

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G

CP/doc.5668/20

10 diciembre 2020

Original: español/inglés

VIGÉSIMO NOVENO 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)

Vigésimo noveno Informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA): [Enlace](#)

## VIGÉSIMO NOVENO 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) en 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 enero y el 30 de junio de 2020. Durante este periodo, particularmente en el primer trimestre<sup>2</sup> del año se realizó el trabajo habitual, llevando a cabo 495 misiones en terreno, desarrolladas en 404 centros poblados pertenecientes a 159 municipios de 18 departamentos del país. En este periodo se recorrieron 110.276 kilómetros por vía terrestre y 1.897 kilómetros por vía fluvial.

En el segundo trimestre<sup>3</sup>, debido a las restricciones de movilidad dispuestas por las autoridades gubernamentales para la contención de la crisis sanitaria a causa del COVID-19, la Misión adaptó su esquema de monitoreo y acompañamiento para realizarlo por medios remotos<sup>4</sup>. En este tiempo, y gracias a la confianza construida con actores del territorio, se llevaron a cabo 3.561 monitoreos y acompañamientos telefónicos y virtuales en 257 centros poblados, correspondientes a 154 municipios y 16 departamentos. Los centros poblados cubiertos en ambos trimestres incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios.

La SG/OEA agradece a los países donantes y amigos, en especial a los miembros del Fondo Canasta –Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Países Bajos, Reino Unido y Suecia– quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión. Así mismo, la SG/OEA extiende su agradecimiento a Noruega y Suiza por sus contribuciones; y a Alemania y Suiza por apoyar a la Misión a través de la modalidad de *secondments*<sup>5</sup>. El apoyo de la comunidad internacional es clave para que la MAPP/OEA cumpla con las actividades emanadas de su mandato.

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

La pandemia generada por el COVID-19, ha marcado un hito histórico en el mundo y en nuestra región, suscitando enormes incertidumbres y desafíos sanitarios, económicos y políticos. La OEA ha reiterado la funcionalidad y vigencia de los principios democráticos como elementos indispensables y eficaces para avanzar en medio de los retos que se presentan. En tal sentido, y teniendo como centro el pleno respeto de los derechos humanos y la atención a los impactos diferenciados sobre los actores más vulnerables, ha impulsado acciones de diálogo e intercambio de saberes para poner a disposición de los Estados miembros estrategias, recomendaciones y guías.

En Colombia, sus efectos inmediatos han agudizado los problemas y vulnerabilidades preexistentes en los territorios, sobre todo en aquellos en los que convergen factores estructurales de violencia, inequidad y débil presencia estatal. Por esa razón, la MAPP/OEA ha mantenido y adaptado su trabajo

---

<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 siete ocasiones, la última extendiendo el mandato de la Misión hasta el 31 de diciembre de 2021.

<sup>2</sup> 01 enero-25 de marzo.

<sup>3</sup> 26 de marzo-30 de junio.

<sup>4</sup> Realizado a través de videoconferencias, comunicaciones telefónicas, correos electrónicos, entre otros, manteniendo el flujo de información con liderazgos comunitarios, representantes de la sociedad civil y con las instituciones locales. Esto ha permitido contar con información oportuna y en tiempo real sobre las dinámicas en los territorios, en torno a los asuntos temáticos que son propios del mandato de la MAP/OEA.

<sup>5</sup> A través de esta modalidad se comisiona un profesional de su nacionalidad para que desempeñen funciones durante un tiempo determinado.

durante esta emergencia, sosteniendo el seguimiento a todos los territorios y la interlocución permanente con las comunidades locales y las instituciones de Gobierno. Al mismo tiempo, redobló esfuerzos para servir de puente, visibilizar situaciones, activar gestiones e implementar medidas y estrategias para mitigar los riesgos e impactos derivados del COVID-19.

La cercanía y la confianza generada por la Misión permiten seguir siendo útil a Colombia y a su pueblo en su derecho de alcanzar la paz; asimismo, la capacidad de adaptabilidad para atender los diferentes desafíos que se presentan confirma que la MAPP/OEA constituye un modelo eficaz de cooperación con los Estados.

La coyuntura del COVID-19 ha puesto de manifiesto los enormes desafíos que persisten en los territorios en ámbitos como el ejercicio de autoridad, el efectivo control territorial, la garantía de acceso a derechos y a espacios de participación, la priorización de recursos disponibles y, en especial, las dificultades en el acceso efectivo a herramientas digitales y de conectividad en los territorios más apartados. Esto impacta la toma de decisiones, la continuidad de políticas públicas y, sobre todo, la transparencia en el manejo de los recursos; aspectos relevantes en la implementación de la agenda de paz.

En este escenario, la SG/OEA reconoce los esfuerzos institucionales para contener la crisis en todos sus aspectos, enmarcados en la declaración de Estado de Emergencia del 18 de marzo. Asimismo, destaca el papel de los organismos comunales, de las autoridades étnicas y de los procesos organizativos, quienes de manera mancomunada han afrontado la crisis en sus territorios.

En tanto, las autoridades departamentales y municipales, quienes se posesionaron el pasado 1 de enero, han enfrentado dificultades para la construcción de sus planes de desarrollo, particularmente porque las medidas de aislamiento preventivo han limitado la participación amplia, efectiva e incluyente de la ciudadanía. A pesar de las complejidades del contexto, la SG/OEA alienta a los gobiernos locales a continuar contribuyendo al fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, la paz, la seguridad y el desarrollo territorial, incluyendo y atendiendo las demandas ciudadanas, concertadas a través de instrumentos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en los municipios priorizados.

El “cese al fuego unilateral activo” declarado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) entre el 1 y el 30 de abril y la liberación en junio de un grupo de personas secuestradas por el grupo armado ilegal generaron alivios para algunas comunidades y condiciones para el despliegue institucional con el fin de atender la situación humanitaria en algunos territorios. Por su parte, el Gobierno nacional ha impulsado instrumentos legales para designar a promotores de paz con el objetivo de aportar a estrategias y acciones para la construcción de paz, la convivencia y la reconciliación y, al mismo tiempo, retomó el camino para el sometimiento de miembros de grupos armados organizados, con un tratamiento diferenciado al ELN.

La SG/OEA observa en estas acciones valiosos hechos de paz y alienta a continuar bajo el principio de irreversibilidad y el imperativo humanitario. Dar señales claras y concretas de intenciones de paz, retomar acciones como el cese al fuego, detener todas las afectaciones contra la población civil y mantener abiertas las vías de diálogo para eventualmente acercar posiciones y buscar acuerdos, se consideran acciones relevantes para continuar con la construcción de paz completa en el país.

El pasado 28 de abril, se emitió el Decreto Presidencial 601 con el que se autoriza al Alto Comisionado para la Paz verificar la voluntad real de sometimiento a la justicia de miembros de Grupos Armados Organizados (GAO). Esta herramienta, complementada por el Decreto 965<sup>6</sup> del presente año, configura un mecanismo de sometimiento a la justicia de grupos armados organizados presentes en el territorio nacional. La MAPP/OEA, como parte de su mandato, continúa acompañando y monitoreando

---

<sup>6</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones.

este mecanismo, dotando de recomendaciones a la autoridad para la observancia de aspectos como la participación de las víctimas en el acceso a sus derechos.

La SG/OEA reitera su voluntad y disposición para contribuir en este proceso e insiste en su firme llamado a todos los grupos armados ilegales de poner fin a la violencia que genera afectaciones en los territorios más vulnerables. La paz completa se configura ahora más que nunca en un imperativo, además de impostergable, moral, humanitario, social, ambiental, cultural, político y económico.

La SG/OEA observa con profunda preocupación que la actual coyuntura está siendo aprovechada por los grupos armados ilegales para retener y ampliar su incidencia territorial, lo que conlleva recrudecer su accionar para asegurar el control social. La ocurrencia de homicidios en los departamentos de Antioquia, Arauca, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca son motivo de profundo rechazo por la victimización que este tipo de hechos siguen generando sobre la población civil. Pese a que estas graves violaciones a los derechos humanos ocurren en distintas circunstancias de modo, tiempo y lugar, es posible señalar que los hechos han afectado principalmente a niños, niñas y adolescentes (NNA), jóvenes, comunidades indígenas y afrodescendientes, población campesina y población extranjera; y generan profundos daños en el tejido comunitario, en tanto afectan directamente el seguimiento de procesos sociales y de construcción de paz en los territorios, y desarticula a la comunidad y su organización social.

En las zonas de fronteras, la SG/OEA reconoce las acciones del Gobierno nacional tendientes a incrementar la presencia institucional en estos territorios. En el primer semestre del 2020, la priorización de estrategias y programas fue reconocida particularmente, en el marco de la propagación del COVID-19, en donde se percibió mejor articulación interinstitucional binacional y con las comunidades, para la atención de dinámicas en las que sobresale la ejecución de estrategias como el Plan de Seis Puntos de la Presidencia de la República<sup>7</sup>. No obstante, persiste la confrontación y reconfiguración de grupos armados ilegales en las fronteras incrementando el riesgo y vulnerabilidad de la población extranjera que, en el marco del cierre fronterizo y aislamiento obligatorio, buscaba retornar a su país de origen. Los grupos armados ilegales buscaron dinamizar el paso de contrabando y establecer controles migratorios para mantener sus réditos económicos a su vez, aprovechándose de percepciones xenófobas reafirmaron su control social. De otro lado, continúan presentándose afectaciones a población extranjera como reclutamiento, uso o vinculación de NNA, homicidios selectivos, confinamiento, desplazamiento, desapariciones y trabajo forzado, trata de personas y violencia sexual, siendo las mujeres, niños, niñas y adolescentes y comunidades indígenas binacionales las poblaciones más vulnerables a estas afectaciones.

Así mismo, la SG/OEA ha observado el incremento de la instalación de minas antipersonal y trampas explosivas en corredores de movilidad y zonas de narcoactividad. Igualmente, persisten las dinámicas de vinculación, reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual contra NNA y jóvenes por parte de grupos armados ilegales que afecta con gravedad los derechos de la niñez y la juventud en Colombia. Al respecto, la SG/OEA valora el lanzamiento de la estrategia “Súmate por mí: entornos de protección para la niñez y adolescencia, para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes”, que refleja la voluntad del Gobierno nacional por responder de manera articulada a este fenómeno, y espera que su implementación redunde en la garantía plena de sus derechos.

La SG/OEA alienta al Estado colombiano a continuar implementando medidas para prevenir, atender y proteger a la población civil que está siendo víctima de afectaciones, haciendo un esfuerzo especial por incluir una asistencia adecuada y oportuna que tenga en cuenta perspectivas diferenciales y territoriales

---

<sup>7</sup> 1) Garantía acceso a salud para población migrante; 2) Fortalecimiento de programas de entrega de transferencias monetarias multipropósito; 3) Distribución de soporte de alimentación a población no beneficiaria de diferentes programas estatales; 4) Cierre de fronteras; 5) Ampliación de capacidades de atención humanitaria; 6) Mejorar la coordinación e información entre autoridades y cooperación.

para salvaguardar a sujetos de especial protección constitucional, particularmente NNA, mujeres, y comunidades indígenas y afrodescendientes; y profundizar en la articulación eficaz de normas, mecanismos, políticas y acciones que involucre a las poblaciones afectadas y garantice la coordinación con las autoridades locales, étnicas y regionales.

Las afectaciones que se han generado desde la firma del Acuerdo de Paz contra personas en proceso de reincorporación reafirman que es un imperativo priorizar acciones para avanzar sustancialmente en el esclarecimiento y abordar el desmantelamiento de estructuras del crimen organizado. Las garantías para el tránsito a la legalidad de personas alzadas en armas es un aspecto sustancial en la implementación de Acuerdos de Paz. En este sentido, la SG/OEA valora los esfuerzos del Gobierno colombiano para generar garantías de seguridad, principalmente a través de traslados de Antiguos Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación (AETCR), e insiste en que, ante la persistencia de violencia o afectaciones contra esta población, sus familias y comunidades, se tomen otras acciones que permitan garantizar la vida, integridad y seguridad acordadas.

La narcoactividad, y particularmente el narcotráfico continúa siendo combustible del conflicto armado interno y la violencia en Colombia, sin embargo, a pesar de la puesta en marcha de distintas estrategias para afrontar la problemática, la persistencia de desafíos relacionados con la implementación del PNIS como principal estrategia de sustitución de cultivos, la estrategia de erradicación forzosa y la oposición a las acciones para la reanudación de la aspersión aérea con glifosato, han contribuido al escalamiento de conflictos sociales en distintos territorios, aumentando la percepción de incertidumbre económica ante la vigente coyuntura. Estos conflictos, incluso, han generado lamentables pérdidas de vidas humanas y agresiones que deben ser esclarecidas eficazmente.

La persistencia de esta economía ilegal en los territorios está vinculada -entre otros factores- a la dependencia de las comunidades al cultivo de hoja de coca, a los altos índices de vulnerabilidad, a las necesidades básicas insatisfechas, a la débil presencia estatal, y a la presencia de grupos armados ilegales que buscan cooptar el proceso de producción y comercialización de droga, para poder financiar su operación.

La SG/OEA alienta a que, en definitiva, las estrategias de reducción de los cultivos ilícitos logren abarcar todas las dimensiones del fenómeno, tomando como base las potencialidades de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, en especial, los nuevos modelos de sustitución surgidos a partir de iniciativas locales y comunitarias que reflejan la voluntad de las comunidades de erradicar de forma voluntaria<sup>8</sup>, logrando consensos para afrontar la amenaza que representa esta dinámica y generando articulación con las políticas de intervención de la ruralidad colombiana y la presencia integral del Estado.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) ha tenido avances significativos en materia de articulación e interconexión de procesos. Entre sus distintos componentes, ha propiciado resultados como el lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda, ajustes a la línea de diálogo para fortalecer canales para la obtención de relatos, y la recepción de observaciones en el curso de los casos judiciales, por mencionar algunos. En este sentido, es necesario que en el camino que transita el SIVJRNR para fortalecer y afianzar su legitimidad, predomine la claridad sobre su rol y alcance, bajo el entendido de su búsqueda de transformación de los factores que incidieron en el conflicto armado y la promoción de la convivencia pacífica, la reconciliación y la no repetición.

Sin embargo, la emergencia sanitaria por el COVID-19 ha acentuado las vulnerabilidades en la población víctima en el acceso a los derechos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Bajo el principio de la centralidad de las víctimas, la SG/OEA identifica necesario profundizar sobre el

---

<sup>8</sup> Ejemplo de ello es la estrategia de sustitución: “Hecho a la Medida”. Iniciativa local y comunitaria, impulsada y acompañada inicialmente por la MAPP/OEA en el departamento del Cauca, y actualmente apoyada por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos que inició su implementación en los departamentos de Cauca, Antioquia, Putumayo, Nariño y Norte de Santander y proyecta llegar al Sur de Bolívar y Caquetá.

buen desempeño y funcionamiento de cada uno de los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); y avanzar con las discusiones sobre la prórroga de la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios<sup>9</sup> que representa una oportunidad para revisar e incorporar reformas frente a los desafíos identificados en su implementación.

La SG/OEA resalta el impulso dado a la ejecución de los PDET y sus respectivos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), ante la realidad de una pandemia que impone nuevos desafíos, especialmente en la dimensión de participación. Además, el desequilibrio entre la expectativa de las comunidades por la transformación rápida y efectiva de sus territorios y los tiempos de ejecución de las obras de infraestructura, otros bienes y servicios públicos, continúa generando en algunas comunidades una percepción de duda respecto al progreso en los programas y sobre el impacto que sobre estos avances podría tener la atención gubernamental a los efectos del COVID-19.

La transición hacia nuevas formas de participación ciudadana renueva los desafíos en el acceso a herramientas digitales y de conectividad que obstaculizan el involucramiento amplio, efectivo e incluyente de la ciudadanía en la toma de decisiones, ejercicio de control ciudadano y rendición de cuentas sobre los recursos públicos. Asimismo, los distintos escenarios de conflictividad social entraron en diferentes ritmos y fases, supeditados a la conectividad y seguridad territorial. Su abordaje, privilegiando la virtualidad, demanda novedosas fórmulas que apalanquen la cultura de diálogo democrático y participativo.

Frente a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o “Zonas Futuro”, la SG/OEA destaca la designación de responsables en el alto Gobierno para el impulso integral, unificado, interagencial, sostenido y articulado de acciones focalizadas<sup>10</sup> en las cinco zonas estratégicas, así como la aprobación de los respectivos Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII) por parte del Consejo de Seguridad Nacional. Transcurridos los primeros meses de implementación de las ZEII, es importante reforzar las acciones encaminadas a ampliar el conocimiento sobre la estrategia, sus objetivos, ritmos, metas, componentes institucionales y zonas priorizadas, particularmente respecto a la complementariedad con los PDET y los apoyos financieros e institucionales adicionales que vía ZEII recibirá la implementación de estos.

El actual contexto, además de implicar una crisis económica y sanitaria sin precedentes y de profundizar las vulnerabilidades estructurales en aquellas regiones donde confluyen factores de violencia armada, inequidad e insuficiente presencia estatal, también representa una oportunidad para acercar posiciones, alcanzar acuerdos y cumplir con los efectos transformadores que la realidad exige. Dentro de esto, la construcción de paz continúa siendo una aspiración constante del pueblo colombiano, cuya materialización es un reto de largo aliento para todos sus actores. La convergencia de acciones y no de polarizaciones, representa un desafío institucional, político y social en el que la SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, seguirá siendo un apoyo, alertando los principales desafíos y reconociendo los alcances generados.

## **2. CONDICIONES DE SEGURIDAD**

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

Los grupos armados ilegales ejercieron acciones de control social y presión sobre la población civil y liderazgos sociales para cumplir con las medidas de aislamiento obligatorio en departamentos como Arauca, Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca. Esta práctica se desarrolló a través de amenazas verbales o escritas<sup>11</sup>, la instalación de retenes o puestos de control que limitaron la movilidad de la población, y, en

---

<sup>9</sup> Decreto 4633, 4634 y 4635 de 2011.

<sup>10</sup> Decreto 062 de 2020.

<sup>11</sup> En reuniones realizadas en zonas rurales y a través de panfletos distribuidos en formato físico y en redes sociales.

algunos casos, asesinatos contra quienes -en la consideración de los grupos- violaron la medida de asilamiento, como sucedió en el municipio de Buenos Aires, Cauca.

En el marco del “cese unilateral activo” decretado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) entre el 1 y el 30 de abril de 2020, la SG/OEA observó efectos positivos en la reducción de acciones ofensivas contra la Fuerza Pública y atentados contra la infraestructura petrolera, energética y vial en los territorios donde tiene presencia este grupo armado ilegal, lo que permitió percibir cumplimiento y acatamiento por parte de los distintos frentes que componen esa guerrilla. No obstante, se identificó la persistencia de acciones de control social del grupo armado ilegal sobre las poblaciones, a las que se sumaron las relacionadas con el cumplimiento de las normas de aislamiento obligatorio.

Durante y posterior al referido “cese unilateral activo” los enfrentamientos y disputas entre el ELN y otros grupos armados ilegales continuaron. En la región del Catatumbo se presentaron enfrentamientos entre el ELN y el autodenominado Ejército Popular de Liberación (EPL) o Los Pelusos; en la zona rural de la frontera colombo venezolana en Norte de Santander, con Los Rastrojos; en el Cauca, con los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP; y en el Chocó y Nariño con el Clan del Golfo/AGC. En los departamentos de Arauca, Casanare, Norte de Santander y Nariño se registraron hostilidades y ataques del ELN hacia miembros e instalaciones de la Fuerza Pública, antes y después del citado cese.

En cuanto a las disidencias o grupos residuales de las FARC-EP, como se mencionó en el XXVIII Informe, continúan percibiéndose como grupos fragmentados que no responden a una única estructura jerárquica, y su presencia y accionar varía de acuerdo con cada territorio; sin embargo, durante este período se identificó el desarrollo de una mayor actividad bélica de confrontación y consolidación territorial, por encima incluso del ELN, las AGC/ Clan del Golfo, Los Caparros y el EPL/Los Pelusos.

En los departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta, los grupos armados ilegales liderados por alias “Gentil Duarte” y alias “Iván Mordisco” han desarrollado acciones ofensivas en contra de la Fuerza Pública. Así mismo, mantienen su influencia en Arauca y la región de Catatumbo, donde comienza a percibirse tensiones con otros grupos armados disidentes; mientras que, en el departamento de Putumayo, se registran disputas con grupos disidentes o residuales de las FARC-EP y en el Cauca enfrentamientos directos con el ELN.

En la Costa Pacífica nariñense, la característica más evidente de estas estructuras es su atomización y fragmentación interna, acelerada por la captura o muerte de sus líderes más representativos<sup>12</sup> que han llevado al debilitamiento de algunos grupos y el surgimiento de otros. En municipios como Roberto Payán, Magüí Payán y Tumaco, el Frente Alfonso Cano se identifica como una facción surgida de rupturas al interior del Frente Oliver Sinisterra (FOS), y las disputas por el control territorial han generado desplazamientos forzados masivos e individuales, restricciones a la movilidad y confinamiento de comunidades.

A la complejidad de este escenario, se suman percepciones relacionadas con el ingreso a esta zona del grupo disidente o residual del Frente 30 de las FARC-EP para disputar el control territorial con los grupos que allí operan, particularmente en la subregión del Sanquianga, en los municipios de Olaya Herrera y el Charco, donde se generaron desplazamientos forzados masivos e individuales durante el primer semestre del año; y en los municipios de Guapi, López de Micay en la Costa Pacífica caucana.

En departamentos como Cauca, Norte de Santander y Valle del Cauca existe confluencia del grupo disidente o residual denominado “La Segunda Marquetalia”<sup>13</sup> con otros grupos disidentes o residuales, sin conocerse, hasta la fecha de cierre de este informe<sup>14</sup>, enfrentamientos directos. Sin embargo, en

---

<sup>12</sup> Captura de alias “Contador” en febrero de 2020 y la muerte en enfrentamientos entre grupos armados ilegales de alias “Mario Lata” en mayo de 2020.

<sup>13</sup> Liderada por alias “Iván Márquez” y otros excomandantes de las FARC-EP.

<sup>14</sup> Fecha de cierre: 30 de junio de 2020.



municipios del norte de Antioquia se han presentado confrontaciones entre las AGC/Clan del Golfo y los grupos disidentes o residuales del Frente 18 de las FARC-EP que desde el año 2019 habían anunciado su adhesión a la “Segunda Marquetalia”.

Con relación a las AGC/Clan del Golfo se identifica que sus zonas de operación se concentran en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Chocó y la subregión de Cordillera en Nariño. Por su parte, en la región del Urabá Antioqueño se ha consolidado como el único grupo armado ilegal con presencia en la región que mantiene disputas con grupos disidentes o residuales de las FARC-EP en el norte del departamento, y con Los Caparros en el Bajo Cauca. Adicionalmente, los enfrentamientos de este grupo con el ELN por el control de los ríos Baudó y Atrato en el departamento del Chocó, continúan generando fuertes impactos humanitarios, especialmente sobre las comunidades indígenas.

En las zonas de frontera de Arauca, Chocó, La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, se presentaron escenarios de confrontación y recrudecimiento de acciones violentas por parte de grupos armados ilegales para el control migratorio y pasos fronterizos informales<sup>15</sup>, incrementando su influencia en zonas limítrofes y reconfigurando rutas y condiciones para el tránsito de personas y mercancías por pasos no autorizados. Estas acciones son atribuidas al ELN, identificado como el grupo armado ilegal con mayor presencia en zonas de frontera, pero también a las disidencias o grupos residuales de las FARC-EP, así como a otros grupos armados ilegales que hacen presencia en la frontera de Norte de Santander y La Guajira.

El incremento de percepciones xenófobas y de estigmatización hacia población extranjera y habitantes de las franjas fronterizas por temor de contagio de COVID-19 fue aprovechado por los grupos armados ilegales para reafirmar normas de convivencia y perpetrar acciones contra población extranjera. En este contexto, se presentaron afectaciones, entre las que se destacan restricciones a la movilidad, violencia y explotación sexual<sup>16</sup>, homicidios colectivos<sup>17</sup>, reclutamiento forzado, uso y vinculación, confinamiento y desplazamiento forzado de comunidades fronterizas colombianas y venezolanas en Arauca, Cesar, La Guajira y Norte de Santander, así como de personas venezolanas y ecuatorianas en Cauca, Nariño y Putumayo.

La SG/OEA valora los esfuerzos y avances del Estado colombiano en su conjunto, por mejorar las condiciones de seguridad en los territorios en los que aún se evidencian retos y desafíos para la consolidación de la paz. En ese sentido, destaca la tendencia decreciente que desde el año 2012 viene registrando el país en cuanto al número de secuestros. De igual manera, el Ministerio de Defensa informa la reducción en el número de homicidios en el comparativo entre los períodos enero – junio de 2019 y enero – junio de 2020, lo que implicaría una reducción del 14% entre un período y otro<sup>18</sup>. La SG/OEA resalta los avances en materia de lucha contra las actividades relacionadas con la extracción ilícita de minerales no regulada por la ley, economía que se constituye en una de las fuentes de financiación de grupos armados ilegales y que su explotación sin mínimos estándares de precaución, genera graves afectaciones al medio ambiente. Adicionalmente, se continúa con la implementación del Plan Bicentenario “Héroes de la Libertad” que busca la desarticulación de grupos armados ilegales en la cabeza

---

<sup>15</sup> En el departamento de Norte de Santander, las disputas entre grupos armados ilegales en la zona de frontera concentran su interés en el control de los pasos fronterizos no convencionales ni formales, por donde además se controlan y enriquecen de distintas actividades ilícitas, como el contrabando.

<sup>16</sup> Sobre este hecho, además, la Defensoría del Pueblo emitió el 9 de junio de 2020, la Alerta Temprana No. 025-2020 que expone el escenario de riesgo para adolescentes y mujeres, con estatus migratorio irregular de nacionalidad venezolana, de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.

<sup>17</sup> En la frontera colombo-venezolana los asesinatos selectivos pueden alcanzar hasta 6 víctimas diarias en distintos puntos de un mismo municipio.

<sup>18</sup> Las cifras y porcentajes en esta materia varían según las fuentes que las generan, se ubiquen en la órbita del Estado, centros de investigación, plataformas de Derechos Humanos, organizaciones sociales e internacionales.

de las Fuerzas Militares y la estrategia de protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad (ESPOV), liderada por la Policía Nacional que despliega una ruta preventiva de protección.

## **2.2. Afectaciones contra la población civil**

Las disputas y enfrentamientos directos entre los grupos armados ilegales continúan generando graves afectaciones a las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas que se ven obligadas a desplazarse o confinarse en sus territorios para no quedar en medio del fuego cruzado<sup>19</sup>.

Esas situaciones, con graves consecuencias humanitarias para la población, fueron observadas principalmente en municipios aledaños al río Baudó en el departamento del Chocó, por los enfrentamientos entre el ELN y las AGC/Clan del Golfo; en la Costa Pacífica nariñense y el departamento de Putumayo (Bajo Putumayo y límites con Caquetá), por la disputa entre grupos disidentes o residuales de las FARC-EP; en el Bajo Cauca Antioqueño y sur de Córdoba, por enfrentamientos entre las AGC/Clan del Golfo y Los Caparros; en el Catatumbo por enfrentamientos entre el ELN y el EPL/Los Pelusos; en el departamento del Cauca por enfrentamientos entre grupos disidentes o residuales de las FARC-EP y el ELN; y en la zona de frontera en Norte de Santander por enfrentamientos entre el ELN y Los Rastrojos.

Frente a este último, la SG/OEA alerta sobre las diferentes afectaciones humanitarias que ha generado esta disputa, dentro de las cuales se encuentran desplazamientos individuales y masivos, amenazas, homicidios y desaparición forzada, específicamente en la zona rural Cúcuta y los municipios de Puerto Santander y Tibú.

Antes y después del período del “cese unilateral activo”, decretado por el ELN, este grupo llevó a cabo secuestros de población civil y miembros de la Fuerza Pública en el departamento de Arauca y la región del Catatumbo, quienes posteriormente fueron liberados entre los meses de mayo y junio con el acompañamiento de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Si bien la SG/OEA conoce y ha acompañado la puesta en marcha de múltiples y diversas políticas y mecanismos para abordar los fenómenos de afectación a las poblaciones, insiste en la necesidad de continuar multiplicando las medidas de prevención y protección hacia las comunidades que habitan zonas fuertemente impactadas por la violencia. Asimismo, recalca la necesidad de profundizar la articulación y coordinación eficaz de esfuerzos institucionales, sociales y comunitarios, con el fin de mejorar los resultados que fortalezcan la efectividad de las garantías de seguridad y desarrollo para la población en estos territorios.

### **2.2.1. Vinculación, reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes**

La SG/OEA resalta la importancia del modelo de gestión de articulación inter-sistémica entre el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema Nacional de Derechos Humanos y el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; así como el lanzamiento de la estrategia “Súmate por Mí: entornos de protección para la niñez y adolescencia, para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes”, bajo el liderazgo del despacho de la Primera Dama de la Nación, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el resto de organismos del Estado que conforman la

---

<sup>19</sup> De acuerdo con datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo a la MAPP/OEA. Esta entidad registró, entre el 1 de enero y el 30 de agosto de 2020, 57 eventos de desplazamientos masivos que afectaron a 5.232 familias; y 228 comunidades presentaron situaciones de confinamiento en el mismo periodo de tiempo. En particular, el 55% de los eventos de confinamiento y el 52% de los eventos de desplazamientos masivo que registran ocurrieron en la vigencia de la política de Aislamiento Preventivo Obligatorio (24 de marzo- 31 de agosto).

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

Así mismo, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) diseñó el Modelo de Trabajo Comunitario (MTC), que desarrolla procesos encaminados a promover espacios de encuentro, diálogo, construcción de consensos, participación e incidencia. Este modelo se compone de tres estrategias: i) escenarios locales de construcción de paz, convivencia y reconciliación. ii) entornos protectores para niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) y prevención del reclutamiento forzado. iii) capacidades para el ejercicio de la ciudadanía de las personas en reincorporación y sus familias. Con ello, busca generar espacios participación en las comunidades que han sido marcadas por la violencia y fortalecer la perspectiva de entender a los NNA, no como sujetos que hacen parte de las acciones violentas, sino como sujetos de derechos y de participación.

La prevención de la vinculación de NNA enfrenta grandes retos en ámbitos rurales, especialmente en aquellos con situaciones de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, economías ilegales y débil presencia del Estado, configurándose como escenarios propicios para la vulneración de los derechos de la niñez. Ante este panorama, algunos NNA perciben la opción de vincularse a un grupo armado ilegal como la forma de mejorar sus condiciones socioeconómicas, aumentando el riesgo de ocurrencia de otras afectaciones como trabajo infantil, explotación sexual, tortura y participación directa en las hostilidades.

Los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP continúan reclutando y vinculando a NNA en los departamentos de Arauca<sup>20</sup>, Caquetá<sup>21</sup>, Norte de Santander<sup>22</sup> Guaviare<sup>23</sup> y Meta<sup>24</sup>, principalmente, a actividades de economía ilegal como cobro de extorsiones, vigilancia y transporte. De manera particular, preocupa que los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP abordan a NNA desde los 11 años y, en algunos territorios, han iniciado procesos de censo y control para ubicar con facilidad y llevar un registro con el fin de vincularlos a sus estructuras<sup>25</sup>.

En los departamentos de Cauca<sup>26</sup>, Valle del Cauca<sup>27</sup>, Putumayo<sup>28</sup> y la Costa Pacífica nariñense<sup>29</sup>, los NNA de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas son vinculados a estos grupos, en algunos casos a través de promesas económicas, y en otros, por medio de amenazas en contra de sus familiares.

Por su parte, el ELN sigue vinculando a NNA en los departamentos de Antioquia<sup>30</sup>, Cauca<sup>31</sup>, Chocó<sup>32</sup>, Norte de Santander, Valle del Cauca<sup>33</sup>, Nariño, La Guajira<sup>34</sup> y Arauca; en este último, su estrategia ha sido aprovechar la coyuntura de aislamiento obligatorio para entregar mercados, y aprovechar el cierre de las escuelas, que funcionaban como espacios protectores para los NNA, para convencer a los NNA de unirse a sus filas. Por su parte, en la región del Catatumbo y la frontera norte santandereana, el escenario de riesgo de vinculación y reclutamiento ha significado el desplazamiento forzado de NNA y sus familias,

---

<sup>20</sup> En Arauca, Arauquita, Tame y Fortul.

<sup>21</sup> En Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán, San José del Fragua y Solano.

<sup>22</sup> En Tibú, Puerto Santander, El Zulia, zona rural de Cúcuta y de manera más acentuada en el municipio de Sardinata.

<sup>23</sup> En San José del Guaviare, Miraflores y Calamar.

<sup>24</sup> En Vistahermosa, Uribe, Puerto Rico y La Macarena.

<sup>25</sup> En Vistahermosa, Meta, las disidencias o grupos residuales de las FARC-EP han comenzado a “carnetizar” a los NNA para llevar un control y registro de aquellos que se encuentren entre los 14 y 18 años.

<sup>26</sup> En Corinto, Morales, Toribío y Patía.

<sup>27</sup> Comunidades indígenas del Pueblo Nasa en Jamundí y Florida.

<sup>28</sup> En Puerto Asís, Puerto Leguizamo y Puerto Guzmán

<sup>29</sup> En Tumaco, Olaya Herrera, El Charco y La Tola.

<sup>30</sup> En Anorí.

<sup>31</sup> En El Tambo y Morales.

<sup>32</sup> En Alto y Bajo Baudó; y Bojayá (frontera con Vigía del Fuerte, Antioquia).

<sup>33</sup> En Bolívar y Buenaventura.

<sup>34</sup> En Maicao.

a fin de evitar que sean vinculados y reclutados por el ELN el EPL/Los Pelusos y Los Rastrojos. Varios de estos casos no son conocidos por la institucionalidad local ya que existe temor de denunciar debido a represalias por parte de estos grupos armados ilegales.

En las zonas de disputa territorial entre el ELN y las AGC/Clan del Golfo, en municipios de los departamentos de Chocó y Antioquia<sup>35</sup>, NNA pertenecientes a comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas, fueron reclutados forzosamente para participar en combates entre ambos grupos y con la Fuerza Pública. De manera especial, preocupa la instrucción que se da a NNA para que instalen minas antipersonales en sus propios territorios, situación que les ha causado accidentes ante su falta de experticia en el manejo de explosivos<sup>36</sup>.

También en zonas de influencia de las AGC/Clan del Golfo, se han presentado desplazamientos forzados que no han sido puestos en conocimiento de las autoridades, así como nuevos casos de vinculación durante el periodo de aislamiento obligatorio, contexto en el cual NNA estarían recibiendo pagos entre COP\$800.000 y COP\$1.000.000, aproximadamente. Adicionalmente, las recurrentes presiones sobre los NNA pertenecientes a comunidades indígenas del sur de Córdoba para que se sumen a las filas del grupo armado ilegal, generan desplazamientos individuales. En estos casos, los NNA acuden por ayuda a las Organizaciones Indígenas de nivel nacional.

En áreas rurales, la suspensión de actividades académicas presenciales adoptada en el marco del aislamiento obligatorio, incrementó el riesgo de NNA a ser reclutados. En ese contexto, se presentaron dificultades para denunciar estas afectaciones ante la institucionalidad y, aunque en algunos casos autoridades étnicas o familiares intercedieron ante los grupos armados ilegales, esto trajo consigo el aumento de amenazas y desplazamientos forzados. Al mismo tiempo, el aislamiento obligatorio también dificultó la convocatoria a espacios institucionales y se evidencia desconocimiento sobre la activación de rutas de prevención de reclutamiento por parte de las nuevas administraciones municipales.

Según fuentes comunitarias e institucionales, los NNA reclutados son trasladados a otros territorios para evitar que sus comunidades intercedan ante los grupos armados ilegales, donde son utilizados en actividades de transporte de estupefacientes y son usados como escudo en los anillos de seguridad de los comandantes de las estructuras. En el caso de adolescentes mujeres, como se advirtió en el XXVIII Informe, además de ser reclutadas, también son víctimas de explotación y violencia sexual.

Se mantiene la percepción mencionada en el XXVIII Informe y se resalta con preocupación que, en algunas comunidades, la vinculación y el reclutamiento son percibidos como una acción “voluntaria” y una decisión autónoma de NNA, sin concebirlo como una vulneración a sus derechos. Indistintamente del grupo armado ilegal, se sigue identificado que entre las estrategias utilizadas para promover la vinculación de NNA en las dinámicas de conflicto armado y criminalidad están: i) el ofrecimiento de dinero, armas cortas y artículos de lujo, ii) la atracción o enamoramiento a cargo de otros NNA o personas jóvenes, iii) convencimiento forzado a través de presión psicológica o invitaciones constantes y iv) amenazas de atentar en contra de la vida del NNA o su familia.

Entre los núcleos familiares y entornos protectores se identifican posiciones de silencio, temor e inacción ante estos hechos, basadas en las represalias de los grupos armados ilegales, el desconocimiento de las rutas de denuncia, la desconfianza hacia algunas autoridades de Fuerza Pública y operadores judiciales, entre otras. En contraste, se observa que el desplazamiento forzado es uno de los principales mecanismos de prevención que tienen los padres de familias ante las amenazas de reclutamiento por parte de grupos armados ilegales.

---

<sup>35</sup> En la Subregión del Bajo Cauca antioqueño, el fenómeno se ha presentado principalmente en los municipios del El Bagre, Cáceres y Tarazá.

<sup>36</sup> Este fue el caso de una menor indígena de 16 años, que perdió sus manos instalando una MAP en el municipio de Murindó, Antioquia.

## **2.2.2. Afectaciones por sospecha de presencia y accidentes con Minas Antipersonal (MAP), Munición sin explosionar (MSE) y Trampas Explosivas (TE)**

La SG/OEA destaca el trabajo realizado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) tendiente a avanzar en la descontaminación de territorios con presencia de MAP, MSE y TE. Durante este período, la entidad incentivó a nivel territorial la inclusión de la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal (AICMA) en los Planes de desarrollo departamentales y municipales, fomentó la articulación de la AICMA con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), actualizó o elaboró rutas de atención integral para víctimas de MAP y MSE y promovió la articulación y apoyo a las organizaciones civiles de desminado humanitario. Igualmente, se acreditaron 11 asociaciones y organizaciones étnicas y de sobrevivientes de accidentes con MAP<sup>37</sup>, en el marco de la gestión de calidad para la Educación en el Riesgo de Minas (ERM).

La SG/OEA con la designación de nuevas directivas del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal de la OEA (AICMA/OEA) y el permanente monitoreo de la contaminación y accidentes por minas antipersonal de parte de la MAPP/OEA, reafirma el compromiso de contribuir con el trabajo del Grupo Integral de Acción Integral Contra Minas Antipersonal de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en la consecución del objetivo de declarar el territorio colombiano libre de sospecha de minas antipersonal.

En los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño<sup>38</sup> y Norte de Santander<sup>39</sup> se percibe un incremento en la instalación de MAP y MSE producto de la confrontación armada entre grupos armados ilegales; y en Cauca, Antioquia y Putumayo<sup>40</sup>, como estrategia para la protección de cultivos ilícitos. En el departamento de Antioquia, la instalación de MAP se presenta en medio de la confrontación armada entre las AGC/Clan del Golfo y el ELN, así como en medio de labores de erradicación forzosa de cultivos ilícitos en municipios como Tarazá<sup>41</sup> e Ituango<sup>42</sup>, donde fallecieron miembros de la Fuerza Pública.

En el caso de territorios colectivos pertenecientes a comunidades indígenas, estas prácticas restringen su movilidad y el ejercicio de sus usos y costumbres, siendo Antioquia uno de los departamentos más afectados. En el municipio de Dabeiba<sup>43</sup> estas afectaciones han impactado a las comunidades indígenas en el acceso a alimentos y el libre desarrollo de sus actividades cotidianas; mientras que en el Resguardo Murri Pantano del pueblo Embera Ayábida del municipio de Frontino, dos menores de edad fueron víctimas de accidente por MAP.

Respecto a los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, en la subregión del Telembí<sup>44</sup> y el municipio de Tumaco, en Nariño, se ha hecho un uso indiscriminado de estos artefactos en medio de la disputa por el control territorial. Esto ha ocasionado accidentes dentro de los territorios colectivos de comunidades afrodescendientes, causando afectaciones especialmente a NNA y miembros de la Fuerza Pública. En la zona del Naya, municipio de Buenos Aires, Cauca, estos grupos armados impidieron que la empresa Halo Trust continuara la tarea de desminado, por medio de amenazas directas, sustituyendo

---

<sup>37</sup> En los departamentos de Antioquia, Arauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Huila.

<sup>38</sup> Se ha registrado contaminación por MSE en la escuela del corregimiento El Palmar (Leiva) y en un lugar cercano a la escuela en el corregimiento de El Ejido (Policarpa).

<sup>39</sup> Entre ellos, dos menores de edad accidentados y un soldado muerto en Alto Catatumbo por MAP. Una niña de aproximadamente 15 años y 3 hombres sufrieron accidente de MAP en el mes de abril en Tibú y Sardinata, dejando una víctima fatal. Tres víctimas de accidentes de MAP en Sardinata durante el mes de mayo. Estos últimos, jóvenes entre 18 y 22 años, "raspachines" en cultivos de uso ilícito. Dos miembros de la Policía muertos por MAP en zona de Frontera. Dejando un total de aproximadamente 12 víctimas de MAP.

<sup>40</sup> En inmediaciones del predio de la Institución Educativa Rural Ecológica el Cuembí del municipio de Puerto Asís, fue encontrado un Artefacto Explosivo Improvisado (AEI), que presuntamente fue instalado por las antiguas FARC-EP.

<sup>41</sup> Vereda Popales, corregimiento de La Caucana.

<sup>42</sup> Veredas Santa Ana, La Miranda, Filadelfia, San Luis.

<sup>43</sup> Veredas Cañaverál, Jenaturadó, Antadó Guabina, Antadó Arenera, Amparrado.

<sup>44</sup> Conformada por los municipios de Magüí Payán, Roberto Payán y Barbacoas.

la autorización dada por las autoridades indígenas. Así mismo, en el departamento de Caquetá se registró el retiro definitivo de dos operadores de desminado humanitario, que desarrollaban labores en los municipios de Milán y San Vicente del Caguán, debido a las reiteradas amenazas de estos grupos disidentes.

En el departamento de Arauca, durante el aislamiento obligatorio, el ELN incrementó el uso de Artefactos Explosivos Improvisados (AIE) en contra de la Fuerza Pública y el abandono de éstos en las vías terciarias de los municipios de Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Por su parte, en el municipio de Riosucio en Chocó, persiste la restricción a la movilidad por presencia de MAP dentro del resguardo Jagual-Río Chintadó<sup>45</sup>, igualmente, en la cuenca del río Quiparadó existe contaminación con MAP en las comunidades afrodescendientes de Platanillo y el Limón. En las comunidades indígenas y afrodescendientes de Medio Baudó, Chocó, prevalece la restricción a la movilidad por el incremento de MAP durante mayo y junio.

En el marco de la confrontación armada entre ELN y EPL en el Catatumbo<sup>46</sup> y en la zona rural de Cúcuta<sup>47</sup>, se ha identificado que los grupos armados instalan MAP para impedir acciones del grupo armado ilegal contrario o la Fuerza Pública. Esta dinámica ha traído como consecuencia desplazamientos masivos e individuales de las zonas rurales del municipio de Sardinata<sup>48</sup>.

### **2.2.3. Liderazgos sociales y miembros representativos de la comunidad**

Para la SG/OEA es preocupante la persistencia de afectaciones contra liderazgos sociales y -en especial- contra autoridades étnico-territoriales, por la presencia y el accionar de grupos armados ilegales. En el marco del aislamiento obligatorio, se presentaron afectaciones debido a disputas territoriales entre grupos armados ilegales, siendo los departamentos más afectados: Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

De manera particular, es crítica la situación del departamento del Cauca, donde se han monitoreado múltiples formas de violencia por parte de grupos disidentes o residuales de las FARC-EP y el ELN, incluyendo hostigamientos, intimidaciones, secuestros, amenazas, desplazamientos forzados y homicidios que han cobrado la vida de liderazgos, autoridades étnico-territoriales y también de sus familiares, afectando sus procesos organizativos comunitarios y debilitando la capacidad de interlocución con el Estado con otros actores del territorio.

En la subregión del Bajo Cauca antioqueño, se conocieron casos de torturas y asesinatos de liderazgos comunitarios por parte de Los Caparros y las AGC/Clan del Golfo. Estas hostilidades han impactado la participación efectiva de las comunidades en temas relacionados con la erradicación de cultivos ilícitos y la restitución de tierras. En el departamento del Putumayo, se evidenció un alto número de homicidios, amenazas, señalamientos y desplazamientos de liderazgos sociales; allí, las amenazas han generado la ruptura de las dinámicas de liderazgo y la disminución de la participación de líderes y lideresas.

En el departamento de Norte de Santander, también se presentaron afectaciones a líderes y lideresas sociales pertenecientes a Juntas de Acción Comunal (JAC), organizaciones sociales y campesinas en la región del Catatumbo, y la zona metropolitana de Cúcuta. Dichas afectaciones se materializan en forma de amenazas, desplazamientos forzados y, en los casos más graves, a través de homicidios. Estas afectaciones impactan en el ejercicio del liderazgo social, especialmente, en aquellos territorios de fuerte

---

<sup>45</sup> Comunidades de Jagual, Marcial y Pichindé.

<sup>46</sup> Los municipios afectados son Hacarí, La Playa de Belén, Ábrego y Sardinata.

<sup>47</sup> Corregimiento de Banco de Arena, vereda Totumito y Vigilancia

<sup>48</sup> Las familias afectadas se mantuvieron en situación de desplazamiento por varios meses, refugiados en escuelas veredales. Algunas familias aún no han logrado retornar a la normalidad, inclusive uno de los accidentes de MAP mencionados anteriormente en el informe se dio en una vereda aledaña y en fechas cercanas al desplazamiento de estas familias.

disputa entre grupos armados ilegales, como la zona rural de Cúcuta, Villa del Rosario, Puerto Santander y Tibú<sup>49</sup>.

Respecto a la coyuntura generada por el COVID-19, autoridades municipales y liderazgos sociales han sido víctimas de amenazas y afectaciones directas por no adherirse a la exigencia de aislamiento obligatorio y por no lograr que ciertas comunidades o familias fueran priorizadas para el acceso a determinadas ayudas humanitarias.

En la actual coyuntura, comunidades e instituciones locales perciben como menos eficaces las medidas de protección del Estado, pues el acatamiento de los esquemas de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) a las medidas de aislamiento, aumentaron la vulnerabilidad de las personas protegidas. Asimismo, las disposiciones de la emergencia sanitaria han obstaculizado los procesos de evaluación de riesgo individual y colectivo, lo que, aunado con la incipiente infraestructura para las comunicaciones, imposibilita la advertencia de situaciones de riesgo, especialmente por parte de comunidades indígenas, afrodescendientes y poblaciones de zonas rurales.

En materia de investigación y judicialización, continúa siendo un desafío los altos niveles de congestión<sup>50</sup> que presenta la rama Judicial<sup>51</sup>; así como los obstáculos identificados en las investigaciones, tales como: la falta de defensores públicos, los escasos recursos de los fiscales, el no desplazamiento de la policía judicial para la recolección del material probatorio a territorios con difíciles condiciones de seguridad y la acción coordinada entre Fiscalía General de la Nación, Fiscalías Seccionales y la UNP.

La SG/OEA conoce y valora los esfuerzos estatales y sociales que se vienen adelantando para atender los diferentes fenómenos de afectación en contra de líderes y lideresas; particularmente, valora la continuidad de la Comisión Intersectorial del Plan de Acción Oportuna (PAO) como un espacio para conocer y articular la oferta institucional en materia de prevención y protección<sup>52</sup>, así como las labores del Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, especialmente la creación de unidades especializadas con presencia territorial e innovaciones metodológicas en las investigaciones, particularmente con respecto a la elaboración de contextos, la asociación de casos y el uso de preacuerdos y figuras jurídicas que permiten responsabilizar a los mandos dentro de las estructuras criminales.

La SG/OEA anima a la institucionalidad colombiana a perseverar en la construcción e implementación efectiva de la Política Pública para la Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los derechos humanos y reitera la necesidad de avanzar en un proceso de diálogo franco, abarcador de todas las dimensiones del fenómeno, con la totalidad de sectores competentes y afectados por el mismo, destacando para ello los ámbitos de la Comisión Nacional de Garantías, la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías. De igual manera, construir soluciones a partir del diálogo conjunto permitirá que las acciones que se adelanten respondan de manera más efectiva a las realidades de los territorios y las poblaciones más afectadas por el fenómeno.

---

<sup>49</sup> En este semestre se identifica un incremento en amenazas a líderes comunales de los barrios periféricos de este municipio.

<sup>50</sup> La congestión judicial es definida por el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia como la acumulación real de procesos en un despacho judicial, en forma progresiva hasta llegar a un grado que desborda la posibilidad normal de su atención. Consejo Superior de la Judicatura (2005) Descongestión de la Jurisdicción Civil. (Primera ed.). Bogotá. pág. 55. Las medidas que se toman para superar la congestión judicial se denominan medidas de descongestión.

<sup>51</sup> La Fiscalía General de la Nación reportó que de los homicidios de defensores de derechos humanos registrados por Naciones Unidas desde 2016, 381 se encuentran bajo su competencia. De estos se han generado 60 sentencias condenatorias y se registra un avance del 57% de esclarecimiento sobre ataques a esta población, incluyendo avances en las diferentes etapas del proceso investigativo y judicial (imputación de cargos, indagación, juicio). En comparación con el avance en el esclarecimiento logrado en el semestre anterior de 52,3%, se registra una leve mejora.

<sup>52</sup> En el primer semestre del 2020 el PAO se realizaron sesiones presenciales en Quibdó (Chocó) y Popayán (Cauca) y virtuales para Becerril (Cesar) y Putumayo.

#### 2.2.4. Afectaciones contra integrantes del Organismo de Acción Comunal (OAC)

Los integrantes del Organismo de Acción Comunal se caracterizan por promover e incidir activamente en la resolución de conflictos, la organización de los territorios, el manejo de recursos, entre otros<sup>53</sup>; integrando también otras formas de organización social tales como asociaciones, movimientos políticos, plataformas sociales o cualquier otro tipo de expresiones políticas y ciudadanas que les permita ejercer su rol. Estos roles protagónicos y de alta visibilidad, enmarcados en la protección de los intereses de la comunidad, se convierten en un factor de riesgo, principalmente en aquellos territorios con presencia y accionar de grupos armados ilegales. Se estima que actualmente el movimiento comunal está integrado por 6 millones de personas<sup>54</sup>.

Desde 2004, la MAPP/OEA ha tenido permanente interacción con el Organismo de Acción Comunal (OAC), al ser la expresión organizativa con mayor presencia en el territorio nacional<sup>55</sup>; y desde 2017 inició un trabajo cooperativo y articulado con este organismo, convencidos de su papel en la construcción de paz, el fortalecimiento de la democracia y el Estado social de derecho.

En este contexto, la MAPP/OEA junto con el OAC han consolidado un registro unificado sobre afectaciones a los integrantes comunales a raíz de su labor y liderazgo. Este esfuerzo conjunto ha reflejado la persistencia de vulneraciones individuales y colectivas con un profundo impacto en la estructura organizativa. La naturalización de situaciones de violencia, el subregistro de los hechos, la insuficiente respuesta de los entes territoriales y la invisibilización de violencias contra las mujeres y las violencias basadas en género (VBG), entre otras, son las dinámicas que se evidencian con mayor profundidad.

Las amenazas individuales y colectivas son consideradas como un riesgo intrínseco al liderazgo, tanto rural como urbano, y existe la tendencia a subvalorarlas y naturalizarlas, conllevando a no instaurar la denuncia ante las entidades competentes. Éstas son las afectaciones más recurrentes contra los integrantes de la acción comunal, enfocadas en disuadirlos temporalmente de su labor. La mayor concentración de estos hechos se registra en departamentos como Bolívar, Cauca, Cesar, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca. El principal impacto para la estructura comunal es la desaceleración en la labor comunitaria y la limitación de campos de acción que desincentiva la participación y la postulación a cargos directivos. En Norte de Santander, específicamente en la zona rural de Cúcuta, varios de sus líderes y lideresas comunales se encuentran fuera de sus territorios por razones de seguridad<sup>56</sup>.

Los homicidios son la segunda afectación reportada por los integrantes del OAC, teniendo un impacto negativo profundo para la estructura comunal, al implicar desistimiento en la conformación de las JAC y ASOJUNTAS como base de la organización social. La mayoría de los casos reportados se ubican en zonas rurales de los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cauca, y Norte de Santander, siendo los hombres los más afectados. Por otro lado, la estigmatización se referencia como una de las afectaciones más complejas para los comunales ya que pone en riesgo permanente a todos los integrantes de la Acción Comunal coartando la libertad para ejercer funciones propias de la gestión y liderazgo comunal.

---

<sup>53</sup> Situaciones de violencia, medio ambiente, desarrollo agrícola, étnicos (indígenas y afrodescendientes), población LGBTI, mujeres, control social (veedurías), juventud y niñez, derechos humanos, construcción y mejoras de infraestructura (principalmente vial), servicios de salud y educación, protección del territorio, entre otros.

<sup>54</sup> Cifra del Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos - Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal.

<sup>55</sup> Los territorios étnicos tienen figuras organizativas propias que no son los OAC, aunque algunos desarrollan de forma simultánea los dos modelos.

<sup>56</sup> Si bien logran resguardarse en zonas urbanas, esto no garantiza su seguridad por la extensión de la presencia de los grupos armados hacia zonas urbanas, además que los riesgos persisten para los familiares que permanecen en el territorio.



En adición, constituye un avance la presunción de riesgo extraordinario de género<sup>57</sup> que pesa sobre las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos<sup>58</sup>, sin embargo, es un desafío el subregistro en las cifras de mujeres comunales afectadas por estas violencias, debido a la barreras y obstáculos en el reconocimiento social, comunal e individual de dichas afectaciones y en razón al ordenamiento, roles y estereotipos de género que hay en los OAC, además de la desconfianza en el sistema de justicia para instaurar estas denuncias, como factor de mitigación de la violencia basada en género.

Los comunales afectados lideran temas de defensa del territorio<sup>59</sup> y medio ambiente, procesos comunales<sup>60</sup>, denuncias de microtráfico o seguridad, impulsan procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, exigen protección de los derechos de las mujeres, campesinos, jóvenes, comunidades étnicas y ejercen labores de veeduría, entre otros temas. Los integrantes de los OAC ubicados en la zona rural de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo son los más vulnerados por la coacción de los grupos armados ilegales, quienes buscan consolidar su control territorial.

El aplazamiento por cuenta de la emergencia sanitaria del proceso electoral de los OAC en todos sus niveles, previsto para primer semestre del 2020, fue recibido con preocupación por parte Acción Comunal en todos los departamentos monitoreados. Si bien se reconoce en los territorios que la coyuntura actual no es propicia para unas elecciones incluyentes y transparentes, los comunales insisten sobre la necesidad de relevo y refieren que la obligación de continuar en el cargo un año adicional incrementa de manera significativa los riesgos de seguridad, incluyendo amenazas en su contra y de sus familiares, o la posibilidad de ser víctimas de desplazamiento forzado.

En este contexto, el nuevo calendario electoral es una oportunidad para garantizar aspectos indispensables en elecciones, tales como la formalización de las JAC y el uso de medios alternativos como la virtualidad, lo cual requiere condiciones propicias de conectividad en zonas urbanas y rurales para el colectivo comunal.

La SG/OEA valora la labor del Ministerio del Interior, particularmente desde la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, tendiente a implementar las acciones y objetivos estipulados en el CONPES 3955 de 2018<sup>61</sup>. Entre estas, el cumplimiento del segundo ciclo de convocatorias del Banco de Acciones Comunales 2019 y 2020<sup>62</sup>; el desarrollo y la implementación del Registro único Comunal (RUC), como un mecanismo que permite centralizar y unificar la información de las OAC; y la implementación de la estrategia “Comunal Aprende”. Asimismo, destaca la elección de Gerardo Castrillón, presidente de la Federación Comunal del Cauca, como vicepresidente del Comité Nacional del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia como un reconocimiento a la labor comunal y a su rol en la construcción de paz territorial.

---

<sup>57</sup> La Corte Constitucional señala que sobre las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos recae una presunción de riesgo extraordinario de género. La Sala Especial para el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, afirmó en el Auto 092 de 2008, que el conflicto armado colombiano ha tenido un impacto diferencial y agudizado sobre las mujeres y que, por su condición de género, están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas a las que no se encuentran expuestos los hombres

<sup>58</sup> El Auto de seguimiento 098 de 2013 estableció una presunción de riesgo extraordinario de género sobre mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, pues debido a las características de su liderazgo, están expuestas mayormente a la probabilidad que sobre ellas se materialicen los riesgos derivados por su condición de género en el marco del conflicto armado.

<sup>59</sup> Acciones directas o indirectas encaminadas a defender la autonomía de la comunidad frente al control territorial que intentan establecer los GAI.

<sup>60</sup> Planificación del desarrollo de la comunidad, fomentar procesos culturales, recreativos, deportivos, conservar la armonía de las relaciones interpersonales, entre otros.

<sup>61</sup> Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.

<sup>62</sup> El Banco de Acciones comunales es el programa diseñado para apoyar económicamente las iniciativas productivas y sociales para el desarrollo comunitario y su entorno.

### 2.2.5. Población en reincorporación, excombatientes FARC-EP y sus familias

Las afectaciones contra la población en proceso de reincorporación y sus familiares se materializaron por medio de amenazas, homicidios y tentativas de homicidio que incluyeron a NNA. Igualmente, el desplazamiento forzado es considerado por los y las excombatientes como una medida de prevención y autoprotección para evitar afectaciones letales. Estos hechos se concentran, principalmente, en los municipios de Ituango (Antioquia), Algeciras (Huila) y en los departamentos de Cauca, Nariño, Antioquia y Norte de Santander<sup>63</sup>.

Los principales factores de riesgo<sup>64</sup> para las personas en proceso de reincorporación son habitar o estar cerca a zonas donde hay uno o más grupos armados ilegales, habitar en inmediaciones a enclaves de economías ilegales y permanecer en los mismos sitios donde desarrollaron su actividad como parte del grupo armado ilegal. Asimismo, entre las situaciones utilizadas por los agresores como causas de las afectaciones, se encuentran las de negarse a hacer parte de grupos armados ilegales, no brindar información que los grupos armados ilegales consideran de interés, ser señalado de “pertenecer o colaborar” con otros grupos armados ilegales o con las autoridades, y participar del proceso y la ruta de reincorporación.

A pesar de los múltiples esfuerzos del Estado para prevenir hechos violentos y determinar las responsabilidades en el proceso investigativo, dentro del sector afectado aún se percibe impunidad en la identificación de los autores de estas afectaciones. En los territorios se señalan como principales responsables a miembros de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, las AGC/Clan del Golfo, EPL/Los Pelusos y el ELN.

La SG/OEA valora los esfuerzos y acciones realizadas por el Gobierno nacional tendientes a brindar mejores condiciones de seguridad a la población en reincorporación y sus familias que aún permanecen en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, sin embargo, las cifras oficiales<sup>65</sup> indican que aproximadamente el 70% de los y las participantes están desarrollando su proceso fuera de estos espacios donde se concentran la mayoría de las afectaciones, constituyéndose en uno de los principales desafíos para la continuidad del proceso.

Dentro de las motivaciones que se mencionan para salir de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, las más representativas son la necesidad de tener cercanía con los núcleos familiares, mejores condiciones de habitabilidad y romper el vínculo con la estructura jerárquica del grupo.

Respecto a los 239 casos de homicidio, tentativa de homicidio o desaparición forzada a reincorporados de las extintas FARC-EP registrados por la institucionalidad hasta el 10 de junio de 2020, la Fiscalía General de la Nación reporta un avance en el esclarecimiento del 43,93%<sup>66</sup>. Estas cifras

---

<sup>63</sup> Para la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, los departamentos con mayor número de afectaciones contra personas en reincorporación corresponden a Cauca, Nariño, Antioquia, Norte de Santander, Caquetá y Putumayo. Para los familiares de personas en reincorporación, los departamentos son: Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Caquetá.

<sup>64</sup> Para la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, los principales factores de riesgo son: la excarcelación reciente o con ocasión del proceso, no contar con una iniciativa activa de proyecto productivo. Y la mayoría de los afectados tienden a ser hombres, en proceso individual de reincorporación, ubicados fuera de los AETCR, que no habían reportado amenazas, y por ende tampoco habían iniciado ruta de protección.

<sup>65</sup> Informe Semestral Seguridad de las Personas en Reincorporación de las Antiguas FARC- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

<sup>66</sup> Sin embargo, en los territorios, las comunidades perciben que ese nivel de esclarecimiento se da sobre los autores materiales y no se alcanza a los autores intelectuales y máximos responsables.

presentan una leve variación en la tasa de esclarecimiento reportada en el semestre anterior.<sup>67</sup> Hasta la fecha, la mayoría de los casos se encuentran en etapa de indagación e imputación de cargos.

En cuanto a la respuesta institucional, la SG/OEA destaca los avances de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Estabilización y la Consolidación que ha logrado poner en marcha medidas para la prevención y protección de la población en reincorporación, el despliegue territorial de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la advertencia de escenarios de riesgo a través del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Sobre este último mecanismo, será necesario fortalecer la respuesta institucional para lograr avanzar en la implementación de las medidas preventivas y brindar una respuesta oportuna e integral ante los escenarios de riesgo, principalmente en el ámbito rural.

### 3. JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS

En el marco de la actual contingencia causada por el COVID-19, la SG/OEA destaca los esfuerzos del Estado colombiano tendientes a mantener activos los servicios de justicia a través de herramientas tecnológicas. Valora la expedición del Decreto 491 de 2020<sup>68</sup> en el que se autorizan los servicios de arbitraje, conciliación y mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales; el Decreto 806 de 2020<sup>69</sup> que autoriza la realización de audiencias virtuales, la consulta del expediente virtual, el uso de la firma digital, entre otros; y el Decreto 460 de 2020<sup>70</sup> que garantiza el servicio ininterrumpido de las Comisarías de Familia en casos de violencia intrafamiliar<sup>71</sup> y la adopción de medidas urgentes para la protección de NNA.

Estas disposiciones han facilitado el trabajo de funcionarios, funcionarias y operadores de justicia, ya que las audiencias virtuales, así como la consulta del expediente virtual, han agilizado los procesos que se adelantan. Así mismo, se diversificaron canales para la recepción de denuncias por parte de la Fiscalía General de la Nación (FGN), a través del uso de medios telefónicos y recursos web, que facilitan el acceso a la ciudadanía al sistema judicial y fortalecen la prestación del servicio. De igual manera, a través de herramientas virtuales, los juzgados municipales han continuado resolviendo acciones de tutela; recurso indispensable para la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades.

A pesar de estos avances, el periodo de aislamiento obligatorio trajo consigo el fortalecimiento del control social por parte de los grupos armados ilegales a través de la imposición de medidas restrictivas y coercitivas para cumplir la cuarentena. En departamentos como Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Nariño, Putumayo y la región del Catatumbo<sup>72</sup>, los grupos armados ilegales restringieron la movilidad al interior de los territorios, amenazando e imponiendo sanciones a quienes incumplieran la medida.

En municipios como Caldon, Corinto Caloto y Guapi en el departamento del Cauca y la región del Catatumbo, se evidenció la sustitución del ejercicio de autoridad institucional y la materialización de homicidios por incumplimientos de la medida. Además, en el departamento de Chocó los grupos armados

---

<sup>67</sup> Para el semestre anterior la tasa de esclarecimiento fue del 45,3%

<sup>68</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplen funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>69</sup> Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>70</sup> Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>71</sup> En este aspecto, se valora las jornadas de capacitación virtual en “prevención de violencias” dirigidas a las comisarías de familia.

<sup>72</sup> Municipios de Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

ilegales limitaron el trabajo de algunas alcaldías<sup>73</sup>, al imponer restricciones para su desplazamiento al interior de los municipios. Si bien dichas restricciones fueron impuestas de manera generalizada por diversos grupos armados ilegales, se observó una mayor intensidad en el uso de estas por parte de grupos disidentes o residuales de la FARC-EP y el ELN.

Bajo las medidas impuestas, estos grupos obstaculizaron el acceso de las comunidades a servicios básicos como la salud, a pesar de estar dentro de las excepciones decretadas por el Gobierno nacional. Así mismo, se restringió el acceso a servicios en materia de justicia, llevando a la activación de mecanismos alternos de resolución de conflictos por parte de grupos armados ilegales, como ocurrió en Valdivia y Segovia en Antioquia, donde el ELN tomó el control de situaciones presentadas en los municipios y se encargó de la regulación de las relaciones sociales dentro de las comunidades.

Durante el “cese unilateral activo” decretado por el ELN, continuaron las acciones de control social por parte de este grupo con la imposición de medidas de conducta y justicia de facto, centrándose en la regulación de la entrada y salida de personas en municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Cauca, Nariño y la región del Catatumbo con el fin de evitar el contagio por el COVID-19.

En el primer trimestre del año, especialmente en subregiones como el Bajo Cauca Antioqueño<sup>74</sup>, se percibió un incremento de los cobros extorsivos por parte de las AGC/Clan del Golfo, debido a la pérdida de poder económico, producto de la disputa que sostienen con Los Caparros. Esta situación, también se conoció con los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP y el ELN, quienes continúan utilizando esta actividad delictiva como una de las fuentes principales de financiación, afectando, principalmente, a comerciantes y mineros en municipios del Pacífico nariñense y el departamento de Antioquia, así como población venezolana que busca pasar la frontera en Norte de Santander.

### **3.1. Jurisdicción Especial Indígena (JEI) y Coordinación Interjurisdiccional**

En el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, los pueblos indígenas y sus autoridades han tenido un papel protagónico para evitar la propagación del virus. En este aspecto, la SG/OEA reconoce las labores desarrolladas por las diferentes guardias indígenas a lo largo y ancho del país; sin embargo, llama la atención respecto a que, durante un tiempo considerable, esta vigilancia y control se hizo sin la protección sanitaria necesaria y, aún hoy, varios pueblos no cuentan con la totalidad de insumos necesarios para su protección y la de sus comunidades.

En los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Guaviare Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo se observó un incremento de ataques violentos por parte de grupos armados en contra de las autoridades indígenas por el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Así mismo, se registró un aumento en las amenazas que se han dado específicamente por sus actividades de gobierno propio, control territorial, ejercicio de justicia, toma de posición y decisiones en contra del accionar armado en sus territorios y la presencia de cultivos ilícitos en los resguardos.

Las amenazas se manifiestan a través de panfletos y de manera directa por medio de mensajes de voz y mensajería móvil, lo que ha producido desplazamientos forzados de autoridades indígenas, limitación de sus acciones jurisdiccionales y el abandono de sus roles. Una de las zonas más afectadas ha sido el norte del Cauca, en donde algunas amenazas se han traducido en ataques directos y asesinatos de al menos 36 personas indígenas, de las cuales tres (3) eran autoridades indígenas<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Municipios de San José del Palmar, Alto, Medio y Bajo Baudó, Bojayá, Medio San Juan, Bahía Solano y Nuquí.

<sup>74</sup> La subregión del Bajo Cauca Antioqueño comprende a los municipios de Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá, Cáceres y Zaragoza (Antioquia).

<sup>75</sup> Las personas asesinadas fueron Javier Girón Triviño -kiwe thegna–Guardia Indígena de 53 años, quien residía en el resguardo de Nasa Kiwe Tek Sxaw de Santander de Quilichao; y dos sabedores ancestrales o mayores espirituales, María Nelly Cuetia

Otra afectación sobre la JEI se da por la presencia permanente de los grupos armados ilegales en los territorios colectivos, quienes restringen la movilidad, establecen el control sobre el ingreso y salida de personas, limitan el ejercicio territorial de las guardias e incluso han llegado a imponer reglamentos y manuales de convivencia en los departamentos de Chocó, Caquetá y Nariño. También, en Caquetá y Amazonas los grupos armados ilegales desconocen a las autoridades indígenas y han ordenado que desistan de solicitudes como la ampliación de sus resguardos. En el Chocó, se conoció de presiones de las AGC/Clan del Golfo a gobernadores indígenas para que restrinjan el ingreso de la institucionalidad a sus territorios y han empezado a solicitar los censos de las comunidades para limitar la entrada de comuneros que no figuren en ellos. Las autoridades que no entregan los listados son amenazadas.

La situación de las autoridades indígenas y los liderazgos étnicos que se encuentran en riesgo se profundiza debido a que débil implementación de un enfoque étnico jurisdiccional en las medidas de protección ofrecidas por el Estado, que en particular obedecen a una lógica de protección individual mientras los territorios tienen unas dinámicas comunitarias y un contexto físico y cultural específicos que deben ser abordados de manera diferencial para que sean eficaces. En ese sentido, se alienta a que en este marco se inicien acciones de cara a un rediseño de estas intervenciones de manera que impliquen la generación de medidas colectivas acordes y en las que se tenga participación de los sistemas propios de protección para aminorar y mitigar los riesgos que tienen las autoridades indígenas y sus comunidades en general.

Dadas las condiciones que generó la pandemia del COVID-19, se registró un retroceso en materia de coordinación formal, debido a que no fue posible realizar sesiones de la Comisión Nacional de Coordinación entre el Sistema de Justicia Nacional y los Sistemas de Justicia Indígenas ni sesiones de las Mesas Departamentales de Coordinación Interjurisdiccional. Tampoco se pudieron adelantar módulos interculturales de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Además, los escenarios de coordinación y fortalecimiento de justicia que impulsa el Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentran pausados, así como las consultas previas del Plan Decenal de Justicia, el Instrumento regulatorio de la privación de la libertad de pueblos indígenas y el Plan de Armonización liderada por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

En los departamentos de Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, se conocieron algunas dificultades en materia de coordinación con las autoridades judiciales y desencuentros con la Fuerza Pública. En el departamento del Cauca, se han presentado obstáculos en el diálogo entre las autoridades indígenas y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), por la recepción de población privada de la libertad por orden de autoridades indígenas, situación que causa riesgo para la seguridad de las comunidades, al tratarse de miembros de grupos armados ilegales que deben permanecer en custodia en sus territorios.

En materia de coordinación, y teniendo en cuenta el componente de población étnica en reincorporación, vale la pena resaltar el avance que durante el año 2020 ha tenido el Plan de Armonización Étnico liderada por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), a través del relacionamiento con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos -IEANPE. Cuyo componente indígena ya se encuentra dispuesto para consulta previa (para implementar en 2020 y 2021) y se avanza en el diseño del componente NARP.

Finalmente, no se perciben avances en los procesos de traslado de comuneros privados de la libertad a Centros de Armonización en el Valle del Cauca; y en departamentos como La Guajira y Nariño aún no

---

Dagua, de 55 años; y Pedro Ángel María Trochez, de 58 años quienes residían en territorio indígena de Corinto. Fuente: Boletín Semestral sobre Desarmonías en el norte del Cauca xabwala Kiwe-Acin. Periodo enero-junio 2020.

se aplica la Directiva 012 de la Fiscalía General de la Nación, a través de la cual se dictan lineamientos sobre asuntos relacionados con la competencia de la JEI.

#### **4. PARTICIPACIÓN, CONFLICTIVIDAD Y DIÁLOGO SOCIAL**

En el primer semestre del año se tenía proyectada la realización de varios procesos participativos claves para la consolidación de la democracia y la construcción de paz en los territorios, tales como: la elección de nuevos miembros del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), la construcción de los planes de desarrollo departamentales y municipales, la renovación de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y el proceso de alistamiento electoral de los Consejos Municipales de Juventud.

Sin embargo, las medidas tomadas en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, limitaron la congregación presencial de la ciudadanía, impactando la participación amplia, efectiva e incluyente en la construcción de los planes de desarrollo departamentales y municipales<sup>76</sup>, así como las sesiones presenciales de los CTPRC, del CNPRC y las elecciones del Organismo de Acción Comunal y de los Consejos de Juventud, estas dos últimas aplazadas para el año 2021.

La SG/OEA valora los esfuerzos de la institucionalidad para adaptarse a la nueva realidad y adelantar sus procesos de manera virtual, destacando las dos sesiones virtuales del CNPRC, preparadas y desarrolladas adecuadamente por la OACP, que permitieron la elección del nuevo Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Igualmente, se reconoce la labor de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación con el liderazgo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en el desarrollo de múltiples sesiones virtuales sobre los PDET. Así mismo, destaca la realización de sesiones virtuales de varios CTPRC y la promoción de la participación virtual, en algunos municipios, para la construcción de los planes de desarrollo municipales<sup>77</sup> y el fortalecimiento de dichos espacios en los temas de diálogo, transformación de conflictos sociales y construcción de consensos<sup>78</sup> a efectos de ser las instancias territoriales con capacidad para abordar y resolver conflictos sociales de orden departamental, municipal y comunitarios.

Por otro lado, durante el mes de mayo, en el marco de la posible reactivación de la aspersión aérea con glifosato como estrategia para la reducción de cultivos de uso ilícito, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Policía Nacional desarrollaron tres reuniones informativas vía telefónica y a través de redes sociales<sup>79</sup>, donde varios sectores de la ciudadanía tuvieron la oportunidad de intervenir para dar a conocer sus opiniones respecto a esta estrategia. Actualmente, este trámite se encuentra suspendido por un fallo de tutela que ampara los derechos fundamentales al acceso a la información, la participación, la consulta previa y el debido proceso; y ordena la suspensión del procedimiento ambiental hasta que se brinden garantías reales y efectivas para la participación.

Posteriormente, el Tribunal Superior de Nariño en fallo de tutela de segunda instancia resolvió a través de la Sentencia No. 2020-100-SO del 10 de julio de 2020, modificar el fallo, teniendo que cuenta que la Policía Nacional a través de oficios ha informado a la ANLA la posibilidad de contar con garantías reales y efectivas de participación para la comunidad en general conforme a las condiciones establecidas

---

<sup>76</sup> La MAPP/OEA acompañó varias jornadas de trabajo sobre los planes de desarrollo en territorio, por ejemplo, en los municipios del Sur de Córdoba en febrero 2020, que se destacaron por una amplia convocatoria y participación de diferentes sectores de la sociedad.

<sup>77</sup> En Bogotá, Cali y en Isnos, Huila se ofrecieron herramientas virtuales para que la ciudadanía pudiese contribuir a los planes de desarrollo.

<sup>78</sup> Fueron los casos de Consejos Departamentales de Paz de Valledupar (presencial) y Arauca (virtual).

<sup>79</sup> De acuerdo con datos proporcionados por la institucionalidad a la MAPP/OEA en estas sesiones participaron 191 personas a través de llamadas en vivo, recibidas a través de un centro telefónico, y 1.800 personas a través de redes sociales, aunado a las audiencias de 76 emisoras públicas y privadas.

parámetros de la Ley 99 de 1993<sup>80</sup> y el Decreto 1076 de 2015<sup>81</sup>. En ese sentido, y dando observancia a lo dispuesto en la providencia judicial de segunda instancia, la ANLA expidió el Auto 06943 del 23 de julio de 2020, mediante el cual se levanta la suspensión del trámite de audiencia<sup>82</sup>.

En este escenario, desde el mes de mayo, los espacios virtuales han provocado movilizaciones en redes sociales, comunicados y denuncias públicas de organizaciones nacionales y regionales, rechazando la fumigación aérea con glifosato y las limitantes de participación en las sesiones virtuales. Algunas organizaciones sociales han realizado reuniones veredales para analizar y proponer medidas concretas en defensa de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y en rechazo de la posibilidad de fumigación de éstos. En definitiva, este es un escenario de conflicto social que se mantendrá latente y con potencialidad de escalamiento en los territorios con presencia de cultivos ilícitos.

Durante los meses de abril a junio se observó el retorno de población venezolana hacia su país, al incrementarse su situación de vulnerabilidad por desalojos y pérdida de trabajo informal a causa de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. En esta dinámica se presentaron escenarios de conflictividad social relacionados con controles comunitarios de flujo migratorio o de conglomeraciones, desabastecimiento o crisis de economías binacionales e impacto social de la militarización de las fronteras<sup>83</sup>.

Respecto a los escenarios de movilización social, se presentaron nuevos escenarios de protesta. Uno de ellos fue el bloqueo de vías organizados en zonas rurales, con el fin de restringir la movilidad de foráneos para prevenir el contagio por el COVID-19 y otros para exigir ayudas humanitarias. Esta restricción a la movilidad fue estricta hasta mediados de mayo y disminuyó a medida que se permitía la reactivación de algunos sectores de la economía. Otro escenario identificado en un ámbito más urbano, fueron las concentraciones, protestas y cacerolazos, a través de las cuales se exigían garantías laborales y de bioseguridad para el sector salud, ayuda alimentaria, subsidios, reactivación económica y productiva y prevención de contagio en centros penitenciarios.

En igual sentido, el 21 de febrero se llevaron a cabo movilizaciones sociales en las principales ciudades del país en las que convergían cuatro elementos: i) inconformidad por la Conversación Nacional, ii) defensa de liderazgos sociales, iii) el cumplimiento del Acuerdo de Paz, iv) el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD- y v) demandas de parte de estudiantes y docentes al Ministerio de Educación. Al respecto, se resalta la convocatoria a realizar un paro nacional indefinido a finales del mes de marzo, el cual se vio suspendido ante las medidas de aislamiento obligatorio y emergencia sanitaria decretada. No obstante, el 19 de junio el Comité nacional del Paro presentó un pliego de emergencia con 6 puntos adicionales<sup>84</sup>.

En cuanto a las dinámicas relacionadas con el diálogo social en los territorios, la SG/OEA valora la disposición del Gobierno nacional, de los pueblos étnicos y comunidades campesinas de continuar con las mesas de diálogo. A pesar de los retos generados por la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, se mantiene la voluntad del pueblo Barí y las comunidades campesinas del Catatumbo de avanzar en

---

<sup>80</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

<sup>81</sup> Decreto Único Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>82</sup> La ANLA a través de un edicto comunicó las nuevas fechas para la realización de tres reuniones informativas (11,13 y 15 de agosto de 2020) y la audiencia pública ambiental para el 1º de septiembre de 2020.

<sup>83</sup> La presencia de la Fuerza Pública en frontera, a pesar de que se percibe como positivo, al no contar con elementos de bioseguridad generó tensiones sociales ya que las comunidades los percibían como foco de contagio en Nariño, Putumayo y Norte de Santander.

<sup>84</sup> Mejoras al sistema de salud, renta básica de emergencia, defensa de la producción nacional (agropecuaria, industrial, artesanal, campesina), apoyo al sistema educativo público, mujer y diversidades sexuales y Derogatoria de los decretos de emergencia que han desmejorado las condiciones de la vida económica y social.

la búsqueda de consensos<sup>85</sup>, así como la continuidad de la Comisión Mixta del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y el Gobierno nacional.

Sin embargo, en algunos casos preocupa la interrupción de otras instancias de diálogo, como la Mesa Regional de Diálogo Social y Ambiental del Meta, Guaviare y Caquetá, y la Mesa de Sustitución Alternativa de Cultivos Ilícitos de las Comunidades campesinas de Puerto Asís, Putumayo. La interrupción de estas mesas se presentó en contextos de incremento de tensiones entre la Fuerza Pública y las comunidades por las labores de erradicación forzosa en el municipio de Vistahermosa, así como amenazas y desplazamientos forzados de liderazgos sociales y el asesinato por grupos armados ilegales del líder emblemático de la Mesa de Puerto Asís, Marco Rivadeneira, en el mes de marzo. La discontinuidad en las mesas dificulta la transformación de las conflictividades exacerbadas por el impacto de la emergencia sanitaria.

En este sentido, ahora más que nunca es imprescindible multiplicar y robustecer diálogos amplios, diversos e incluyentes que permitan una participación efectiva y eficaz de la sociedad colombiana, con condiciones que garanticen un abordaje abierto y sincero de las preocupaciones y fortalezca el desarrollo de una cultura de diálogo democrático.

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

### **5.1. Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

Por primera vez en la implementación del Acuerdo Final, mediante la Hoja de Ruta Única<sup>86</sup> se dio la oportunidad de alinear, en el nivel departamental y municipal de gobierno, los ejercicios de planificación pública producto del proceso de construcción participativa de los PDET. Ajustes normativos, institucionales y financieros como el OCAD-Paz<sup>87</sup> u obras por impuestos<sup>88</sup>, realizados en años anteriores para garantizar la implementación y seguimiento de los programas, están posibilitando que estos programas avancen<sup>89</sup>.

El catastro multipropósito se priorizó en 38 de los 170 municipios PDET; el Fondo de Tierras alcanzó la cifra de un millón de hectáreas<sup>90</sup>; se han adjudicado y formalizado 114.923<sup>91</sup> hectáreas de tierra a

<sup>85</sup> Esta continuidad se da por el impulso tanto del pueblo Barí como de las comunidades campesinas del Catatumbo.

<sup>86</sup> El Acuerdo Final estableció que el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral se implementaría por 10 años a través de los PDET. En las 16 subregiones PDET (170 municipios y 19 departamentos) se adoptaron de manera participativa 32.808 iniciativas que constituyen los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). El artículo 281 del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2022) crea la Hoja de Ruta Única como herramienta de articulación de los diferentes instrumentos de intervención territorial derivados del Acuerdo Final, así como los instrumentos de planeación territorial nacional, regional, departamental y local para la consolidación de la acción coordinada de los diferentes niveles de Gobierno, sector privado y cooperación internacional en las subregiones PDET. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

<sup>87</sup> El OCAD-PAZ es un órgano colegiado de creación constitucional (Acto Legislativo 04 de 2018) que durante 20 años permite la destinación anual y prioritaria del 7% del total del Sistema General de Regalías para la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final. El Gobierno colombiano ha reportado en diversas comunicaciones públicas que durante el periodo enero a junio 2020 el OCAD-PAZ aprobó medio billón de pesos para obras PDET.

<sup>88</sup> La Agencia de Renovación del Territorio define las obras por impuestos, como un mecanismo que permite que empresas privadas paguen el 50% del impuesto de renta a través de la ejecución directa de obras relacionadas con educación, salud, energía, agua potable, alcantarillado e infraestructura vial en municipios PDET.

<sup>89</sup> Según datos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, el punto 1 de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final reporta un avance del 37,04%. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio> Fecha de actualización: 26/08/2020. Fecha de corte 30/06/2020.

<sup>90</sup> Según información de la Agencia Nacional de Tierras, entidad pública de nivel nacional encargada de la administración de los bienes baldíos rurales de la Nación, durante el actual Gobierno han ingresado 778.989 hectáreas al Fondo de Tierras de la Nación, para un total de 1.005.820 hectáreas, que corresponde al 77% sobre el avance total de hectáreas ingresadas al Fondo que, según el Acuerdo, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante los primeros 12 años de implementación. Desde la creación del Fondo, se ha dispuesto en 125 municipios PDET un total de 525.773 hectáreas.

<sup>91</sup> De las cuales 43.061 hectáreas (37,46%) se han formalizado y 9.076 se han adjudicado a favor de mujeres rurales.



población campesina sin tierra o con tierra insuficiente; y 279.861 hectáreas de tierras han sido formalizadas a comunidades étnicas, para un total de 394.784 hectáreas<sup>92</sup>. Adicionalmente, se desarrollaron ejercicios de Zonificación Ambiental y diseño de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que servirán para avanzar en la superación de las brechas de desigualdad y deficiencias históricas en el uso y tenencia de la tierra en el campo colombiano.

Las obras de infraestructura que en el marco de los PDET (obras PDET) han sido contratadas con las JAC y ejecutadas por las comunidades, han renovado el rol de los Organismos de Acción Comunal, facilitando su involucramiento como sujeto activo en la transformación territorial. La participación de las comunidades en la construcción de estas obras brinda mayor legitimidad a las acciones de la institucionalidad, impactando estratégicamente en la percepción de avance en la construcción de paz.

Asimismo, se adelantaron acciones encaminadas a fortalecer la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), órgano consultor de los aspectos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final desde la perspectiva étnica.

Continúa siendo un desafío lograr que estas acciones institucionales mejoren la percepción de la población sobre el avance de los programas, particularmente, transmitir asertivamente a las comunidades y autoridades locales la metodología, los tiempos de ejecución e intervinientes en la implementación de los PDET, la procedencia de los recursos para la financiación de las iniciativas, así como los porcentajes de financiación y de cofinanciación que deberán aportar los municipios; además del reducido desarrollo de estrategias claras para la priorización efectiva e implementación de iniciativas con enfoques diferenciales étnico y/o de género.

La percepción de las comunidades sobre el progreso limitado en los programas está motivada, entre otras, por el desequilibrio entre sus expectativas por la transformación rápida y efectiva de sus territorios y los tiempos de ejecución de las obras de infraestructura y otros bienes. Sin embargo, se reconoce que una de las estrategias con las que el gobierno está buscando aumentar la confianza de las comunidades en el proceso, es el programa “Yo me subo a mi PDET”, cuyo objetivo es el fortalecimiento de organizaciones de base en las veredas y corregimientos de los municipios PDET, a través del financiamiento de iniciativas comunitarias, que van a permitir en el corto y mediano plazo, aumentar la confianza en las instituciones.

Los ejercicios de participación comunitaria previstos durante el primer semestre del año 2020 para la construcción de los planes de desarrollo se han visto impactados negativamente por las medidas de aislamiento social generadas por la pandemia del COVID-19. Tomando en cuenta que estas acciones constituían una fase clave en la metodología de apropiación y legitimación del PDET, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) lideró una reacción rápida como medida de mitigación dirigida a consolidar la percepción de presencia institucional en momentos de crisis; impulsar la apropiación de los PDET por parte de mandatarios y mandatarias departamentales y municipales<sup>93</sup> y promover la incorporación de las iniciativas que

---

<sup>92</sup> Corresponde a 3.39% del total de los 10 millones de hectáreas que serían formalizadas y/o adjudicadas en 12 años, aprobadas en el Acuerdo Final en noviembre de 2016. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

<sup>93</sup> El Acuerdo Final del 2016 estableció que el punto 1 sobre Reforma Rural Integral se implementaría por 10 años a través de los PDET. En las 16 subregiones PDET (170 municipios y 19 departamentos) se adoptaron de manera participativa 32.808 iniciativas que constituyen los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Consultado en: [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf)

componen los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en los planes departamentales y municipales de desarrollo con vigencia para los próximos 4 años<sup>94</sup>.

Resulta necesaria la socialización de los resultados hasta ahora alcanzados, incluyendo las iniciativas efectivamente incorporadas en los Pactos Municipales y los PATR de cada subregión, los avances en la Hoja de Ruta Única y las iniciativas aprobadas en los planes de desarrollo departamentales y municipales. Al igual que la aplicación de iniciativas de veedurías ciudadanas que faciliten el ejercicio democrático de vigilancia sobre la gestión pública en la ejecución de los PATR; fortalezcan los mecanismos de control social contra la corrupción; y promuevan los liderazgos sociales que robustecen los procesos de participación comunitaria en la toma de decisiones y la gestión de iniciativas que les atañen. Estas estrategias fomentarán la participación y contribuirán a la apropiación de las comunidades y grupos motores en etapas posteriores de implementación de los PDET.

En momentos en los que la presencia y accionar de grupos armados ilegales continúa y la preocupación por el impacto financiero del aislamiento preventivo obligatorio a causa del COVID-19, representan importantes desafíos para la construcción de paz; el liderazgo eficiente de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la presencia institucional de la ART en los territorios será fundamental, así como su experticia técnica y política en procesos de incidencia con gobiernos locales, sector privado y cooperación internacional para lograr articular organizadamente los esfuerzos para la efectiva implementación de los PDET, la prestación de servicios sociales y la promoción de cambios estructurales que transformen los territorios.

## 5.2. Estrategias para la reducción de cultivos ilícitos

El Estado colombiano sigue avanzando en la implementación de la Política de Paz con Legalidad<sup>95</sup> y la Ruta Futuro<sup>96</sup> logrando así reducciones de los cultivos ilícitos. De acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Gobierno nacional, se reporta una reducción del 9% en el área sembrada con coca en el país<sup>97</sup>, pasando de 169.000 hectáreas en 2018 a 154.000 en 2019<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Las autoridades locales se posesionaron el 01 de enero de 2020. Según el Decreto 683 del 21 de mayo de 2020, por medio del cual se modifica con ocasión de la pandemia por COVID-19 el calendario de aprobación de planes territoriales de desarrollo, los gobiernos locales tenían hasta el 15 de junio para presentar dichos documentos ante asambleas departamentales y concejos municipales, las cuales tendrían hasta el 15 de julio para definir su aprobación. La Misión no conoció de casos de cambios en los que con ocasión del COVID-19 se hubiesen afectado recursos locales que estaban destinados a la implementación de iniciativas PDET. Consultado en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20683%20DEL%2021%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

<sup>95</sup> Paz con Legalidad es una estrategia del Gobierno nacional cuyos ejes de trabajo están enfocados en la reparación a víctimas, justicia transicional, participación política de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), Reforma Rural Integral (RRI), seguridad, reincorporación social y económica de excombatientes, sustitución de cultivos de uso ilícito y desminado, incorporando de manera transversal los enfoques diferenciales de género y étnico. Busca generar acciones concretas en los territorios, focalizadas en los derechos de las víctimas y articular la presencia del Estado en 16 subregiones. Consultado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx>

<sup>96</sup> Ruta Futuro es una política pública, expedida en diciembre del 2018, que contempla acciones integrales y multidisciplinarias que permitan la reducción de cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios hacia economías lícitas. La política se basa en 5 pilares fundamentales: disminuir el consumo de drogas: prevención y atención; atacar la oferta de drogas, desarticular las organizaciones criminales, afectar las economías y rentas del crimen organizado, transformar los territorios en el tránsito hacia las economías ilícitas. Consultado en: [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/ABC\\_Poli%CC%81tica\\_AntiDrogas.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/ABC_Poli%CC%81tica_AntiDrogas.pdf)

<sup>97</sup> Durante el primer semestre de 2020, según datos del Ministerio de Defensa, se han erradicado 39.515 hectáreas, aumentando un 3% en comparación con el mismo período de 2019, en el que se registró un total de 38.395 hectáreas erradicadas.

<sup>98</sup> A pesar de esa reducción, la producción de cocaína se mantiene estable, según el Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia de 2019. Informe UNODC del 17 de junio de 2020, sobre la reducción de cultivos en el año 2019. Consultado en: <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html> y en la nota de del portal de la presidencia de la

Nuevos modelos de sustitución como “Hecho a la Medida”<sup>99</sup>, el cual inició su implementación en los departamentos de Cauca, Antioquia, Putumayo, Nariño y Norte de Santander y proyecta su implementación en el Sur de Bolívar y el Caquetá; “Formalizar para Sustituir”<sup>100</sup> que planea atender los municipios de Tumaco (Nariño), Argelia y el Tambo (Cauca), Puerto Asís (Putumayo), Tibú (Norte de Santander); y el programa “Territorios para la Conservación”<sup>101</sup> busca atender a familias campesinas y étnicas ubicadas en zonas ambientalmente estratégicas bajo un enfoque colectivo<sup>102</sup>. Adicionalmente, las comunidades están formulando propuestas de sustitución, como la del Cañón del Río Micay en el departamento del Cauca<sup>103</sup>, las cuales están siendo apoyadas por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI).

A pesar de las acciones desarrolladas por el Gobierno colombiano, persiste el cultivo de hoja de coca en varios municipios en los departamentos de Antioquia, Cauca, Putumayo, Valle del Cauca, Norte de Santander y en subregiones como el Sur de Bolívar, el Pacífico y la Cordillera nariñense y Los Abades en Nariño. A lo anterior se suma el traslado de cultivos a áreas ambientalmente protegidas y a territorios colectivos de comunidades étnicas; en algunos casos, en los departamentos del Valle del Cauca y Guaviare, estos traslados son producto de la presión de los grupos armados ilegales.

En los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Caquetá, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander<sup>104</sup>, Valle del Cauca y Putumayo, la erradicación forzosa de cultivos ilícitos generó conflictos con numerosas comunidades. Desde el mes de marzo se presentó un escalamiento violento entre comunidades y la Fuerza Pública en los departamentos de Antioquia, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. Las acciones de oposición a la erradicación buscan frenar la acción del Estado, al considerar que afecta la economía de las comunidades; incrementa el riesgo de contagio del COVID-19 y, en algunos casos, obedecen a la presión que ejercen los grupos armados ilegales. Alteraciones en el orden público provocaron agresiones donde población campesina y autoridades perdieron la vida o sufrieron lesiones personales, hechos que deben ser esclarecidos.

Respecto a la implementación del PNIS, el programa ha mantenido su operación durante la emergencia sanitaria por el COVID-19, especialmente en los componentes de pagos de asistencia inmediata<sup>105</sup>, entrega de insumos para proyectos de seguridad alimentaria y esquema de atención a gestores comunitarios en Antioquia, Cauca, Córdoba, Guaviare, Meta<sup>106</sup>, Nariño y Norte de Santander.

---

República: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Disminucion-del-9-de-cultivos-ilicitos-en-2019-se-convierte-en-la-mayor-reduccion-de-los-ultimos-seis-anios-pais-200617.aspx>

<sup>99</sup> Este modelo responde a la iniciativa comunitaria y local, considerando que existen comunidades afectadas con la presencia de cultivos ilícitos que están dispuestas a erradicar de forma voluntaria y no están incluidas en el PNIS. El objetivo es implementar proyectos integradores priorizados entre la comunidad, entidad territorial, Gobierno nacional y aportante. Los principales componentes de la estrategia son: levantamiento manual y voluntario de los cultivos ilícitos, respuesta rápida, actividades productivas, comercialización, infraestructura social y productiva, monitoreo, verificación y seguimiento.

<sup>100</sup> Programa interinstitucional con la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En abril de 2020, se suscribió el convenio marco entre la DSCI y la ANT, con el propósito de aunar esfuerzos para la implementación de este modelo de sustitución que beneficiará a 53.521 familias PNIS. Consultado en: <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/CIRCULAR-20.pdf>

<sup>101</sup> En el marco de un convenio con Parques Nacionales Naturales, se implementará este modelo (Pagos por Servicios Ambientales) que atenderá a 3.958 familias PNIS ubicadas en áreas ambientalmente estratégicas de los municipios de La Macarena, Puerto Rico, Vistahermosa, Uribe, Mesetas y Puerto Concordia en el Meta y San José del Guaviare a través de los componentes de incentivo a la conservación, asistencia integral diferenciada y proyectos de uso sostenible.

<sup>102</sup> Tiene una duración de 24 meses y beneficiará a 24.761 familias PNIS.

<sup>103</sup> Esta propuesta es el pilotaje de la modalidad de sustitución “Hecho a la Medida”.

<sup>104</sup> En los meses de marzo, abril y mayo en Norte de Santander se llevaron a cabo movilizaciones en contra de las acciones de erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito. Resultado de las tensiones entre los manifestantes y la Fuerza Pública, dos campesinos –en Sardinata y Cúcuta– perdieron la vida. Las autoridades adelantan acciones de investigación para esclarecer los hechos. El desescalamiento de esta conflictividad se logró a través de distintas mesas de negociación que realizó de manera oportuna el gobierno local con representaciones cocaleras.

<sup>105</sup> Entre marzo y mayo de 2020, se entregaron 10.436 pagos del PAI en 44 municipios PNIS a través del Banco Agrario.

<sup>106</sup> Por ejemplo, en el municipio de Mapiripán (Meta), se creó un protocolo de bioseguridad que permitió a los recolectores/gestores comunitarios avanzar con sus planes de trabajo y continuar recibiendo los beneficios del PNIS.

Es positivo que se continúe con la atención de 99.097 familias que han sustituido voluntariamente 41.513<sup>107</sup> hectáreas de hoja de coca en 56 municipios; que familias que se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales (PNN) estén accediendo a proyectos de seguridad alimentaria gracias a la puesta en marcha de una guía para la asistencia técnica integral diferenciada<sup>108</sup>; y que se esté avanzando en la formulación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)<sup>109</sup>. Adicionalmente, 450 familias cuentan con proyectos productivos en implementación en líneas de cacao, silvopastoril y café y 276 familias graduadas en la ruta de intervención del Programa en Vichada (cacao). Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado impactar positivamente en la percepción sobre los incumplimientos en la hoja de ruta y en el cronograma del PNIS que tiene la población.

En los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cauca Chocó, Norte de Santander, Nariño y Valle del Cauca comunidades que firmaron acuerdos colectivos con el Gobierno nacional, en el marco del PNIS, y tuvieron la expectativa de acceder a un proceso de sustitución voluntaria, se sienten defraudadas al no haber avanzado al proceso de vinculación individual<sup>110</sup>. En ese sentido, es importante considerar la posibilidad de incluir a estas familias en el PNIS o de vincularse a nuevos esquemas de sustitución, que atiendan su deseo de transición voluntaria hacia los cultivos lícitos.

En los municipios de Tarazá en Antioquia, El Tambo y Piamonte en Cauca, y Puerto Guzmán y Puerto Asís en Putumayo, la población vinculada a este programa, así como los liderazgos que lo promueven, siguen siendo objeto de amenazas, homicidios, señalamientos y desplazamientos forzados. Estos hechos refuerzan la necesidad de avanzar en la formulación del “Plan de Articulación de acciones de seguridad para la población objeto del PNIS”<sup>111</sup> y el funcionamiento de la Mesa de Coordinación Interinstitucional<sup>112</sup>, instancia creada para articular la intervención institucional y responder ante situaciones de riesgo a través de rutas específicas para cada territorio, en aras de reducir la vulnerabilidad de esta población.

El gobierno nacional introdujo cambios en materia de competencias institucionales. El principal fue el traslado de operación del PNIS a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) con el objetivo de adelantar articulaciones entre los PISDA y los PDET<sup>113</sup>. En este contexto, la entidad tiene ante sí el reto de transformar la percepción de incumplimientos del PNIS, reactivando y dando un nuevo dinamismo al programa y a los nuevos esquemas de sustitución, procurando, además, que las dificultades que se han presentado en la implementación del programa no impacten negativamente la confianza, imagen y relacionamiento comunitario e institucional que la ART ha construido por sus labores relacionadas con el PDET.

---

<sup>107</sup> Desde el año 2017 hasta el 31 de marzo de 2020, fecha de corte del último informe de UNODC, No 21.

<sup>108</sup> Estos proyectos benefician a 2.222 familias que se encuentran en los PNN: Paramillo, La Macarena, Tinigua, Farallones, Alto Fragua y La Paya.

<sup>109</sup> Los PISDA están formulados en 48 municipios donde se implementa el PNIS y a que su vez están priorizados para la implementación de los PDET. Según información proporcionada por la DSCI a la MAPP/OEA, en 8 municipios donde sólo se va a implementar el PNIS, y no el PDET, se va a iniciar la construcción de los PISDA en el mes de agosto, a cargo de esta dirección.

<sup>110</sup> Según datos proporcionados por la DSCI a la MAPP/OEA, con corte a agosto de 2018 se suscribieron 52 acuerdos colectivos que involucran a un estimado de 87.182 familias que no lograron individualizarse.

<sup>111</sup> Ante la declaratoria de emergencia sanitaria, la Consejería para la Estabilización y Consolidación ha avanzado con la formulación del plan, a través de sesiones virtuales de trabajo con las 14 instituciones involucradas.

<sup>112</sup> En el contexto del aislamiento preventivo, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación anunció la focalización del trabajo de la mesa de articulación interinstitucional en las acciones con autoridades regionales y locales, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los coordinadores regionales de la DSCI en materia de seguridad.

<sup>113</sup> La Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo, dispuso el traslado de la operación del PNIS a la ART, con el objetivo de adelantar articulaciones entre los PISDA y los PDET. Posteriormente, bajo el Decreto 2107 del 22 de noviembre de 2019, se creó en la estructura de la ART, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) Consultado en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202107%20DEL%2022%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202019.pdf>

La SG/OEA reconoce el esfuerzo de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos por contar con un equipo territorial fortalecido en sus capacidades para el análisis y transformación de conflictos sociales, la negociación y la construcción de consensos, sobre todo ante la necesidad de construir nuevos entendimientos y acuerdos para la sustitución voluntaria en regiones y con grupos de cultivadores/as que no accedieron al PNIS<sup>114</sup>.

### **5.3. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)**

La ley 1448 del 10 de junio 2011 y sus decretos reglamentarios, se encuentra en su último año de la vigencia inicialmente preceptuada, por lo que las discusiones sobre su prórroga son una oportunidad para revisar e incorporar reformas que permitan superar desafíos presentados en su implementación y avanzar hacia la satisfacción plena de los derechos de las víctimas. En este sentido, asegurar su completa financiación será clave para posibilitar el acceso célere a indemnizaciones individuales por parte de las víctimas; implementar ágilmente las medidas de reparación colectiva; replantear criterios de urgencia manifiesta o de extrema vulnerabilidad; avanzar en los planes de retornos y reubicaciones; incrementar la asignación de recursos para las entidades involucradas y asignar presupuestos a alcaldías y gobernaciones con mayor presencia de personas afectadas por el conflicto.

Algunos desafíos para la implementación de la ley, que pueden ser aspectos estructurales de mejora son la articulación entre el Gobierno nacional y los entes territoriales para la atención y reparación integral; la vinculación de la Defensoría del Pueblo y de las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) en los Comités de Justicia Transicional; un nuevo alcance a la representatividad de las víctimas<sup>115</sup> y la inclusión de mecanismos de veeduría.

También es importante replantear los mecanismos de participación en la micro focalización de zonas para la implementación de la restitución de tierras, incluyendo la participación liderazgos y autoridades comunitarias en el proceso de declaratoria de aptitud de un territorio. Por otra parte, en zonas con alteración de orden público se sugiere modificar la restitución material como preferente, permitiendo la compensación, reubicación o incluso implementación de proyectos productivos o generación de ingresos como medio de reparación, entre otras prioridades establecidas por la población afectada por el conflicto.

En materia de reparación y acceso a derechos de las víctimas, han sido claves las acciones en línea del Ministerio Público para garantizar la recepción de declaraciones; el acompañamiento en la incidencia y participación efectiva de las víctimas en la construcción de los planes de desarrollo departamentales y municipales; la apertura de espacios virtuales para fortalecer las capacidades de jóvenes víctimas del conflicto y la realización de talleres de construcción de memoria histórica. Adicionalmente, en el marco de la emergencia causada por el COVID -19, la Unidad de Restitución de Tierras desarrolló algunas acciones para el cumplimiento de las órdenes tales como: la proyección de actos administrativos, la comunicación con jueces, el diseño de proyectos, entre otros, que promueven el cumplimiento de la política de Restitución de Tierras. Así mismo, se destaca la participación y gestión compartida de la UARIV y la ART en las sesiones institucionales de los PDET, donde se impulsa la construcción de metodologías de trabajo para formular los proyectos que permitan cumplir con las iniciativas en las subregiones y la incidencia de éstas en los programas de los planes de desarrollo.

La emergencia sanitaria por el COVID-19 ha acentuado las vulnerabilidades en la población víctima y está teniendo efectos en múltiples ámbitos tales como la desaceleración de procesos administrativos por adaptaciones institucionales y obstáculos por el uso de tecnologías de la información. Se estima que esta situación, unida a factores como la dependencia de subsistencia no formal y situaciones de aislamiento con afectaciones por parte de grupos armados ilegales, podrían llegar a revertir los avances en la reparación integral contemplada en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

---

<sup>114</sup> La MAPP/OEA apoyó a la DSCI con un proceso de capacitación virtual de 25 horas en los temas referidos.

<sup>115</sup> Con mayor número de miembros representantes de las víctimas o incrementando el valor por voto.

Dos casos ejemplifican estos efectos. El primero es el proceso de reparación colectiva del Organismo de Acción Comunal<sup>116</sup> que se ha visto ralentizado en la etapa de formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva, por el poco relacionamiento que tienen las comunidades con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS), recursos limitados por parte de los comunales para generar reuniones virtuales y el cambio del funcionario a cargo del caso por parte de la UARIV. Estos efectos son menguados por la relación de confianza y compromiso mutuo logrado entre el Comité de Impulso del sujeto de reparación colectiva comunal y la UARIV, que ha contribuido a que se avance en el diagnóstico del daño de este sujeto de reparación colectiva.

El segundo caso, es el del atentado que se registró en contra de John Restrepo, líder de los sectores LGBT, el 25 de marzo, y las amenazas al colectivo de la Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín. Estos hechos constituyen un ataque al espíritu garantista, diferencial, reparador y de no repetición que ampara la Ley 1448 de 2011. El contexto en el que se da el atentado revive los riesgos y el carácter circular del continuum de violencias por prejuicio, menoscabando la participación democrática de estos sectores en la construcción de paz.

Con relación a las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, la SG/OEA destaca el liderazgo y las acciones de sus integrantes en el marco de los espacios institucionales de víctimas a nivel nacional, así como su articulación y vigencia con las diferentes entidades locales. Sin embargo, observa con preocupación las amenazas y riesgos a su seguridad que han tenido algunos de sus miembros en territorios con fuerte presencia y accionar de grupos armados ilegales.

La emergencia sanitaria por el COVID-19 también impactó la política de Restitución de Tierras, en especial, las actuaciones administrativas y judiciales que requieren desplazamientos a los territorios para recaudar pruebas catastrales y sociales, y la realización de inspecciones judiciales y entrega de predios. No obstante, para disminuir el impacto negativo en sus actuaciones administrativas, la URT habilitó el acceso remoto de sus colaboradores al sistema de registro, actualizó datos de contacto de los solicitantes, implementó radicación electrónica de demandas, llevó a cabo estrategias de caracterización extraterritorial con comunidades étnicas, que permiten llevarlas a cabo por fuera del territorio colectivo, con el propósito de minimizar el riesgo tanto en materia de seguridad como frente a la emergencia sanitaria y puso a disposición de los usuarios diferentes canales para el acceso a la información, permitiendo que, a pesar de la suspensión inicial de términos, los trámites rezagados se logren depurar y se proyecten nuevos actos administrativos a espera del levantamiento total de la suspensión.

Respecto al trámite judicial, los despachos facultaron el acceso y revisión de algunos expedientes electrónicos y expedientes digitales, así como la sustanciación del trámite judicial, excluyendo aquellas actuaciones que requieren salidas a terreno. A pesar de estos esfuerzos, es claro que las limitaciones de movilidad y restricciones de acceso a medios tecnológicos de intervinientes en el proceso están afectando el impulso y avance de los procesos.

Otros esfuerzos realizados en materia de fortalecimiento de la infraestructura para la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras, como el aumento de la planta de personal y el acceso a tecnología para funcionarios y funcionarias, pueden verse opacados por las demoras en los trámites de los procesos. Las demoras persisten a causa de complejidades propias del proceso, ocasionadas por el recaudo

---

<sup>116</sup> En el año 2015 fueron reconocidos como víctima del conflicto armado interno por la Unidad para las Víctimas en el marco de la Ley 1448/2011, y son la organización de mayor magnitud que ha emprendido la ruta de reparación colectiva, abarcando aproximadamente el 12% de la población colombiana. Hasta la fecha, han logrado estructurar el diagnóstico del daño y están emprendiendo acciones para formular el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) cuyo fin es brindar elementos para recuperar la capacidad de autogestión, aportar a la participación política y ciudadana y fortalecer la organización. La dilación en la ruta ha conllevado a cuestionamientos sobre el sentido transformador de la reparación colectiva y por su parte, la renovación de liderazgos constituye un reto que el colectivo debe afrontar para aportar celeridad al propósito reparador. Consultado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-colectiva/unidad-participo-en-sesion-de-la-mesa-de-seguridad-con-organizaciones-comunales>.

probatorio<sup>117</sup> y actuaciones judiciales e institucionales<sup>118</sup>, además de la carga laboral que sobrepasa las capacidades de algunos juzgados y las situaciones de seguridad que hacen forzosa la suspensión o reprogramación de diligencias o trámites en terreno. Estas situaciones se reflejan en que solo el 53% de las solicitudes radicadas por la URT han sido resueltas en sentencia<sup>119</sup>.

Una vez más, la SG/OEA reconoce la labor de la URT en el impulso del Programa Especial de Acceso de Mujeres y los avances que implica la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente tanto del hombre como de la mujer, al momento de la pérdida de relación con el predio, reivindicando así el acceso de las mujeres a la tierra. Así mismo, las acciones afirmativas que reciben, junto con otros grupos diferenciales, incluyendo la incorporación de pretensiones especiales en la demanda ante los jueces de restitución que atienden dicho enfoque. Especial mención merecen los núcleos de exigibilidad de derechos con los que se busca fortalecer las capacidades de la URT alrededor del contenido de la sentencia y la exigibilidad de su cumplimiento.

El débil empoderamiento de las mujeres, los pocos proyectos productivos diseñados para ellas, las dinámicas de control social impuestas por grupos armados ilegales y las dificultades de movilidad por atender las labores de cuidado que limitan el acceso a información relevante sobre sus derechos, las rutas de atención y el estado de sus casos, aún dificultan el pleno acceso y explotación del predio por parte de las mujeres. Entre la población rural y personas con movilidad reducida es aún más complejo el acceso a la ruta de restitución o la continuidad del estado del trámite. Adicionalmente, se presentan algunos casos en los que los problemas subyacentes<sup>120</sup> no son resueltos en el marco del proceso de restitución, lo que implica una dificultad para acceder al goce pleno del derecho.

También se destacan dinámicas relacionadas con la dificultad para el acceso a vivienda, especialmente en la zona rural, así como bajas garantías de seguridad para el retorno a los territorios y los problemas para que las administraciones municipales puedan dar cabal cumplimiento a las órdenes de restitución de tierras. A lo anterior se suma la insuficiente capacitación de funcionarios y funcionarias en el abordaje diferencial en despachos judiciales, lo que repercute en ausencia de suministro de información sobre salvaguardas especiales, la no inclusión de los enfoques diferenciales en actos administrativos o providencias judiciales y la falta de interseccionalidad de estos.

Finalmente, el aislamiento preventivo obligatorio a causa del COVID-19, exacerba desigualdades estructurales y profundiza la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas por el conflicto ante la persistencia de situaciones de violencia, reduciendo así el acceso a las entidades estatales. Para mitigar los impactos producidos por la emergencia sanitaria en la operatividad, y la garantía de continuidad de los procesos, así como la participación efectiva de las víctimas, la Unidad para las Víctimas (UARIV) y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) han fortalecido los servicios de atención telefónica y virtual a la ciudadanía; sin embargo, estas medidas no logran ser completamente eficaces para seguir avanzando de manera oportuna en la reparación integral a las víctimas. Las autoridades nacionales y locales deberán seguir articulándose para encontrar acciones eficaces, con un impacto positivo para las víctimas, que les permita superar sus condiciones de vulnerabilidad.

---

<sup>117</sup> Pruebas por medio de las cuales se busca se busca: identificar plenamente el predio, establecer el cumplimiento de requisitos del solicitante para acceder a la formalización o adquisición de la propiedad del predio, recepción de declaraciones y testimonios para verificar la calidad de víctima del solicitante y su relación jurídica o de hecho con el predio, traslapes ambientales, mineros, energéticos o de infraestructura con el predio, entre otros. La Misión, a casi una década de acompañar y monitorear la implementación de esta política, ha identificado que el recaudo probatorio que particularmente más complejiza el trámite es el que tiene que ver con la identificación plena del predio, tanto georreferencial, registral y catastralmente, como en sus eventuales traslapes ambientales o con proyectos de infraestructura o explotación minera y/o energética.

<sup>118</sup> Como, por ejemplo: trámites de notificación y publicidad del inicio del proceso judicial y requerimientos a entidades, cuya respuesta, en ocasiones retrasada, puede impactar el impulso del trámite.

<sup>119</sup> Según información consultada a mayo de 2020, de las 20.909 solicitudes presentadas por la URT ante los jueces, 11.207 han sido resueltas en sentencias. Consultado en: <https://www.restituciondettierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

<sup>120</sup> Casos relacionados con la declaración de muerte presunta del cónyuge y masa sucesorial o hereditaria.

#### 5.4. Zonas de Intervención Estratégica (ZEII) o “Zonas Futuro”<sup>121</sup>

En enero fue expedido el Decreto 062 de 2020, en el cual se designa a las Consejerías Presidenciales y a la OACP como delegadas de las cinco zonas priorizadas en el marco de la estrategia<sup>122</sup>, con el fin de acelerar las acciones en el territorio de una manera integral, interagencial y coordinada. Esta decisión, más los procesos de planificación comunitaria y de planeación estatal en todos los niveles de gobierno surtidos en el marco de la construcción de los PDET, han permitido al Gobierno nacional, a través de la estrategia ZEII, concentrar la intervención estatal integral bajo criterios de focalización.

Durante el mes de julio se aprobaron los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII)<sup>123</sup> ante el Consejo de Seguridad Nacional, lo que representa un avance para poner en marcha la hoja de ruta y avanzar con la debida articulación entre las entidades competentes. En términos de justicia, se han dado avances en el desarrollo y fortalecimiento de los Sistemas Locales y Rurales de Justicia, especialmente en el piloto del municipio de El Charco (Nariño), donde se ha conformado y funciona el Comité Local de Justicia. Este comité ha logrado articular a los operadores judiciales municipales y desde allí coordinar jornadas móviles de atención judicial en áreas rurales. Sin embargo, éstas han sido suspendidas debido a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio por el COVID-19. De otro lado, las acciones de fortalecimiento a la justicia que se tenían planeadas, como la llegada de más investigadores judiciales, está pendiente.

Transcurridos los primeros meses de implementación de la estrategia ZEII, se evidencia la necesidad de reforzar las acciones de socialización y divulgación que amplíen suficientemente el conocimiento sobre la estrategia, objetivos, metas, zonas priorizadas, entidades que tienen alguna competencia o la articulación y complementariedad con otros programas y entidades, particularmente respecto del componente de aceleración PDET<sup>124</sup>, así como los apoyos financieros e institucionales adicionales que, vía ZEII, recibirá la implementación de los PDET.

Las acciones de socialización deberán priorizar tanto a los operadores de justicia locales como a los funcionarios y funcionarias de las Fiscalías Seccionales en Arauca, Caquetá, Tumaco y las regiones del Catatumbo y el Bajo Cauca Antioqueño, donde, debido a que no se han comunicado los PEII para cada zona, estos actores institucionales alegan no conocer a cabalidad las acciones de la estrategia, ni los niveles de articulación con el nivel nacional.

---

<sup>121</sup> Las Zonas Futuro son una estrategia civil de intervención y focalización de programas, planes y recursos estatales, en territorios que requieren una acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado, conforme la Ley 1941 de 2018 y el Decreto 2278 de 2019. Son cinco Zonas Futuro que se encuentran ubicadas en el Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños. Consultado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx>

<sup>122</sup> Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios para la ZEII Pacífico Nariñense; la Consejería para la Equidad de la Mujer, para la ZEII Arauca; la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, para la ZEII Catatumbo; la Consejería para la Gestión y el Cumplimiento, para la ZEII Parque Natural Nacional Chiribiquete y Parques Aledaños y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, para la ZEII Bajo Cauca y Sur de Córdoba.

<sup>123</sup> Definidos como un instrumento del Gobierno nacional para las zonas más afectadas por la debilidad institucional, la presencia de grupos armados organizados, las economías ilícitas y la pobreza. Definidos en el Decreto 2278 de 2019. Los PEII fueron publicados el 30 de julio de 2020 al cierre de la construcción de este informe. Consultado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx>

<sup>124</sup> El decreto 2278 de 2019 define como uno de los componentes constitutivos de los Planes Estratégicos de Intervención Integral la aceleración de iniciativas PDET. En esta medida, según la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación se ha planteado una estrategia para identificar, en los diferentes mecanismos de gestión y seguimiento del PDET, las iniciativas vinculadas en este capítulo y se avanza en un modelo de articulación con lo dispuesto en las Zonas Futuro. Adicionalmente, cuentan con una batería de indicadores que permite realizar seguimiento al componente de aceleración PDET en la estrategia ZEII.



La estrategia de ZEII se vería fortalecida con la apertura de mecanismos y espacios para la participación y el ejercicio de la veeduría ciudadana, con una adecuada incorporación de los enfoques diferenciales étnico y de género y atendiendo a las condiciones particulares en los respectivos PEII.

## **6. LIDERAZGO DE MUJERES EN LA AGENDA DE GÉNERO Y PAZ**

El Estado colombiano<sup>125</sup> ha desplegado diversas acciones para adecuar y reforzar las medidas de atención a la violencia contra las mujeres en general y las víctimas del conflicto armado en particular durante la pandemia del COVID-19. Asimismo, ha manifestado la voluntad de sumarse a las estrategias hemisféricas de visibilización y respuesta<sup>126</sup>. Especialmente, se destacan los avances reportados frente a los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) en aspectos como el acceso a tierras, entrega de viviendas, iniciativas de mujer rural y género en los PATR, participación política con la estrategia “Más Mujeres, Más Democracia” y, finalmente, el Plan de Acción Nacional del Programa Integral de Garantías a Mujeres Líderesas y Defensoras 2019-2022.

Constituye un desafío, superar la profundización de brechas de género y riesgos para el ejercicio del liderazgo de las mujeres en zonas de alta conflictividad, particularmente durante la pandemia. En centros urbanos y ruralidad dispersa de territorios afectados por el conflicto armado, el COVID-19 acentúa la vulneración de derechos, exacerba la discriminación y menoscaba el potencial transformador de su liderazgo local en la construcción de paz.

Los impactos diferenciales expresados en incremento de violencias basadas en género (VBG)<sup>127</sup> se expresan en la falta de garantías de seguridad integral y no repetición para lideresas y defensoras; dificultades de acceso y permanencia en el ámbito educativo de ellas, sus hijas e hijos; aumento del desempleo y la precarización de la vida de trabajadoras informales; menoscabo de la soberanía y seguridad alimentaria, así como condiciones desventajosas para producir y comercializar sus productos y emprendimientos, especialmente los producidos por campesinas, indígenas y afrodescendientes; y, finalmente, el tropezado ejercicio de participación política y ciudadana durante el primer semestre del 2020<sup>128</sup>.

Así mismo, pese a los avances frente al Programa Integral de Garantías a Mujeres Líderesas y Defensoras (PIG – Mujeres), sus efectos concretos aún están pendientes en los territorios, incluso en aquellos como Putumayo y Cauca, donde se adelantan esfuerzos de implementación mediante pilotajes. Se alerta sobre la persistencia de los contextos coercitivos para las mujeres derivados del control violento; las debilidades en la respuesta institucional integral y efectiva nación-territorio, retrasos en la activación de rutas, asignación de medidas complementarias y falta de efectividad por parte de los esquemas de protección asignados; así como el menoscabo de las condiciones de seguridad, agudización de los riesgos de género para lideresas y defensoras y el aumento de las VBG en su contra en regiones como Antioquia, Arauca, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sur de Bolívar y Valle del Cauca.

La SG/OEA y la Misión se suman al llamado por la protección de la vida de las mujeres, lideresas y defensoras de DDHH, advirtiendo sobre las probabilidades de que, con ocasión de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, se avecinen efectos negativos como la regresividad en el conjunto amplio de derechos de las mujeres y sectores sociales LGBT, la ralentización en la implementación de la agenda de

---

<sup>125</sup> De forma particular, el Gobierno nacional bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), la Consejería Presidencial para la Estabilización, la ART y el Ministerio del Interior. Igualmente, al Ministerio Público y los mecanismos del SIVJRN.

<sup>126</sup> Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). “COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados” Consultado en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

<sup>127</sup> El monitoreo de la Misión incluye hallazgos en casos de violencias sexuales, feminicidios y desapariciones forzadas de mujeres.

<sup>128</sup> Ejemplo de esto es el retroceso y amedrentamiento de su participación efectiva e incidencia ante los PDD para la inclusión de las políticas de mujeres, equidad de género y paz.

género y paz y la persistencia de las brechas resultado de las discriminaciones y violencias interseccionales<sup>129</sup>.

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

Las entidades del SIVJRNR han realizado importantes esfuerzos tendientes a articular e interconectar procesos, generar acciones territoriales coordinadas y desarrollar estrategias conjuntas de comunicación externa, manteniendo como eje la centralidad de las víctimas. Destacan las acciones emprendidas que buscan verificar el cumplimiento del régimen de condicionalidad de los comparecientes, entre sus mecanismos judiciales y extrajudiciales, a través del intercambio permanente de información; así como el impulso para lograr la incorporación de medidas de reparación en la construcción de la hoja de ruta de los PDET.

Tal como se señaló en el XXVIII informe, a pesar de que el SIVJRNR ha generado una mejor coordinación y articulación entre las entidades que lo integran, tanto a nivel central como territorial, es necesario continuar profundizando la difusión del mandato de cada una de las entidades, así como la generación de mecanismos para que las víctimas no perciban el acceso como un esfuerzo duplicado e inconexo de otros marcos normativos tales como la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Adicionalmente, se advierte sobre los desafíos que aún persisten en materia de seguridad y garantías de no repetición para las comunidades que deciden contribuir y participar en el Sistema, así como para funcionarios, funcionarias y contratistas del SIVJRNR que laboran en lugares con presencia de grupos armados ilegales.

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

En este tiempo se han presentado avances significativos en las labores desarrolladas por la UBPD. En especial, la SG/OEA valora el lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda para la localización de las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado interno, así como la consolidación de 12 Planes Regionales de Búsqueda para las zonas del Pacífico, el Magdalena Medio, la frontera colombo-ecuatorial y los departamentos del Caquetá, Cesar, Cundinamarca, Meta y Valle del Cauca. Este avance es un compromiso ineludible con las víctimas y paso clave para la paz.

En igual sentido, celebra la instalación del Consejo Asesor, integrado por el Comité Coordinador Caso Pueblo Bello, la Asociación de Mujeres Víctimas de desaparición forzada de Nariño (AMVIDENAR), Ágape por Colombia, la Asociación de Víctimas por la Paz de Colombia (ASODAVIPAC), el Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial (EQUITAS), el delegado de Desaparición Forzada de la Mesa de Participación de Víctimas, la Comisión de la Verdad, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el Instituto Nacional de Medicina Legal, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior, la OACP y la UARIV. Este Consejo Asesor representa una oportunidad para fortalecer la participación de las víctimas en este mecanismo transicional y se constituye en un aporte concreto a su misión<sup>130</sup>.

En el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, la UBPD emprendió acciones tendientes a garantizar canales de atención vía telefónica y virtual<sup>131</sup>, así como la extensión de la reserva, confidencialidad y custodia de la información en las labores adelantadas desde casa por funcionarios y

---

<sup>129</sup> La visión de discriminaciones y violencias interseccionales se deriva del cruce de diversas condiciones, características y/o identidades de subordinación que se configuran en un sujeto individual y colectivo, cuya interacción devela particulares formas de experimentar la vulneración y falta de garantía de derechos. Estas condiciones, están asociadas al sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la pertenencia étnica, la escolaridad, el territorio, la condición socioeconómica, la condición de discapacidad o habilidades diversas, entre otras.

<sup>130</sup> Búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y razón del conflicto armado.

<sup>131</sup> Circular 12 del 13 de abril de 2020

funcionarias de la entidad. De igual manera, se emprendieron acciones dirigidas a crear mesas técnicas entre la Unidad de Investigación y Acusación (UIA)<sup>132</sup> y la UBPD para estudiar casos; coordinar acciones de prospección en cementerios<sup>133</sup> y participar en calidad de expertas durante la realización de audiencias públicas sobre medidas cautelares ordenadas por la JEP<sup>134</sup>. Esta última, también aporta con entrega de información para los planes de búsqueda.

Con el lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales, los principales retos de la UPBD serán garantizar que en su implementación no se exponga ni incremente el riesgo de las comunidades, principalmente en aquellos territorios con presencia y accionar de grupos armados ilegales; así como conservar la confianza e incentivar la participación directa, activa e informada de los familiares de las víctimas. En ese sentido, se alienta a la UBPD a continuar superando los desafíos y a reforzar la articulación técnica con los PDET/ PATR como un aporte a la territorialización de las políticas públicas de paz.

## **7.2. Jurisdicción Especial Para la Paz (JEP)**

Con la apertura de dos nuevas oficinas en Bucaramanga y Neiva, la JEP incrementó su presencia territorial durante el primer semestre de 2020. Hasta la fecha, esta entidad cuenta con 20 enlaces de la Secretaría Ejecutiva, 21 duplas psico-jurídicas del departamento de atención a víctimas, 17 equipos del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa y 11 grupos de la Unidad de Investigación y Acusación en el territorio nacional que buscan garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del conflicto armado interno y promover su participación.

La SG/OEA valora la consolidación de la Comisión de Participación como una instancia permanente dentro de la Jurisdicción, lo cual realza la centralidad de las víctimas. Esta centralidad se verá cristalizada a través del Manual de Participación de Víctimas; instrumento que fue apoyado técnicamente por la MAPP/OEA y constituye una herramienta inédita en materia de tribunales que materializan los principios de justicia restaurativa, el derecho a la participación efectiva y la inclusión de estándares internacionales.

En el marco de la contingencia causada por el COVID-19, la Jurisdicción ha demostrado interés en implementar una estrategia virtual para las poblaciones afrocolombianas e indígenas, que ha contado con el apoyo de la Misión, con el objetivo de avanzar en las acreditaciones y las notificaciones con pertinencia étnica en el territorio, mientras se supera la emergencia sanitaria. También en la búsqueda de alternativas para la realización de versiones voluntarias a distancia, teniendo en cuenta los principios de seguridad y garantías procesales para los comparecientes.

Sin embargo, el aislamiento obligatorio para enfrentar la pandemia causada por el COVID-19, afectó las actividades de difusión y pedagogía, la elaboración de informes, las notificaciones, el traslado de las víctimas para ofrecer versiones voluntarias y la implementación de medidas cautelares para su participación. No obstante, a partir del 27 de abril<sup>135</sup>, los órganos de la JEP llevaron a cabo algunas diligencias como la expedición de providencias judiciales que no requieren notificación o que pueden ser notificadas integralmente por vía electrónica, el otorgamiento de medidas cautelares y de protección o acreditaciones de víctimas, así como la realización de algunas audiencias virtuales.

Respecto a los macro casos priorizados por la Jurisdicción, el Caso 002<sup>136</sup> cuenta con un total de 105.146 víctimas acreditadas, entre ellas 54 resguardos indígenas, 52 cabildos y 30 consejos

---

<sup>132</sup> Unidad adscrita a la JEP.

<sup>133</sup> Dabeiba, San Onofre y Rincón del Mar y las fincas La Alemania y El Palmar en Sucre

<sup>134</sup> Hidroituango, la Escombrera y la Arenera de la Comuna 13 de Medellín.

<sup>135</sup> La JEP ordenó la suspensión de audiencias y términos judiciales desde el 16 de marzo, medida que fue parcialmente levantada el 27 de abril de 2020.

<sup>136</sup> Que judicializa las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que afectaron sobre todo a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianos, campesinos, mujeres y personas LGBTI de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, en el departamento de Nariño.

comunitarios; el Caso 004<sup>137</sup> tiene la acreditación de 35.174 víctimas, 72 víctimas individuales y 103 colectivas; y en el Caso 005<sup>138</sup> hay un total de 62 víctimas individuales y 83 sujetos colectivos, que representan 143.382 comuneros indígenas y 20.255 personas afrodescendientes. Estas acreditaciones muestran una participación significativa de la población, condición que facilitará que los procesos no sólo sean más incluyentes y transparentes, sino que impulsará la construcción de una verdad judicial integral<sup>139</sup>.

La centralidad de las víctimas también implica la posibilidad de participar en las observaciones a las versiones voluntarias individuales y colectivas, en ese sentido se resalta la recepción de observaciones de 891 víctimas de las 2.120 acreditadas en el Caso 001. Las observaciones de las víctimas fomentan la construcción de la verdad y el fortalecimiento del diálogo, a la vez que constituyen el elemento esencial de contrastación de las versiones. En el presente caso se valora la aplicación de herramientas de justicia digital, sobre todo la puesta en marcha de una plataforma para el traslado y generación de observaciones.

Por otra parte, reviste especial importancia el tratamiento judicial de aquellos delitos cometidos en contra de niños, niñas y adolescentes, en ese sentido se valora los esfuerzos que la Jurisdicción realiza en el marco del caso 007 que se centra en el reclutamiento y la utilización de niñas y niños en el conflicto armado y hace un llamado a continuar los esfuerzos por procurar que más casos de reclutamiento, utilización y afectaciones en general de NNA sean visibilizados. Con corte en el 16 de junio de 2020, organizaciones de sociedad civil entregaron 4 informes con relevancia específica para el caso, el cual contaba con 93 víctimas individuales acreditadas.

La SG/OEA celebra igualmente los progresos que ha tenido la JEP en el marco de la coordinación interjurisdiccional con la JEI y el diálogo intercultural con comunidades afrodescendientes. En el Caso 002 se han realizado 29 diligencias y en el Caso 005 se han realizado 11 diligencias de coordinación interjurisdiccional. En los casos 002, 004 y 005 se ha logrado establecer una ruta de articulación específica que ha sido concertada con las propias comunidades. Estos escenarios reflejan un respeto profundo de las autoridades jurisdiccionales étnicas y las cosmovisiones.

El modelo de ruta virtual con pertinencia étnica diseñado en el Caso 002 y su socialización con las organizaciones indígenas de UNIPA<sup>140</sup> y CAMAWARI<sup>141</sup> ha permitido avanzar en las garantías judiciales y en la minimización de la afectación de los derechos de las víctimas en la coyuntura actual. Sin embargo, se hace un llamado de atención para garantizar que las iniciativas de este tipo cobijen a la totalidad de los macro casos.

La SG/OEA a través de la Misión ha realizado especial seguimiento a las medidas cautelares solicitadas por las diferentes comunidades y víctimas a la JEP. En ese sentido, observó la puesta en marcha de un sistema de monitoreo por parte de la Unidad de Investigación y Acusación que podrá minimizar las demoras en la aprobación de estas medidas destinadas a poblaciones que se encuentran en contextos especialmente riesgosos por la presencia de grupos armados ilegales, corredores ilegales y dinámicas de conflictividad. No obstante, advierte sobre la necesidad de incluir análisis transversales e

---

<sup>137</sup> Que se centra en las afectaciones causadas por las extintas FARC-EP y la Fuerza Pública entre 1986 y 2016 en la región de Urabá.

<sup>138</sup> Que prioriza violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH en 17 municipios ubicados en el norte del Cauca y sur del Valle del Cauca.

<sup>139</sup> En estos casos territoriales se resaltan los casos 002, 004 y 005 que además de las etapas de acreditación ya han avanzado en la recepción de versiones de comparecientes de las FARC-EP y la Fuerza Pública: en el caso 002 se ha avanzado en 37 versiones voluntarias a 20 comparecientes (4 de ellas virtuales en el marco del aislamiento obligatorio) y 4 diligencias colectivas de construcción dialógica de verdad; por su parte en el caso 004 se han adelantado 11 versiones voluntarias y 4 diligencias colectivas de construcción dialógica de verdad; finalmente en el caso 005 se han realizado 11 versiones de comparecientes del caso. La recepción de estas versiones es fundamental y demuestra que los procesos han avanzado, disminuyendo la posibilidad de impunidad en las afectaciones ocurridas en los territorios de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Antioquia.

<sup>140</sup> Unidad Indígena del Pueblo Awá.

<sup>141</sup> Cabildo Mayor Awá de Ricaurte.

integrales de las situaciones territoriales actuales en cada una de las zonas con casos abiertos o de incidencia de estos, a fin de que sean tenidas en cuenta todas las dinámicas que propician o generan riesgos extraordinarios para las víctimas que se encuentran participando en la JEP.

El entendimiento sobre estos contextos y sus dinámicas particulares podría evidenciar de mejor forma los riesgos que están asumiendo las organizaciones al participar y acreditarse. De igual forma, hace un llamado para que se estudien, analicen y desarrollen de manera amplia la protección ofrecida por la jurisdicción en el marco de las medidas cautelares o de las otras figuras que se prevean para este fin y no sólo se tomen en cuenta aquellos derivados de la acreditación, en tanto puede excluir a otras víctimas que cumplen las condiciones para entrar a la JEP.

### **7.3. Comisión de la Verdad (CEV)**

Importantes acciones se han conocido en el avance de las labores desarrolladas por la CEV. Durante este período, se llevaron a cabo 5.839 entrevistas<sup>142</sup> y 105 eventos de diálogo social<sup>143</sup> a nivel nacional y territorial. De manera especial, la SG/OEA saluda la decisión del Sistema de tomar el Informe Final de la CEV que será entregado en el 2021, como referente para la JEP y la UBPD. Así mismo, resalta los avances en la verificación del régimen de condicionalidad mediante el intercambio permanente de información entre la JEP y la CEV, así como el establecimiento de mesas técnicas para el ordenamiento de medidas cautelares en investigaciones relacionadas con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

Como estrategia de respuesta ante la contingencia causada por el COVID-19, la CEV realizó una planeación de escenarios y generó la extensión del plazo para presentación de entrevistas y recepción de casos hasta final del año, además, continuó el análisis de información para el Informe Final, a través de la línea de investigación. LA SG/OEA destaca el proceso amplio y plural realizado para la designación de Alejandro Castillejo Cuellar en calidad de Comisionado ante el fallecimiento de Alfredo Molano Bravo a finales del año pasado.

Para la línea de diálogo social se realizó un ajuste metodológico tendiente a fortalecer la comunicación por medios masivos y alternativos, siendo el principal reto para las víctimas el uso de herramientas de tecnologías de la información y la poca disposición para realizar los relatos en presencia o cercanía de familiares, lo que impacta negativamente la confidencialidad para abordar temas relativos al conflicto armado.

Entre las estrategias emprendidas se adelantaron programas radiales para escuchar las voces de la población en torno a las causas del conflicto armado en 57 emisoras de las regiones macro territoriales de Antioquia y Eje Cafetero, Centroandina, Caribe, Pacífico, Sur andina, Amazonía (Putumayo), Nororiente y Orinoquía. Igualmente, en Norte de Santander a través de medios escritos, se realizó pedagogía sobre desaparición forzada con la cartilla “Vidas congeladas”, que fue escrita con el fin de seguir apoyando el proceso de esclarecimiento que se lleva a cabo con las organizaciones de madres y personas buscadoras en el conflicto armado.

La MAPP/OEA seguirá acompañando a cada una de las instituciones del SIVJRN con respeto, solidaridad e imparcialidad, escuchando siempre el llamado de las víctimas.

---

<sup>142</sup> Fuentes primarias recolectadas directamente por la Comisión de la Verdad.

<sup>143</sup> Eventos virtuales: públicos o cerrados de pedagogía o de acciones de los tres objetivos (Reconocimiento, No Repetición o Convivencia) y otro tipo de eventos de relacionamiento de la Comisión.

## **8. RECOMENDACIONES**

En virtud de los hallazgos descritos, la SG/OEA de manera respetuosa presenta las siguientes recomendaciones:

### **8.1. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz**

8.1.1. Hacer seguimiento y evaluar el impacto de la política pública y criminal para el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de afectaciones contra liderazgos sociales, defensores y defensoras de los derechos humanos, y participantes de la implementación del Acuerdo Final. De forma complementaria, se sugiere fomentar escenarios de coordinación intersectorial en el ámbito nacional, articulación con gobiernos departamentales y municipales y el fortalecimiento de la Subcomisión de género de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

8.1.2. Continuar dinamizando, a través de estrategias virtuales y presenciales, los Consejos Territoriales de Paz Reconciliación y Convivencia (CTPRC), garantizando metodologías que permitan una participación amplia, diversa e incluyente de los sectores étnicos, mujeres y jóvenes, en particular en las áreas urbanas, respecto al manejo de la emergencia sanitaria y las conflictividades que emana.

### **8.2. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Ministerio de Defensa**

8.2.1. Continuar y ampliar la implementación de estrategias de desminado a nivel territorial que refuercen las estrategias de prevención y la creación de mecanismos de denuncia, bajo el principio de confidencialidad, sobre la presencia de MAP/AEI/TE en zonas con presencia de grupos armados ilegales, procurando que este mecanismo nos profundice escenarios de riesgo para las comunidades.

### **8.3. Al Ministerio de Defensa Nacional**

8.3.1. En coordinación con el Ministerio del Interior, abordar las tensiones y conflictos sociales derivados de la implementación de la erradicación forzosa, a través de mecanismos de diálogo y transformación social.

### **8.4. A la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes –CIPRUNNA**

A través de la implementación de la Estrategia para la Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de NNA:

- i) Fomentar espacios de capacitación virtual con funcionarios y funcionarias del Ministerio Público, administraciones municipales, docentes rurales de municipios de riesgo y de las plataformas de juventud, respecto a la estrategia y las responsabilidades de la CIPRUNNA en las rutas de atención para NNA.
- ii) Incentivar en las administraciones municipales la inclusión, en los planes de desarrollo, de la política de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia contra NNA por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados, que incluya rutas de prevención y de respuesta urgente.

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

8.5.1. Socializar la metodología, tiempos de ejecución e intervinientes en el proceso de implementación de los PDET; las formas y momentos de participación de las autoridades locales y grupos motores; y el esquema de planeación sobre la disposición de recursos económicos del nivel nacional destinados a la implementación de políticas públicas de paz.

8.5.2. En coordinación con el Ministerio Público, promover la constitución de veedurías ciudadanas y espacios participativos en los que las comunidades, como sujeto político activo en la transformación de los territorios, ejerzan el derecho democrático de vigilancia y control social sobre la gestión pública en la ejecución de los PDET.

8.5.3. Avanzar en la implementación de la agenda de género y paz, especialmente en el marco de los PDET, ante la necesidad de definir un plan de intervención urgente para la socialización territorial y el posicionamiento estratégico, gradual y progresivo de las 4.406 iniciativas de género de los PATR dentro de las Hojas de Ruta Única PDET.

8.5.4 Articular desde la Mesa de Coordinación Interinstitucional, el diseño de medidas para garantizar la seguridad de las personas en reincorporación que salieron de los AETCR, principalmente quienes están en lugares dispersos y con contextos de alta vulnerabilidad por la presencia de uno o más grupos armados ilegales y la alta densidad de cultivos ilícitos.

8.5.5. A la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos, avanzar en la implementación de nuevos esquemas de sustitución voluntaria, que garanticen la transformación integral de los territorios, concentrando los esfuerzos del ordenamiento social de la propiedad rural, la conservación de áreas ambientalmente protegidas y la comercialización de bienes lícitos.

## **8.6. A la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)**

8.6.1. Fortalecer la articulación Nación-territorio garantizando el enfoque de seguridad multidimensional, mediante acciones dirigidas a la protección de la población, la desarticulación de las economías ilícitas y la transformación del territorio. Además de promover en las zonas priorizadas más acciones de socialización sobre la estrategia, sus enfoques, alcances, objetivos, competencias de las entidades, entre otras.

## **8.7. Al Consejo Superior de la Judicatura**

8.7.1. Evaluar la adopción de medidas de descongestión que atiendan aspectos cuantitativos (cantidad de procesos) y cualitativos (complejidad de estos), con el fin de aligerar la carga de algunos Despachos Judiciales y darle mayor impulso al trámite judicial en el marco de la restitución de tierras. De forma complementaria, incluir espacios de formación para funcionarios(as) y empleados(as) judiciales en enfoques diferenciales.

## **8.8. A la Vicepresidencia de la República**

8.8.1. En coordinación con el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, desplegar una estrategia integral y sostenible para promover la representación paritaria de las mujeres en la acción comunal, garantizando su representación en el próximo calendario de elecciones comunales; y brindando condiciones de seguridad para el liderazgo de las mujeres comunales.

8.8.2. En coordinación la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, reforzar la adecuación y respuesta gubernamental frente al COVID-19 en las zonas más afectadas por el conflicto armado, en relación con el impacto diferencial y desproporcionado a las mujeres, niñas y adolescentes.

## **8.9. A la Vicepresidencia, Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y el Ministerio Público**

8.9.1. Mejorar los mecanismos de coordinación nación-territorio para la implementación del Programa Integral de Garantías a Mujeres Líderesas y Defensoras tanto en las regiones piloto como en el resto del país:

- i) Aclarando las competencias y rutas para el acceso a las medidas complementarias por parte de las lideresas amparadas por el programa.
- ii) Fortaleciendo la complementariedad con las recomendaciones de la Subcomisión de Género de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) en materia de no repetición.
- iii) Mejorando la participación amplia, diversa, incluyente e incidente de las lideresas, defensoras y sus organizaciones en los territorios.

#### **8.10. Al Ministerio del Interior**

8.10.1. Brindar garantías de seguridad para la labor comunal a través del Plan de Acción Oportuna (PAO) y la Mesa de Seguridad Comunal. De forma complementaria, promover estrategias de sensibilización y concientización sobre la labor comunal y realizar campañas en contra de la estigmatización comunal.

8.10.2. En coordinación con las Federaciones Comunales Departamentales, implementar acciones orientadas al fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal, específicamente en temas de mediación y conciliación, legislación interna y elaboración de proyectos, en zonas rurales y de difícil acceso.

8.10.3. Avanzar en los preparativos para retomar de manera pronta los procesos de diálogo social, a nivel nacional y territorial, garantizando una representación amplia, incluyente y diversa de la sociedad civil que permita generar de manera participativa soluciones acordes a las necesidades territoriales.

#### **8.11. Al Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Defensa**

8.11.1. Continuar avanzando en el desarrollo de un plan de trabajo que integre las medidas generales establecidas para el territorio colombiano, así como las medidas diferenciales, para una efectiva protección de la salud y vida de los 115 pueblos indígenas del país. Lo anterior, reforzando el respeto y apoyo a las determinaciones que las autoridades indígenas han dispuesto para prevenir y controlar el COVID-19, en el marco del ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena.

8.11.2. Establecer mecanismos para que las autoridades indígenas representadas en la Mesa Permanente de Concertación o en el Comité de Coordinación Interjurisdiccional, puedan recomendar lineamientos y planes de contingencia para mejorar las intervenciones en el territorio.

#### **8.12. Al Ministerio de Justicia y del Derecho**

8.12.1. Fortalecer y ampliar la aplicación de los modelos de justicia local y rural, en los que se apoyen las instancias alternativas de resolución de conflictos, de acuerdo con las necesidades de cada territorio, ya que éstas logran - de cierta manera- contener el ejercicio de la justicia de facto, al mismo tiempo que fortalecen la confianza legítima en el Estado y la cultura de la legalidad en los territorios.

#### **8.13. A la Fiscalía General de la Nación**

8.13.1. Incrementar recursos de la Unidad Especial de Investigación para atender casos de homicidios contra defensores, defensoras de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación, garantizando un despliegue efectivo en los territorios más afectados por el conflicto armado y las dinámicas de criminalidad.



8.13.2. Coordinar los equipos nacionales designados para atender cada Zona Futuro con las Fiscalías Seccionales respectivas en los territorios, con el fin de socializar la estrategia y definir su rol, articulando las acciones desde el nivel nacional con el local.

#### **8.14. A la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia**

8.14.1. Continuar con el proceso de digitalización y fortalecimiento de capacidades tecnológicas en las sedes judiciales (Fiscalía, juzgados y centros de conciliación) a nivel territorial, que les permita seguir con el uso de las tecnologías en el desempeño de su trabajo, ya que se han notado importantes avances en materia de seguridad para el acceso judicial y la agilización de algunos procesos.

8.14.2. Elaborar estrategias informativas y pedagógicas, principalmente a población que se encuentra en zonas rurales, acerca del uso de medios virtuales para la realización de trámites ante la Fiscalía, sobre todo denuncias.

#### **8.15. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**

8.15.1. En coordinación con el Ministerio del Interior – Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal-, implementar acciones tendientes a reducir la brecha entre la oferta institucional y los requerimientos de las y los líderes comunales en materia de garantías de seguridad, por lo que se propone generar líneas diferenciales en la oferta pública para cada territorio según sus particularidades.

8.15.2. En coordinación con el Ministerio de Defensa (en el ámbito de la protección colectiva) y la UNP, generar acciones que propendan por brindar garantías para el ejercicio comunal, priorizando garantías de seguridad, protección y no repetición con enfoque de género, orientados especialmente a mujeres.

8.15.3. Generar procesos e implementar medidas efectivas que fortalezcan la construcción de confianza con el Comité de Impulso comunal, que propendan por dar respuesta a las solicitudes de forma inmediata, para avanzar en la formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) de dicho sujeto.

#### **8.16. A la Unidad de Restitución de Tierras**

8.16.1. Priorizar, en el marco del Programa de Acceso Especial de Mujeres a la política pública, el fortalecimiento y capacitación de personal, especialmente a quienes de manera directa atienden a los reclamantes, en enfoques diferenciales, trato y salvaguardas especiales que se derivan de éstos, para garantizar la aplicación de acciones afirmativas y la atención, orientación y guía especial que estos requieren.

8.16.2. Propiciar la realización de mesas de trabajo a nivel nacional, departamental y municipal, especialmente en los escenarios ya previstos del SNARIV, como los Comités de Justicia Transicional y los Subcomités de Restitución, que tengan como objetivo dar seguimiento a la implementación de las sentencias de restitución, haciendo énfasis en la identificación de vacíos legales, que impidan el efectivo cumplimiento de estas sentencias.

8.16.3. Facilitar el suministro de información sobre trámites y estado de estos, a través del acceso a la base de datos por conducto de Alcaldías y Personerías municipales, siguiendo las medidas necesarias para asegurar la confidencialidad.

#### **8.17. A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)**

8.17.1. Incluir en sus labores de perfilación y atención a riesgo de víctimas, análisis transversales e integrales de los contextos y particularidades actuales de cada uno de los territorios en los que tienen macro casos abiertos, a fin de que sean tenidas en cuenta todas las dinámicas de conflictividad, economía ilegal, presencia de actores armados y falta de presencia estatal.

8.17.2. Analizar de manera amplia los marcos de protección ofrecidos por la jurisdicción, y no sólo tomar en cuenta aquellos riesgos derivados de la acreditación, pues la sola presencia de la JEP en el territorio o la apertura de un caso puede propiciar escenarios de riesgo para las víctimas. Así mismo, establecer mecanismos más céleres para la aprobación de las medidas solicitadas por las organizaciones de víctimas que se encuentran en los territorios más afectados por el conflicto armado y las dinámicas de criminalidad.

8.17.3 Incrementar la participación de víctimas, a través de estrategias de difusión y pedagogía en el oriente y suroriente del país, en particular en los departamentos de Casanare, Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas; y promover nuevas estrategias en el territorio, como el uso de radios comunitarias.

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

8.18.1. Reforzar las estrategias y metodologías de coordinación con los gobiernos departamentales y locales, con el fin de responder a los contextos específicos y diferenciados de los territorios en donde se implemente el Plan Nacional de Búsqueda.

8.18.2. Hacer sinergia con las estrategias y acciones de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para que estos se articulen con los Planes Regionales de Búsqueda.

#### **8.19. A la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio del Interior, a la UARIV, la Unidad Nacional de Protección, la Alcaldía de Medellín, al Instituto Departamental de Salud, a la Personería de Medellín y a la Defensoría del Pueblo**

8.19.1. Atender las recomendaciones presentadas a las respectivas instituciones a finales del mes de marzo por la MAPP/OEA con ocasión de la alerta sobre el grave atentado contra la vida del líder de los sectores LGBTI, John Restrepo y las amenazas al colectivo Mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín, sujeto de reparación colectiva.

8.19.2. Avanzar en las recomendaciones que aún siguen pendientes en materia de protección individual y colectiva; la redefinición del POA de fortalecimiento organizativo en el marco del PIRC y las medidas de no repetición de carácter barrial, comunal y comunitario.

#### **8.20. A la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)**

8.20.1. Continuar fortaleciendo la participación de la sociedad civil en el proceso de reactivación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersion con Glifosato (PECIG), en el marco de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-236 de 2017, acompañado del involucramiento de las autoridades locales y étnico-territoriales.