

## **TRIGÉSIMO SEGUNDO 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 Americanos<sup>1</sup>, 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 del 2021. Durante este período, debido a las restricciones de movilidad dispuestas por las autoridades gubernamentales para la contención de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, la Misión adaptó su esquema de monitoreo y acompañamiento, incorporando medios remotos<sup>2</sup> junto con actividades presenciales, cuando fue posible.

En este tiempo, y gracias a la confianza construida con actores del territorio colombiano, se llevaron a cabo 5.197 labores de monitoreo y acompañamiento (2.730 no presenciales y 2.467 presenciales), en 696 centros poblados ubicados en 188 municipios de 29 departamentos. Los centros poblados en los que se desarrollaron estas labores incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios.

Debido a su naturaleza y extensión, la Secretaría General de la OEA (SG/OEA) condensa en este informe las principales dinámicas identificadas por la Misión durante el semestre referido. Además de este informe, de manera regular y en articulación con las entidades del Estado, la MAPP/OEA genera y entrega análisis a profundidad de los temas propios del mandato y/o los territorios cubiertos, incluyendo recomendaciones específicas para atender las situaciones identificadas y aportar a la construcción de paz.

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 clave en la construcción de paz en Colombia. La SG/OEA agradece a los Estados miembros y observadores, especialmente a los que integran el Fondo Canasta —Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia— quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión. Asimismo, a Noruega y Suiza cuyas contribuciones fortalecen el trabajo de la Misión en ejes fundamentales como la participación y diálogo. Por último, destacamos a Alemania con la asignación de cuatro profesionales y de Suiza con dos especialistas bajo la modalidad de personal asociado (secondments)<sup>3</sup>, lo cual constituye un enorme aporte de talento humano a la Misión.

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

El pasado 13 de octubre, el Gobierno colombiano y la Secretaría General de la OEA convinieron extender por tres años más el Mandato de la MAPP/OEA, a través del Octavo Protocolo Adicional al Convenio inicial. Este Protocolo, ratifica las funciones que se vienen desempeñando, y las amplía al apoyo a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Realizado a través de videoconferencias, comunicaciones telefónicas, correos electrónicos, entre otros. Manteniendo comunicación fluida con liderazgos comunitarios, con representantes de la sociedad civil y con las instituciones locales. Esto ha permitido tener información oportuna y en tiempo real de los temas relacionados con el mandato de la MAPP/OEA.

<sup>3</sup> A través de esta modalidad se comisiona un profesional de su nacionalidad para que desempeñen funciones durante un tiempo determinado.

<sup>4</sup> Disponible para consulta en la página web de la MAPP/OEA: <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2021/10/Digitalizacion2021-10-28-075836.pdf>

La extensión del mandato hasta el 25 de enero de 2025 es un hecho que reafirma la confianza generada entre la Misión, las autoridades estatales, los países donantes y las comunidades de las zonas más afectadas por las dinámicas del conflicto armado, la criminalidad y la inequidad. Esta confianza se expresa por medio de las constantes solicitudes de acompañamiento a iniciativas y de apoyo frente a escenarios de alta complejidad, con el fin de advertir desafíos, visibilizar avances y acercar a las comunidades con las autoridades competentes.

La Misión asume esta responsabilidad con respeto y solidaridad. También, con la decidida voluntad de acompañar los esfuerzos de Colombia para encontrar la paz completa, con un compromiso renovado, con la convicción de un mandato útil, y con capacidad de incidencia; tal y como se concluyó en la evaluación externa de 2021 solicitada por los miembros del Fondo Canasta<sup>5</sup>. Aún en momentos críticos y de incertidumbre frente a la pandemia, la Misión asumió su deber de mantenerse en los territorios respetando las medidas de bioseguridad adoptadas por el Gobierno nacional y los gobiernos locales. El personal que integra la MAPP/OEA continuó cercano a las comunidades y a la institucionalidad, demostrando su capacidad de adaptación y dejando importantes aprendizajes en la manera de implementar el mandato frente a momentos de adversidad.

En el presente informe, la SG/OEA advierte distintos retos y amenazas en la agenda de paz, entre ellos: los graves impactos del actuar de grupos armados ilegales (GAI) sobre la población civil y agentes del Estado, especialmente sobre autoridades y comunidades étnicas, mujeres, niños, niñas y adolescentes, líderes y líderes sociales, personas en proceso de reincorporación y población migrante; así como la persistencia de dinámicas ligadas a la narcoactividad y escenarios de conflictividad social.

De igual manera, la SG/OEA reconoce la experiencia y esfuerzos vertidos en la búsqueda y consolidación de la paz, de los que la Misión ha sido testigo en los últimos 18 años. Continuar con el cumplimiento de lo acordado es imperativo para generar transformaciones, por ello, la implementación del Acuerdo Final, como un soporte amplio y preciso en este campo, representa una oportunidad para abordar los factores estructurales de la violencia y el conflicto armado, bajo los principios de integralidad, progresividad y buena fe.

A 5 años de su implementación, conmemorados en el segundo semestre de 2021, la SG/OEA destaca la configuración de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Este instrumento de concertación, planeación y ejecución sostenible para las 16 regiones con mayores niveles de afectación por el conflicto armado es reconocido por autoridades y actores locales como el medio para mejorar, a corto, mediano y largo plazo, el acceso a bienes y servicios para el goce efectivo de derechos. Así mismo, la implementación de los PDET viene aportando buenas prácticas cuyo aprovechamiento puede fortalecer la implementación de otras políticas y dar respuestas para afrontar los retos y desafíos actuales. La SG/OEA invita a capitalizar el valor de los éxitos y acciones que han tenido un impacto positivo en el bienestar de las comunidades.

El actual gobierno ha trazado derroteros bajo la política de Paz con Legalidad y estrategias como Zonas Futuro, que buscan avanzar en la implementación del Acuerdo Final. En este caso, por ejemplo, la focalización de la intervención interinstitucional y la asignación de recursos en Zonas Futuro ha permitido acelerar la implementación de los PDET, y con ello generar cambios que permiten reducir las brechas de desigualdad. De igual forma, desde el inicio de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) se han sustituido voluntariamente 45.810 hectáreas de hoja de coca<sup>6</sup>, y en paralelo, se ha avanzado en el diseño e implementación de nuevos modelos de sustitución voluntaria<sup>7</sup>. En cuanto al desminado, a noviembre de 2021, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), 194 municipios fueron

---

<sup>5</sup> En su informe final de exposición de resultados frente a la evaluación externa realizada a la Misión el grupo Just Governance Group señala que “El valor que agrega la MAPP/OEA al Proceso de Paz en Colombia, es algo que ninguna otra organización multilateral puede hacer en el país. Con base en el mandato institucional, y en su presencia territorial, la Misión monitorea las dinámicas sociales y de conflictividad en distintos lugares. De una manera tal, que genera confianza y credibilidad entre todos los actores. Esto le permite a la MAPP/OEA promover y/o apoyar la protección de individuos y comunidades en riesgo, y fomentar la participación ciudadana en diálogos y procesos de construcción de paz, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales”

<sup>6</sup> Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. “Informe de Resultados de Paz con Legalidad. Enero 2022”. Disponible en: <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/>

<sup>7</sup> Como: Formalizar para Sustituir, Territorios para la Conservación, Sustitución con Legalidad y Hecho a la Medida.

declarados como libres de sospecha de minas antipersonal, lo que representa un avance en la meta de 200 municipios establecida para agosto de 2022.

En el marco de las funciones recién incorporadas al mandato de la MAPP/OEA, el monitoreo y apoyo al componente de reincorporación en el marco del Acuerdo Final, se observan esfuerzos para alcanzar la estabilización socioeconómica de las Personas en Proceso de Reincorporación (PPR) y avances en el diseño del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, así como la articulación de mecanismos tendientes a garantizar la seguridad de quienes depusieron las armas. Sin embargo, la SG/OEA advierte desafíos complejos para hacer efectivas las garantías de seguridad de aquellos firmantes del Acuerdo y de sus familias, sobre todo de quienes después de un tiempo se han dispersado para adelantar su proceso de reincorporación en distintas partes del país. Estos afrontan distintas violencias como homicidios, amenazas y estigmatizaciones.

El segundo semestre de 2021 ha sido de gran relevancia en términos democráticos para Colombia. Se reactivó el proceso para crear las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP), se celebraron, por primera vez, las elecciones de los Consejos Municipales de Juventud (CMJ) y se llevaron a cabo ejercicios autónomos de elección democrática de la sociedad civil, como la renovación de las Juntas de Acción Comunal (JAC), la Instancia Especial de Mujeres de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.

En la SG/OEA existe un compromiso absoluto con las juventudes del hemisferio. En este sentido, agradece al presidente Iván Duque la invitación extendida a la Organización para acompañar el ejercicio inédito de las elecciones a los Consejos Municipales de Juventud, celebradas en el mes de diciembre de 2021, las cuales demostraron las aspiraciones ciudadanas y políticas de este sector. En el marco de este acompañamiento, la SG/OEA pudo constatar que este ejercicio suma al fortalecimiento de la democracia, genera confianza y apertura en la estructura institucional y social, y se convierte en un referente para el hemisferio que será necesario sistematizar y poner a disposición del resto de países miembros.

En este contexto la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, también acompañó los procesos de renovación de las Mesas de Participación de Víctimas, las JAC y la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI, como espacios clave para la participación ciudadana en la construcción de paz; y, en coordinación con una red de aliados de la sociedad civil, llamado “Colaborianza”, se impulsó una estrategia de acompañamiento a las candidaturas a las CTEP en aspectos como la incidencia política, pedagogía y comunicación, formación de candidaturas y garantías de seguridad. Entre las distintas acciones se destaca un esquema de formación a candidatas en alianza con la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM/OEA).

Para las elecciones legislativas del 13 de marzo, la Misión adelantó acciones de monitoreo en las zonas rurales de las CTEP, en donde se instalaron nuevos puestos de votación, adicionalmente continúa avanzando en la identificación de hallazgos en el monitoreo, destacando preocupaciones que siguen emergiendo en este proceso electoral inédito y que puedan necesitar a futuro una revisión del acto legislativo, su reglamentación e implementación para poder cumplir a cabalidad con los propósitos de las CTEP. Teniendo en cuenta el calendario electoral venidero, la SG/OEA exhorta a las autoridades competentes a redoblar esfuerzos para garantizar las condiciones propicias para la participación ciudadana, asimismo hace un firme llamado a todos los actores y sectores involucrados a evitar la estigmatización, a promover el debate respetuoso de ideas, y acatar las reglas de juego vigentes.

Así como la agenda de construcción de paz en Colombia registra avances, distintos desafíos y amenazas persisten, particularmente relacionados con las condiciones de seguridad en los territorios. En ese sentido, la SG/OEA identifica una alta actividad armada del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de los grupos disidentes de las FARC-EP, así como la reconfiguración interna de otros GAI ante la muerte o judicialización de importantes jefes<sup>8</sup>. El incremento de esta actividad tiene graves impactos sobre la población civil en territorios como el Bajo Cauca, Catatumbo, Sur de

---

<sup>8</sup> Como alias “Romaña” para las disidencias y “Otoniel” para las AGC/Clan del Golfo.

Bolívar, Sur de Córdoba, los ejes de los ríos Atrato, Baudó y San Juan en Chocó; y departamentos como Arauca, Cauca, Caquetá, Meta, Guaviare, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca.

En estos territorios se ha observado que persisten actos de violencia como amenazas, desplazamientos, atentados en contra de la integridad física, extorsiones, homicidios –tanto selectivos como colectivos- de miembros comunitarios, líderes, lideresas y autoridades; asimismo, el control social impuesto a través de medidas coercitivas, como el empleo de artefactos explosivos, que impactan la movilidad humana, la convivencia social y el medio ambiente. La vinculación y reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes (NNA) y jóvenes continúa afectando de manera particular a miembros de pueblos étnicos y población migrante.

La SG/OEA advierte con preocupación el incremento de hechos que se interpretan como *justicia de facto* en estos territorios por parte de Grupos Armados Ilegales (GAI), a la par que se registran graves acciones que entorpecen las funciones de los operadores de la justicia formal, y de otros agentes estatales, así como de los mecanismos del Derecho Propio que configuran la Jurisdicción Especial Indígena.

La SG/OEA reitera su posición de que es necesario que la guerrilla del ELN dé señales claras y concretas de sus intenciones de paz, lo que involucra necesariamente la liberación de todas las personas secuestradas y el cese del secuestro, las afectaciones a la población civil y atentados contra la infraestructura que producen enormes impactos ambientales, entre otros. A su vez, considera importante mantener abiertas las vías de diálogo que pueda eventualmente acercar posiciones y retomar las conversaciones de paz. La SG/OEA reafirma su voluntad de contribuir a este proceso que conduzca a lograr la ansiada paz completa en el país.

El ejercicio a la protesta social legítima y pacífica constituye una oportunidad para todos los actores porque fortalece el camino del diálogo, el entendimiento y la construcción de acuerdos. Si bien las protestas sociales masivas han disminuido en su intensidad, aún se mantienen expresiones de descontento que continúan reivindicando el cumplimiento de acuerdos pactados, así como la exigencia de aprobación de otras demandas. Frente a esto, el Gobierno nacional señala el avance de una apertura institucional que condujo a la presentación de reformas a la Policía Nacional para fortalecer su carácter civil, así como la apertura de espacios de participación para la población juvenil, como se describió anteriormente.

Ante los esfuerzos para la reactivación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), en enero del presente año la Corte Constitucional emitió un fallo en la que ordena a las autoridades responsables del trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del PECIG, que adelanten un proceso de consulta previa con las comunidades étnicas que tienen presencia en cada uno los 6 núcleos de operación definidos para la modificación del PMA, que abarcan un total de 104 municipios en 14 departamentos. Este fallo impone relevantes desafíos a corto plazo para las autoridades, y marca el imperativo de privilegiar el diálogo con todos los actores involucrados en la búsqueda de soluciones.

Las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y garantías de No Repetición (SIVJRNR) han consolidado acciones complementarias sobre asuntos estratégicos que permiten afianzar un trabajo coordinado en los territorios. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) alcanzó un despliegue territorial relevante, que le permitió profundizar el relacionamiento, reconocimiento y comprensión de familias buscadoras y expresiones de la sociedad civil, para establecer los lineamientos de búsqueda en los territorios. Por su parte, la CEV ha adelantado un trabajo destacado para la consolidación de su Informe Final, con el fin de generar dinámicas en el marco del debate democrático que impulsen acciones transformadoras dirigidas hacia la reconciliación y la convivencia, sin que constituya un instrumento de polarización en medio del panorama político electoral y favoreciendo a la dignificación de las víctimas.

La SG/OEA, a través de la Misión, renueva su disposición para apoyar las acciones del Sistema, y de distintos actores comunitarios para acceder a este mecanismo de justicia transicional, tal y como se materializó en este periodo con la entrega de ocho informes a la JEP por parte de distintos colectivos y asociaciones de víctimas en el marco de una estrategia para fortalecer las

capacidades de esta población en su acceso a los distintos mecanismos de justicia, con el apoyo del Gobierno de Alemania.

También reitera el compromiso de la Misión para continuar apoyando a la institucionalidad colombiana con aportes de análisis y recomendaciones centrales para la construcción de paz; así como su acompañamiento en los territorios propiciando espacios de inclusión, escucha activa, participación y diálogo para avanzar hacia la paz y fortalecer la democracia. Además, encuentra pertinente alentar a quienes sean elegidos a ocupar cargos públicos, a priorizar la agenda de construcción de paz y a conocer las distintas acciones en curso para apropiarse de los logros y de los aprendizajes acumulados.

## **2. CONDICIONES DE SEGURIDAD**

El hallazgo de tendencias respecto al modo de operar, relacionamiento o perfil de los Grupos Armados Ilegales<sup>9</sup> (GAI) es difícil de identificar por las diferentes dinámicas en torno a las condiciones de seguridad en los territorios. A pesar de los esfuerzos del Estado colombiano por transformarlas, en algunas zonas existen percepciones negativas sobre la situación de seguridad. Persisten graves vulneraciones en contra de la población civil en regiones como el Catatumbo, la frontera con Venezuela en Norte de Santander y Arauca, el Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, el Bajo Cauca antioqueño, los ejes de los ríos Atrato, Baudó y San Juan en Chocó y departamentos como Cauca, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca,

El ELN y los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP son los de mayor actividad bélica, especialmente en aquellos territorios que ofrecen ventajas para la maximización de recursos económicos provenientes de economías legales e ilegales. Si bien este parece ser el principal interés, en su gran mayoría intentan sostener una plataforma político-ideológica con la que buscan legitimar su existencia y accionar.

Los enfrentamientos entre los GAI por el control territorial, la intensificación de acciones de control social, así como las acciones bélicas en contra de la fuerza pública se han extendido de centros poblados rurales a cabeceras municipales, incluso a capitales departamentales, como ocurrió en Cúcuta, Norte de Santander<sup>10</sup>. Por otra parte, en algunas regiones donde opera la narcoactividad, los GAI coaccionan a las comunidades para obstaculizar la acción de la fuerza pública o la justicia, impidiendo las capturas de sus integrantes, los decomisos de material bélico e insumos para el procesamiento de alcaloides y la presencia de la institucionalidad estatal.

La fuerza pública desarrolló estrategias para robustecer o reorganizar su presencia en territorios como Cauca, Nariño y Norte de Santander. No obstante, esos esfuerzos son percibidos como insuficientes por algunos sectores de la población civil, que consideran que su presencia no siempre contribuye a la mejora de las condiciones de seguridad, o que las tropas no cuentan con las herramientas y capacidades necesarias para desarrollar acciones de control territorial permanente y de desarticulación de los GAI.

Importantes jefes de los GAI han sido neutralizados por la fuerza pública o afectados por disputas al interior o contra otros GAI. Tal es el caso del ELN en Chocó, de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP en Meta y Guaviare, y de las AGC/Clan del Golfo, cuyo máximo cabecilla, Dairo Antonio Úsuga alias “Otoniel”, se encuentra a disposición de las autoridades judiciales. Igualmente, se conocieron noticias sobre la muerte en Venezuela de alias “El Paisa” y alias “Romaña”, mandos importantes del grupo denominado “Segunda Marquetalia”.

### **2.1 Presencia y accionar de grupos armados ilegales**

El ELN concentró gran parte de sus acciones en Arauca y la región del Catatumbo a través de amenazas, homicidios, hostigamientos y atentados a la fuerza pública, la imposición de restricciones al ingreso y ejercicio de funciones de instituciones del Estado y de organismos de

---

<sup>9</sup> En el presente informe se hará referencia a los grupos armados ilegales (GAI) con las siguientes denominaciones que combinan decisiones gubernamentales y la forma como son reconocidos en los territorios: Ejército de Liberación Nacional (ELN), Grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, Ejército Popular de Liberación o Los Pelusos (EPL/Pelusos), Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo (AGC/Clan del Golfo), Bloque Virgilio Peralta Arenas o Los Caparros.

<sup>10</sup> El 14 de diciembre de 2021 detonaron dos artefactos explosivos en inmediaciones del aeropuerto de la ciudad de Cúcuta. El hecho provocó la muerte de dos integrantes de la Policía Nacional y de uno de los presuntos responsables del hecho.

cooperación internacional<sup>11</sup> y acciones de visibilización<sup>12</sup>. Aunque en estas regiones su influencia no es hegemónica debido a la presencia de otros GAI, logra ejercer control sobre algunos territorios, sectores de la población e intervención en economías lícitas e ilícitas.

Posterior a la dejación de armas por parte de las FARC-EP, el ELN adelantó un proceso de expansión en algunos territorios, viéndose limitado recientemente. Por ejemplo, en regiones como el Atrato en Chocó o el cañón del río Micay en Cauca, luego de confrontaciones armadas con las AGC/Clan del Golfo y los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, todas con graves impactos sobre la población civil, el ELN ha perdido zonas<sup>13</sup> en las que había logrado aumentar su influencia a partir de 2018.

No obstante, el ELN conserva importante presencia en territorios en los que mantiene disputas o incrementa tensiones con las AGC/Clan del Golfo, como sucede en los ejes de los ríos Baudó y San Juan en Chocó, el Área Metropolitana de Cúcuta en Norte de Santander y el Bajo Cauca en Antioquia. Con los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP se identifican dinámicas similares en términos de disputas armadas en el departamento de Arauca<sup>14</sup> y en algunos municipios del Valle del Cauca y del sur de Bolívar; así como el incremento de tensiones en la región del Catatumbo.

Los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP son percibidos como un fenómeno heterogéneo que, en su conjunto, tiene mayores niveles de hostilidad hacia la población civil y la fuerza pública. Algunas facciones se agrupan bajo órganos de articulación, sin que se haya consolidado una sola línea de mando; el caso de mayor relevancia es el Comando Coordinador de Occidente que avanzó en su posicionamiento en las regiones de Sanquianga y Cordillera en Nariño<sup>15</sup>; mientras en la región del Cañón del Micay en Cauca, se articuló con las “Columnas Móviles Dagoberto Ramos” y “Jaime Martínez” para apoyar militar y operativamente al “Frente Carlos Patiño” en su confrontación con el ELN.

Los enfrentamientos entre sus propias facciones generaron homicidios, desplazamientos forzados y confinamientos, especialmente en Nariño y Putumayo. En Nariño<sup>16</sup>, las disputas en la Costa Pacífica parecen concentrarse en el interés del “Frente Óliver Sinisterra” y del “Bloque Occidental Alfonso Cano” por detener el avance del “Frente 30” desde la región del Sanquianga hacia el Telembí. En Putumayo, estarían relacionadas con la intención del “Frente 1° Carolina Ramírez” de posicionarse en zonas de influencia de los “Comandos de la Frontera-Ejército Bolivariano” para controlar rutas de actividades ilegales hacia Brasil, Perú y Ecuador.

La “Segunda Marquetalia” ha establecido acuerdos con GAI con presencia consolidada en los territorios, como sucedió en Putumayo con los “Comandos de la Frontera-Ejército Bolivariano” o en la Costa Pacífica nariñense con el “Bloque Occidental Alfonso Cano”, sin que ello implique la subordinación completa de estas facciones a esa línea. Sin embargo, continúa siendo percibida como un GAI cuyo centro de mando no se encuentra en territorio colombiano y que, además, fue debilitada por las muertes de alias “Romaña” y “El Paisa” en diciembre de 2021.

En regiones como el Catatumbo, en las que se presentan tensiones, mas no confrontaciones armadas directas con otros GAI, y en departamentos como Meta, Guaviare y el norte del Caquetá, en donde no se identifica la presencia de otros actores que les disputen su influencia, estas disidencias sostuvieron altos niveles de hostilidad hacia la fuerza pública por medio de ataques y hostigamientos en contra de sus integrantes e instalaciones. Además, a algunas instituciones del Estado se les restringe su presencia en los territorios y la población civil es víctima de amenazas, homicidios y el

---

<sup>11</sup> Continuaron presentándose retenciones, interrogatorios y hurto de vehículos que prestaban su servicio o eran de propiedad de instituciones del Estado, cooperación internacional, empresas privadas y transportadores particulares.

<sup>12</sup> Instalación de pasacalles, afiches y banderas en centros poblados rurales y, en algunos casos, en cabeceras municipales como ocurrió en El Tarra, Norte de Santander; en el área urbana de Convención, hizo presencia física un grupo de aproximadamente 15 hombres armados y uniformados quienes se tomaron fotos que luego visibilizaron en un calendario del año 2022.

<sup>13</sup> Como la región del Sur de Bolívar y el río San Juan en Chocó.

<sup>14</sup> En los primeros días del mes de enero de 2022, se presentaron una serie de homicidios en distintas zonas rurales del departamento, cometidos por el ELN contra personas que, a su juicio integraban o cooperaban con el GAOR 10 de las FARC.

<sup>15</sup> A través del “Frente 30” y la “Columna Móvil Urias Rondón”.

<sup>16</sup> Municipios de Roberto Payán y Magüí Payán

establecimiento de regulaciones y sanciones en contra de jóvenes consumidores de drogas ilícitas o personas con orientación sexual e identidad de género diversa<sup>17</sup>.

Las AGC/Clan del Golfo lograron posicionarse frente al ELN en la región del río Baudó y disputarle el control sobre el río San Juan en Chocó, así como mantener la confrontación en el Área Metropolitana de Cúcuta contra ese mismo grupo. En idéntica lógica, parecía posicionarse en la Costa Pacífica nariñense y en el norte de Antioquia contra una facción de los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP, así como en el Bajo Cauca, aprovechando el debilitamiento de “Los Caparros”. Sin embargo, dado que desde octubre de 2021 su máximo cabecilla alias “Otoniel” se encuentra en proceso de judicialización, se han generado reacomodos en torno a la definición de nuevos liderazgos, lo que su vez que está causando temor en la población civil por el desarrollo de ejercicios de control social, amenazas y homicidios, particularmente en el sur de Córdoba.

Aunque el Ejército Popular de Liberación (EPL) o Los Pelusos y el “Bloque Virgilio Peralta Arenas” o “Los Caparros” continúan en un proceso de debilitamiento, sus reductos generaron afectaciones a la población civil. El EPL/Los Pelusos han realizado en el Catatumbo<sup>18</sup> secuestros extorsivos, instalación de retenes ilegales y acciones de visibilización, estas últimas directamente relacionadas con el aniversario de su fundación en diciembre. En cuanto a Los Caparros, fueron objeto de persecución en zonas rurales del Bajo Cauca<sup>19</sup>, no sólo por parte de la fuerza pública, sino de las AGC/Clan del Golfo, por lo que la población civil teme posibles enfrentamientos.

En regiones como el Catatumbo y la Costa Pacífica caucana se ha hecho referencia a la circulación de personas de otras nacionalidades que estarían ejerciendo el rol de emisarios de carteles u organizaciones criminales dedicadas a la cadena del narcotráfico, principalmente en las fases de comercialización y exportación de cocaína.

## **2.2 Afectaciones en contra de la población civil<sup>20</sup>**

Bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) realizó, en el segundo semestre del año, 27 sesiones de seguimiento<sup>21</sup> a las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo para mitigar los potenciales escenarios de riesgo a la seguridad de la población civil o atender las vulneraciones materializadas.

En las regiones del Pacífico Nariñense, Sur de Bolívar y San Juan en el Chocó, y en los municipios de Ituango, Antioquia; Argelia, Cauca y Buenaventura, Valle del Cauca, una de las principales tendencias fue la ocurrencia de desplazamientos forzados masivos de comunidades a causa de las confrontaciones armadas entre diferentes GAI o por combates con la fuerza pública. En algunas de estas zonas, la población civil retornó a sus viviendas sin contar con plenas condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad contemplados en la normativa colombiana.

Ahora bien, cuando el desplazamiento forzado masivo generó gran visibilidad<sup>22</sup>, los GAI optaron por confinar a las comunidades que no se desplazaron, para limitar la respuesta rápida del Estado y evitar su ingreso a zonas donde resguardan recursos económicos o que constituyen sus rutas de movilidad.

En los departamentos de Arauca, Meta, Cauca, Valle del Cauca y en la región de Catatumbo, los GAI atacaron a la fuerza pública generando daños colaterales a bienes privados como viviendas o vehículos de residentes cercanos a las estaciones de policía o bases militares. Las personas dedicadas al comercio también vieron impactadas sus actividades por dicha dinámica y, al mismo tiempo, fueron

<sup>17</sup> Como ocurre en los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama en Norte de Santander.

<sup>18</sup> Municipios de Cúcuta, El Zulia, Hacarí, La Playa de Belén y Ocaña, Norte de Santander.

<sup>19</sup> Específicamente el centro poblado de Cuturú, municipio de Caucasia, Antioquia.

<sup>20</sup> LA MAPP/OEA entiende por afectaciones las acciones, hechos o conductas violentas o irregulares perpetradas en el marco y con ocasión del conflicto armado colombiano y las dinámicas de criminalidad.

<sup>21</sup> Ministerio del Interior, “Informe CIPRAT 2021. (Segundo Semestre) del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021”, entregado a la MAPP/OEA el 21 de diciembre de 2021, p.1

<sup>22</sup> Un ejemplo de esto ocurrió en agosto de 2021, producto de los enfrentamientos entre facciones de los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP en la región del Telembí en el departamento de Nariño, afectando a población afrodescendiente, principalmente.

objeto de extorsiones por parte de diversos GAI en las zonas donde confluyen o existen disputas territoriales.

Para las comunidades indígenas y afrodescendientes existe un riesgo diferencial por la vulneración de los GAI a su derecho a la defensa y protección de sus territorios colectivos. En este sentido, las restricciones a la movilidad, amenazas y homicidios contra sus autoridades y la violencia ejercida contra liderazgos y guardias indígenas vulneran su capacidad de prevención y contención de situaciones o hechos que amenace su integridad, desarrollo y acceso a recursos.

En las dinámicas de conflicto armado y criminalidad persisten los patrones de violencia basada en género (VBG), así como los contextos coercitivos contra las mujeres<sup>23</sup> que aumentan el riesgo extraordinario de género<sup>24</sup>, especialmente para aquellas que ejercen liderazgo. Esto se ha visto reflejado en la ocurrencia de amenazas, desplazamientos forzados, violencia sexual, presuntos feminicidios y trata de personas en municipios como Tibú, Norte de Santander; Cáceres y Tarazá, Antioquia y; Argelia y Corinto, Cauca; entre otros.

La confrontación armada en Tibú ha causado un incremento de la violencia contra las mujeres, profundizando la crisis del tejido social, con la ocurrencia de 10 presuntos feminicidios durante el 2021, que representan un aumento del 500% de la VBG respecto al año anterior<sup>25</sup>, aunado al desplazamiento forzado de 36 mujeres de las que tuvo conocimiento el Ministerio Público. Esto denota la regresividad en el derecho a una vida libre de violencias y el impacto colectivo sobre las mujeres y comunidades de la región. Las graves condiciones de seguridad para las mujeres y lideresas de este municipio se agudizan por la influencia de organizaciones criminales transnacionales, la debilidad de las rutas institucionales de atención y la ausencia de una respuesta diferencial de género en el departamento, como el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras (PIG-Mujeres).

### **2.2.1 Afectaciones a liderazgos sociales y representantes de las comunidades**

La aprobación del documento CONPES 4063 de 2021 Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social, representa la culminación de un ejercicio nacional y territorial de análisis y construcción conjunta entre el Gobierno nacional en todos sus niveles y los liderazgos sociales con el aporte de la cooperación internacional. Además, es una oportunidad para consolidar la respuesta unificada del Estado en la atención y mitigación de la violencia que atenta contra la vida, integridad y seguridad de los liderazgos sociales durante los próximos 5 años.

En el 2021, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional dispuso de 14 comisiones permanentes de personal de investigación en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Córdoba, Chocó, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y en la región del sur de Bolívar. En la línea de prevención, el Ministerio del Interior, a través de la CIPRAT, realizó 69 talleres de capacitación a Juntas de Acción Comunal (JAC) y desde diciembre de 2021 avanza en un diplomado para liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos sobre el sistema de prevención y alertas tempranas. Dichas acciones promueven el ejercicio de seguimiento ciudadano a las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo, fortalecen las capacidades de gestión de las personas líderes en los territorios y al mismo tiempo aportan al cumplimiento del Acuerdo Final.

A pesar de los esfuerzos institucionales, continúan las agresiones en contra de liderazgos sociales y sigue siendo un desafío la cuantificación oficial del fenómeno en razón a las diferentes metodologías, enfoques y criterios usados para su medición.

---

<sup>23</sup> Se refiere a la coacción y/o el constreñimiento ilegal que se refuerza por medio de las relaciones familiares e interpersonales, públicas y privadas, regidas por estereotipos de género que refuerzan la subordinación, discriminación y VBG.

<sup>24</sup> Según el Auto 098/2013 y sucesivos, la presunción de riesgo extraordinario de género debe aplicarse en los casos de amenazas a lideresas y defensoras. Esta presunción “a favor de las lideresas debe concretarse en que, en los eventos en que ellas acudan a las autoridades para solicitar protección, la autoridad competente debe partir de que la solicitante, en efecto, se encuentra en riesgo extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género”.

<sup>25</sup> Elaboración propia, según cifras oficiales del SIEDCO - Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

A cuatro años de la emisión del Decreto 660 del 2018, que estableció la Política Pública de Prevención, Protección para Líderes, Lideresas, Organizaciones y Comunidades, enmarcada en el Acuerdo Final y concebida como una herramienta para establecer medidas de protección integral en los territorios más afectados, continúa pendiente su implementación en las 24 comunidades priorizadas, a pesar del avance simultáneo de varios esfuerzos institucionales, como la expedición del Decreto 1138 de 2021 que fortalece el Plan de Acción Oportuna (PAO) con la creación de dos comités especializados – Comité Social y Comité operativo – y la Mesa interinstitucional de seguimiento a homicidios contra personas defensoras de derechos humanos.

La dinámica de vulneraciones a la vida cometidas contra liderazgos sociales es multicausal, no obstante, los contextos territoriales en los que ocurrieron la mayoría de los casos identificados comparten un factor común de riesgo: la existencia de disputas territoriales entre GAI por el control de zonas que representan un valor estratégico en términos económicos o logísticos. Esto sucede en los departamentos de Arauca, Antioquia, Cauca, Chocó, Putumayo y Valle del Cauca, en las regiones del sur de Bolívar y Catatumbo, y en el Área Metropolitana de Cúcuta. El ELN, las AGC/Clan del Golfo y los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP son señalados como los principales responsables de los homicidios en dichas zonas.

Los GAI también amenazan y coaccionan a los liderazgos para fortalecer su control social. En municipios de Antioquia, Cauca, Guaviare, Nariño y Putumayo, una de las prácticas de las facciones disidentes o residuales de las FARC-EP es la exigencia de carnetización<sup>26</sup> de la población civil. Incluso, los liderazgos sociales requieren de la autorización del GAI para salir de sus territorios a desarrollar diligencias personales o para asistir a espacios institucionales. Cuando regresan, en algunos casos los miembros del GAI decomisan sus celulares para verificar qué hicieron y con quién se comunicaron.

Entre otras afectaciones, el ejercicio de este tipo de violencia genera dos impactos sobre los liderazgos sociales. Por un lado, la vulneración a su autonomía, lo que en ocasiones les obliga a evitar visibilizarse en espacios de participación o a limitar su contacto con instituciones o personas externas a sus territorios para autoprotgerse. Por otro lado, la normalización del rol de los GAI como “autoridades” en los territorios. Esta situación llama la atención en el municipio de Tibú, Norte de Santander, en donde los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP han financiado la compra de alimentos para algunas familias rurales y la realización de obras comunitarias.

También fueron recurrentes las amenazas y, en menor medida, las extorsiones y atentados contra autoridades municipales, representantes del Ministerio Público y liderazgos políticos. En los departamentos de Arauca, Chocó<sup>27</sup> y Valle del Cauca, y en las regiones del Catatumbo, Pacífico Nariñense y Ariari en Meta, los GAI vulneraron a esta población a raíz de su rol en la visibilización de afectaciones a la seguridad de las comunidades; la negativa ante el pago de extorsiones; la estigmatización como responsables de la entrada de nuevos GAI al territorio, señalando su negligencia en el control territorial o presumiendo su permisividad para ello; y su acompañamiento en el desarrollo de diligencias judiciales que tienden a dismantelar conductas criminales.

### **2.2.2 Imposición de justicia de facto por parte de GAI**

Los GAI continúan extorsionando, principalmente a los sectores comercio, productivo y ganadero, siendo las disidencias de las FARC-EP y el ELN los grupos armados que más desarrollan este tipo de acciones<sup>28</sup>. Particularmente en el Guaviare, los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP citan a pobladores y contratistas de ONG que desarrollan proyectos comunitarios y los trasladan a zonas rurales para obtener información sobre los planes y los costos de ejecución, para tasar el cobro de la extorsión, que oscila entre el 5% y el 10% de la inversión total del proyecto.

---

<sup>26</sup> Los carnés no llevan logos asociados a ningún GAI, pero son de porte obligatorio e incluyen el nombre de la persona y la firma del dignatario o dignataria de la JAC, quienes son forzados a realizar este control.

<sup>27</sup> El ejercicio de violencias en contra de liderazgos sindicales y políticos, autoridades y exautoridades municipales y departamentales, directivas de centros educativos fue protagonizada particularmente por el grupo delincuencia “Los Mexicanos” en el área urbana de Quibdó. Mientras que en el resto de los municipios fueron las AGC/Clan del Golfo y el ELN quienes amenazaron o extorsionaron a personal de las Alcaldías en las regiones de Baudó y San Juan.

<sup>28</sup> También, delincuencia común vienen realizando esta práctica a través de llamadas extorsivas desde centros penitenciarios y carcelarios.

La segunda dinámica más recurrente es la imposición ilegal de normas de convivencia, notándose una mayor incidencia en Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. En estos lugares, los GAI regulan y sancionan actividades delictivas como el hurto y el consumo de drogas ilícitas, imponiendo castigos que llegan hasta el homicidio y ejerciendo mayor presión hacia la población migrante, quienes, en Putumayo, han sido víctima de desaparición forzada<sup>29</sup>, sin mayor esclarecimiento de los hechos.

En la región de Cordillera en Nariño los grupos residuales o disidentes de las FARC- EP impusieron la carnetización de la población en las áreas rurales, restringiendo la entrada a externos, como forma de control territorial. Además, en ese mismo departamento aumentaron las restricciones a la movilidad, especialmente en zonas rurales de Olaya Herrera en donde fueron constantes los enfrentamientos entre diversos GAI.

### **2.2.3 Afectaciones a población en proceso de reincorporación y sus familias**

La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación lidera la articulación de medidas de seguridad para las 12.843 Personas en Proceso de Reincorporación (PPR)<sup>30</sup> y sus familias. El Plan Estratégico de Seguridad y Protección constituye la hoja de ruta en esta materia y, a su vez, es un elemento diferenciador que focaliza la respuesta del Estado hacia la atención y mitigación del riesgo diferencial para este grupo poblacional.

El Gobierno nacional avanzó en la creación de la Estrategia de seguridad para mujeres excombatientes, la cual aterriza los 8 componentes del Plan Estratégico con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional en atención, articulación y gestión frente a las particularidades y riesgos diferenciales de las firmantes del Acuerdo Final. Entre las acciones adelantadas por la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Unidad Nacional de Protección (UNP) están la inclusión del enfoque de género en los análisis de riesgo que adelanta la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, y el desarrollo de un proceso formativo en género a escoltas<sup>31</sup>.

Sumado a ello, la CIPRAT adelantó 6 sesiones de seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo con énfasis en las PPR en los departamentos de Antioquia, Cauca, Huila, Nariño, Valle de Cauca y la región de los Llanos del Yará (entre Caquetá y Meta) en el segundo semestre de 2021<sup>32</sup>.

Sin embargo, estos avances institucionales no son suficientes frente a los riesgos de seguridad que sigue enfrentando la población excombatiente en el territorio nacional. En 2021, según el Cuerpo Élite de la Policía Nacional<sup>33</sup>, 64 PPR fueron víctimas de alguno de los siguientes delitos: homicidio, tentativa de homicidio y desaparición forzada. La reincorporación de excombatientes continúa desarrollándose en medio de fenómenos de violencia caracterizados por su heterogeneidad. En departamentos como Antioquia, Cauca, Cesar, Chocó, Guaviare, Nariño, Putumayo, y en la región del Sur de Bolívar, ocurrieron homicidios contra esta población, al igual que amenazas y desplazamientos forzados.

Uno de los principales factores de inseguridad está relacionado con la persistencia del accionar de GAI en los territorios donde habitan las PPR y sus familias. Si bien existe un riesgo mayor para aquellas personas que han decidido continuar su proceso de reincorporación por fuera de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) de manera individual o colectiva, la población concentrada en dichos espacios también es objeto de vulneraciones a la

---

<sup>29</sup> Se entiende la desaparición forzada en los términos establecido en el código penal colombiano, artículo 165, que establece: "El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley (...)"

<sup>30</sup> Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, "Informe de gestión Avanza la reincorporación, agosto 7 de 2018-diciembre 31 de 2021", (CPEC, 2022), <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>

<sup>31</sup> Información socializada por la Consejería de Estabilización y Consolidación a la MAPP/OEA en reunión de trabajo sostenida el 29 de octubre de 2021.

<sup>32</sup> Ministerio del Interior, "Informe CIPRAT 2021. (Segundo Semestre) del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021", entregado a la MAPP/OEA el 21 de diciembre de 2021, p. 4-6.

<sup>33</sup> Policía Nacional, "Boletín semanal 07 de 2022: Hechos de afectación contra líderes defensores de DDHH, personas en reincorporación FARC y familiares", (Policía Nacional, 2022).

seguridad. En noviembre, presuntos integrantes del grupo residual o disidente de las FARC-EP Jorge Briceño incineraron vehículos de los esquemas de protección individual y colectiva del AETCR Yari de La Macarena, Meta. Este riesgo inminente fue gestionado por el Gobierno nacional, articulado con los liderazgos de PPR y acompañado por la Defensoría del Pueblo, la MAPP/OEA y Naciones Unidas, acelerando el traslado de la población hacia el municipio de El Doncello, Caquetá<sup>34</sup>.

Los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP son presuntamente responsables de la mayoría de las afectaciones a la vida e integridad ocurridas en Cauca, Guaviare, Meta y Putumayo; mientras que, en Antioquia, Chocó y sur de Bolívar están involucrados el ELN y las AGC/Clan del Golfo. Los perfiles de las víctimas van desde liderazgos de la reincorporación hasta participantes de la ruta que no ejercen ningún rol político ni representativo en dicho proceso.

Al analizar las dinámicas de vulneración contra las mujeres excombatientes, las cifras oficiales<sup>35</sup> denotan que ellas no han sido las principales víctimas de la violencia letal ejercida contra las PPR; no obstante, existen hechos de violencia no letal que las afectan de manera particular. En el Cauca, cuando la pareja de una mujer excombatiente es asesinada, surgen afectaciones conexas como amenazas o desplazamiento forzado. Esto desestabiliza también su seguridad económica. En consecuencia, la percepción de seguridad para las PPR pasa por elementos que garanticen su protección física y al mismo tiempo integren aspectos de su vida familiar, comunitaria y económica<sup>36</sup>.

También existen riesgos para la seguridad de mujeres PPR en contextos de disputas territoriales entre GAI. En Putumayo, por ejemplo, existe el interés de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP de vincularlas a actividades delictivas por sus conocimientos militares, logísticos, médicos o de información estratégica sobre rutas o bienes que puedan tener ante sus posibles relacionamientos con antiguos cabecillas de la extinta guerrilla. Adicionalmente, a diferencia de la afectación a los hombres en proceso de reincorporación que rechazan ofrecimientos de los GAI, las mujeres que manifiestan la misma respuesta, reciben represalias que se extienden a su núcleo familiar.

En las regiones del Sur de Bolívar y Sur del Meta y en los departamentos de Guaviare, Putumayo y Valle del Cauca, la fuerza pública ha desarrollado operativos en los que capturaron o neutralizaron a personas vinculadas a actividades relacionadas con GAI, quienes resultaron estar activos en la ruta de reincorporación. Si bien es complejo identificar con precisión la ocurrencia del fenómeno de reincidencia de excombatientes de las FARC-EP, ejemplos como los anteriores dan algunos indicios sobre su materialización.

#### **2.2.4 Vinculación, reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (NNA)**

La Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) lanzó el Manual de Instalación Territorial de Rutas de Prevención Temprana, Urgente y en Protección<sup>37</sup> para la gestión de amenazas inminentes contra NNA por parte de las entidades territoriales. Así mismo, esta instancia y los socios implementadores de la estrategia “Súmate por Mí: entornos protectores para la niñez y adolescencia”, han avanzado en la creación de 229 Equipos de Acción Inmediata para la protección de la niñez en

---

<sup>34</sup> La caravana fue atacada durante su recorrido. El hecho no dejó víctimas letales ni heridos, pero sí se ocasionaron daños materiales y se exacerbó el temor de las PPR y sus familias. Aun así, la población pudo llegar al municipio de El Doncello, donde continúa adelantando su proceso de reincorporación desde diciembre del 2021.

<sup>35</sup> Según el Cuerpo Elite de la Policía Nacional, de las 354 PPR víctimas de homicidio, tentativa de homicidio o desaparición forzada entre 2017 y 2021, 12 fueron mujeres en proceso de reincorporación. Cuerpo Élite de la Policía Nacional, “Boletín Semanal 01: Hechos de Afectación Líderes Defensores de DDHH, Personas en Reincorporación FARC y sus Familias”. (Cuerpo Élite de la Policía Nacional, 2022) p. 3 y 4.

<sup>36</sup> Por ejemplo, en el AETCR Colinas ubicado en Guaviare, las mujeres excombatientes asocian la parcial oferta de cuidado a la primera infancia como un factor disuasorio para su participación en cualquier actividad. Asimismo, en Quibdó, Chocó el cobro de extorsiones a un restaurante creado por un grupo de mujeres excombatientes influyó en el cierre de la iniciativa productiva vulnerando su reincorporación económica. Dichas situaciones limitan la promoción de oportunidades para su acceso a bienes públicos, recursos económicos y participación política, elementos que redundan en su seguridad desde una perspectiva multidimensional.

<sup>37</sup> Como parte de la Política intersectorial de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de NNA.

479 municipios de los 32 departamentos<sup>38</sup>. La ARN continúa con la implementación de la sexta versión de la estrategia fortalecimiento de entornos protectores 'Mambrú este es otro cuento', la cual beneficiará a población de 29 municipios hasta el mes de julio de 2022.

Los GAI continúan vulnerando los derechos de los NNA a través de su utilización y vinculación para desarrollar labores de inteligencia, transporte de drogas ilícitas o armas, y comisión de actividades delictivas relacionadas con sicariato, y su condenable uso como escudos en caso de combate con las fuerzas militares o en la confrontación con otros GAI.

Como ha sido alertado en el Informe XXX y en el XXXI, el cierre de algunos centros educativos rurales, a causa de la emergencia sanitaria por el COVID-19, ha incrementado la deserción escolar en estudiantes entre los 12 y 17 años y, con ello, su riesgo de ser vinculados a los GAI. Adicionalmente, los GAI promueven el relacionamiento de los menores de edad con contextos de ilegalidad y el consumo de drogas ilícitas, lo que desincentiva el eventual regreso a clases.

En el caso de las comunidades indígenas, el reclutamiento forzado y utilización de NNA implica además un desarraigo cultural y un obstáculo para la gobernabilidad y la justicia propia, ya que las autoridades indígenas y los docentes son amenazados y en ocasiones se ven obligados a desplazarse forzosamente de sus territorios al interceder por la protección de NNA.

Los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP, por su naturaleza heterogénea, desarrollan diferentes modalidades de vinculación. En Norte de Santander, coaccionan a los NNA que tienen problemas de conducta como método disciplinario; de otro lado, utilizan a NNA con habilidades en el uso de herramientas tecnológicas y redes sociales para apoyar en la difusión de información de las facciones disidentes. En Arauca, se menciona la inducción a jóvenes al consumo de drogas ilícitas para luego obligarlos a hacer parte del GAI, a cambio de no atentar contra sus vidas. En ese departamento, desde 2018 también se mantiene el reclutamiento forzado de adolescentes de la etnia Hitnü para realizar actividades relacionadas con la cocina y mantenimiento de los campamentos; además de ser víctimas de violencia sexual por parte del grupo.

En el norte del Cauca, reclutan forzosamente a NNA para fortalecer el ingreso de facciones del grupo disidente al departamento de Nariño. Adicionalmente, en la Costa Pacífica caucana existía un campo de entrenamiento para NNA provenientes de Cauca, Nariño y Chocó, el cual fue destruido como resultado de una operación de la fuerza pública. Existe otro escenario de riesgo en Antioquia, donde buscan vincular a NNA que viven en los AETCR por su familiaridad con los contextos de confrontación armada.

En Guaviare, Meta, Putumayo y Caquetá los NNA campesinos e indígenas son reclutados y usados como escudo para la protección de cabecillas de los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP. Incluso, en San Vicente del Caguán en Caquetá, en medio de operaciones en contra de este GAI, las Fuerzas Militares recuperaron a NNA a quienes se les restablecieron sus derechos. En otras acciones militares, adolescentes fueron heridos en combate o fallecieron luego de acciones ofensivas con bombardeos a campamentos de la Segunda Marquetalia.

El ELN utiliza a menores de edad, desde los 10 años, para acciones de vigilancia en Norte de Santander. En Arauca, Cauca, Nariño, Chocó y Valle del Cauca, la afectación de este GAI a comunidades indígenas es persistente. En ocasiones, los miembros de las Guardias Indígenas se organizan para vigilar el territorio las 24 horas y así impedir la vulneración de derechos a NNA, mientras que otras comunidades optan por desplazarse forzosamente. Consecuencia de operativos de la fuerza pública hacia campamentos del ELN en el Litoral de San Juan, Chocó, murieron menores de edad entre los 13 y 17 años quienes presuntamente prestaban seguridad para alias "Fabián", quien fue herido de muerte.

En relación con la dinámica de vinculación por parte de las AGC/Clan del Golfo predomina la utilización de NNA para actividades de vigilancia, cobro de extorsión, venta y transporte de drogas ilícitas en zonas urbanas de Antioquia, Valle del Cauca y Chocó. También, Grupos Delincuenciales

---

<sup>38</sup> Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, "Reporte Informe MAPP/OEA" (Respuesta a solicitud de información para alimentar el informe del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos). Entregado a la MAPP/OEA el 14 de enero de 2022.

Organizados al servicio del narcotráfico utilizan a menores de edad en zonas de frontera como Maicao, en La Guajira, y Buenaventura, en Valle del Cauca.

En definitiva, resulta urgente generar, adecuar y fortalecer medidas efectivas para la protección integral de NNA en el marco del conflicto armado y las dinámicas de criminalidad, priorizando su interés superior. La SG/OEA reitera que los NNA deben quedar por fuera de toda dinámica de conflicto y violencia que vulnere sus derechos, especialmente los de vida, integridad, libertad y seguridad. También resalta la urgencia de reforzar su protección en plena observancia de la normatividad del Estado Colombiano y sus preceptos constitucionales de prevalencia de los derechos de los NNA, así como de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

En materia de prevención, el Estado colombiano tiene como desafío ampliar a más territorios y en un espectro más rural, todos los mecanismos de denuncia y activación de rutas de protección a NNA, así como garantizar la seguridad de los funcionarios que cumplen con su rol en materia de prevención y protección.

### **2.2.5 Afectaciones por sospecha de presencia y accidentes con Minas Antipersonal (MAP), Munición sin explosionar (MSE) y Trampas Explosivas (TE)<sup>39</sup>**

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), a noviembre de 2021, 194 municipios fueron declarados como libres de sospecha de minas antipersonal, lo que representa un avance significativo en la meta de 200 municipios establecida para finales del gobierno del presidente Iván Duque. En total, el país cuenta con 871 municipios libres de sospecha de minas<sup>40</sup>. Por su parte, la labor de Colombia en la intervención de la Acción Integral Contra Minas (AICMA) fue reconocida a nivel internacional con su elección como presidente mundial de la 20° Reunión de Estados Parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal que se celebrará en Ginebra (Suiza) en 2022.

Adicionalmente, se reconocen los avances del Gobierno nacional en el desarrollo de programas de prevención con actividades de Educación en el Riesgo de Minas (ERM), desminado militar y humanitario, así como, del seguimiento sistemático al fenómeno<sup>41</sup> y las actividades de respuesta de AICMA por parte de la OACP. De hecho, en los territorios se resaltan adelantos en la articulación institucional para la activación de la ruta ante la ocurrencia de eventos por MAP, así como la inclusión de enfoques diferenciales en la ERM.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, en Colombia se ha complejizado la identificación de zonas peligrosas y su intervención. Los GAI continúan utilizando la contaminación con MAP para controlar los territorios y el uso de TE para atacar a miembros de la fuerza pública u otros GAI enemigos<sup>42</sup>. Esta dinámica se acentuó particularmente en Arauca y Guaviare, así como en los municipios de Murindó y Dabeiba, Antioquia; Argelia, Cauca; Puerto Concordia y La Macarena, Meta, y en las regiones de Alto, Medio y Bajo San Juan en Chocó, Catatumbo en Norte de Santander, y Telembí, Costa Pacífica y Cordillera en Nariño<sup>43</sup>. Entre los principales impactos están los desplazamientos forzados o confinamientos, pérdida de activos como animales o desvalorización de predios y la migración de mano de obra agrícola a otros sectores económicos.

---

<sup>39</sup> Se utiliza el término MSE ya que en el monitoreo hecho por la MAPP/OEA se conoce información de contaminación en los territorios por Municiones Usadas sin Explosionar (de artefactos explosivos lanzados, disparados, arrojados o soltadas que no se activaron) así como de Municiones Abandonadas MUNAB (de municiones abandonadas o almacenadas).

<sup>40</sup> “Resultados Paz con Legalidad” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2021) Disponible en: <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1896/avanza-la-paz-con-legalidad-los-logros-del-2021/>

<sup>41</sup> En diciembre, excombatientes de las FARC-EP presentaron a la OACP información sobre 84 posibles zonas minadas con el apoyo del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas y de la MAPP/OEA.

<sup>42</sup> Persisten las motivaciones mencionadas en el informe Semestral XXXI, de la contaminación por MAP por parte de los GAI que suele realizarse para: delimitar el territorio que buscan controlar, impedir que la fuerza pública avance a zonas donde ejercen mayor control y generar cercos de protección a los cultivos ilícitos frente a la erradicación forzosa.

<sup>43</sup> Como se mencionó en el informe semestral XXXI las zonas de mayor riesgo de contaminación por MAP son escuelas, puentes, fuentes hídricas, caminos, estaciones de policía y zonas en donde hay cultivos ilícitos. Por ello, la mayoría de las víctimas por eventos relacionados con MAP/MSE/TE son civiles, siendo NNA y comunidades indígenas las más afectadas.

Por otro lado, se han suspendido o limitado las operaciones de desminado humanitario u otras estrategias de intervención AICMA, debido a la continuidad de confrontaciones militares y a amenazas de los GAI que prefieren que en esos territorios no existan personas ni intervenciones foráneas por considerarlos un posible elemento de inteligencia gubernamental. Las zonas más impactadas son los resguardos indígenas y consejos comunitarios en Antioquia, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

Por último, algunas comunidades han adoptado comportamientos inseguros en sus territorios, por la necesidad de retornar o evitar más accidentes en sus comunidades. Los comportamientos inseguros se relacionan con el retorno de comunidades indígenas a zonas contaminadas sin concepto de seguridad en Antioquia y Chocó, la desactivación no controlada de explosivos por parte de comunidades en Sardinata y Hacarí en Norte de Santander, y la reactivación del tránsito de personas en zonas en donde hay sospecha de contaminación por MAP en Nariño y Chocó.

Respecto a las estrategias de prevención, atención y reparación, comunidades de Antioquia y Chocó han reiterado la importancia sobre la asignación de citas para la atención continua en terapias de rehabilitación física y emocional o seguimientos a los integrantes del núcleo familiar de las víctimas fallecidas. Finalmente, la falta de conectividad tecnológica y vial en zonas rurales continúa impactando la llegada de estrategias de ERM en Chocó, Antioquia, Nariño, Meta, Guaviare y Putumayo.

### **3. DINÁMICAS TERRITORIALES EN ZONAS FRONTERIZAS**

En agosto, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la resolución 8617 de 2021 que prorrogó la medida “Primero la Niñez”, la cual pretende asegurar el acceso a la nacionalidad colombiana para menores nacidos en Colombia de padres venezolanos y evitar casos de apatridia<sup>44</sup>. Adicionalmente, la institucionalidad sigue promoviendo la prestación de servicios de salud y educación, y estrategias de articulación de la oferta institucional y cooperación internacional para atender a la población en situación migratoria irregular<sup>45</sup>. De igual forma, el Gobierno nacional impulsó, a través de la campaña “visibles”, la regularización de la población migrante, que permite que esta población cuente con un documento de identificación en el país; y el ICBF diseñó una iniciativa que facilita el acceso de niñas y niños migrantes menores de cinco 5 años, al Permiso Temporal de Permanencia que otorga el Estatuto.

Asimismo, el Gobierno nacional, ante las reaperturas graduales de los pasos autorizados, ha desarrollado acciones para el control migratorio. En la frontera con Panamá, durante todo el año 2021, se articularon esfuerzos con instituciones y cooperación internacional para atender el flujo migratorio irregular; en la frontera con Venezuela, se mantuvieron los corredores humanitarios para el tránsito peatonal con pico y cédula; y en la frontera con Ecuador, el 14 de diciembre se autorizó el tránsito de vehículos y personas.

En septiembre, comenzó la segunda fase de la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Según cifras institucionales, al 15 de diciembre habían en Colombia aproximadamente 1.842.390 migrantes venezolanos y de estos, más de 1.571.000 iniciaron su proceso para acogerse al Estatuto<sup>46</sup>. Sin embargo, en la implementación persisten dificultades para el acceso al sistema de registro, casos de estafas, eventual confusión de roles entre entidades, débil gestión de los entes territoriales, y desinformación frente a los alcances del Estatuto. A esto se suma algunas preocupaciones de las comunidades de acogida, quienes temen un posible colapso de los servicios públicos debido a la regularización de la población migrante.

---

<sup>44</sup> Según información suministrada por la Registraduría Nacional de Estado Civil, para el 16 de enero de 2022 se han beneficiado 70.692 NNA con la inclusión de la nota “Valido para demostrar nacionalidad” dejando de estar en riesgo de apatridia y cuyos padres saben que con este reconocimiento pueden tener acceso a salud, educación y nacionalidad.

<sup>45</sup> Entre los logros de este periodo se destacó la expedición de la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021 que establece la política integral migratoria del Estado colombiano. Según cifras institucionales con corte a diciembre de 2021, 426.763 migrantes venezolanos fueron afiliados al Sistema General de Seguridad Social. Gerencia de Frontera de la Presidencia de la República “Respuesta correo MAPP/OEA”. Recibido el 6 de febrero 2022.

<sup>46</sup> “Migración Colombia” Gestión para la atención a población migrante. Respuesta a solicitud de avances, logros y resultados. Entregado a la MAPP/OEA el 8 de febrero de 2022, 5-8 pág.

Tanto la población colombiana residente en franjas fronterizas como la población en situación migratoria irregular transitan por pasos no autorizados donde deben interlocutar con GAI y grupos delincuenciales que los controlan. Ambas poblaciones han utilizado nuevas rutas migratorias de difícil acceso y poca presencia institucional en Putumayo<sup>47</sup>, Chocó<sup>48</sup>, La Guajira y Nariño.

Algunos habitantes de zonas de frontera o zonas de acogida de población migrante han dejado sus empleos y se han involucrado paulatinamente en actividades que facilitan el tránsito y estadia de población migrante o almacenamiento de mercancías que llegan a Colombia por pasos no autorizados<sup>49</sup>. Esta situación produce varios impactos en las comunidades colombianas<sup>50</sup> que, a su vez, dificultan el manejo institucional del fenómeno migratorio y facilitan las dinámicas de contrabando, tráfico de migrantes o trata de personas con fines de explotación sexual o laboral.

De otro lado, la población migrante venezolana prioriza las relaciones de familiaridad y oferta laboral para seleccionar un lugar de permanencia en Colombia. Sin embargo, cuando existe carencia de oportunidades laborales, en algunos casos, las personas migrantes llegan a zonas rurales de Antioquia, Guajira, Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Valle del Cauca y la región del Sur de Bolívar para realizar labores relacionadas con la explotación ilícita de yacimientos mineros o de recolección de hoja de coca.

Los departamentos de Arauca y Norte de Santander continúan siendo receptores de población de nacionalidad venezolana en situación de desplazamiento forzado por hechos de violencia. A pesar de las acciones del Gobierno nacional, en ocasiones las autoridades locales no tienen claridad sobre las rutas existentes de atención en emergencia para la población migrante.

En la institucionalidad persiste la preocupación por el reclutamiento forzado, uso o vinculación de NNA migrantes<sup>51</sup> y la violencia y explotación sexual de niñas, adolescentes y mujeres jóvenes de nacionalidad venezolana. Estas afectaciones suelen ocurrir en casas de lenocinio, asentamientos humanos y pasos no autorizados en comunidades ubicadas en las fronteras con Venezuela, Ecuador y Panamá y en zonas rurales de Valle del Cauca, Cesar, Bolívar y Antioquia.

Igualmente, la población migrante continúa siendo víctima de agresiones físicas, homicidios, desapariciones y expulsiones por parte de GAI tras ser acusada de hurto, cobro extorsivo, expendio de drogas ilícitas, y desacato a restricciones de movilidad, o por ser señalada como integrantes de GAI enemigos en la frontera con Venezuela y Ecuador, así como en Antioquia, Guaviare y Cauca. En la mayoría de los casos, estos responden a señalamientos infundados o percepciones xenófobas.

#### **4. JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS**

El Ministerio de Justicia y del Derecho avaló a 749 conciliadores en equidad en Guaviare, Meta, Nariño y Norte de Santander; desarrolló capacitaciones a operadores de justicia para fortalecer la atención de violencias<sup>52</sup>, de acuerdo con las normativas vigentes; y promovió la conformación de 112 comités locales de justicia y cinco departamentales, en el marco de la estrategia de Sistemas Locales de Justicia<sup>53</sup>, como mecanismo de atención diferenciada a las necesidades territoriales. Todas estas acciones representaron un avance importante para el fortalecimiento de la resolución de conflictos y la posibilidad de que las comunidades accedan a la justicia.

A pesar de su reactivación, ha sido difícil la implementación y, aún más, la sostenibilidad de los Sistemas Locales de Justicia. Aunque en la mayoría de los municipios ya se encuentra formalizada la figura, es un reto articular a las Fiscalías locales y Juzgados Municipales para que hagan parte del

<sup>47</sup>En el área circundante al Puente Internacional de San Miguel se crearon varios pasos no autorizados para el tránsito de migrantes haitianos. En octubre, este flujo disminuyó debido a la medida tomada para dirigirlos a Ipiales, Nariño.

<sup>48</sup>Como es el caso de la ruta marítima desde Buenaventura hasta Jamundí para llegar a la frontera con Panamá, en Acandí.

<sup>49</sup>Sobre todo, tras el pago en dólares de estos servicios y su alta demanda en zonas de frontera o de tránsito de flujos migratorios.

<sup>50</sup>Como se referencio en el informe XXXI los impactos son: dispersión del flujo migratorio, incremento del tráfico de migrantes, contrabando, dolarización de la economía local, el trabajo infantil, la estafa, la pérdida de vocación turística, comercial o agrícola y el aumento de la delincuencia.

<sup>51</sup>Las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica con la que llegan la mayoría de migrantes a zonas de influencia de GAI, incrementa el riesgo de reclutamiento y vinculación a grupos delincuenciales o GAI.

<sup>52</sup>Violencias basadas en género, violencia intrafamiliar, violencia en contra de personas LGBTI, entre otras.

<sup>53</sup>Estrategia en donde a través de un proceso de articulación local entre las instituciones de justicia y comunidad, se identifican las necesidades jurídicas del territorio y se plantean acciones para asegurar una respuesta oportuna y efectiva. Ha contado con el apoyo técnico y económico de USAID, la Unión Europea, PNUD, entre otros.

Sistema. Además, la finalización del programa de USAID en 54 municipios de Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño y Putumayo, en donde venía apoyando la estrategia, deja ver las dificultades para mantener su funcionamiento. Esto, debido a que no se ha logrado la apropiación por parte de las autoridades locales y tampoco se cuenta con los recursos suficientes para ejecutar acciones que mejoren el acceso y respuesta de la justicia, especialmente en las áreas rurales, en donde, sin un proceso de coordinación, es difícil que la población acceda a los servicios judiciales.

La administración y respuesta de la justicia se vio impactada por las diversas amenazas de los GAI a los operadores judiciales en los departamentos de Antioquia y Guaviare y en las regiones del Pacífico nariñense y Catatumbo. Dichas amenazas se presentaron, principalmente, contra funcionarios y funcionarias de Comisarías de Familia, Inspecciones de Policía, Personerías Municipales y Fiscalías Locales. Estos hechos se dan cuando los casos o procesos que adelantan están vinculados con los GAI, como reclutamiento forzado, uso y tenencia de la tierra, capturas de miembros de dichos grupos y, en general, la promoción y restablecimiento de derechos humanos. En el marco de estas condiciones de seguridad, ha sido difícil lograr medidas de protección para los operadores de justicia, generando desatención de la población en los servicios judiciales, así como el abandono de los cargos, ya que muchos optan por salir de los municipios como medida de autoprotección.

Persisten las dificultades para acceder a la prestación de servicios judiciales de manera virtual, especialmente de zonas rurales, debido al desconocimiento de la ciudadanía sobre el uso de herramientas tecnológicas, la brecha digital vigente y la falta de recursos económicos. A pesar de que en Fiscalías y Juzgados se implementó el modelo de alternancia, el acceso a ellos sigue siendo muy limitado, por tanto, las Personerías Municipales, Inspecciones de Policía y Comisarías de Familia son las entidades que reciben las denuncias y orientan a la ciudadanía, convirtiéndose en mecanismos eficientes para ello, pero aumentando considerablemente su carga laboral.

#### **4.1 Jurisdicción Especial Indígena (JEI)**

El Ministerio de Justicia y del Derecho apoyó el fortalecimiento de la justicia de 45 comunidades indígenas y de los mecanismos propios de resolución de conflictos de 21 consejos comunitarios de Chocó, Cauca y Valle del Cauca, así como los planes de formación en enfoque diferencial étnico, pluralismo jurídico y en Jurisdicción Especial Indígena con más de 2.000 personas beneficiadas. Asimismo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales capacitó a 114 autoridades y guardias de 32 comunidades de la Unidad Indígena del Pueblo Awá, en gobernanza y sistemas propios de protección<sup>54</sup>.

Estos esfuerzos contrastan con la continua coacción y ataques a la JEI por parte de GAI que debilitan la organización y el ejercicio del gobierno propio de las comunidades étnicas y su cohesión social, y que, como se resaltó en el Informe XXXI, podría terminar en la desaparición de formas tradicionales de organización, desarrollo y justicia propia de los pueblos.

Los pueblos Embera Katío, Embera Dobida, Embera Eyábida y Wounaan en Chocó y Antioquia fueron víctimas de confinamiento<sup>55</sup>, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, instalación de MAP<sup>56</sup>, escenarios de fuego cruzado e imposición de medidas de facto, en contradicción con los reglamentos internos. Sus autoridades fueron objeto de agresiones físicas, estigmatizaciones, amenazas y homicidios<sup>57</sup>, presuntamente por las AGC/Clan del Golfo.

Al pueblo Awá en Nariño y Putumayo le han limitado su gobierno propio y su sistema de justicia a través de ataques directos, extorsiones, amenazas y homicidios a sus autoridades<sup>58</sup>. También ha sufrido desplazamiento forzado de comunidades enteras<sup>59</sup>, instalación de MAP/MUSE en sus

---

<sup>54</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Respuesta a solicitud de avances, logros y resultados de la entidad. Recibido el 3 de febrero de 2022

<sup>55</sup> Alrededor de 23 comunidades del Chocó.

<sup>56</sup> Con una afectación especial en los sectores del río Murindó y Chageradó.

<sup>57</sup> Homicidio de la autoridad espiritual de comunidad Barro Blanco y de un Guardia en la comunidad Santa María de Catrú, en Alto Baudó.

<sup>58</sup> Amenazas a la Gobernadora del RI Nunalbí Alto Ulbí, el gobernador del RI Gran Rosario, la Consejera Económica de la UNIPA y coordinadores de educación en el RI El Verde. Adicionalmente es importante resaltar el homicidio de 80 comuneros de la UNIPA en los últimos 5 años.

<sup>59</sup> RI Alto Guelmambí, La Brava, Piguambí Palangana, Pulgande, Campoalegre, Gran Rosario, Gran Sábalo, Chinguirito Mira, Inda Zabaleta, Inda Guacaray, Kejuambi Feliciano y Peña la Alegría.

territorios, confinamiento<sup>60</sup>, y la desaparición, cada vez más frecuente, de jóvenes que posteriormente han sido hallados con signos de tortura por incumplir reglas impuestas por GAI.

En los pueblos Nasa, Yanacona y Siona en Cauca y Putumayo, la guardia y las autoridades de cabildos han sido amenazadas por parte de los GAI<sup>61</sup>, a través de panfletos. Estas se han materializado con el secuestro de familiares<sup>62</sup>, el homicidio de un exgobernador del Cabildo Yanacona de Santa Bárbara y 8 guardias indígenas, incluyendo un menor de 14 años<sup>63</sup>. Además, ha aumentado el reclutamiento forzado<sup>64</sup> por parte de GAI, en contradicción con las normativas indígenas.

La nación Barí en Norte de Santander sufrió ataques y amenazas contra sus autoridades<sup>65</sup>, limitaciones de movilidad y estigmatización por parte de los GAI. Particularmente, a los Guardianes del Isthana, el sistema de protección del pueblo, se les ha señalado como afines a grupos paramilitares con el objetivo de legitimar acciones violentas en su contra. En el Pueblo Murui en Putumayo se han dado amenazas de reclutamiento a hijos de Gobernadores y al Gobernador sustituto se le prohibió aplicar normas propias obligándolo a seguir reglas del GAI que opera en el territorio.

El pueblo Macaguán en Arauca fue instigado para que sus autoridades actuaran frente a hurtos que se están presentando en la zona, en los que, según los GAI, estaban involucrados miembros de la comunidad indígena, dándoles un plazo de 48 horas para desalojar bajo amenaza de reactivar los “ajusticiamientos”. En los pueblos Cubeo en Guaviare, Zenú en Córdoba<sup>66</sup> y Kankuamo en Cesar sus autoridades fueron amenazadas. En este último, además, dos de sus lugares sagrados fueron quemados.

Todas las vulneraciones descritas anteriormente habrían sido provocadas presuntamente por las AGC/Clan del Golfo en Chocó, Córdoba y Antioquia; el ELN en Norte de Santander, Nariño, Chocó, Arauca y Antioquia; los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP en Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Arauca; y los grupos delincuenciales organizados de Los Pachencas en César y Los Contadores en Nariño.

Estas vulneraciones de los GAI se presentan como forma de debilitar los procesos organizativos y afianzar su dominio sobre territorios étnicos; acallar las denuncias de violaciones de Derechos Humanos, y atacar decisiones de Gobierno Propio. Igualmente, se dan como mecanismo de retaliación contra autoridades indígenas por su ejercicio de control territorial como el decomiso de estupefacientes y elementos de guerra; la eliminación de propaganda de GAI; la postura de no aceptar su presencia en los cabildos y la consecuente captura de algunos de sus miembros en el marco de la JEI<sup>67</sup>; la prohibición de cultivos ilícitos y explotación ilícita de yacimientos mineros en los territorios colectivos; la recuperación de NNA reclutados forzosamente, y la identificación de campos minados.

#### **4.2 Sometimiento de grupos armados ilegales a la justicia**

El Gobierno nacional diseñó en 2019 la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Esta prevé la adopción de modelos de entrega y sometimiento individual a la justicia para integrantes de Grupos Armados Organizados (GAO) como las AGC/Clan del Golfo, EPL/Los Pelusos, Bloque Virgilio Peralta Arenas/Los Caparros y los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP. En desarrollo de esta política fue expedido el Decreto 965 de 2020, que brinda alternativas de retorno a la legalidad de manera individual a los integrantes de los GAO que se

<sup>60</sup> RI La Brava, Piguambí Palangana, Pulgande, Campoalegre, Gran Rosario, Gran Sábalo, Chinguirito Mira, Inda Zabaleta, Inda Guacaray, Kejuambi Feliciano y Peña la Alegría

<sup>61</sup> La Gobernadora Siona del resguardo indígena de Santa Cruz de Piñuña Blanco, la Gobernadora del resguardo y consejera de la asociación del Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo Kwe'sx Ksa'w, Autoridades de la ORIVAC y del CRIC.

<sup>62</sup> El padre del consejero del CRIC.

<sup>63</sup> Breiner Cuncuñame miembro de Guardia Indígena Juvenil. Hecho ocurrido el 17 de enero del 2022.

<sup>64</sup> Según el monitoreo de la MAPP/OEA, en el 2021, alrededor de 80 NNA en el Cauca, de los cuales la Guardia Indígena ha rescatado una decena.

<sup>65</sup> Amenaza directa al Cacique de la comunidad Saphadana y contra del Coordinador de Derechos Humanos de la ASOCBARI.

<sup>66</sup> Gobernadora del cabildo Zenú Vende Agujas, Gobernador del cabildo Santa Fe Las Claras, Ex Gobernador del cabildo Santa Fe Alto San Jorge y capitán de la Comunidad Indígena del Cabildo Nueva Victoria.

<sup>67</sup> Este fenómeno es visible en el norte del Cauca donde se han realizado al menos una decena de capturas de miembros de los grupos residuales, así mismo en Morales, Suárez y Buenos Aires ha habido una oposición por parte de los GAI frente a la investigación y juzgamiento por parte de la JEI de casos relacionados con violencia sexual, feminicidios o violencia intrafamiliar cometidos por personas cercanas a los GAI.

presenten voluntariamente con fines de sometimiento ante cualquier autoridad militar, policial, administrativa o judicial.

El Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa Nacional ha avanzado en la coordinación de la ruta. Igualmente, la ARN viene desarrollando el Proceso de Atención Diferencial (PAD) que ha permitido que 306 personas (36 mujeres y 270 hombres) integrantes de diferentes GAO, sean atendidas a través de los Grupos Territoriales a nivel nacional<sup>68</sup>.

Los integrantes del GAO antes de suscribir el acta de sometimiento deben ser asistidos y asesorados por un abogado. Sin embargo, la escasa disponibilidad de defensores públicos en algunos territorios como el Sur de Córdoba, el Bajo Cauca antioqueño, Guaviare y Norte de Santander ha impedido que las personas que deciden someterse a la justicia cuenten con una adecuada asesoría jurídica de manera previa al sometimiento, desconociendo sus consecuencias y considerando en algunos casos que están accediendo a mecanismos propios de la justicia transicional.

Cuando la persona no está vinculada a un proceso penal ni tiene una orden de captura en su contra, y manifiesta su pertenencia a un GAO y su voluntad de abandonarlo, algunas autoridades, para evitar vulneraciones al debido proceso por la falta de defensores públicos, han optado por dejarlas en libertad. Esto ha generado que los miembros de los GAO opten por reintegrarse a los grupos o huir del territorio por miedo a represalias. De manera particular, algunas autoridades evitan abordar estos procesos, por miedo a las retaliaciones del GAI, como ocurre en Norte de Santander, donde además de la limitada presencia institucional, hay imposición de justicia de facto.

El sometimiento a la justicia puede generar situaciones de riesgo para la vida e integridad personal de quienes deciden abandonar los grupos si la ruta no funciona de manera celeré. Por ejemplo, en diciembre de 2020 cuatro exintegrantes de las AGC/Clan del Golfo se presentaron ante las autoridades militares del Bajo Cauca Antioqueño, pero sólo hasta septiembre de 2021, uno de ellos fue certificado por el Comité Interinstitucional de Sometimiento Individual a la Legalidad. Esta situación aumentó su riesgo frente a los GAO que hacen presencia en el territorio, generando en algunos casos desplazamientos a raíz de las amenazas e intimidaciones. Según la institucionalidad, 72 personas que participan en el PAD se encuentran en riesgo; 52 por amenazas, una por atentado y 11 por persecución<sup>69</sup>.

La MAPP/OEA convocó a las autoridades locales del Bajo Cauca Antioqueño<sup>70</sup> y del orden nacional a un conversatorio en el que cada entidad compartió su experiencia para fortalecer el relacionamiento interinstitucional. Este espacio le permitió al Ministerio de Defensa, la OACP y la ARN explicar el funcionamiento de la ruta de sometimiento individual a la justicia a los representantes de las unidades de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la FGN, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales, quienes a su vez manifestaron dudas frente a la implementación.

De manera particular, se identificaron casos que aún no han sido resueltos o no han tenido respuesta satisfactoria, debido a situaciones excepcionales en las que la persona no está plenamente identificada, no cumple con los requisitos o, incluso, no fue certificada por las demoras propias de la etapa de implementación del Decreto. Asimismo, existe la necesidad de que la FGN estudie los casos de ciudadanos extranjeros exmiembros de GAO que han colaborado con la justicia, pero que no pueden acceder a la ruta debido a que esta es exclusiva para nacionales colombianos.

El Decreto 965 de 2020, implica retos para la institucionalidad y la población civil en materia de seguridad y atención diferencial. Por esto, es importante que las instituciones trabajen de manera armónica y articulada en el marco del principio de corresponsabilidad, para superar los vacíos y

---

<sup>68</sup> De las 212 personas que han ingresado al PAD, 204 (95%) están activas en el proceso, dos se registran como fallecidas y seis están inactivas. Agencia para la Reinserción y la Normalización (respuesta a solicitud de información para alimentar el informe del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos). Entregado a la MAPP/OEA el 19 de enero del 2022.

<sup>69</sup> *Ibidem*

<sup>70</sup> Se enfocó el trabajo en el Bajo Cauca Antioqueño por las dinámicas del conflicto y los retos que enfrenta la institucionalidad para judicializar muchos hechos en el marco del combate contra las organizaciones criminales, pero sobre todo por la reconfiguración que existe en el territorio a raíz de la captura de alias Otoniel, la presencia de los caparros en el territorio, la llegada de las disidencias de las FARC y las dinámicas propias la economía ilegal.

romper las brechas de impunidad y de inseguridad jurídica y física, que se han venido presentando en su implementación.

### **4.3 Condiciones carcelarias en contextos de Justicia Transicional**

Desde el año 2006, la MAPP/OEA ha venido realizando visitas a diferentes centros de reclusión del orden nacional y municipal donde se encuentran Personas Privadas de la Libertad (PPL) por su relación o pertenencia a GAI; esto con el objetivo de visibilizar algunas situaciones que se configuran como vulneraciones de derechos en materia de habitabilidad, acceso a la salud, alimentación, condiciones de seguridad, educación y orientación vocacional, entre otras.

En este contexto, la Misión realizó monitoreo carcelario a diez Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) en los que se encuentran PPL por su relación o pertenencia al ELN, las AGC/Clan del Golfo y los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, que cometieron conductas delictivas de alto impacto político y social, que requieren un tratamiento penal diferenciado.

Recientemente, la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) expidió la Resolución 3972 de 2021, que regula los Pabellones de Alta Seguridad en los ERON. Mediante esta disposición normativa se establece la reglamentación para las personas que se encuentren reclusas en estos pabellones o que representan un riesgo especial de seguridad<sup>71</sup>, como ha sido el caso de varias PPL relacionadas con los mencionados GAI. A partir de la implementación de esta Resolución, varias PPL fueron reubicadas con nuevas medidas de seguridad que en algunos casos han dificultado el desarrollo de actividades de resocialización (productivas y formativas), debido a que no se cuenta con suficiente personal de custodia y vigilancia para hacer los respectivos acompañamientos y cumplir con lo exigido por la normativa.

Asimismo, algunas PPL en fases de tratamiento penitenciario de mediana y mínima seguridad se han visto afectadas por la reubicación. Cabe anotar que en estas fases las PPL pueden participar en programas educativos y laborales con menos restricciones de seguridad, con el objetivo de reestructurar la dinámica familiar y laboral, en preparación para la vida en libertad. No obstante, con la implementación de la resolución las restricciones de seguridad también han limitado el desarrollo de estas actividades.

Igualmente, existe un riesgo de seguridad en la medida que miembros de GAI enemigos y población víctima del conflicto armado interno fueron ubicados en el mismo pabellón, siendo necesario revisar estos casos para evitar que la clasificación desconozca las situaciones y condiciones particulares de cada PPL y afecte su proceso de resocialización.

## **5 MOVILIZACIÓN Y PROTESTA SOCIAL**

El segundo semestre del año inició con una convocatoria a Paro Nacional por parte del Comité Nacional del Paro (CNP) y las Primeras Líneas, más la realización de una Minga Indígena Nacional que tuvo un recorrido por Santa Marta, Bucaramanga y Bogotá. Dentro de las motivaciones para continuar con las convocatorias mensuales a movilizarse, se encuentra la exigencia de la creación de un mecanismo de seguimiento para las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) posterior a su visita en junio de 2021; el reclamo por garantías de seguridad para liderazgos y docentes universitarios amenazados por GAI como consecuencia de su participación en las movilizaciones, y la exigencia de aprobación de los Proyectos de Ley<sup>72</sup> que el CNP presentó ante el Congreso de la República.

Aunque se presentaron hechos de violencia y confrontación entre la Policía Nacional y manifestantes en las convocatorias para los días 28 de cada mes, estos no se equipararon a los acontecidos en el primer semestre de 2021. Adicionalmente, conforme avanzó la reactivación económica posterior a la emergencia sanitaria por COVID-19, las movilizaciones en las ciudades

---

<sup>71</sup> Se trata de: “líderes negativos; provocadores o quienes induzcan a la PPL a desobediencias, amotinamientos, actos de violencia grave contra el personal de custodia y vigilancia, el personal administrativo o la misma PPL, o quienes cometan hechos que perturben o amenacen de manera grave o inminente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria”. Resolución 3972 de 2021.

<sup>72</sup> Relacionados con renta básica, educación, generación de empleo, reactivación económica, garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica y participación política de la juventud, protección social, política de fijación de precios de los productos e insumos agropecuarios en el mercado nacional, reforma a la Policía Nacional, y acciones contra la violencia basada en género.

capitales no fueron tan masivas. El avance de las investigaciones y capturas a presuntos autores de hechos delictivos en Bogotá, Cali, Medellín, Popayán y Arauca también fueron factores que incidieron en la capacidad de convocatoria de las protestas.

Las organizaciones de la sociedad civil solicitaron una audiencia de seguimiento a las observaciones y recomendaciones entregadas por la CIDH al Estado colombiano. En dicho espacio, realizado el 26 de octubre de 2021, las organizaciones sociales expresaron que las recomendaciones no están siendo tenidas en cuenta, y que tanto el ejercicio de movilización social como la Minga Indígena siguen siendo acusadas de recibir financiamiento ilegal. Por su parte, el Gobierno Nacional expuso que se han realizado importantes avances respecto a las recomendaciones como la creación de la política de garantías y respeto para la labor de la defensa de los Derechos Humanos<sup>73</sup>, la implementación del Decreto 003 de 2021 el cual contiene los lineamientos para el desarrollo de las manifestaciones públicas y pacíficas en Colombia, así como la creación del Estatuto Disciplinario Policial<sup>74</sup>, con el que se busca modificar los procedimientos y sanciones a los miembros de la Policía cuando haya vulneración de los Derechos Humanos.

Adicional al Paro Nacional se desarrollaron escenarios de movilización social a nivel territorial relacionados con la explotación ilícita de yacimientos mineros en Bolívar, Antioquia y Chocó. Dentro de las exigencias estaban el cese de operativos contra la minería informal por parte de la fuerza pública y la no estigmatización hacia quienes ejercen esta actividad, así como la formalización de los mineros de pequeña y mediana escala.

También se realizaron manifestaciones con el fin de reclamar el respeto a los Derechos Humanos. En Cali, se llevó a cabo una conmemoración en nombre de los jóvenes que perdieron la vida en el Paro Nacional; en Arauca, en rechazo a los homicidios de población civil; en Tumaco, exigiendo la garantía del derecho a la vida de los liderazgos sociales, y en Popayán, un nuevo ejercicio de Minga Indígena hacia la ciudad de Cali para visibilizar la crisis humanitaria en los territorios étnicos por la presencia y accionar de GAI.

## **6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICA**

El segundo semestre del 2021 ha sido histórico en términos de ampliación democrática por la reactivación del proceso para crear las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP), la celebración por primera vez de elecciones de los Consejos Municipales de Juventud (CMJ); así como ejercicios autónomos de elección democrática de la sociedad civil como las Juntas de Acción Comunal, Instancia Especial de Mujeres de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.

### **6.1 Consejos Municipales de Juventud (CMJ)**

Los CMJ, creados en el marco de la Ley estatutaria 1622 del 2013<sup>75</sup>, son espacios autónomos donde las juventudes pueden interactuar y dialogar con las instituciones para lograr una participación, concertación, vigilancia y control de la gestión y las políticas públicas. Por primera vez en Colombia, y tras dos aplazamientos previos por causa de la emergencia sanitaria por COVID-19, se desarrolló el proceso electoral de los CMJ; en estas, las juventudes demostraron sus aspiraciones ciudadanas, posterior a las movilizaciones sociales de mayo y junio.

En un proceso sin precedente, 41.684 candidatas y candidatos jóvenes se inscribieron con 7.789 listas paritarias<sup>76</sup>; cifras que demuestran el amplio interés de las juventudes en participar. Estas elecciones tienen una relevancia histórica ya que generan apertura, fortalecen la democracia y dan valor a la participación juvenil, con una importancia idéntica a la de otros comicios, a través de una organización electoral estatal.

---

<sup>73</sup> Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4063 Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo, expedido el 29/11/2021

<sup>74</sup> Que posteriormente expedido bajo la Ley 2196 del 18 de enero de 2021.

<sup>75</sup> Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.

<sup>76</sup> Registraduría Delegada en lo Electoral, "Reporte Informe MAPP-OEA" (respuesta a solicitud de información para alimentar el informe del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos). Entregado a la MAPP/OEA el 07 de enero del 2022.

El Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Juventud, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral (CNE) emprendieron amplios esfuerzos para capacitar y difundir la información en todo el territorio. Aun así, se evidenció la necesidad de profundizar y ampliar la pedagogía para futuros ejercicios electorales<sup>77</sup>. El proceso se desarrolló de manera organizada y buscó facilitar y ampliar la participación electoral de las juventudes. La Registraduría generó la inscripción de manera automática de esta población al censo electoral, instaló 6.058 puestos de votación (1.284 en zonas rurales) y buscó mecanismos para facilitar el cambio de puestos de votación para los menores de edad. Finalmente, el 5 de diciembre de 2021, 1.266.857 jóvenes (10.3 % del censo total) acudieron a las urnas y eligieron a 10.929 consejeras y consejeros de juventud en todos los municipios del país<sup>78</sup>.

Las elecciones se distinguieron por su carácter diverso, amplio e incluyente. Por primera vez las listas fueron paritarias, alternando mujeres y hombres, y se asignaron curules especiales para juventudes víctimas, campesinas y étnicas. El CNE validó las listas conformadas consecutivamente por mujeres, como acción afirmativa. Las listas paritarias y el proceso de elección de curules especiales para víctimas, poblaciones étnicas y campesinas contribuyeron a la constitución de consejos diversos con 5.365 mujeres (49%)<sup>79</sup>, 5.564 hombres (51%), 268 jóvenes campesinos, 904 jóvenes víctimas, 400 jóvenes afrodescendientes, raizales y palenqueros, 335 jóvenes indígenas y 4 jóvenes Rrom<sup>80</sup>.

Concluido el proceso electoral, es clave continuar la difusión del alcance y las funciones de los CMJ, la conformación e instalación de los Consejos Departamentales y el Consejo Nacional, garantizar un adecuado acompañamiento a los mismos por parte de las instituciones responsables y el fortalecimiento respectivo de las consejeras y los consejeros, para que puedan alcanzar su potencial y así inspirar a más jóvenes a participar. De igual manera, es importante articular las distintas iniciativas para la juventud, como el Pacto de Colombia por la Juventud y el CONPES de Juventud<sup>81</sup>, e integrarlas en el marco del Sistema Nacional de Juventud<sup>82</sup> con el fin de unir esfuerzos.

El Secretario General de la OEA, Luis Almagro, por invitación del Gobierno nacional estuvo presente en la observación de las elecciones; y, la MAPP/OEA, igualmente, acompañó y monitoreó el ejercicio electoral y sus resultados en los territorios. Esto permitió constatar que se trata de una experiencia importante en el hemisferio para la participación democrática de las juventudes, la cual será necesario sistematizar y poner a disposición del resto de países miembro; ejercicio que estará siendo acompañado por la SG/OEA. Frente a la solicitud explícita del Gobierno nacional de acompañar el funcionamiento de los CMJ, la SG/OEA y la MAPP/OEA reiteran su voluntad, compromiso y disposición para adelantar las acciones necesarias en el marco de su mandato para seguir fortaleciendo el sector juvenil como actor democrático.

## **6.2 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)**

La Corte Constitucional dio vía libre a la creación de las 16 CTEP a través del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021. Este mecanismo de participación política de las víctimas del conflicto armado y la inclusión de las comunidades y territorios rurales es una oportunidad para la ampliación democrática necesaria para la consolidación de la paz.

---

<sup>77</sup> Requerimiento destacado ante el alto porcentaje de votos nulos (22.8 %), que fue atribuido, en parte al diseño del tarjetón electoral y la limitada pedagogía al respecto, que podría haber inducido al error.

<sup>78</sup> Registraduría delegada en lo Electoral, "Reporte Informe MAPP-OEA" (respuesta a solicitud de información para alimentar el informe del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos). Entregado a la MAPP/OEA el 07 de enero del 2022.

<sup>79</sup> Las cifras demuestran que para reducir las brechas de género fue un acierto organizar las elecciones a través de listas paritarias y cremallera, permitiendo una representación casi equitativa de las mujeres jóvenes.

<sup>80</sup> Llama la atención que mientras se logró una representación relativamente alta de las juventudes víctimas (principalmente por impulso de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas a nivel municipal) la ocupación de las curules étnicas y sobre todo las curules campesinas no se logró de manera efectiva, lo cual implica una necesidad de refuerzo pedagógico con estos sectores y las administraciones locales para futuros ejercicios.

<sup>81</sup> Durante varios meses, el Gobierno nacional lideró un esfuerzo amplio de participación con las juventudes a través del Pacto Colombia en 236 municipios de 32 departamentos, donde (hasta el 13 de agosto 2021) participaron 15.145 jóvenes en 502 mesas, concluyendo con la firma del Pacto entre el Gobierno nacional y representantes de las juventudes, conformado por 12 líneas de acción. El Pacto Colombia con las Juventudes contará con una inversión para su ejecución de 25,9 billones de pesos. De manera simultánea, para el CONPES de Juventud, con vigencia hasta 2030, se asignaron 33,5 billones para la implementación de programas que benefician a 13 millones de jóvenes.

<sup>82</sup> Ley 1622 de 2013, Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Artículo 22.

Las entidades responsables, en cabeza del Ministerio del Interior, la Registraduría y el CNE, tuvieron el desafío de reglamentar el proceso electoral novedoso y complejo, bajo la presión del tiempo, considerando su comienzo el 10 de septiembre. Estas circunstancias generaron múltiples inconformidades en las comunidades, organizaciones sociales y de víctimas que reivindican la necesidad de mayor pedagogía y formación, así como la flexibilización de ciertas reglas que se consideran como barreras u obstáculos para la sociedad civil<sup>83</sup>.

La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas (UARIV) y la Registraduría ejecutaron acciones importantes para hacer pedagogía en talleres presenciales y virtuales en los territorios, sin embargo, los procesos resultaron insuficientes ante la complejidad de la reglamentación, además del difícil acceso físico y de conectividad en zonas rurales<sup>84</sup>.

A pesar de los retos e inconformidades frente a la reglamentación del proceso, se inscribieron 403 candidaturas (202 mujeres y 201 hombres). De estas, 201 fueron postuladas por organizaciones sociales, 76 por organizaciones de víctimas, 46 por consejos comunitarios, 42 por organizaciones campesinas, 24 por autoridades indígenas, 10 por organizaciones de mujeres, 2 por los kumpañ y 2 por un grupo significativo de ciudadanos<sup>85</sup>.

La Registraduría creó 177 nuevos puestos de votación en las zonas rurales de los 167 municipios involucrados y ejecutó una campaña de cedulación en estos puestos que dio trámite a 1.029 nuevas solicitudes de cédulas<sup>86</sup>. Si bien la creación de nuevos puestos constituye un aporte indispensable a la democracia, se presentaron importantes diferencias entre las CTEP y entre los municipios de una misma circunscripción, que responde al desempeño y gestión individual de las entidades descentralizadas y al diálogo que estas mantienen con las comunidades y organizaciones de sociedad civil<sup>87</sup>.

Los esfuerzos institucionales para incluir efectivamente a las comunidades rurales en los ejercicios político-electorales constituyen una ganancia democrática, por lo que resulta indispensable garantizar que estos nuevos puestos de votación sean permanentes en el tiempo, y no únicamente sirvan para estas elecciones. Asimismo, ampliar de manera continua y sustancial el esfuerzo de cedulación de las comunidades rurales, ya que persiste un importante déficit al respecto, en particular en las regiones de las CTEP<sup>88</sup>.

El organismo electoral<sup>89</sup> adoptó el protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad, así como prevenir y atender los casos de violencia contra mujeres en política<sup>90</sup>. En los últimos dos años entraron en la agenda pública la paridad y la no violencia contra mujeres en política, y, en el contexto actual, se están poniendo a prueba en diferentes contiendas electorales, especialmente las de CMJ, CTEP y Congreso de la República.

A pesar de la aprobación de la paridad en el 2020, sólo el 39,85% (1.122) de las candidaturas inscritas a congreso son mujeres<sup>91</sup>, lo que significa que la brecha de género en la representación política persiste. Adicionalmente, se hace necesario entender la paridad como una de varias estrategias a garantizar para alcanzar la igualdad de género en la política. Es así como, la brecha se cierra

---

<sup>83</sup> Una de las mayores inconformidades encontradas en los territorios se debe a la exclusión de los puestos urbanos de votación, ya que se considera un obstáculo para una población extensa que fue víctima de desplazamiento forzado y que se encuentra actualmente asentada en cabeceras municipales.

<sup>84</sup> La MAPP/OEA organizó 6 talleres presenciales y 3 virtuales para ampliar la información respectiva al proceso electoral, llegando a comunidades de 8 CTEP, y pudo evidenciar una necesidad marcada de información y respuestas concretas por parte de las comunidades.

<sup>85</sup> Registraduría Delegada en lo Electoral, "Reporte Informe MAPP-OEA" (respuesta a solicitud de información para alimentar el informe del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos). Entregado a la MAPP/OEA el 07 de enero del 2022.

<sup>86</sup> Afirmación de Registraduría en el Encuentro virtual "Las víctimas de cara a las curules de Paz", organizado por CODHES, USAID y Colombia+20, el 21 de enero 2022.

<sup>87</sup> Mientras que el promedio de nuevos puestos de votación por circunscripción eran 11 (y en el Caquetá se crearon 30 nuevos puestos), en 4 circunscripciones (CTEP 3, 4, 15 y 16) se crearon únicamente 1 puesto nuevo. En Córdoba (Circunscripción 14) se crearon 7 nuevos puestos de votación en solamente uno de los 5 municipios que conforman la circunscripción (Tierralta).

<sup>88</sup> Informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) "Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para Cámara de Representantes 2022-2026 y 2026-2030", noviembre 2021, páginas 21 a 23.

<sup>89</sup> Compuesto por la Registraduría y el CNE.

<sup>90</sup> Resolución No. 8947 del 15 de diciembre de 2021 del Consejo Nacional Electoral.

<sup>91</sup> De acuerdo con la base de 2819 candidaturas inscritas publicada por la Registraduría. <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2022/candidatos-inscritos.html>

asumiendo medidas de democratización interna de los partidos y movimientos políticos, y garantías integrales para las candidatas durante todas las etapas de la contienda electoral.

Las CTEP tienen un gran potencial para la reconciliación, convivencia y construcción de paz. No obstante, considerando las críticas condiciones de seguridad en estas zonas, las candidaturas, las organizaciones que las promueven y las comunidades que ejercerán su voto se encuentran expuestas a un alto riesgo, principalmente, por el accionar de GAI. Es indispensable que las instituciones competentes adopten e implementen las medidas necesarias para garantizar un ejercicio democrático amplio, seguro y transparente; aseguren el adecuado funcionamiento de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y de los Tribunales Electorales Especiales<sup>92</sup>, y materialicen en tiempo oportuno la financiación pública a través del desembolso de los anticipos para hacer campaña.

### **6.3 Proceso participativo del Organismo de Acción Comunal (OAC)**

El 28 de noviembre del 2021 se desarrollaron las elecciones de dignatarios de un 62% de las JAC<sup>93</sup>, proporcionando renovación a la base organizativa autónoma más grande del país. El desgaste de los liderazgos comunales por la permanencia extendida en los cargos y las vacancias por renuncia, muerte o desplazamiento, generaron que el proceso fuera percibido por el OAC como una oportunidad para formalizar cambios o designaciones anticipadas, que no habían sido reportadas.

La Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior avanzó en la implementación de las Mesas de Garantías Electorales Comunales, como espacios para promover el conocimiento institucional sobre las elecciones, propiciar análisis sobre riesgos para la vulneración de los derechos de comunales y articular respuestas institucionales locales. Asimismo, instaló Puestos de Mando Unificado (PMU)<sup>94</sup> donde las entidades territoriales contribuyeron de forma integral a la jornada. Fue un logro el acompañamiento institucional que proporcionó el Ministerio, a través de un canal de información virtual<sup>95</sup> y permanente, con datos sobre las elecciones, disposiciones normativas e institucionales y rutas para el trámite de presuntas irregularidades en el procedimiento electoral.

Sin embargo, persiste la restricción de los GAI a la autonomía de las JAC en momentos electorales, a través de la actualización de los libros de afiliados<sup>96</sup> y la instrumentalización del colectivo comunal, para ejercer control territorial mediante la identificación y trazabilidad poblacional o el cobro de extorsiones. Estas acciones de los GAI contra el liderazgo y la organización comunal aumentan el riesgo de deslegitimación de su labor, estigmatización y señalamientos; impactan negativamente la participación de la ciudadanía en los OAC y tienen consecuencias en asuntos vitales para la colectividad, como el relevo generacional de liderazgos.

### **6.4 Participación de las víctimas, Ley 1448 de 2011<sup>97</sup>**

El Gobierno nacional aprobó el CONPES 4031 del 11 de junio de 2021, con un presupuesto estimado de 142 billones de pesos con el que se espera optimizar el acceso de las víctimas a la salvaguarda de sus derechos e impulsar la Ley 1448 de 2011 en la nueva vigencia. En los 10 años más de implementación se deberán superar los retos evidenciados en su primera vigencia, especialmente relacionados con las condiciones de seguridad que garanticen el cese de victimizaciones, el retorno y restitución efectiva y la no repetición de quienes acceden a la ruta de reparación y restitución.

---

<sup>92</sup> Es preocupante que, a pesar de la reglamentación clara al respecto, al 13 de diciembre, ninguno de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz había sido puesto en marcha por la autoridad electoral.

<sup>93</sup> Las JAC y las JVC están estimadas en 63.000. Ministerio del Interior “Elecciones comunales 2021” (Mininterior, 2021), <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Elecciones%20Comunales/ELECCIONES%20COMUNALES.pdf>

<sup>94</sup> Nacional y departamentales con presencia de instituciones como Defensoría, Procuraduría, Registraduría, Policía, Ejército, Fiscalía, Unidad Nacional de Protección, Misión de Verificación de la ONU y MAPP/OEA.

<sup>95</sup> Disponible en: <http://comunal.mininterior.gov.co/Elecciones-Electorales.html>

<sup>96</sup> Requiriendo que las personas afiliadas sean identificadas con tarjetas o carné que deben ser portados para la circulación de los ciudadanos en las áreas rurales y urbanas.

<sup>97</sup> Prorrogada por la Ley 2078 del 8 de enero de 2021.

Frente al proceso electoral de las Mesas Municipales de Participación Efectiva a Víctimas existió temor y desconfianza<sup>98</sup>. Los riesgos por amenazas y estigmatizaciones por parte de los GAI se tradujeron en desistimiento para la postulación. Las Mesas, como espacio de incidencia han sido cuestionadas ante las falencias de funcionamiento<sup>99</sup>; la débil convocatoria y reconocimiento de los aportes de las víctimas a las iniciativas de los entes territoriales; y el desconocimiento sobre su alcance y aporte a resultados concretos. Todo lo anterior, desincentivó la participación en este ejercicio democrático.

En contraste, la UARIV y el Ministerio Público emprendieron acciones para promover el conocimiento del Protocolo de Participación Efectiva vigente<sup>100</sup>, con capacitaciones dirigidas a las autoridades civiles, militares, étnicas y a organizaciones de víctimas; y con la implementación de simulacros y espacios para la resolución de dudas y preguntas, como medios para promover procesos informados que despierten el interés activo por vincularse a los espacios. Asimismo, en articulación con la Cancillería promovieron la representación de las víctimas ubicadas en el exterior en la Mesa Nacional, a través de un proceso claro que se vale de herramientas virtuales.

La implementación del Protocolo de Participación de Víctimas<sup>101</sup> introdujo cambios que las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (MPEV) perciben como positivos al propender por espacios más incluyentes y representativos<sup>102</sup>. Uno de ellos es que el voto para designar a integrantes de las MPEV, ya no lo emiten representantes legales de las organizaciones de víctimas, sino personas que hayan sido postuladas a las Mesas, reduciendo la posibilidad de que organizaciones no activas puedan incidir en la conformación del espacio. Adicionalmente, es un avance la representación, por primera vez, de los Sujetos de Reparación Colectiva, ampliando su participación y posibilidad de incidencia en la política pública. El reto institucional inmediato es contribuir a la legitimidad de estos espacios, dando una respuesta célere a las impugnaciones y presunción de irregularidades, reportadas durante el proceso electoral.

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

### **7.1 Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

Los PDET han acelerado la implementación de políticas públicas esenciales para el desarrollo rural integral. Sus avances y experiencia articuladora a nivel territorial se convierten en una oportunidad para la ejecución de los Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral, que requieren fortalecer su reconocimiento e impacto en todo el territorio nacional<sup>103</sup>.

El liderazgo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha logrado, entre otras, que las sesiones institucionales de impulso PDET sean la herramienta más importante y diversa de planeación estratégica a corto, mediano y largo plazo en los territorios afectados por el conflicto armado, asegurando el inicio de la implementación de 10.331 de las 32.808 iniciativas PDET (31%).

El proceso de validación y construcción territorial de la Hoja de Ruta Única<sup>104</sup> finalizó con la participación de más de 3.500 actores indispensables para la construcción de paz. Además, reportes gubernamentales destacan el histórico aumento de los recursos de inversión pública, privada y de cooperación internacional, por más de COP\$11.52 billones, han permitido que el 60% de los proyectos PDET aprobados ya se encuentren terminados y/o entregados<sup>105</sup>.

<sup>98</sup> Aunque sólo se hizo notorio en el primer proceso electoral determinado para los municipios, las características de la participación impactan la representatividad y legitimidad del proceso en los escaños subsecuentes.

<sup>99</sup> Como el pago de viáticos e incentivos o la débil convocatoria a sesiones.

<sup>100</sup> Resolución 01668 de 30 de diciembre de 2020 de la Unidad para las Víctimas.

<sup>101</sup> Resolución 01668 de 30 diciembre de 2020.

<sup>102</sup> Un cambio percibido como positivo que será implementado en el 2023 es la ampliación de la designación de representantes de 2 a 4 años.

<sup>103</sup> Los Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral no solo se implementarán en los 170 municipios PDET, sino en los 1.122 municipios del país.

<sup>104</sup> De acuerdo con la metodología para su construcción, de las 16 subregiones PDET, solamente falta la validación territorial de la HRU de Pacífico Medio.

<sup>105</sup> Incluye importantes obras de infraestructura vial y productiva, electrificación, acueductos, centros de salud y escuelas rurales que permiten el cierre de brechas de desigualdad entre lo rural y lo urbano.

Igualmente, y de acuerdo con cifras oficiales<sup>106</sup>, del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral<sup>107</sup> se han dispuesto 798.993 hectáreas en 140 municipios PDET y se activarían 2.5 millones más, a través de la figura de Contratos de Conservación Natural (CCN), que promueven los derechos de uso a población campesina en zonas de conservación y restauración para ecosistemas estratégicos. Al respecto, deben continuar los procesos de socialización y promover la participación diversa y efectiva de las comunidades rurales en la incorporación de ajustes a los CCN que potencialicen su sostenibilidad e impacto.

La constitución de 168 de las 170 Gerencias de Proyectos PDET constituye un avance para la superación de las necesidades locales de gestión de iniciativas. Resulta indispensable continuar con el fortalecimiento de las capacidades técnicas y la incorporación de enfoques de género y étnico en estos procesos, así como la aplicación de criterios diferenciales por parte de entidades del orden nacional, que faciliten la superación de debilidades técnicas locales de algunos municipios rezagados en la estructuración y gestión financiera de iniciativas PDET<sup>108</sup>.

En contraste, la tasa de negación o rechazo de proyectos estructurados genera sobrecostos por la necesidad de subsanación, así como percepciones de brechas en la articulación nación-territorio e inconformidad entre las autoridades locales. Además, el anuncio del agotamiento de los recursos del OCAD-Paz, en noviembre del 2021, desincentivó el interés de las alcaldías y gobernaciones, y resaltó la necesidad de fortalecer la gestión de recursos a través de otros medios de financiación.

A pesar de los avances que representan las estrategias de fortalecimiento de capacidades para la participación a delegados de Grupo Motor (GM) y la constitución de los Mecanismos Especiales de Consulta para comunidades étnicas, se mantienen las percepciones comunitarias de déficit en la participación ciudadana y de rezagos en el cumplimiento oportuno de iniciativas de infraestructura, productivas y acceso a tierras.

Asimismo, continúa la percepción de priorización de iniciativas de infraestructura sobre aquellas medidas contempladas en el pilar 8 relacionadas con la reparación integral, la reconstrucción del tejido social y la promoción de la convivencia pacífica. Por otro lado, los procesos de veeduría social PDET están ausentes o son débiles en los territorios, y las autoridades étnico-territoriales refieren que entre los alcaldes y gobernadores existe resistencia para priorizar iniciativas étnicas.

Estos factores, sumados al accionar de GAI<sup>109</sup>, limitan el reconocimiento de avances, la apropiación social del proceso y su sostenibilidad. Igualmente, dificultan el posicionamiento de los PDET en la agenda territorial y nacional, y facilitan su utilización como medio para la polarización social en los próximos procesos electorales, especialmente, los relacionados con las CTEP que coinciden territorialmente con las subregiones PDET.

La implementación participativa de los PDET representa para las comunidades rurales la oportunidad de construir un futuro con desarrollo rural integral y con el cierre de brechas de desigualdad. Las iniciativas PDET terminadas o en proceso de implementación, representan la materialización de condiciones de bienestar y dignidad como principio rector del ejercicio de derechos fundamentales que, además, han motivado las reivindicaciones de las manifestaciones sociales de los últimos dos años<sup>110</sup>.

## **7.2 Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o “Zonas Futuro”**

---

<sup>106</sup> Agencia Nacional de Tierras, "Respuesta OEA/MAPP" (respuesta a solicitud de información para alimentar el informe del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos). Entregado a la MAPP/OEA el 28 de enero del 2022.

<sup>107</sup> Punto 1.1.1 del Acuerdo Final.

<sup>108</sup> Situación que se viene presentando en Subregiones PDET como Pacífico Medio, Catatumbo, Chocó, Urabá Antioqueño y Pacífico y Frontera Nariñense.

<sup>109</sup> En la subregión PDET Chocó, los GAI han manifestado su oposición a la implementación de iniciativas PDET, especialmente las relacionadas con ordenamiento social de la propiedad rural y acceso a tierras. Además, en zonas como Chocó y Bajo Cauca se vienen presentando prácticas extorsivas a contratistas de obras PDET.

<sup>110</sup> Algunos elementos centrales de las agendas ambientales y sociales de Alto Patía y Norte de Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Meta y Guaviare están presentes en iniciativas PDET de estas subregiones.

La implementación de las ZEII o Zonas Futuro evidenció avances en torno a la ejecución de los Planes de Respuesta Inmediata (PRI) en las seis regiones priorizadas<sup>111</sup>. Durante 2021, el Gobierno nacional reporta la ejecución de COP\$390.438.569.232 millones en inversión social y seguridad que incluyen proyectos en el marco de la prevención del reclutamiento forzado de NNA, participación ciudadana, ordenamiento social de la propiedad, catastro multipropósito, mejoramiento de la infraestructura vial, de salud y educativa, y aumento de la capacidad operativa de la fuerza pública.

Los componentes de fortalecimiento del Estado social de derecho y aceleración PDET<sup>112</sup> son los que presentan un mayor avance en la instalación, mejora o dotación de infraestructura esencial para la reducción de brechas de desigualdad y acceso a recursos públicos. En este aspecto, las Consejerías Presidenciales y la OACP han desempeñado un rol importante para acelerar el ingreso articulado e integral de las instituciones del Estado.

El Gobierno nacional mantiene la línea de protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente a través de la ejecución de la Campaña Artemisa en sus 13 fases, y ha logrado recuperar alrededor de 22 mil hectáreas y realizar 104 capturas por delitos ambientales, principalmente en los Parques Nacionales Naturales (PNN) que comprenden la ZEII de Chiribiquete y Parques Aledaños. A pesar de los esfuerzos comunicacionales de la fuerza pública, algunas comunidades campesinas que habitan al interior de los PNN continúan percibiendo Artemisa como una estrategia que vulnera sus derechos y no ha logrado contrarrestar a los grandes deforestadores. Esta percepción ha sido aprovechada por los GAI para presionar a la población mediante amenazas y anteponer una posición de rechazo ante la acción del Estado, como ha ocurrido en Caquetá, Guaviare y Meta.

En el componente del plan de medidas reforzadas de protección a la población civil, a pesar de las operaciones de la fuerza pública, en los departamentos de Arauca, Chocó, Meta, Norte de Santander y las regiones de Bajo Cauca, Pacífico Nariñense y Sur de Córdoba, no se han logrado consolidar las garantías de seguridad de estas comunidades que continúan siendo afectadas por contextos de criminalidad y violencia.

En la ZEII de Pacífico Nariñense, en Tumaco, se logró el fortalecimiento de la SIJIN<sup>113</sup> con la llegada de 10 personas de policía judicial para lograr un total de 40. No obstante, a los Fiscales les continúa preocupando el bajo número de funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), teniendo en cuenta el alto grado de violencia y hechos delictivos que persisten en la zona, situación que dificulta niveles óptimos de esclarecimiento.

Además, no se ha logrado reforzar con el personal suficiente a las Fiscalías seccionales en las ZEII en las que objetivo es el desmantelamiento de organizaciones criminales, como es el caso del Bajo Cauca Antioqueño, Pacífico Nariñense y PNN Chiribiquete, a pesar de los operativos y capturas que se desarrollan en contra de dichas estructuras. Aunque la mayoría de estos procesos son investigados y judicializados desde el nivel nacional, de acuerdo con el delito imputado, algunos se trasladan a las seccionales, por lo que dichas Fiscalías se han visto desbordadas, sin notar mayores cambios derivados de la estrategia Zonas Futuro.

### **7.3 Estrategias para la reducción de cultivos ilícitos**

La siembra de cultivos de hoja de coca y su incremento en departamentos como Antioquia<sup>114</sup>, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Valle del Cauca y la región del sur de Bolívar se mantiene, en parte, por la percepción comunitaria de ineficacia de la sustitución voluntaria y el impacto de la pandemia sobre la situación económica en la ruralidad. Estos factores son utilizados por los GAI para fomentar acciones de resiembra o traslado de cultivos ilícitos. Además, la presencia de nuevas

---

<sup>111</sup> En la subregión PDET Chocó, los GAI han manifestado su oposición a la implementación de iniciativas PDET, especialmente las relacionadas con ordenamiento social de la propiedad rural y acceso a tierras. En zonas como Chocó, Bajo Cauca y Catatumbo se vienen presentando prácticas extorsivas a contratistas de obras PDET. Además, en septiembre en el Catatumbo, el ELN hurtó una camioneta de la ART.

<sup>112</sup> Decreto 2278 de 2019.

<sup>113</sup> Seccionales de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol.

<sup>114</sup> En el municipio de Briceño, se ha configurado un escenario de resiembra por parte de algunos beneficiarios del PNIS que han vendido los insumos que se les entregan para los proyectos productivos de ciclo corto y largo y emplean ese dinero en la compra de semillas para cultivar coca.

variedades de hoja de coca y la tecnificación del proceso de transformación en pasta base de coca y sus derivados, han generado mayor rendimiento y producción de drogas ilícitas.

En Cauca, en municipios como Corinto, Toribío y Miranda, los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP han establecido el cobro de un impuesto a la venta de hoja de coca y controles a la producción de marihuana, especialmente en territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>115</sup>. En Norte de Santander, existen impactos ambientales producto de la siembra de cultivos ilícitos. Por ejemplo, en zona rural de Cúcuta, hay un aumento en el cultivo de hoja de coca en cercanía a cuerpos de agua que son fuente de abastecimiento del acueducto de Cúcuta, esto ha implicado el vertimiento de insumos químicos utilizados para fumigar los cultivos en estos cuerpos de agua, así como la captación del líquido para el procesamiento de coca, que provoca escasez; mientras en municipios como Teorama, se deforesta para instalar cultivos ilícitos, incluso al interior del PNN Catatumbo-Barí.

Datos oficiales revelan que, a través de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), se han sustituido voluntariamente 45.761 hectáreas de hoja de coca, en 14 departamentos y 56 municipios. Además, de las 99.097 familias beneficiarias, 70.665 han recibido la totalidad de los pagos del Plan de Asistencia Inmediata; 75.139 cuentan con asistencia técnica integral; 66.029 establecieron proyectos de seguridad alimentaria, y 26.083 están implementando sus proyectos productivos<sup>116</sup>. Sin embargo, la población beneficiaria del PNIS en Antioquia, Bolívar, Córdoba, Norte de Santander y Putumayo manifestó la ocurrencia de irregularidades por parte de los operadores en la entrega de insumos para los proyectos productivos, especialmente, sobre costos en los precios.

En atención a esta situación, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) convocó y desarrolló espacios de participación - con el acompañamiento de entidades de control- a través de los cuales se socializaron los factores que explican la variación en los precios de los insumos entregados. Entre los aspectos determinantes, resaltan (i) las dificultades en la disponibilidad de los insumos a nivel local, regional y nacional; (ii) los sobre costos asociados a la baja disponibilidad de materia prima para su fabricación; (iii) las dificultades logísticas para la distribución a nivel global; (iv) y la variación en las tasas de cambio.

Asimismo, la DSCI, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), avanzó en la socialización de los contratos de derechos de uso<sup>117</sup> sobre la tierra para población beneficiaria del PNIS ocupante de Zonas de Reserva Forestal, con el propósito de que las familias puedan usufructuarlas por un período máximo de 10 años, prorrogables indefinidamente, a través de actividades acordes con el ordenamiento y normatividad ambiental. En departamentos como Guaviare, donde se dio a conocer esta iniciativa, las comunidades involucradas en el PNIS lo describen como una pretensión de despojo por parte del Estado y una acción coercitiva para poder continuar en el programa, por lo cual han expresado abiertamente su rechazo. Un panorama similar se presenta en Cauca, Valle del Cauca y en la región del sur de Bolívar. No obstante, la DSCI y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) han planteado diversas estrategias de diálogo social y fortalecimiento de capacidades a las comunidades beneficiarias para que comprendan la estrategia, y así, contrarrestar las percepciones erróneas.

La Dirección también adelantó la construcción participativa del documento de “Lineamientos para la implementación de modalidades de sustitución de cultivos ilícitos con enfoque diferencial étnico, ambiental, con perspectiva de mujer, género, familia y generación”, que recogió los aportes comunitarios, lo cual ha propiciado un mejor relacionamiento entre la Dirección y la población beneficiaria, especialmente en Tumaco, Nariño, y Cúcuta, Norte de Santander.

Con relación al “Plan de Articulación de acciones para el reforzamiento de la seguridad de liderazgos PNIS y en modelos de sustitución”, la Consejería de Estabilización y Consolidación activó el protocolo de atención a casos que requieran atención inmediata en 22 oportunidades. De igual

<sup>115</sup> Esta situación también se da al interior de los resguardos indígenas del pueblo Nükak en Guaviare.

<sup>116</sup> Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, “Respuesta Solicitud Logros Institucionales Informe Semestral XXXII MAPP-OEA”. Entregado a la MAPP/OEA el 24 de diciembre de 2021.

<sup>117</sup> Reglamentados por el Acuerdo 058 de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras.

forma, desplegó la estrategia de territorialización en la que se socializó el Plan a las entidades territoriales y acordó incluir líneas en temas relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana de la población en sustitución de cultivos ilícitos, así como priorizar a las comunidades y liderazgos del Programa PNIS para su vinculación en planes, programas y proyectos de las entidades territoriales. En materia de prevención, la Consejería llevó a cabo 8 talleres de autoprotección en Meta, Caquetá, Cauca, Córdoba, Valle del Cauca, Antioquia, Guaviare y Arauca, con la formación de más 170 liderazgos de sustitución de cultivos ilícitos<sup>118</sup>.

A pesar de las acciones desarrolladas por la institucionalidad, la implementación de modelos de sustitución voluntaria en zonas de narcoactividad continúa siendo un factor de riesgo a la seguridad de las comunidades y los liderazgos sociales, quienes han sido objeto de desplazamiento forzado, amenazas y homicidios por parte de los GAI en Antioquia, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Meta y Putumayo.

Por su parte, la fuerza pública informa la erradicación forzosa de 65.053 hectáreas de cultivos de hoja de coca entre julio y diciembre de 2021, en 117 municipios de 16 departamentos, concentrando en Putumayo, Bolívar y Caquetá la mayoría de las plantaciones eliminadas. Esta cifra muestra una disminución en la intensidad de las jornadas de erradicación, así como no haber alcanzado la meta fijada de 130.000 hectáreas erradicadas al finalizar el 2021<sup>119</sup>. En departamentos como Cauca y en la región del Catatumbo, la fuerza pública redujo las labores de erradicación forzosa para evitar escenarios de tensión con la población, mientras enfocó sus esfuerzos en acciones de incautación de clorhidrato de cocaína y la destrucción de infraestructura para el procesamiento de drogas ilícitas<sup>120</sup>.

En municipios como La Montañita, Caquetá, y El Retorno, Guaviare, y en las regiones del Bajo Putumayo y el sur de Córdoba se presentaron altercados entre las comunidades y la fuerza pública que derivaron en la suspensión de los operativos de erradicación forzosa como respuesta rápida para desescalar las tensiones sociales. Este escenario no ha estado exento de la injerencia de GAI interesados en salvaguardar los cultivos ilícitos, a través de la coacción sobre las comunidades para que impidan la intervención estatal, como se presentó en Anorí, Antioquia; Montelíbano, Córdoba; Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño<sup>121</sup> y Tibú, Norte de Santander<sup>122</sup>.

La reactivación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG) ha sido uno de los desafíos en materia de política antidrogas para el gobierno colombiano. En enero de 2022, la Corte Constitucional mediante la sentencia T-413 de 2021 resolvió la revisión de los fallos en respuesta a 4 acciones de tutela interpuestas por diferentes ciudadanos y organizaciones sociales contra la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Policía Nacional, para amparar los derechos a la participación, a la consulta previa y al debido proceso en el marco del trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del PECIG.

En esta providencia, la Corte ordenó a la ANLA, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional que en el término de un año, prorrogable hasta por seis meses más, adelanten un proceso de consulta previa con las comunidades étnicas que tienen presencia en cada uno de los 6 núcleos de operación definidos para la modificación del PMA del PECIG, que abarcan un total de 104 municipios en 14 departamentos. Lo anterior, constituye un reto para el Estado colombiano por varias razones,

---

<sup>118</sup> Consejería de Estabilización y Consolidación, "Respuesta Solicitud Logros Institucionales Informe Semestral XXXII MAPP-OEA". Entregado a la MAPP/OEA vía correo electrónico, el 7 de febrero de 2022.

<sup>119</sup> En 2021, se erradicó un total de 103.257 hectáreas. Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, "Cifras erradicación de cultivos de hoja de coca año 2021", (ODC, 2022). Consultado en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/erradicacion>

<sup>120</sup> Entre enero y diciembre de 2021, en el Cauca se erradicaron 875 hectáreas, un 81% menos que en el mismo período de 2020, mientras que se incautaron 18.401 kg de clorhidrato de cocaína, un 110% más con relación al año inmediatamente anterior. A nivel nacional, en 2021, se incautaron 391.441 kg, la cifra más alta relacionada con operaciones de lucha contra el narcotráfico. Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho. Consultado en: <http://www.odc.gov.co/sidco/>

<sup>121</sup> Una protesta de 7 días en el mes de octubre que contó con la participación de 2.000 campesinos que se oponían a las labores de erradicación forzosa desarrolladas por la fuerza pública al interior de consejos comunitarios, lo cual, desde su punto de vista, constituyó un incumplimiento al fallo de tutela del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, que ordenó al Gobierno nacional, realizar y garantizar la consulta previa con la población de los resguardos indígenas y consejos comunitarios de la región.

<sup>122</sup> En octubre, se presentó la retención de 180 soldados por parte de la población campesina en la vereda Oru 7.

entre ellas: el despliegue institucional, el costo financiero, las condiciones de seguridad y escenarios de riesgos latentes en los territorios colectivos de comunidades étnicas.

#### **7.4 Proceso de Reincorporación**

Con ocasión a la firma del Octavo Protocolo Adicional al Convenio, el 13 de octubre de 2021, el Gobierno nacional solicitó a la MAPP/OEA brindar apoyo en el proceso de reincorporación que adelantan los firmantes del Acuerdo Final<sup>123</sup>. En esa medida, la Misión ha intensificado sus visitas a los AETCR, las Nuevas Áreas de Reincorporación y los territorios en donde los firmantes adelantan su proceso de reincorporación, con el fin de identificar los principales logros y dificultades que enfrentan en el marco de este proceso y en su comparecencia ante escenarios judiciales como la JEP.

El Gobierno nacional y la ARN reseñan avances en la consolidación y el desarrollo de los proyectos productivos que adelantan los firmantes en los AETCR y en los distintos territorios del país, a través de la inversión a 3.720 proyectos productivos, los cuales benefician a 7.575 personas (5.692 hombres y 1.883 mujeres). Igualmente, se destaca la decisión de mantener los AETCR, los cuales estaban pactados hasta mayo de 2019<sup>124</sup> y la destinación de recursos para su funcionamiento. Este compromiso ha incluido también la compra directa de 13 predios para 11 de los espacios, correspondientes a 678 hectáreas y el traslado de aquellos que, por la presencia de GAI, han presentado graves situaciones de seguridad, como fue el traslado del AETCR de Yarí en el Meta al municipio de Doncello en Caquetá, en el mes de diciembre.

Lograr la estabilidad económica de las personas en proceso de reincorporación toma tiempo y requiere del apoyo de la sociedad en su conjunto, así como del compromiso de los municipios y departamentos en el desarrollo e inclusión de sus proyectos productivos en las políticas públicas y en los planes de desarrollo municipales y departamentales. Este apoyo es incluso más importante en el caso de aquellas personas que, por situaciones de seguridad, han decidido abandonar los AETCR y el proceso de reincorporación colectiva, para adelantar su proceso de manera individual. Estas encuentran dificultades adicionales a la hora de visibilizar sus necesidades, avanzar en el desarrollo de sus proyectos productivos y lograr una participación efectiva en los escenarios de toma de decisión.

Esta situación se evidencia en Córdoba y Antioquia, en donde el cierre de los AETCR de El Gallo en Tierralta y Vidrí en Vigía del Fuerte ha llevado a la dispersión de la población en estos departamentos y en otros como Chocó. Esto se traduce en inconvenientes a la hora de avanzar en el desarrollo y en la consolidación de procesos articulados con las autoridades locales y de lograr una participación efectiva en los distintos escenarios como las mesas municipales y departamentales de reincorporación.

Otro reto de la mayor relevancia es la seguridad de PPR, derivada de su participación en escenarios de justicia transicional que implican un aporte a la verdad por parte de los comparecientes, lo cual puede comprometer o vincular a aquellas personas que decidieron no participar ante estos mecanismos, quienes en muchos casos conforman los GAI, como los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP. Los riesgos para los firmantes incrementan cuando hay presencia de estos GAI en los territorios en donde se encuentran realizando su proceso de reincorporación.

Ante la estigmatización que existe hacia muchos de los firmantes, especialmente en Cauca, Norte de Santander y Meta, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP con el trámite de medidas cautelares, y la Corte Constitucional con la revisión de tutelas, han impactado en la adopción de planes y programas por parte de las autoridades e instituciones del Estado para mitigar esta dinámica. De igual manera, las jornadas de socialización sobre la JEP, los actos de reconciliación y el avance en estrategias como la reincorporación comunitaria por parte de la ARN, han contribuido en este mismo sentido.

Finalmente, existe un desconocimiento por parte de algunos firmantes sobre el régimen de condicionalidad y las obligaciones que suscribieron con la JEP, las cuales les permiten acceder y

<sup>123</sup> El artículo 2.1.5.2 del Octavo Protocolo Adicional al Convenio entre la Secretaría General y el Gobierno de Colombia. Disponible en: <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2021/10/Digitalizacion2021-10-28-075836.pdf>

<sup>124</sup> Los AETCR devienen de la figura de las Zonas Veredales Transitorias Normalización, que se establecieron después de la firma del Acuerdo Final y con ocasión a la desmovilización de las FARC-EP.

conservar los beneficios que se derivan de este sistema especial de justicia. Estas obligaciones corresponden al aporte de verdad plena<sup>125</sup>, la no repetición, la obligación de abstenerse de cometer nuevos delitos dolosos y la contribución a la reparación de las víctimas<sup>126</sup>. Además, para el caso de los excombatientes de las FARC-EP se establecen obligaciones adicionales<sup>127</sup> como dejar las armas, contribuir al éxito del proceso de reincorporación y la entrega de NNA.

## 8 LIDERAZGO DE LAS MUJERES Y POLÍTICAS DE GÉNERO PARA LA PAZ

La Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI culminó de manera exitosa las elecciones para su renovación. Ante el reto de materializar los indicadores de género contemplados en el PMI<sup>128</sup>, este mecanismo de participación constituye un eje fundamental en la agenda. Así, el proceso contó con cerca de 545 organizaciones inscritas en 240 municipios, 652 mujeres participantes, 141 postuladas y 94 preseleccionadas en el marco de 100 procesos asamblearios llevados a cabo en los 32 departamentos y 4 a nivel nacional<sup>129</sup>. Resta que la CSIVI realice la selección final de la conformación con las garantías efectivas para su funcionamiento y territorialización.

Pese a los avances, sectores de mujeres en Cauca, Antioquia, Caquetá, Chocó y Nariño manifestaron escepticismo y cuestionaron tanto la falta de pedagogía territorial sobre la Instancia, como el retraso percibido en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final con enfoque de género y el liderazgo de las mujeres.

La ART avanzó en la ruta de implementación del 37% (1.704) de las iniciativas de género de los PDET que actualmente se encuentran activas<sup>130</sup> y promovió el involucramiento de las autoridades locales para impulsarlas, en territorios como Tibú y Hacarí en Norte de Santander; Istmina y Nóvita en Chocó, y Saravena en Arauca. Sin embargo, la participación de las organizaciones de mujeres en el proceso sigue siendo precaria, así como su conexión con los Grupos Motores, lo que impacta negativamente la gobernanza de género en la transformación rural para la paz.

Por otro lado, el PIG-Mujeres sigue representando la política de Estado con enfoque de género responsable de la seguridad integral para el liderazgo de las mujeres en los territorios. En Cauca y Chocó los ejercicios de territorialización mantienen abiertos canales de comunicación con la diversidad de organizaciones, y buscan consensos frente a esquemas favorables para la materialización, entre otras, del Comité de Impulso. Sin embargo, es necesario dar mayor celeridad para que el cierre del 2022 registre saltos significativos en el acceso efectivo de las lideresas al programa y la implementación en otras zonas como el Catatumbo.

Finalmente, a través de la Subcomisión de Género de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el Comité Operativo de Mujer y Género del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política se retomaron los espacios multisectoriales de trabajo para la incorporación del enfoque de género. A pesar de ello, la dinámica centralizada y las fases actuales de diseño hacen que los propósitos de estos espacios carezcan de operatividad estratégica, sean desconocidos en los diferentes territorios y no haya sido posible impulsar acciones urgentes para mitigar la violencia contra mujeres en política, de cara a las coyunturas electorales del 2022.

---

<sup>125</sup> Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta obligación supone: (i) el reconocimiento de verdad y responsabilidad ante la JEP, cuando la persona es responsable de los hechos; (ii) contribuir a la verdad declarando ante la JEP los hechos de los que tenga conocimiento como testigo, cuando no sea responsable; (iii) contribuir a la verdad cuando así lo solicite la Comisión de la Verdad; (iii) dar información a la UBPD para el cumplimiento de su misión. Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-080 de 2018 aclaró que el reconocimiento de responsabilidad colectiva no sustituye ni agota el deber individual de reconocer verdad y responsabilidad.

<sup>126</sup> Persiste desconocimiento por parte de PPR sobre el desarrollo de los Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador-Restaurador hacia las víctimas y en lo que compone el proceso de acreditación de los mismos ante la Secretaría Ejecutiva de la JEP.

<sup>127</sup> Ley Estatutaria de la Administración de Justicia de la JEP Artículo 20 de la ley 1957 de 2019 y inciso 8° del artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>128</sup> Según el Gobierno nacional, a corte de septiembre de 2021, se encuentran finalizados 9 compromisos con los indicadores del PMI, 5 de ellos alcanzados en la actual administración. Adicionalmente, señalaron que los 42 restantes cuentan con una planeación definida y niveles de avance significativos. Documento de “Avances en la implementación de la Política de Paz con Legalidad: Mujer y Género”. Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC), septiembre 30 de 2021, pp.3, <https://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1590/enfoque-de-genero-en-la-paz/>

<sup>129</sup> Documento “Evaluación de las hojas de vida de preseleccionadas en las asambleas territoriales”. Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI, diciembre de 2021, pp. 6, <https://www.instanciagenero.org/2021/12/21/resultado-evaluacion-de-las-hojas-de-vida-de-preseleccionadas-en-las-asambleas-territoriales/> (consultada el 31 de enero de 2022).

<sup>130</sup> Agencia de Renovación del Territorio, “Principales logros implementación PDET II – Semestre 2021” Entregado a la MAPP/OEA el 12 de enero del 2022.

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

Las entidades del SIVJRNR han consolidado acciones complementarias sobre asuntos estratégicos que permiten una noción de trabajo en bloque en los territorios. Sin embargo, las particularidades de tiempo, metodología, priorización de lugares, fórmulas para la participación de las víctimas y el alcance de cada entidad, hacen que la integralidad siga siendo un reto. Además, ha sido compleja la articulación con las instituciones ordinarias del Estado colombiano, lo cual genera desafíos para la armonización entre estas y las instituciones transicionales.

El 30 de noviembre fue presentado el Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos al Sistema<sup>131</sup>. Este constituye una medida oportuna para contribuir a las garantías de seguridad a las personas y sujetos colectivos que interactúan con las entidades del SIVJRNR, así como alertar sobre la ocurrencia de violaciones a sus derechos a la vida, integridad física y libertad.

### **9.1 Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)**

La UBPD avanzó con la socialización y retroalimentación del Plan Nacional de Búsqueda con la FGN y la Procuraduría Delegada para el Acuerdo de Paz, así como con instancias<sup>132</sup> y plataformas de la sociedad civil, ubicadas en el territorio nacional y en el exterior, con el fin de validar y enriquecer las priorizaciones estratégicas y territoriales ya formuladas. La entidad alcanzó un despliegue territorial de 17 equipos, con los que profundizó el relacionamiento, reconocimiento y comprensión de actores institucionales, familias buscadoras y expresiones de la sociedad civil locales, y afianzó el conocimiento sobre las particularidades de la desaparición en las realidades de cada territorio. Este modelo ha consolidado 22 Planes Regionales de Búsqueda que dan las pautas y lineamientos para la búsqueda de personas según cada zona.

El acceso a la información es un factor decisivo para avanzar en el análisis estadístico que conduzca a la ubicación de personas dadas por desaparecidas (PDD). El principal reto es generar confianza y relaciones que permitan establecer modelos cooperativos con múltiples y diversos actores para dotar de celeridad el proceso, guardando la confidencialidad de los datos entregados a entidades y entes territoriales.

La labor pedagógica amplia sobre el alcance humanitario y extrajudicial de la búsqueda es fundamental, así como la formalización de canales de interacción a través de convenios con instituciones ordinarias<sup>133</sup>. Esta formalización implica contar con la voluntad y decisión política de diferentes actores para contribuir a la localización y determinar el universo de las PDD, así como consolidar el Registro Nacional de Fosas Cementerios Ilegales y Sepulturas.

En el Catatumbo, la UBPD implementó la construcción participativa del Plan Regional de Búsqueda, garantizando la participación y apropiación por parte de las familias. Asimismo, concertó con enlaces de víctimas y personerías municipales la derivación de casos. En el municipio de Bojayá, en Chocó, las acciones de concertación de la entidad con las autoridades indígenas del Resguardo Indígena Opodadó-Dogudadó, perteneciente al pueblo Embera Dóvida, están centradas en ubicar zonas con indicios de inhumaciones, reconociendo el saneamiento y la armonización espiritual del territorio colectivo y contribuyendo a la garantía del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado.

En la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda, se hace evidente el reto de fortalecer las capacidades de los equipos institucionales para el manejo de temas forenses, localización, búsqueda, recuperación, identificación, custodia y preservación de personas fallecidas ubicadas y así como el abordaje a personas ubicadas con vida.

### **9.2 Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV)**

---

<sup>131</sup> Lanzado en San Jacinto, Bolívar en el marco de la conmemoración del quinto aniversario de la firma del Acuerdo Final de Paz.

<sup>132</sup> Consejo Asesor con representantes de CEV, OACP, UARIV, Instituto de Medicina Legal, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, y Ministerios del Interior, Salud y Justicia. Por parte de las organizaciones de la sociedad civil están designados seis representantes de colectivos o grupos de víctimas por los hechos de desaparición forzada y secuestro, una organización con experiencia técnico-forense y un representante de mesa de participación de víctimas.

<sup>133</sup> Como ha sido el caso del Convenio interadministrativo con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y los Acuerdos de Voluntades con la Fiscalía General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil y la Superintendencia de Notariado y Registro.

La Corte Constitucional extendió el mandato de la Comisión de la Verdad hasta el 27 de agosto del 2022, lo que resalta la centralidad de las víctimas y la generación de oportunidades de escucha a quienes vieron restringido el acceso al derecho a la verdad en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19. La decisión de este tribunal permite que la CEV lleve a cabo procesos de apropiación y generación de reflexiones sobre los hallazgos, las recomendaciones consignadas en el Informe Final, la metodología y los aprendizajes en el proceso de construcción.

La extensión implicó un reto superior para la entidad, y en general para el Estado colombiano, ya que su concepción y planeación debía culminar a finales de noviembre del 2021, lo que conllevó procedimientos administrativos expeditos que garantizaran su operatividad y flujo financiero por nueve meses adicionales. El reto fue cumplido con suficiencia y, de forma simultánea, la Comisión avanzó en procesos centrales para el esclarecimiento de la verdad como los actos de reconocimiento, el pacto por la convivencia y la reconciliación, la consulta a la juventud y, en general, la ampliación de la escucha a las víctimas.

Como resultado, se continuaron las conversaciones territoriales sobre los factores de persistencia del conflicto armado y los aportes a la transformación sobre las lógicas sociales que contribuyen activamente a la no repetición de situaciones de violencia. La entrega del Informe Final también supone el desafío de asignar a la Red de Aliados<sup>134</sup> un rol claro sobre la apropiación de sus contenidos, así como las labores de seguimiento a las recomendaciones. Esto, con el fin de generar dinámicas que impacten el debate democrático e impulsen acciones transformadoras dirigidas hacia la reconciliación y la convivencia, sin que constituya un instrumento de polarización en medio del panorama político electoral y favoreciendo a la dignificación de las víctimas.

En el marco de la cooperación con la CEV, la MAPP/OEA ha dispuesto para la consulta su fondo audiovisual y fotográfico, con el objetivo de aportar imágenes y entrevistas inéditas del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Materiales que aportan a la investigación del fenómeno paramilitar en Colombia, y que harán parte de la plataforma digital o narrativa transmedia del Informe Final presentado por la Comisión.

### **9.3 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)**

En el mes de diciembre la MAPP/OEA acompañó la presentación de ocho informes ante la Jurisdicción, por parte de tres comunidades indígenas<sup>135</sup>, cuatro organizaciones de víctimas<sup>136</sup> y una juntanza de mujeres afrocolombianas<sup>137</sup>. La presentación de estos informes se realizó como parte del proyecto “Comunidades Camino a la Justicia”<sup>138</sup>, a través del cual la Misión y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania brindaron apoyo técnico y logístico en la recolección y el análisis de información sobre las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que sufrieron estas comunidades antes del 1 de enero de 2016.

Con estos informes se busca contribuir al trabajo que la Sala de Reconocimiento de la JEP ha venido realizando en los siete macrocasos priorizados a la fecha<sup>139</sup>, y en la identificación de los máximos responsables y quienes tuvieron una participación determinante en los hechos más graves y representativos. De igual manera, esta información puede aportar nuevos elementos en la identificación de los hechos y conductas que serán abordados en dichos casos.

Existen todavía comunidades étnicas y organizaciones de víctimas en departamentos como Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Córdoba, Norte de Santander y en la región Amazónica

---

<sup>134</sup> Actores de cooperación internacional, academia, víctimas, excombatientes, actores políticos y Fuerza Pública que han contribuido con la lectura de los factores de persistencia del conflicto y los ejercicios de construcción de la verdad.

<sup>135</sup> Naciones Korebaju en Caquetá, Hitnü en Arauca y Barí en Norte de Santander.

<sup>136</sup> Asociación de Mujeres Víctimas de Desaparición Forzada en el Guaviare (ASOVIG), Mesa de Víctimas de Montelíbano en Córdoba, Asociación Victoria en Paz en Nariño, Mesa de Víctimas de Anorí, Antioquia.

<sup>137</sup> Conformada por: la Asociación de Mujeres Afro Desplazadas Edificadoras de Red de Equidad (ASOMADERE), la Fundación Mujer y Vida y Mujeres que Podemos en Chocó.

<sup>138</sup> El proyecto, que culminó con la primera etapa en diciembre, avanza en el desarrollo de escuelas de liderazgo, a través de las cuales se busca fortalecer las capacidades de estas comunidades y organizaciones en su acceso a los distintos mecanismos de justicia.

<sup>139</sup> Caso 01: Retención ilegal de personas por parte de las Farc-EP; Caso 002: Prioriza situación de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño); Caso 003: Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado; Caso 004: Prioriza situación territorial de la región de Urabá; Caso 005: Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca; Caso 006: Victimización de miembros de la Unión Patriótica; y Caso 007: Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado.

que tienen dificultades para recolectar testimonios para avanzar la construcción de sus informes, ya sea por falta de recursos económicos y profesionales o por el riesgo que genera realizarlos. Por otra parte, la posible apertura de nuevos macrocasos<sup>140</sup> sería una oportunidad para que la JEP continúe fortaleciendo su presencia en los territorios que, por las condiciones de acceso y el accionar de GAI, enfrentan mayores retos para la participación efectiva y plural de las víctimas.

La JEP avanzó en el otorgamiento de medidas cautelares culturalmente apropiadas para las organizaciones étnicas: Unidad Indígena del Pueblo Awá, Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Pueblo Awá- Cabildo Mayor Awá de Ricaurte, Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur, Asociación de Comunidades Indígenas Eperara Siapidara de Nariño, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca y el Consejo Regional Indígena del Cauca. También, en la construcción de patrones relacionados con las afectaciones al medioambiente y los escenarios de violencia sexual; ambas iniciativas resultan positivas para disminuir el riesgo de impunidad en los casos 002 y 005. Además, la Jurisdicción reabrió las salas espejo<sup>141</sup> que permiten la participación de las víctimas étnicas en Cauca y Valle del Cauca para que puedan ser parte de las audiencias en las versiones voluntarias.

La Unidad de Investigación y Acusación de la JEP y los pueblos Wounaan, Wayúu y el Consejo Comunitario San Bernardo Patía Norte, con el apoyo de la MAPP/OEA, llevaron a cabo el proyecto de “Buenas Prácticas”, para la generación de documentos de justicia propia que permiten el fortalecimiento de sus sistemas de justicia y la articulación y coordinación.

## **10. RECOMENDACIONES**

### **10.1 Al Ministerio del Interior**

10.1.1 Avanzar en la ejecución del plan de acción de la Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social, en su componente de gestión de la información para la mejora de toma de decisiones basada en evidencia.

10.1.2 En el marco de la CIPRAT, continuar promoviendo el fortalecimiento de la respuesta rápida, integral y oportuna de las entidades a las recomendaciones derivadas de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, como una buena práctica para la generación de compromisos institucionales y la articulación nación-territorio. Asimismo, mantener la ejecución de las sesiones de seguimiento enfocadas en la población en proceso de reincorporación, lo cual refuerza las acciones institucionales en materia de protección y prevención a nivel departamental.

10.1.3 Fortalecer técnica y financieramente las mesas interinstitucionales electorales comunales, para garantizar la autonomía del movimiento comunal y a la vez la difusión amplia del ejercicio participativo para la construcción de paz.

### **10.2 Al Ministerio de Relaciones Exteriores**

En coordinación con Migración Colombia, la Gerencia de Frontera con Venezuela y las autoridades territoriales, continuar el fortalecimiento de otorgamiento del Permiso por Protección Temporal y articulación de las capacidades y procedimientos institucionales dirigidos a la atención de población migrante, especialmente a mujeres y niñez, y su integración económica y social. Esto, con el fin de prevenir los escenarios de riesgo para esta población, derivados del accionar de los GAI y de la reapertura gradual de las fronteras.

### **10.3 Al Ministerio de Justicia y del Derecho:**

10.3.1 Considerar en la Política de Sistemas Locales de Justicia una estrategia de apropiación para que las autoridades locales continúen con el desarrollo de los Comités Locales de Justicia y estos con los planes de acción. Para ello, se propone promover a nivel departamental la formulación de una

---

<sup>140</sup> Concentración nacional de crímenes cometidos por las extintas FARC-EP; Crímenes cometidos por miembros de la fuerza pública, otros agentes del Estado o en asociación con grupos paramilitares y terceros civiles; y Concentración de crímenes cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos en algunos territorios ilustrativos. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-convoca-a-organizaciones-de-v%C3%ADctimas-a-participar-en-audiencias-de-observaciones-sobre-apertura-de-nuevos-macrocasos.aspx>

<sup>141</sup> Son salas contiguas, donde se encuentran las víctimas en la diligencia y esta es retransmitida en tiempo real o diferido.

política pública de justicia en la que se destinen recursos fijos para el funcionamiento de los Sistemas Locales en los municipios.

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

#### **10.4 Al Ministerio de Defensa Nacional**

Continuar la ejecución de acciones para evitar el surgimiento, reconfiguración, reagrupamiento, expansión y consolidación territorial de los GAI. Además, valorar los impactos que tienen los operativos recientes en las condiciones de seguridad e identificar nuevos modos de operar de los GAI, que permitan ajustar las estrategias, teniendo como eje central la protección de la población civil, de acuerdo con las particularidades de cada territorio.

#### **10.5. A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación**

Avanzar en la territorialización del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, al igual que en las medidas contempladas en las estrategias para mujeres excombatientes y en el Plan de Articulación de acciones en seguridad para liderazgos PNIS, robusteciendo las capacidades institucionales en términos de prevención, protección y atención ante riesgos inminentes, lo cual contribuirá a la estabilidad política, económica y social del proceso de reincorporación y del proceso de sustitución de cultivos ilícitos respectivamente .

#### **10.6 A la Agencia de Renovación del Territorio**

10.6.1 Continuar con el fortalecimiento de capacidades para la participación de Grupos Motor y Mecanismos Especiales de Consulta, así como veeduría ciudadana de las comunidades rurales en subregiones PDET, y una vez fortalecidos estos procesos, junto al Ministerio del Interior, promover la participación efectiva y segura de las comunidades rurales en otros mecanismos de planeación y participación ciudadana vigentes para la ruralidad colombiana, como los presupuestos participativos, planeación territorial, entre otras.

10.6.2 En articulación con el DNP, diseñar y aplicar criterios diferenciales de formación y acompañamiento para la superación de debilidades técnicas locales de aquellos municipios PDET que se han rezagado en la estructuración y gestión financiera de iniciativas PDET (ej. Pacífico Medio).

#### **10.7 A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos**

Afianzar el proceso de socialización y diálogo con la población beneficiaria del PNIS ubicada en zonas de reserva forestal, con el fin de avanzar en la implementación de los contratos de derechos de uso.

#### **10.8 A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz**

10.8.1 Focalizar las acciones relacionadas con la Educación en el Riesgo de Minas (ERM), en aquellas zonas como Buenaventura, Valle del Cauca; Área Metropolitana de Cúcuta, Norte de Santander; Quibdó, Chocó y los departamentos de Arauca y Nariño; donde llega población desplazada o en lugares de disputa de GAI, con el fin de incrementar la adopción de comportamientos seguros en las comunidades con mayor riesgo.

10.8.2 En articulación con el Ministerio de Defensa, fortalecer los esfuerzos para implementar acciones de desminado militar, en áreas donde no existen condiciones de seguridad para el desminado humanitario; estableciendo la debida coordinación con las autoridades étnicas, en su llegada a territorios colectivos.

#### **10.9 A la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional**

Dar celeridad en la ejecución de los Planes de Respuesta Inmediata (PRI), a fin de garantizar el componente de fortalecimiento del Estado social de derecho en las 6 zonas priorizadas. Asimismo, promover los mecanismos de socialización y participación ciudadana amplia y en contextos de seguridad, que permita a las comunidades rurales conocer los avances de los elementos civiles de la estrategia.

### **10.10 A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la CIPRUNNA**

Dentro de la estrategia Súmete por Mí, fortalecer los gobiernos propios de comunidades indígenas en medidas de prevención protección de NNA contra el reclutamiento forzado; así como las acciones informativas sobre acceso a las rutas de prevención y protección en zonas rurales que eviten acción con daño para la población receptora de la información y para funcionarios municipales.

### **10.11 A la Consejería Presidencial para la Juventud**

Acompañar de manera cercana a las autoridades locales para asegurar el adecuado funcionamiento de los Consejos Municipales y Departamentales de Juventud y fortalecer las consejeras y los consejeros; así como garantizar una articulación integral de las distintas iniciativas para la juventud (Pacto de Colombia por la Juventud, el CONPES de Juventud y las políticas locales de juventud) en el marco del Sistema Nacional de Juventud.

### **10.12 A la Fiscalía General de la Nación**

Fortalecer con investigadores judiciales y Fiscales a las unidades seccionales de la FGN, ya que la baja capacidad institucional no permite avanzar en las investigaciones, y por lo tanto se presentan demoras en los procesos judiciales. Asimismo, brindar garantías de seguridad a funcionarios y funcionarias, quienes llevan procesos relacionados con amenazas a operadores de justicia.

### **10.13 Al Ministerio del Interior, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría**

Organizar un ejercicio de lecciones aprendidas, buscando el diálogo amplio con las comunidades, las candidaturas y organizaciones promotoras, y las y los representantes electos, con el fin de adaptar la reglamentación y ampliar la pedagogía en preparación al segundo ejercicio electoral que se dará en cuatro años.

### **10.14. A la Corte Constitucional y la Jurisdicción Especial para la Paz**

Avanzar en nuevas audiencias territoriales o sesiones técnicas que permitan a estos tribunales conocer los riesgos y dificultades que enfrentan los comparecientes y exintegrantes de las FARC-EP en cada uno de los territorios en donde adelantan su proceso de reincorporación. Lo anterior, en la medida en que las condiciones como el acceso a los territorios, la presencia y el accionar de GAI y la respuesta de las autoridades e instituciones municipales y departamentales varían en cada territorio, llevando a que los riesgos y dificultades que enfrentan los comparecientes deban ser analizados de manera distinta.

### **10.15 A la Jurisdicción Especial para la Paz**

10.15.1 Avanzar, en el marco de la priorización de los nuevos macrocasos, en el diseño de estrategias para fomentar la acreditación de las víctimas, su participación en las distintas etapas procesales y la remisión de informes orales o escritos después de marzo de 2022. Considerar especialmente, a aquellas comunidades y organizaciones que han venido recolectando información y testimonios para la construcción de sus informes, y aquellas comunidades que, a pesar de tener un interés, no han podido adelantar la construcción de estos documentos, debido a situaciones de inseguridad o por falta de recursos.

10.15.2 Asegurar que el nuevo macrocaso de crímenes cometidos contra pueblos y territorios étnicos sea lo suficientemente amplio e incluyente para que las víctimas en distintos territorios se sientan representadas, escuchadas y encuentren justicia. Lo anterior, teniendo en cuenta que en particular los pueblos étnicos han sido poblaciones históricamente violentadas, vulneradas con poco acceso a la justicia en el marco del conflicto armado.

### **10.16 A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)**

Reforzar las estrategias de sensibilización y articulación con instituciones ordinarias nacionales y locales, y entidades del SIVJNR para fortalecer los medios de intercambio de la información y así contribuir al acceso efectivo de derechos a las víctimas.

### **10.17 A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición**

10.17.1 Generar una comunicación clara con la Red de Aliados sobre el proceso de apropiación y difusión del Informe Final y la transmedia como un aporte a las transformaciones sociales, políticas y culturales encaminadas a la no repetición y a la convivencia.

10.17.2. Fortalecer las alianzas y acciones coordinadas con los Consejos Municipales de Juventud y los Consejos Territoriales de Paz, para apalancar la apropiación territorializada del Informe y el seguimiento a las recomendaciones contenidas en el mismo.

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

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

**10.19 A los Ministerios de Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo:**

10.19.1 Fortalecer la ruta de sometimiento individual a la justicia, mediante la articulación y coordinación de espacios interinstitucionales con el fin de capacitar a las autoridades sobre las particularidades del proceso.

10.19.2 Diseñar estrategias para garantizar la seguridad, vida e integridad de los miembros de GAO en proceso de sometimiento a la justicia con el fin de evitar afectaciones en su contra o la de su núcleo familiar.

**10.20 A la Alta Instancia de Género de Gobierno y a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)**

Apoyar las propuestas que presente desde su autonomía la nueva Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI para su fortalecimiento, especialmente aquellas dirigidas a disponer de una arquitectura y/o esquema de articulación y presencia municipal y departamental, que viabilice la territorialización de su mandato y les brinde garantías bajo el principio de igualdad con otros mecanismos de participación del proceso de justicia transicional colombiano.

**10.21 A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y al Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP)**

Fortalecer la autonomía y capacidad de incidencia de la SubComisión de Género de la CNGS y el Comité Operativo de Mujer y Género del SISEP para impulsar adecuaciones de política requeridas en la incorporación efectiva del enfoque de género en materia del desmantelamiento de GAI e identificación de patrones de macrocriminalidad de VBG; así como impulsar acciones urgentes para salvaguardar los derechos a la participación y representación política de las mujeres, especialmente en el marco de las contiendas electorales del 2022 y el 2023 en las zonas de alta conflictividad.

**10.22 Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC):**

Tomar las medidas necesarias para procurar la participación de las PPL ubicadas en el pabellón de alta seguridad o clasificadas en el nivel uno de seguridad, en programas formativos y proyectos productivos. Asimismo, promover actividades en pro de su resocialización, estudiando la posibilidad de flexibilizar su tratamiento penitenciario.

## **LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL INFORME**

AETCR - Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación  
AICMA: Acción Integral Contra Minas Antipersonal  
ANLA - Agencia Nacional de Licencias Ambientales  
ART - Agencia de Renovación del Territorio  
ARN - Agencia de Reincorporación y Normalización  
ASOCBARI - Asociación Comunidad Motilón Barí de Colombia  
ASOMADERE - Asociación de Mujeres Afro Desplazadas Edificadoras de Red de Equidad  
ASOVIG - Asociación de Mujeres Víctimas de Desaparición Forzada en el Guaviare  
AUC – Autodefensas Unidas de Colombia  
CCN – Contratos de Conservación Natural  
CEV - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición  
CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
CIM – Comisión Interamericana de Mujeres  
CMJ – Consejos Municipales de Juventud  
CNP – Consejo Nacional de Planeación  
CIPRAT - Comisión Interinstitucional para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas  
CIPRUNNA - Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes  
CTEP - Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz  
CPEC - Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación  
CNE - Consejo Nacional Electoral  
CNGS - Comisión Nacional de Garantías de Seguridad  
CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social  
CRIC - Consejo Regional Indígena del Cauca  
CSIVI - Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación  
CTI - Cuerpo Técnico de Investigación  
DDHH – Derechos humanos  
DNP – Departamento Nacional de Planeación  
ELN - Ejército de Liberación Nacional  
EPL - Ejército Popular de Liberación o Los Pelusos  
ERM - Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal  
ERON - Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional  
FARC-EP - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo  
FGN - Fiscalía General de la Nación  
FOS - Frente Oliver Sinisterra  
GAI – Grupos Armados Ilegales  
GM – Grupos Motor  
GAO – Grupos Armados Organizados  
HRU – Hoja de Ruta Única  
INPEC - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario  
JAC - Juntas de Acción Comunal  
JEI - Jurisdicción Especial Indígena  
JEP - Jurisdicción Especial para la Paz  
LGBTI - Lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales  
MAP - Minas Antipersonal  
MAPP/OEA - Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos  
MPEV - Mesas de Participación Efectiva de Víctimas  
MUSE - Munición sin explosionar  
MUNAB - Municiones abandonadas  
NNA - Niños, niñas y adolescentes OAC - Organismos de Acción Comunal  
OACP - Oficina del Alto Comisionado para la Paz

ODC - Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho  
OEA – Organización de los Estados Americanos  
ONG – Organización No Gubernamental  
ONU - Organización de las Naciones Unidas  
ORIVAC - Organización Regional Indígena del Valle del Cauca  
PAD – Proceso de Atención Diferencial  
PDD – Personas Dadas por Desaparecidas  
PDET - Programas de desarrollo con Enfoque Territorial  
PECIG - Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato  
PIG-Mujeres - Programa Integral de Garantías a Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos  
PPL - Personas Privadas de la Libertad  
PMA – Plan de Manejo Ambiental  
PMU – Puesto de Mando Unificado  
PNIS - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos  
PNN - Parques Nacionales Naturales  
PPR - Personas en Proceso de Reincorporación  
PRI - Planes de Respuesta Inmediata  
RI – Resguardo Indígena  
SIVJNRN - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición  
SIEDCO - Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional  
TE - Trampas Explosivas  
UARIV - Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas  
UBPD - Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas  
USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  
UNIPA - Unidad Indígena del Pueblo Awá  
UNP - Unidad Nacional de Protección  
VBG - Violencia Basada en Género  
ZEII- Zona Estratégica de Intervención Integral