBTNT - Cese al Fuego Bilateral, Temporal de carácter Nacional con Impacto Territorial ()
CIPRUNNA - Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.
CNP - Comité Nacional de Participación
CPEM - Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
DIH - Derecho Internacional Humanitario.
EAOCAI - Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto.
ELN - Ejército de Liberación Nacional.
ECSJ - Espacios de Conversación Sociojurídica
GA – Grupos Armados.
ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
INPEC - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
JAC - Juntas de Acción Comunal.
JyP - Justicia y Paz
JEP - Jurisdicción Especial para la Paz.
LGBTIQ+ - Lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales y queer.
MAP - Minas Antipersonal.
MAPP/OEA - Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos.
MDP– Mesa de Diálogo de Paz.
MGCI - Mesa de Género de la Cooperación Internacional
MUSE - Municiones Usadas Sin Explotar.
MVMV - Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación
NNA - Niños, niñas y adolescentes.
OEA – Organización de los Estados Americanos.
OACP - Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
OCAD Paz - Órgano Colegiado de Administración y Decisión.
ONIC- Organización Nacional Indígena de Colombia
PAN 1325/00- Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
PBC - Pasta Base de Coca.
PDET - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
PNIS - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.
PNN - Parques Nacionales Naturales.
PPL - Personas Privadas de la Libertad.
RRI – Reforma Rural Integral.
SG/OEA –Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
TE - Trampas Explosivas.

UARIV - Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas.
UBPD - Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas.