

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

El siguiente informe se presenta en virtud de la Resolución CP/RES. 859 (1597/04), a través de la cual el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicita al Secretario General informar, de manera periódica, sobre las labores de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos<sup>1</sup>, en adelante MAPP/OEA o la Misión.

La información relacionada corresponde a los hallazgos obtenidos entre el 1 de enero y el 30 de junio del año 2021. Durante este período, debido a las restricciones de movilidad dispuestas por las autoridades gubernamentales para la contención de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, la Misión adaptó su esquema de monitoreo y acompañamiento, incorporando medios remotos<sup>2</sup> junto con actividades presenciales, cuando fue posible.

En este tiempo, y gracias a la confianza construida con actores del territorio colombiano, se llevaron a cabo 6.511 labores de monitoreo y acompañamiento (5.926 no presenciales y 585 presenciales), en 684 centros poblados ubicados en 193 municipios de 26 departamentos. Los centros poblados en los que se desarrollaron estas labores incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios.

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

La implementación del mandato de la MAPP/OEA puede llevarse a cabo gracias a la confianza y apoyo constante de la comunidad internacional que reconoce a la Misión como un actor clave en la construcción de paz en Colombia. La SG/OEA agradece a los Estados miembros y observadores, especialmente a los miembros del Fondo Canasta —Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Reino Unido y Suecia— quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión. Asimismo, reconoce la importancia de las contribuciones aportadas por Noruega y Suiza; y el soporte bajo la modalidad de personal asociado (*secondments*)<sup>3</sup> de Alemania con la asignación de tres profesionales y de Suiza con dos especialistas, lo cual constituye un enorme aporte de talento humano a la Misión.

- 
1. El mandato de la MAPP/OEA emana del convenio suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la OEA firmado el día 23 de enero de 2004, así como de la Resolución CP/RES.859 (1397/04) del Consejo Permanente aprobada el día 6 de febrero de 2004. Dicho mandato ha sido ampliado y prorrogado en ocho ocasiones, la última extendiendo el mandato de la Misión hasta el 24 de enero de 2025.
  2. Realizado a través de videoconferencias, comunicaciones telefónicas, correos electrónicos, entre otros. Manteniendo comunicación fluida con liderazgos comunitarios, con representantes de la sociedad civil y con las instituciones locales. Esto ha permitido tener información oportuna y en tiempo real de los temas relacionados con el mandato de la MAPP/OEA.
  3. A través de esta modalidad se comisiona un profesional de su nacionalidad para que desempeñen funciones durante un tiempo determinado.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

En el quinto año de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la SG/OEA reconoce los avances y alienta al Estado colombiano, a sus instituciones y a la sociedad en su conjunto a mantener una decidida voluntad política y una sólida articulación que, sumada a las alianzas y el constante apoyo de la comunidad internacional, ratifiquen a Colombia en el camino hacia el fortalecimiento de su Estado social de derecho y la búsqueda de una paz completa.

La continuidad de la pandemia por COVID-19 ha causado impactos sociales y económicos de gran magnitud sobre las comunidades y grupos en situación de vulnerabilidad, profundizando aún más las desigualdades estructurales y las brechas en el acceso a derechos. Esta situación ha configurado un escenario más complejo para la gobernabilidad, especialmente en aquellos territorios con presencia de grupos armados ilegales (GAI), afectando el tejido social y los niveles de confianza entre ciudadanía y autoridades.

Desde el 28 de abril, distintos sectores de la ciudadanía salieron a las calles y carreteras exigiendo demandas sociales de carácter coyuntural y estructural. La SG/OEA, a través de la Misión, constató la movilización pacífica de cientos de miles de colombianas y colombianos (juventudes, pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos, trabajadores sindicalizados, organizaciones de derechos humanos, de mujeres, entre otros), muchos de ellos aglutinados en el Comité Nacional del Paro, muchos otros en organizaciones no articuladas con este Comité y numerosa ciudadanía sin pertenencia a organización alguna.

Además de las expresiones pacíficas, también hubo graves hechos de violencia como agresiones contra policías y civiles, uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de la Policía Nacional contra civiles manifestantes, vandalismo, bloqueos en vías principales y denuncias de infiltraciones de GAI. Estos hechos produjeron un alto número de personas fallecidas, heridas, sin localización y detenidas; destrucción de bienes públicos y privados; impedimentos al abastecimiento de insumos médicos vitales, alimentos y combustibles; restricciones al acceso a la salud, al trabajo, a la educación, a la justicia, por citar algunas de las principales afectaciones. Al mismo tiempo, se identificó que la conflictividad se expresó en diferentes geografías, sectores diversos, multiplicidad de agendas, variados tipos de acciones de hecho y niveles de violencia. Esta diversidad le agregó a la situación general una alta complejidad que dificulta su comprensión y abordaje.

La SG/OEA alienta al Estado colombiano a dar continuidad a las acciones que garanticen la protesta social pacífica, y hace un llamado a condenar todo tipo de violencia, a privilegiar los canales de diálogo para abordar las causas y los efectos de la conflictividad, a generar espacios de concertación y cumplir con los acuerdos alcanzados, y a fortalecer y promover mecanismos asertivos de participación y deliberación política y social. Asimismo, a que se continúen con la investigación y sanción a todos los responsables por los hechos de violencia durante el Paro Nacional y se repare a todas las víctimas. Atender los derechos, necesidades e intereses de la sociedad y coordinar esfuerzos entre todos los actores sociales son condiciones necesarias para la gobernabilidad democrática.

Para el periodo de este informe, la Misión intensificó su presencia en los territorios y observó con preocupación, amenazas para el ejercicio de participación de Organismos de Acción Comunal, de las autoridades étnico-territoriales y de procesos sociales; el aumento de cultivos ilícitos en algunas zonas, el reclutamiento forzado y otras formas de vinculación de niños, niñas y adolescentes (NNA) a los

GAI. Asimismo, disputas por el control de las economías ilegales y el fortalecimiento de estos grupos en los territorios.

Ante este contexto, la SG/OEA reconoce los esfuerzos que el Estado colombiano realiza a través de numerosas y diversas políticas, las cuales son objeto de monitoreo y seguimiento por parte de la MAPP/OEA, entre estas: Paz con Legalidad, la política pública para la atención y reparación integral a las víctimas, Ruta Futuro: política para enfrentar el problema de las drogas, la política pública de garantía y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos; y estrategias concretas como: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), la reincorporación social y económica de excombatientes<sup>4</sup>, la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes a través de la estrategia “Súmate por mí”, la Acción Integral Contra Minas (AICMA), el acceso y la formalización de tierras, el Plan Decenal de Justicia; y el Plan Nacional de política criminal que incluye acciones para debilitar la capacidad militar y financiera de los GAI, reducir las condiciones de vulnerabilidad de las personas y la disrupción de economías ilegales.

De igual manera, la SG/OEA saluda la extensión del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) por nueve meses más, hasta el 27 de agosto de 2022. Esta es una oportunidad para superar los impactos que tuvo la pandemia sobre las labores de la CEV y para lograr avanzar en la consolidación del Informe Final con énfasis en la profundización de los hallazgos y las recomendaciones para la no repetición, así como en la preparación y la entrega del El Legado<sup>5</sup> a la sociedad colombiana. Y alienta a fortalecer el trabajo conjunto con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) para avanzar en la garantía integral de los derechos de las víctimas y en la apropiación del Legado de la CEV.

La SG/OEA reconoce como un hecho de paz la reactivación de las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz, que hacen parte del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y que buscan dar voz a las víctimas del conflicto armado lo que, sin lugar a duda, se traduce en un fortalecimiento de la participación política en Colombia. La SG/OEA advierte que para garantizar el potencial de este ejercicio democrático se necesitará un esfuerzo sin precedentes de preparación y promoción de la participación, por parte de todos los actores, así como de la voluntad institucional para respaldar las garantías electorales y de seguridad en los territorios involucrados.

Respecto al fenómeno migratorio y particularmente, a la atención, protección e integración de la población venezolana, Colombia expidió el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes

- 
4. Se resaltan los avances en la atención en salud y educación, así como en la articulación interinstitucional para mejorar la oferta hacia los excombatientes, hechos que se traducen en índices positivos de satisfacción. A pesar de ello, se debe seguir avanzando en la política con base en las lecciones aprendidas de anteriores procesos para lograr un mayor anclaje de los participantes (excombatientes) en los programas.
  5. El legado es una estrategia que se conforma de 3 componentes: la red de aliados de la que hacen partes organizaciones de la sociedad civil entidades, instituciones, sectores y organismos internacionales; el Informe Final que es el documento narrativo que haría un relato sobre el conflicto y los factores de persistencia en clave de no repetición y convivencia; y la narración transmedia, que son iniciativas digitales que van a apoyar y maximizar el ejercicio de conocimiento y apropiación del Informe Final.

Venezolanos, entre otras acciones, lo que ha demostrado su compromiso real con los migrantes y la atención a esta crisis sin precedentes. La SG/OEA considera ejemplar esta decisión, y muestra de fraternidad y solidaridad con la ciudadanía de las Américas.

Si bien se han logrado innegables avances en la construcción de la paz, persisten enormes desafíos como la dispersión y reacomodo de grupos armados ilegales, especialmente en zonas que se configuran como corredores de movilidad en función del narcotráfico, el contrabando y las rentas provenientes de la extracción ilícita de yacimientos mineros. Con preocupación se han observado acciones violentas en contra de servidores públicos, como los ataques en contra de una aeronave en la que se transportaba el Presidente de la República, la instalación de un artefacto explosivo en la Trigésima Brigada del Ejército Nacional ubicada en la ciudad fronteriza de Cúcuta, y la retención y asesinato de cuatro personas que conformaban una comisión de la Unidad de Restitución de Tierras en el departamento del Meta.

Asimismo, se mantienen dinámicas de violencia con impactos diferenciados e interseccionales sobre los derechos individuales y colectivos para poblaciones en situación de vulnerabilidad. La presencia y accionar de GAI afectan gravemente a mujeres, NNA, liderazgos sociales, comunidades indígenas, afrodescendientes, reclamantes de tierras, víctimas del conflicto armado, defensores de derechos humanos, promotores de la implementación de políticas de paz como la sustitución de cultivos ilícitos, personas en proceso de reincorporación de las FARC-EP y agentes del Estado.

Se identifican las principales afectaciones que impactan los procesos organizativos, la participación ciudadana, la gobernabilidad territorial, el acceso a derechos y la construcción de confianza entre ciudadanía-institucionalidad: desplazamientos forzados, amenazas, homicidios, desapariciones, reclutamiento forzado, confinamientos, y restricciones a la movilidad a causa de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI); y municiones sin explotar (MSE).

De otra parte, la elección de los Organismos de Acción Comunal (OAC) ha sido aplazada en dos ocasiones desde 2020, en atención a la emergencia de salud pública. Si bien las autoridades y actores involucrados en la concertación y preparación del proceso electoral han mantenido sus esfuerzos, la SG/OEA constata serios riesgos para el rol de la acción comunal a nivel territorial, tales como el aumento de amenazas contra dignatarios comunales, una sensación generalizada de resignación, frustración y fatiga en el ejercicio del rol, lo que se traduce en renunciadas a cargos directivos, y la disminución de actividades propias, que impactan la legitimidad y confianza ganada por la organización ante sus comunidades.

El último año del Gobierno y del Congreso colombiano presenta la oportunidad para afianzar la construcción de paz, los logros alcanzados, la superación de obstáculos, las mejoras en las condiciones de seguridad y desarrollo; para encaminar definitivamente el abordaje de la conflictividad social a través del diálogo y la implementación de compromisos, así como para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia.

La SG/OEA agradece especialmente a las integrantes de la Instancia Especial de Mujeres, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, así como al componente del Partido Comunes y del Gobierno nacional de la CSIVI por confiar a la MAPP/OEA el rol de custodia de las 32 asambleas departamentales y las 4 asambleas nacionales para la elección de las nuevas integrantes de la Instancia Especial de Mujeres. Reconocer a este organismo consultivo como mecanismo de participación, es un gran logro en el marco de la justicia transicional en el mundo, y su renovación ha servido para reactivar el debate sobre los avances y retos de la agenda de género y paz.

La SG/OEA, a través de la MAPP/OEA, continúa acompañando las iniciativas de búsqueda de acercamiento y diálogo entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En este contexto, alienta a las partes a no cesar en los esfuerzos para alcanzar la paz, a plasmar hechos de paz que prioricen la seguridad y el bienestar de la población civil. Asimismo, hace un llamado para que la sociedad en su conjunto y la comunidad internacional siga apoyando la construcción de una paz completa.

Igualmente, la SG/OEA extiende un reconocimiento al presidente Iván Duque Márquez por renovar su confianza en la labor y la capacidad de la OEA en Colombia y brindar su apoyo para el adecuado desarrollo de las funciones de la Misión. La SG/OEA agradece la decisión del Gobierno nacional de extender el mandato de la MAPP/OEA por tres años a partir de 2022, así como la generosidad y respaldo de la comunidad internacional.

La MAPP/OEA seguirá trabajando y consolidándose como expresión multilateral de apoyo a los esfuerzos de paz en Colombia, dignificando y reconociendo el esfuerzo de las víctimas, los excombatientes, las instituciones, las comunidades étnicas y campesinas, las organizaciones de mujeres, los líderes y lideresas, quienes, a pesar de sufrir la persistencia del conflicto, le apuestan desde sus territorios a la construcción de paz y al desarrollo integral de sus comunidades.

## **2. CONDICIONES DE SEGURIDAD**

### **2.1 Presencia y accionar de grupos armados ilegales<sup>6</sup>**

En los territorios persisten reacomodos y relacionamientos cambiantes entre los grupos armados ilegales (GAI) que se expresan de manera diferente en cada zona. La importancia geográfica y económica de los lugares en los que hacen presencia los GAI son determinantes para estas dinámicas, desde el punto de vista de los beneficios que representan para su supervivencia y el aprovechamiento económico de contextos de ilegalidad, como las zonas de grandes extensiones de cultivos de coca y de minería aurífera, corredores de tránsito para actividades ilícitas y zonas de frontera. En estas últimas, existe mayor injerencia de GAI interesados en ampliar sus fuentes de financiación, presentando cambios en las dinámicas de contrabando de gasolina y bienes de primera necesidad, rutas de marihuana, mayor control sobre el tránsito en pasos no autorizados<sup>7</sup> y la trata de personas.

El ELN incrementó las acciones ilegales de control social y hechos de violencia en la región del Catatumbo y el departamento de Nariño, dirigidas no solo hacia la población civil a través de amenazas y homicidios, sino hacia empresas de servicios públicos y organismos de cooperación internacional por

---

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

7. En pasos informales o “trochas” existen diversas normas de comportamiento y control por parte de GAI que no solo están dirigidas a la población transeúnte sino también a maleteros, mototaxistas, contrabandistas e informantes. Cuando alguna de estas normas no se cumple, las sanciones pueden ser la tortura y tratos crueles hasta el homicidio; estas prácticas involucran a todos los GAI.

medio de retenciones de su personal y el hurto de vehículos<sup>8</sup>. La fuerza pública también ha sido objeto de hostigamientos y ataques con armas de fuego y artefactos explosivos en Antioquia, Arauca y Norte de Santander. En algunos casos, estos hechos contra la fuerza pública se han presentado en áreas urbanas de cabeceras municipales, dificultando la reacción de las autoridades por el riesgo que ello implica para la población civil que se encuentra en estas zonas.

En cuanto al relacionamiento del ELN con otros GAI se identifican algunas tendencias. En Catatumbo, la confrontación armada con el EPL/Los Pelusos bajó su intensidad, aunque en el mes de junio se presentaron enfrentamientos entre estos dos grupos en el municipio de La Playa de Belén y homicidios en Ocaña (Norte de Santander) que estarían relacionados con esa disputa. Por el contrario, en otras zonas como Cauca, Chocó y el Área Metropolitana de Cúcuta (Norte de Santander), el ELN mantiene las confrontaciones con grupos disidentes o residuales de las FARC-EP y con las AGC/Clan del Golfo, con consecuencias humanitarias para la población civil y funcionarios públicos, debido a los desplazamientos, confinamientos, amenazas y homicidios a los que se ven expuestos.

Con relación a los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP, como se mencionó en el XXX Informe Semestral, se mantiene la dificultad de identificar un mando unificado que los agrupe a todos. En algunos casos, parecen cohesionarse bajo estructuras sombrilla como el “Comando Coordinador de Occidente” que agrupa a facciones de los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca; el “Bloque Jorge Briceño Suárez” en Guaviare y Meta, así como el “Bloque Magdalena Medio” en Antioquia, Bolívar y Norte de Santander.

Estas estructuras parecieran no menoscabar la autonomía de cada una de las facciones que la componen, por lo que hasta el momento pueden ser consideradas como espacios de articulación y coordinación, más que de direccionamiento político o militar. En algunos casos persiste la tendencia de identificarse con la numeración empleada en las FARC-EP, como ocurre, entre otros, con el “Frente 33”, “Frente 36” y “Frente 28” en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia y en la región de los Llanos Orientales, respectivamente; mientras que en otros casos utilizan diferentes denominaciones como el “Frente Óliver Sinisterra (FOS)” en Tumaco o “Comandos de la Frontera” en Putumayo.

El relacionamiento de los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP con otros GAI tiene diferentes patrones. En Cauca sostienen confrontaciones con el ELN en el cañón del río Micay y en la Costa pacífica; en el sur de Bolívar<sup>9</sup> y el Catatumbo<sup>10</sup> ha incrementado la tensión. En el norte de Antioquia hay una disputa con las AGC/Clan del Golfo que continúa generando desplazamientos forzados en el municipio de Ituango.

De igual manera sucede entre los distintos grupos disidentes o residuales de las FARC-EP. Mientras en Putumayo continúan las confrontaciones entre el “Frente 1° Carolina Ramírez” y los

---

8. Este es el caso de la organización Save The Children, quienes el 12 de marzo del 2021 publicaron en su página web un comunicado en el que describían que habían sido víctimas de incidentes de seguridad en el municipio de Teorama (Norte de Santander). Disponible en: <https://savethechildren.org.co/save-the-children-colombia-suspende-operacion-en-teorama-y-convencion-norte-de-santander-debido-a-incidentes-de-seguridad/>

9. A comienzos del mes de julio de 2021 se presentaron enfrentamientos entre el ELN y el “Frente 37” en límites entre los municipios de Montecristo y Santa Rosa del Sur, Bolívar.

10. A mediados del mes de julio de 2021 se presentó un enfrentamiento entre el ELN y el “Frente 33” en zona rural del municipio de Convención (Norte de Santander).

“Comandos de la Frontera – Ejército Bolivariano”<sup>11</sup>, en Nariño se siguen presentando acuerdos entre el FOS y el Bloque Occidental Alfonso Cano con las AGC/Clan del Golfo para contener el avance del “Frente 30” desde la subregión del Sanquianga hacia el sur, vulnerando la integridad de la población.

Las AGC/Clan del Golfo han consolidado su presencia en el Área Metropolitana de Cúcuta (Norte de Santander) sosteniendo una confrontación con el ELN que genera amenazas, homicidios selectivos y desplazamientos forzados. A finales de febrero, el grupo adelantó un “plan pistola”<sup>12</sup> contra integrantes de la Policía Nacional, concentrado en algunos municipios y zonas rurales de Antioquia, Bolívar, Chocó, y Córdoba, dinámica que se presentó como retaliación por la muerte de alias “Marihuano”, segundo al mando en el grupo luego de alias “Otoniel”<sup>13</sup>.

Por su parte, el Estado colombiano ha desarrollado estrategias que han permitido debilitar las estructuras militares y financieras de los GAI. En particular, para este período se capturaron a integrantes de la línea de mando del EPL/Los Pelusos<sup>14</sup>, con lo que se continúa profundizando el declive de este grupo a pesar de sus intentos por mantener su operatividad en Norte de Santander a través de homicidios selectivos y secuestros extorsivos. Igualmente, el Gobierno nacional anunció en junio la desarticulación del “Bloque Virgilio Peralta Arenas” o “Los Caparros”<sup>15</sup>, que hasta abril mantuvo una intensa confrontación con las AGC/Clan del Golfo en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño. Sin embargo, aunque en algunos casos el debilitamiento de estos grupos ha sido evidente, el establecimiento de acuerdos coyunturales y la existencia de diversas fuentes de financiación les han permitido reacomodarse y seguir generando afectaciones a la población.

## 2.2 Afectaciones contra la población civil<sup>16</sup>

La población civil continúa siendo víctima de hechos violentos perpetrados por GAI, ya sea por enfrentamientos entre ellos que generan desplazamientos forzados o confinamientos, o por acciones ligadas al interés de estos grupos por mantener su control territorial, económico y social.

- 
11. Este grupo era percibido como disidente o residual del Frente 48. En 2020, asumió el nombre de “Comandos de la Frontera” y en un video que circuló en marzo de 2021 anunció su adherencia a la “Segunda Marquetalia”, por lo que el nombre con el que actualmente se está haciendo conocer es “Comandos de la Frontera- Ejército Bolivariano”.
  12. Consiste en ataques con armas de fuego a uniformados que se encuentran en pequeños grupos y que son afectados por personas que actúan individualmente.
  13. Además, según lo informado por el Ministerio de Defensa Nacional a la MAPP/OEA, los casos de asesinatos de la Policía Nacional en Antioquia aumentaron de cero (0) casos en el primer semestre de 2020 a siete (7) casos en el primer semestre de 2021. Igualmente, en los departamentos de Chocó y Córdoba se presentó un aumento, pasando de cero (0) casos en el 2020 a dos (2) casos en el 2021 durante el primer semestre. En materia de heridos, en Antioquia se pasó de 15 casos en el primer semestre en el 2020 a 37 casos en el mismo periodo de 2021, mientras que en el departamento de Chocó paso de ceros (0) heridos en el primer semestre de 2020 a tres (3) casos en el 2021.
  14. En los meses de enero, marzo y junio de 2021 se registraron las capturas de alias “Milton”, alias “Sato”, y alias “Macho”, respectivamente, quienes se perfilaban como los reemplazos de alias “Cóndor” y alias “Japonés”, capturados en 2020.
  15. Luego de la muerte de alias “Caín” en un operativo del Ejército Nacional en noviembre de 2020, en abril de 2021 se entregó a las autoridades alias “El Evangélico” y en mayo del mismo año se presentó la muerte de alias “Flechas” en una operación conjunta de la Policía Nacional y el Ejército Nacional.
  16. Se entiende por afectaciones las acciones, hechos o conductas violentas o irregulares perpetradas en el marco y con ocasión del conflicto armado colombiano y las dinámicas de criminalidad.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA), los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, y las mujeres y sus organizaciones continúan siendo especialmente impactados. Persisten dinámicas coercitivas en su contra que limitan el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, en particular, el reclutamiento forzado, el uso, la utilización y la violencia sexual contra NNA, las vulneraciones al ejercicio de gobierno y justicia propia y la persecución a las formas de movilización y organización de las mujeres.

Cifras oficiales de muertes violentas y amenazas contra mujeres dan cuenta de la problemática en municipios como Tibú, Villa del Rosario y Cúcuta (Norte de Santander); Cáceres, Valdivia y Yondó (Antioquia); Caldoño, Guapi, Morales y Toribio (Cauca); y Puerto Caicedo, San Miguel y Valle del Guamuez (Putumayo). Según los datos obtenidos del SIEDCO<sup>17</sup> para estos municipios, durante el primer semestre del año se presentó un aumento de más del 100% en los casos de muertes violentas y amenazas a mujeres, en comparación con el total registrado durante el 2020<sup>18</sup>.

Respecto a los escenarios de riesgo para pueblos indígenas y afrodescendientes, los departamentos más críticos fueron Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. En la mayoría de los casos, la influencia de uno o más GAI en sus territorios colectivos, genera amenazas, desplazamientos forzados, imposición de medidas de control social<sup>19</sup> y confinamientos. En particular, la seguridad alimentaria de la población étnica se ha visto vulnerada por las limitaciones para acceder a la caza, la pesca, la recolección de frutos silvestres y actividades agrícola.

Particularmente, persisten vulneraciones contra la vida, la integridad y el patrimonio, que no en todos los casos son visibilizadas o denunciadas por el constreñimiento que ejercen los GAI hacia la población, así como por la desconfianza que existe en algunos territorios hacia la institucionalidad. Su ocurrencia impacta el ejercicio de algunos oficios y roles, especialmente en territorios donde hay confrontación armada entre GAI y contextos de ilegalidad.

El personal docente y directivo de centros educativos en áreas rurales y urbanas ha sido objeto de amenazas, extorsiones<sup>20</sup>, hurtos, coacción para no ocupar sus cargos o para evitar la visibilización de acciones cometidas por los GAI en contra de las comunidades, entre otras. A modo de ejemplo, en el municipio de Ituango, Antioquia, las vulneraciones contra educadores y educadoras corresponden a medidas de control social de grupos disidentes o residuales de las FARC-EP en las que les impiden ingresar al territorio por ser personas foráneas. En esta misma línea, el personal de la Universidad Tecnológica del Chocó ha sido objeto de amenazas circuladas a través de panfletos y de atentados por parte de grupos armados delincuenciales. Estos panfletos estaban firmados por el grupo “Los Mexicanos”, de quienes se presume que tienen una alianza con el ELN.

---

17. Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO.

18. Datos estadísticos obtenidos por la MAPP/OEA de la consulta en las bases de datos del SIEDCO. Recuperado el 10 de agosto de 2021 de <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>.

19. En el resguardo indígena Mayasquer (Cumbal), el control social por parte del ELN se ha intensificado a través de la implementación de horarios de movilidad, la solicitud de certificados de residencia para el ingreso al territorio y la vigilancia en el uso de medios de comunicación (celular e internet). Igualmente, se evidenció un incremento del control social sobre las comunidades del pueblo indígena Barí y la ocurrencia de un evento de enfrentamiento entre el GAOR 33 y el ELN al interior de su territorio colectivo.

20. La extorsión es recurrente por ser los y las docentes beneficiarios de un pago de nómina mensual en zonas donde la mayoría de las fuentes de ingreso son informales.

De igual manera, las personas que conducen vehículos de servicio público terrestre y fluvial son obligadas a pagar extorsiones, coaccionadas para cumplir con restricciones a la movilidad y constreñidas para trasladar a integrantes de los GAI o para transportar armas e insumos para las economías ilícitas. Ante el incumplimiento de estas medidas, los vehículos son hurtados, incinerados o utilizados como herramientas para atentar contra la infraestructura pública, como ha ocurrido en Antioquia<sup>21</sup>, Arauca, Cauca, Norte de Santander y Valle del Cauca, principalmente.

El personal médico y sanitario, en áreas rurales, es obligado a atender fuera de los centros de salud a integrantes de los GAI que resultan heridos en enfrentamientos armados<sup>22</sup> o que presentan alguna enfermedad. Asimismo, han sido víctimas de hurto durante el desarrollo de misiones médicas, como ocurrió en el primer trimestre del año en los municipios de Alto Baudó (Chocó)<sup>23</sup> y Teorama (Norte de Santander)<sup>24</sup>.

Cabe destacar que en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida<sup>25</sup>, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo monitoreó y advirtió las situaciones de riesgo para la población civil, mediante la emisión de 13 Alertas Tempranas. Debido a esto, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) generó espacios de articulación con la institucionalidad local y nacional del más alto nivel, a través del desarrollo de sesiones territoriales de seguimiento para la atención de las recomendaciones orientadas a mitigar las amenazas contra la seguridad de las comunidades<sup>26</sup>.

En esta misma línea, el Ministerio del Interior lideró las “Instancias territoriales de Respuesta Rápida”, concentradas principalmente en los municipios más afectados por la violencia<sup>27</sup>. Este es un esfuerzo relevante para avanzar en la adopción articulada de medidas preventivas y de reacción inmediata contra los factores de riesgo y amenaza identificados por la institucionalidad.

- 
21. Entre los municipios de Tarazá y Valdivia el ELN ha sido el principal responsable de la incineración a vehículos que transitan por la Troncal del Caribe. Comúnmente, los miembros de este GAI obligan a bajar a pasajeros(as) para luego prenderles fuego a los automotores y dejar banderas alusivas a su estructura.
  22. Esta dinámica se presenta en la región del Catatumbo (Norte de Santander) pero también es evidente en muchas otras regiones del país. De manera similar, coaccionan a las comunidades étnicas para que brinden apoyo, por ejemplo, a heridos en combates. Esto propicia retaliación por parte de los adversarios que los señalan como supuestos colaboradores.
  23. En el mes de enero, se dirigía una misión médica hacia la comunidad de Miácora, Alto Baudó y fue abordada en el trayecto fluvial presuntamente por miembros de las AGC/Clan del Golfo, quienes hurtaron al personal médico y les impidieron continuar con su viaje.
  24. En el sector de El Aserrío se presentó el hurto a una camioneta de la misión médica. Este hecho se presume que fue perpetrado por el ELN, quien ha incurrido en acciones similares contra vehículos de organismos de cooperación internacional y de instituciones estatales, como parte de sus estrategias de control territorial en este sector y en la vía Teorama-Ocaña.
  25. Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 del Ministerio del Interior.
  26. En el período de enero a junio del 2021 la CIPRAT realizó Talleres de Seguimiento Territorial para las 12 alertas tempranas emitidas. Estas sesiones fueron presenciales y presididas por el Ministro del Interior o Viceministros de la cartera, y cuentan con la participación del sector de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección (UNP), gobernaciones, alcaldías, entre otras.
  27. En el período de enero a junio del 2021 el Ministerio del Interior brindó asistencia técnica a 93 municipios priorizados en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para la creación de la “Instancia Territorial de Respuesta Rápida”. Para este fin se realizaron 13 sesiones presenciales y dos virtuales. “Estrategia de asistencia técnica para la constitución de la instancia de respuesta rápida en municipios PDET priorizados, en el marco de las Alertas Tempranas”, (CIPRAT, 2021) p.1-2.

### **2.2.1 Imposición de justicia de facto por parte de grupos armados ilegales**

En Norte de Santander y las regiones de Bajo Cauca antioqueño y Pacífico nariñense, los GAI ejercen, en mayor medida, acciones de justicia de facto. Con respecto a la primera zona, en municipios como Convención, Hacarí, La Playa, Tibú, Sardinata, Villa del Rosario, Puerto Santander, San Calixto, Ocaña y Teorama, los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP y especialmente el ELN han fortalecido su control sobre la población, con la imposición de normas de conducta y convivencia cada vez más restrictivas, como la prohibición de movilidad entre y dentro de los municipios, toques de queda nocturnos y la resolución de conflictos en las comunidades<sup>28</sup>. Esto ha llevado al aumento de homicidios como forma máxima de castigo a quienes infringen las normas impuestas.

En la región del Bajo Cauca antioqueño la imposición de normas ilegales de control social se dio a inicios de año en el marco de la confrontación entre las AGC/Clan del Golfo y Los Caparros, lo cual llevó a confinamientos, toques de queda, homicidios selectivos (algunos con signos de tortura) y aumento en las extorsiones. Estas últimas se presentan principalmente hacia ganaderos, agricultores, comerciantes y mineros. En el Pacífico nariñense, las dinámicas de criminalidad y la diversidad de GAI presentes desencadenaron confinamientos, restricciones a la movilidad y extorsiones, con una especial incidencia en los municipios de Roberto Payán, Santa Bárbara, Olaya Herrera y Magüí Payán.

Finalmente, en Meta y Putumayo durante las jornadas de manifestaciones en el marco del Paro Nacional, algunos grupos armados disidentes o residuales de las FARC-EP trataron de permear y deslegitimar las protestas sociales, presionando a las comunidades y miembros de Juntas de Acción Comunal a participar en dichos escenarios, amenazando con el pago de dinero a quienes no acataran la orden. De esta manera, muchas de las comunidades decidieron reunirse y cancelar el cobro exigido, con el fin de no participar bajo presión armada en las movilizaciones sociales.

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

Respecto a las acciones para la protección de la niñez, las 22 entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA)<sup>29</sup>, lograron avanzar en la ejecución de la estrategia “Súmate por Mí”, a través de actividades virtuales y presenciales en territorio mediante capacitaciones, asistencias técnicas, donaciones para programas de integración social, acompañamiento psicosocial a las familias, entre otros<sup>30</sup>. También se adelantó la armonización de las rutas de prevención para la población migrante y refugiada, así como la conformación de 91 Equipos de Acción inmediata a nivel municipal,

---

28. Los GAI anuncian a las comunidades que deben dirigirse a ellos cuando existan problemas o conflictos por resolver.

29. Particularmente la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y los Asuntos Internacionales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación Nacional y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y sus socios implementadores.

30. Según lo informado por el ICBF a la MAPP/OEA, esta estrategia atendió a 11.265 niños, niñas y adolescentes en territorios priorizados de 15 departamentos y fortaleció como entornos protectores a 2.242 familias, 1.243 actores comunitarios, 629 agentes educativos y 515 funcionarios territoriales.

impactando directamente a 4.393.861 NNA y jóvenes y a 2.767 funcionarios públicos, en 19 departamentos del país<sup>31</sup>.

En febrero, la Defensoría del Pueblo lanzó la estrategia denominada “2021, año contra el Reclutamiento Forzado de Niños, Niñas y Adolescentes”, la cual tiene como propósito la atención a menores de edad, sus familiares y la activación del aparato jurisdiccional para la investigación, juzgamiento y sanción del reclutamiento forzado.

A pesar de los avances mencionados, los escenarios de riesgo para NNA y jóvenes son una constante. Persiste la deserción escolar sobre todo en zonas rurales dispersas en donde las instituciones educativas carecen de servicios de energía e internet, medios tecnológicos, vías de acceso, útiles escolares, entre otros. En algunas zonas el retorno escolar aún no inicia debido a la falta de adecuación de las instalaciones con medidas de bioseguridad, lo cual pone en mayor riesgo a adolescentes y jóvenes.

Como estrategia de reclutamiento, los GAI buscan generar relaciones de confianza con los y las menores de edad y su entorno protector<sup>32</sup>, a través de actividades deportivas en donde proveen artículos y alimentos que no son fáciles de conseguir en regiones apartadas. También, en esos acercamientos se persuade a la comunidad de que la vinculación de NNA al GAI no supone una dedicación exclusiva a las actividades ilegales, sino que existe la opción de trabajar, en paralelo, en actividades agrícolas con la posibilidad de permanecer en sus hogares. Algunas de estas propuestas ofrecen pagos de hasta COP\$ 2.000.000, que en ciertos casos no se efectúan o funcionan como préstamo, generando un compromiso y una amenaza ante el no acatamiento de las actividades que posteriormente se les ordene realizar.

Los grupos armados residuales o disidentes de las FARC-EP desarrollan diferentes modalidades de vinculación; por ejemplo, en Putumayo citan a las comunidades para convencer a los familiares de que permitan que sus hijos(as) se vinculen, ya sea utilizando un discurso político o a través del ofrecimiento de una remuneración económica. En Norte de Santander, recorren las viviendas y hacen promesas de entrega de armamento y obtención de rango militar.

En la Costa Pacífica nariñense se han visto más vulneradas las poblaciones étnicas<sup>33</sup>; en Santa Bárbara se presentó una alerta por parte de la comunidad por el riesgo de reclutamiento de, al parecer, 15 NNA de comunidades afrodescendientes del área rural dispersa. Sin embargo, la institucionalidad encargada no pudo implementar las medidas de protección que implican el traslado o movilización de los y las menores de edad, debido a la presencia de los actores armados en el territorio.

En la región del Catatumbo, el ELN vincula a NNA para labores de vigilancia, sin entregarles armamento; y en el departamento del Cesar son utilizados en actividades de microtráfico. Por otro lado, en el departamento del Valle del Cauca, en zona urbana del Distrito de Buenaventura, el ELN, con el fin de controlar el tráfico de estupefacientes y armas, ha creado alianzas con el GAI La Empresa para

---

31. Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la violencia sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos delincuenciales organizadas – CIPRUNNA- OFI21-00116338 / IDM 13050000 (2021).

32. Un entorno protector se desarrolla en un espacio libre de cualquier forma de violencia, abuso o explotación en donde integrantes de las familias y comunidades velan por el respeto a los derechos e intereses de NNA.

33. Resguardo Indígena Awá Inda Guacaray y los Consejos Comunitarios Recuerdo de Nuestros Ancestros del río Mejicano y Rescate Las Varas, de los municipios de Tumaco y Barbacoas.

que, a través de ellos, los NNA sean reclutados forzosamente y desempeñen actividades de vigilancia, transporte de estupefacientes, cobros de extorsiones, entre otros.

Las AGC/Clan del Golfo, con el objetivo de fortalecer su capacidad militar para afrontar la disputa territorial con los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP, amenazan a familiares para que permitan la vinculación de adolescentes, afirmando que “están en edad de combatir”. Esta dinámica se identificó en el municipio de Apartadó (Antioquia) y la región del Bajo Cauca antioqueño. En el Chocó, las autoridades indígenas del municipio de Juradó han sido intimidadas por oponerse al reclutamiento forzado de adolescentes entre 15 y 17 años del pueblo Emberá. En el municipio de Unguía, la institucionalidad adelantó acciones tendientes a prevenir el riesgo inminente de reclutamiento forzado y garantizar un entorno protector, debido a la existencia de una lista de adolescentes amenazados por no acatar normas de comportamiento.

Por su parte, Los Caparros, en la región del Bajo Cauca, reclutaron ilícitamente a 8 jóvenes que viajaban como polizones en un camión, y a quienes les ofrecieron COP\$1.000.000 por vincularse al GAI, sin embargo, debido a las denuncias de familiares y la visibilización de este caso en medios de comunicación, fueron liberados 7 de ellos.

Constituye un reto seguir fortaleciendo las estrategias para transformar los imaginarios colectivos en algunas comunidades que normalizan la dinámica de reclutamiento como un fenómeno que se da por la voluntariedad de NNA de ingresar a los GAI, sin concebirlo como una vulneración a sus derechos. Asimismo, es un desafío atender este fenómeno desde una perspectiva diferencial e interseccional que atienda los impactos específicos sobre niñas, adolescentes, mujeres, comunidades indígenas y afrodescendientes.

En particular, como se ha señalado desde el XXVI Informe Semestral, persisten graves violaciones a los derechos humanos de niñas y adolescentes en el departamento del Chocó. Las comunidades denuncian el hostigamiento sistemático y la violencia sobre el cuerpo y la vida de las niñas y adolescentes por parte de GAI. En el municipio del Alto Baudó, la Misión conoció casos de violencia sexual perpetrados por el ELN contra niñas y adolescentes de comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan esta zona. Estos hechos se presentan luego de que el GAI obliga a las familias a entregar a sus hijas. Las comunidades no denuncian formalmente estos casos, por temor a represalias por parte de este grupo. Por otro lado, en Norte de Santander las autoridades indígenas del pueblo Motilón-Barí advirtieron sobre el incremento del reclutamiento forzado de NNA, en su territorio, por parte del ELN.

En zonas rurales, NNA han muerto durante acciones armadas entre GAI, entre éstos y la fuerza pública y durante bombardeos a campamentos de ilegales. Por su parte, en zonas urbanas, donde prevalece la utilización de NNA desde los 10 años en actividades de microtráfico y extorsión, los menores de edad han sido víctimas de homicidio en disputas entre bandas delincuenciales.

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

Los casos de desvinculación de NNA se dan, en mayor medida, a través de sistemas de protección comunitaria como Juntas de Acción Comunal (JAC), docentes o Guardias Indígenas, sin acompañamiento institucional<sup>34</sup>. Esta situación genera que se extiendan las amenazas a la vida e integridad y desplazamientos forzados a quienes buscan impedir la vinculación de NNA en actividades ilegales. También, a causa de operaciones del Ejército Nacional se ha logrado la desvinculación y se ha activado la ruta de restablecimiento de derechos a NNA en varios departamentos del país.

### **2.2.3 Presencia y accidentes con Minas Antipersonal (MAP), Munición Sin Explosionar (MSE) y Trampas Explosivas (TE)**

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), al 25 de junio de 2021 se cuenta con 172 municipios declarados como libres de sospecha de minas antipersonal, de los 180 municipios establecidos como meta para el 2021. Asimismo, el Gobierno nacional fomentó escenarios de diálogo para fortalecer las capacidades de la Red Nacional de Asociaciones de Sobrevivientes de Minas, los programas de prevención con actividades de Educación en el Riesgo de Minas (ERM)<sup>35</sup> y la publicación de datos abiertos en la página oficial de la OACP que detallan el seguimiento al fenómeno, las zonas de mayor riesgo, las acciones de intervención, las zonas despejadas y las actividades de respuesta de la Acción Integral Contra Minas (AICMA).

Los GAI siguen empleando minas antipersonal y artefactos explosivos como estrategia de guerra o para proteger dinámicas de ilegalidad<sup>36</sup>, poniendo en riesgo a las comunidades. En particular, en Chocó, Nariño y la región del Catatumbo (Norte de Santander) la población percibe un incremento de contaminación por MAP o MUSE en lugares que han sido epicentros de confrontación entre GAI<sup>37</sup>; así como la reinstalación de MAP en antiguas zonas declaradas libre de sospecha en Putumayo, Guaviare y Nariño<sup>38</sup>; y el aumento del uso de TE dentro de centros poblados y zonas de alto tránsito para afectar a la fuerza pública, sobre todo, en Antioquia, Arauca, Norte de Santander y Guaviare. En este último departamento los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP están empleando artefactos que explotan a la altura del rostro para provocar una mayor afectación a integrantes de la fuerza pública.

La persistencia de contaminación y uso de artefactos explosivos por parte de GAI ha generado que se pierdan las demarcaciones previas de zonas peligrosas y, por lo tanto, la información disponible acerca de la presencia de MAP y TE se limita a las advertencias que realizan los GAI a las comunidades

---

34. Debido a que estos casos no son puestos en conocimiento de ninguna entidad estatal.

35. En especial la realización de 20.973 actividades de prevención en los territorios de alta afectación y apropiación en 6 lenguas nativas.

36. Como se mencionó en el Informe Semestral XXX, según el monitoreo, la contaminación por MAP/MUSE en los territorios por parte de los GAI suele realizarse para: i) delimitar el territorio que buscan controlar, ii) impedir que la Fuerza Pública avance a zonas donde ejercen mayor control, iii) para generar cercos de protección de los cultivos ilícitos frente a la erradicación forzosa, y iv) en confrontaciones con otros GAI.

37. Estas dinámicas también ocurren en Bajo Putumayo (Puerto Leguizamo), Valle del Cauca (Jamundí), Antioquia (Caucasia y Tarazá) y en la zona de frontera de Arauca (Araucita). Esta contaminación suele realizarse para la eventual protección de campamentos o para proteger su retirada en combates con grupos rivales.

38. Se han conocido advertencias de mayor contaminación por MAP en caso de llegada de la fuerza pública en la implementación de estrategias gubernamentales como se presentó en Samaniego, Nariño, con la incorporación del municipio al programa de Zonas Futuro y en Guaviare como una práctica para la protección de cultivos ilícitos.

sobre su ubicación, y a la ocurrencia de eventos. En estos casos, como medida de autoprotección la población decide confinarse o desplazarse forzosamente, como sucedió en Murindó y Bojayá en Chocó y en las regiones de Telembí y Sanquianga en Nariño.

La mayoría de las víctimas por eventos<sup>39</sup> relacionados con MAP/MSE/TE son civiles, siendo NNA y comunidades indígenas las más afectadas<sup>40</sup>. Esta situación se debe en parte a que la ubicación de artefactos explosivos se realiza de manera indiscriminada en caminos veredales, ríos, cultivos de pancoger<sup>41</sup>, zonas de tala y cerca de escuelas; lugares que, igualmente, suele transitar la fuerza pública y GAI<sup>42</sup>.

A su vez, gran parte de los accidentes<sup>43</sup> se produjeron por el desconocimiento de las comunidades sobre los peligros de manipular artefactos explosivos y por el tránsito de personas hacia zonas de riesgo. Por lo anterior, comunidades rurales de Antioquia, Guaviare, Meta, Nariño y Norte de Santander, principalmente, siguen solicitando la intervención de AICMA en operaciones de desminado humanitario.

Los GAI también son responsables de amenazas y extorsiones a quienes realizan operaciones de desminado, como ha ocurrido en Antioquia, Guaviare y Meta, y de intimidaciones a aquellas personas que denuncian zonas contaminadas en Antioquia, Chocó y Valle del Cauca, lo cual termina obstaculizando o restringiendo actividades para la limpieza de los territorios<sup>44</sup> o inclusive, la realización de actividades de ERM.

#### **2.2.4 Afectaciones a liderazgos sociales y miembros representativos de la comunidad**

No cesan las múltiples vulneraciones por parte de los GAI en contra de autoridades étnico-territoriales, defensores y defensoras de derechos humanos, miembros representativos de las

---

39. Denominación genérica que corresponde tanto a accidentes como a incidentes causados por Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).

40. Entre los afectados también se encuentran mujeres, población campesina y migrante venezolana. Preocupa el riesgo en el que se encuentran comunidades indígenas en Bajo Cauca (Antioquia) y en Catatumbo (Norte de Santander), especialmente el pueblo indígena Motilón- Barí.

41. Se denominan así aquellos cultivos que satisfacen parte de las necesidades alimenticias de una población determinada, dentro de los cuales se destacan: el maíz, la yuca, el plátano, entre otros.

42. Para el primer semestre de 2021, según lo informado por el Ministerio de Defensa Nacional a la Misión, en comparación con el mismo período en 2020, se ha presentado una disminución considerable de heridos civiles por MAP mientras que, respecto a los heridos civiles por MUSE ha presentado un aumento considerable comparado con el mismo periodo en 2020. Respecto al número de muertes reportadas por artefactos explosivos la tendencia disminuye levemente comparado con el primer semestre de 2020.

43 Acontecimiento indeseado causado por MAP, MSE y AEI que causa daño físico y/o psicológico a una o más personas.

44 Por conceptos desfavorables de condiciones de seguridad, los operadores civiles han desistido de continuar o desarrollar actividades de desminado humanitario en San Andrés de Cuerquia y Cáceres (Antioquia), Miraflores (Guaviare) y La Macarena (Meta).

comunidades y liderazgos sociales, comunales y campesinos en Antioquia, Cauca, Caquetá, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca<sup>45</sup>.

Las más recurrentes siguen siendo amenaza, homicidio, coacción y desplazamiento forzado. El interés de los GAI se enfoca principalmente en exigir a la población que impidan el desarrollo de acciones estatales, cumplan con las normas de control social impuestas, asistan a las reuniones que convocan, renuncien a actividades políticas, eviten denunciar o visibilizar cualquier tipo de vulneración ante la institucionalidad (sobre todo el reclutamiento de NNA y las afectaciones a recursos naturales) y que abandonen territorios ancestrales.

La materialización del riesgo derivado de las confrontaciones armadas y las amenazas contra los liderazgos sociales y funcionarios públicos motivan el abandono del territorio como medida para proteger su integridad personal. Por ejemplo, en enero, once concejales de Argelia, Cauca se vieron obligados a desplazarse a Popayán por amenazas de GAI.

Por otra parte, la Misión observa con preocupación los patrones de Violencias Basadas en Género (VBG) y el aumento del riesgo extraordinario de género<sup>46</sup> para el ejercicio de los liderazgos de las mujeres, como consecuencia del conflicto armado y del accionar criminal en algunas zonas del país. En regiones como el Bajo Cauca antioqueño, Magdalena Medio y el Catatumbo, así como en municipios del Chocó, Cauca y Putumayo se han consolidado dinámicas coercitivas contra las mujeres, niñas y adolescentes<sup>47</sup>, cuyos impactos individuales y colectivos menoscaban el ejercicio de sus derechos humanos, incluyendo los derechos civiles y políticos que aquellas vienen reclamando tras la firma del Acuerdo Final. Persisten casos de feminicidio, desaparición forzada, tortura, trata de personas, violencia contra mujeres en política, y persecución a las formas de movilización y organización de las mujeres.

### **2.2.5 Afectaciones a población en reincorporación y sus familias**

La Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de las Personas en Reincorporación<sup>48</sup> a nivel nacional y territorial se ha posicionado como un espacio clave para la articulación, la socialización de avances y la estimación de acciones de mejora en dicha materia. Igualmente, la Unidad

---

45 El Cuerpo Elite a cargo de la Policía Nacional tiene 14 comisiones, 3 de las cuales fueron creadas en 2021 para fortalecer el análisis criminal y de contexto que genere una respuesta policial oportuna en Chocó, Arauca y la subregión de sur de Bolívar.

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

47 Existen contextos coercitivos contra las mujeres, niñas y adolescentes cuando en un determinado territorio la coacción y/o el constreñimiento ilegal se refuerza por medio de las relaciones familiares e interpersonales, públicas y privadas, que están estereotipadas por los roles de género y reforzadas sobre la subordinación, discriminación y VBG. El poder criminal se refuerza sobre este tipo de relaciones desiguales de género y, a su vez, terminan sometidas al accionar criminal y macrocriminal de esa estructura.

48. En el período de enero a junio del 2021 la mesa realizó 16 sesiones (2 presenciales, 4 mixtas y 10 virtuales).

Nacional de Protección otorgó 324 esquemas de protección<sup>49</sup> y la Fiscalía General de la Nación (FGN), al 30 de junio del 2021, reportó un avance del 52,9% en los procesos de investigación de los 380 casos conocidos por esta entidad desde la firma del Acuerdo Final<sup>50</sup>.

En cuanto a medidas de prevención, existen experiencias a resaltar en Antioquia y Cauca, en donde la extracción de la víctima con el apoyo interinstitucional ha representado una respuesta eficaz ante casos de riesgo inminente. Por su parte, en Chocó, estrategias como la “casa de paso”, que brinda albergue y atención médica a personas en proceso de reincorporación (PPR) y sus familiares, son altamente valoradas<sup>51</sup>.

El Gobierno nacional puso en marcha el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el cual incluye 8 líneas estratégicas: i) prevención, ii) acciones inmateriales de prevención, iii) protección, iv) articulación para la investigación y judicialización, v) seguridad humana integral, vi) enfoque diferencial de género, y, viii) garantías de seguridad en la participación electoral. Este plan está previsto en el Decreto Ley 895 de 2017 que establece el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, siendo uno de los puntos contemplados en el Acuerdo Final.

En el período de enero a junio del 2021 la institucionalidad registró 33 hechos violentos en contra de PPR y 3 en contra de sus familiares<sup>52</sup>, clasificados como amenazas, homicidios y tentativa de homicidio. Los departamentos donde se concentraron estos delitos fueron: Antioquia, Cauca, Caquetá, Meta y Nariño. En el ámbito municipal, se han presentado principalmente en Argelia (Cauca), Cali (Valle del Cauca), Ituango (Antioquia), Puerto Asís (Putumayo) y Tumaco (Nariño).

Para las mujeres en proceso de reincorporación existe un escenario de riesgo adicional. Es usual que los grupos armados ilegales las señalen de ser supuestas informantes de la fuerza pública o del GAI contrario, por tener relaciones afectivas con alguno de sus integrantes, derivándose de ahí agresiones conexas hacia su integridad física o la de sus núcleos familiares.

Las vulneraciones a la vida de las PPR estuvieron asociados principalmente a retaliaciones de GAI, mientras que unos pocos casos se dieron en el marco de la convivencia ciudadana. También, se evidenció que gran parte de las víctimas fueron hombres exintegrantes de las FARC-EP<sup>53</sup> y en menor proporción hombres familiares de estos.

---

49. 264 individuales, 26 para los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), 32 para colectivos fuera de los AETCR y 2 para sedes). Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de seguridad y protección ex integrantes Farc”. Enero – junio del 2021.p1.

50. De las 380 afectaciones contra PPR y sus familiares que se han perpetrado desde la firma del Acuerdo Final hasta el 30 de junio del 2021, la FGN reporta un 52,9% de avance en las investigaciones. Centro de articulación Cuerpo Élite Policial, “Análisis táctico delictual, 7 de julio del 2021”, (CEP, 2021) p.1.

51. Las medidas de prevención de riesgos y promoción de derechos también se han enfocado en los grupos familiares de PPR. Por ejemplo, el ICBF ha implementado modalidades de promoción de derechos y prevención de riesgos para atender a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias. Al igual que ha adelantado procesos administrativos de restablecimiento de derechos ante casos de amenaza y vulneración. En el primer semestre de 2021 más de 2.000 menores de edad han sido atendidos por dicha entidad.

52. Ibidem

53. Se identificaron tanto exintegrantes de las FARC-EP que se mantuvieron en la legalidad, como aquellos que se habrían vinculado a actividades delictivas de GAI o bandas delincuenciales, estando dentro del proceso de reincorporación.

El desplazamiento forzado de las PPR y sus núcleos familiares, en algunos casos, obedece a una medida de autoprotección tras recibir alguna amenaza. En otros, se da como consecuencia de la negativa de las PPR de vincularse a los GAI o porque son percibidas por estos como no “confiables”. Por su parte, el secuestro fue menos recurrente contra la población en proceso de reincorporación y cuando se dio, derivó en vulneraciones a la vida e integridad física como el homicidio y la tortura<sup>54</sup>.

Sumado a ello, factores como el arraigo territorial y familiar, el acceso a fincas y oportunidades laborales en zonas rurales han motivado a las PPR a llevar sus procesos de forma individual, prescindiendo de su permanencia en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), donde muchos iniciaron su reincorporación. Esta salida ha tenido un efecto en su seguridad, por las amplias distancias entre las zonas en donde se reubicaron y la oferta institucional, implicando que deban recorrer trayectos significativos para asistir a reuniones o contar con servicios de salud y educación. Estos desplazamientos son uno de los escenarios de mayor vulnerabilidad para la ocurrencia de hechos violentos en contra de las PPR.

### 3. DINÁMICAS EN ZONAS FRONTERIZAS

El Estado colombiano expidió la Política Integral Migratoria<sup>55</sup> que establece lineamientos y responsabilidades para el desarrollo de acciones institucionales que garanticen los derechos de la población migrante en Colombia y otras acciones para el fortalecimiento y protección de la comunidad colombiana en el exterior, con el fin de propender por una migración segura, ordenada y regular. Asimismo, promulgó la Ley de Fronteras<sup>56</sup> que define un régimen especial para fortalecer el desarrollo de los departamentos y comunidades fronterizas, así como potencializar economías locales a través del comercio transfronterizo, corredores logísticos y regímenes aduaneros diferenciados.

Además, el Gobierno nacional implementó acciones para acoger e integrar a la población migrante venezolana con el fin de brindar acceso a servicios básicos, regularización laboral, atención en salud y educación, entre otras<sup>57</sup>. En mayo, Migración Colombia y la Gerencia de Fronteras pusieron en marcha, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV) y la inscripción de 968.624 personas venezolanas<sup>58</sup>. Sin embargo, en centros poblados donde se inició su implementación, hubo dificultades para el acceso al sistema de registro, baja capacidad institucional, confusión de roles entre

---

54. A modo de ejemplo, un líder representativo de las PPR en Antioquia fue secuestrado el 23 de enero por hombres armados cuando se movilizaba en una motocicleta por la vía San Andrés de Cuerquia-Toledo. El 13 de febrero fue hallado su cadáver en zona rural. Presuntamente el móvil de este hecho fue la negativa del señor a unirse a la banda delincuencia “Los Pachelly”, por lo que este grupo tomó retaliaciones en su contra.

55. Ley 2136 del 4 de agosto de 2021. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGO%20DE%202021.pdf>

56. Ley 2135 de 4 de agosto de 2021. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202135%20DEL%204%20DE%20AGOS%20DE%202021.pdf>

57. Como la habilitación de corredores humanitarios, la facilidad de transferencias monetarias, la atención por medio del programa Ingreso Solidario, programas y coordinación de medidas en puntos críticos de migración como Maicao, Villa del Rosario e Ipiales. Presidencia de La República, “Brief: Respuesta a fenómeno migratorio. Abril de 2021” (Gerencia para la migración desde Venezuela, 2021)

58. Consultado en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/mas-de-968000-personas-registrado-estatuto-temporal-proteccion-migrantes-210610>

entidades y la ocurrencia de irregularidades por parte de algunas personas que buscaban acceder a los beneficios del Estatuto<sup>59</sup>.

Asimismo, la institucionalidad avanzó en fortalecer la aplicación del ETPMV a través de la articulación de Migración Colombia con el ICBF para la priorización de NNA y jóvenes migrantes con Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD y vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA. De otro lado, existen acciones del ICBF para ampliar la cobertura de sus programas y estrategias y acercamiento de su oferta institucional a la población migrante<sup>60</sup>.

La reapertura gradual de fronteras<sup>61</sup> no ha dinamizado la economía local ni el comercio en comunidades colombianas fronterizas de la manera esperada, debido, entre otros, al bajo flujo migratorio por pasos autorizados<sup>62</sup> y la persistencia de economías informales<sup>63</sup>. Sin embargo, incrementó la llegada de población venezolana, con interés tanto de permanecer en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Putumayo y Norte de Santander, como de transitar al territorio colombiano con intención de migrar hacia Perú y Chile.

La llegada masiva al municipio de Necoclí (Antioquia) de aproximadamente 10.000 migrantes transcontinentales, en su mayoría de nacionalidad haitiana<sup>64</sup>, que buscan cruzar por la zona selvática entre Colombia y Panamá<sup>65</sup> hacia Norteamérica, evidenció la magnitud del fenómeno migratorio. Esto generó impactos en las comunidades fronterizas, especialmente por el colapso de la infraestructura local, el incremento del tráfico ilícito de migrantes, la dolarización de la economía local, la pérdida de vocación turística y el aumento de la delincuencia. Frente a lo anterior, el Gobierno nacional ha atendido esta emergencia humanitaria a través del fomento de espacios de cooperación internacional y mesas de trabajo con los Estados involucrados.

Por otro lado, en la frontera con Venezuela, la institucionalidad colombiana realizó acciones de asistencia y ayuda humanitaria a la población desplazada de la zona rural La Victoria (estado de Apure, Venezuela) tras su llegada al departamento de Arauca, Colombia, producto de los combates entre

---

59. La Misión conoció casos de algunas personas migrantes en situación irregular que ofrecieron dinero a arrendatarios, integrantes de JAC o funcionarios públicos a cambio de la expedición de un documento que acredite una prueba sumaria de su estancia en Colombia.

60. En este periodo, la Misión conoció de las gestiones realizadas en torno a la coordinación interinstitucional entre el ICBF y Migración Colombia en las 25 jornadas de pre-registro con la participación de 2.088 beneficiarios, la elaboración de la circular conjunta de orientaciones y el convenio de intercambio de información para el pre-registro virtual de NNA y jóvenes con PARD o en el SRPA institucionalizados.

61. Tras la emisión de la Resolución 0667 del 19 de mayo y la Resolución 0746 del 1º de junio ambas de 2021

62. Esta dinámica exceptúa aquellas comunidades que han recibido flujo migratorio transcontinental proveniente de Suramérica pues, estas sí han reactivado su economía debido al poder adquisitivo en dólares de este tipo de migración.

63. El contrabando, comercio informal y mano de obra informal continúan siendo principales obstáculos para fortalecer economías locales fronterizas.

64. De acuerdo con cifras de la Alcaldía de Necoclí, Antioquia.

65. Caracterizado por ser un paso agreste y de alto riesgo para su seguridad física, especialmente de NNA y mujeres. Sumado a ello, allí operan GAI que cometen hurtos, violencia sexual, desapariciones y homicidios dirigidos a la población migrante.

grupos residuales o disidentes de las FARC-EP y la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela.

La población extranjera, especialmente, población indígena binacional, NNA, jóvenes y mujeres continúa siendo víctima de homicidios, feminicidios, violencia sexual, trata de personas<sup>66</sup>, desapariciones, desplazamientos forzados, extorsiones, y vinculación, uso o utilización de NNA<sup>67</sup>, producto del control de los GAI en las fronteras con Venezuela, Ecuador y Panamá, así como en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Meta, y en las regiones de Cordillera nariñense<sup>68</sup> y Sur de Bolívar. Debido a la falta de denuncia, por temor a represalias de los GAI, estos hechos presentan un alto subregistro y desconocimiento institucional.

#### 4. JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS

El Ministerio de Justicia y del Derecho avanzó en procesos de formación y en el diseño de una caja de herramientas con elementos conceptuales, pedagógicos, comunicacionales y prácticos sobre la violencia intrafamiliar y de género para operadores de justicia local. A través de capacitaciones generó estrategias de fortalecimiento hacia instituciones y liderazgos sociales para facilitar el acceso a la justicia y a la tierra a mujeres rurales. Igualmente, el Ministerio prestó apoyo técnico para continuar la implementación de los sistemas locales y rurales de justicia, mediante la conformación de comités departamentales y municipales de justicia.

En junio, se aprobó la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la que se incrementó el presupuesto para la Rama Judicial<sup>69</sup>, con lo cual se espera el fortalecimiento de su desempeño a nivel local. Además, se dispuso la ampliación de la digitalización y el uso de nuevas tecnologías para la administración de justicia, lo que constituye un reto por el poco o nulo acceso que tienen algunas comunidades urbanas y rurales a los servicios eléctricos y de internet<sup>70</sup>, así como el desconocimiento en el manejo de herramientas digitales. Esto aumenta la desconfianza y las brechas en el acceso a las instituciones judiciales por parte de la población, quienes prefieren acercarse directamente a los operadores de justicia para resolver dudas e interponer denuncias.

Los Juzgados y Fiscalías continúan desarrollando trabajo virtual, lo que ha impactado la carga laboral de las instancias de justicia administrativa que desempeñan sus labores de manera presencial, como las inspecciones de Policía y Comisarías de Familia, ya que han tenido que asumir la elaboración de demandas y denuncias ante los requerimientos de la ciudadanía. Esta dinámica, por ejemplo, se ha

---

66. En la zona fronteriza con Venezuela, las víctimas de trata de personas son aprehendidas y encerradas por meses para ser forzadas a trabajar en diversos oficios, la mayoría de ellos de tipo sexual. En algunos casos, sus familias las entregan a los traficantes a cambio de dinero.

67. La vinculación de NNA y jóvenes extranjeros e indígenas binacionales de los pueblos Wayuu, Yukpa y Motilón-Barí en la cadena de producción de cultivos ilícitos, así como reclutamiento forzado de NNA en territorio venezolano y su posterior traslado a Colombia.

68. En Leiva, Nariño los grupos residuales o disidentes de las FARC-EP acusaron a población venezolana de colaborar con las AGC/Clan del Golfo lo que produjo un desplazamiento masivo.

69. Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia, reformada el pasado 16 de junio mediante la aprobación del proyecto de ley 475 de 2021 de Senado de la República. Allí se determinó un porcentaje fijo del 3% anual del presupuesto de rentas y de recursos de capital del tesoro nacional.

70. Una de las regiones que mejor ejemplifica esta situación es el Alto y Medio Baudó en el Chocó, en donde las conexiones eléctricas son escasas e intermitentes, así como el acceso a internet, situación que ha dificultado al fiscal local la conexión a audiencias virtuales, por lo cual ha tenido que desplazarse a centros urbanos como Quibdó, Chocó para atender dichas diligencias.

identificado en Hacarí, Ocaña, Puerto Santander, San Calixto y Sardinata (Norte de Santander). Cuando estas instituciones no pueden atender todos los casos, la ciudadanía debe acudir a asesores particulares, ya que tampoco se cuenta con presencia en todos los municipios de defensoría pública o consultorios jurídicos, quienes prestan de manera gratuita este servicio.

Como se señaló en el XXX Informe Semestral, persiste el aumento de casos de violencia intrafamiliar, violencia de género y violencia sexual, con especial impacto en las mujeres en Antioquia, Bolívar, Guaviare y Norte de Santander, principalmente. Allí se identificó un desconocimiento de los operadores judiciales sobre la atención de este tipo de casos, llevando, en muchas ocasiones, a la revictimización de las denunciadas; situación que, sumada a la normalización de prácticas de violencia, el miedo a la estigmatización social y el poco avance en los procesos judiciales, han limitado, aún más, las denuncias ante las autoridades competentes.

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

Persisten acciones hostiles de las AGC/Clan del Golfo, el ELN y los grupos armados residuales o disidentes de las FARC-EP en contra de autoridades jurisdiccionales indígenas. Las amenazas y límites que se imponían al principio del confinamiento por parte de estas estructuras al ejercicio de la JEI han pasado a materializarse en ataques directos.

En general, estos hechos se relacionan con decisiones de justicia propia que los GAI perciben como un desafío a su autoridad en el territorio; acciones por el control territorial que realiza la guardia indígena en su jurisdicción; decisiones de gobierno propio, en particular sobre el uso y destinación de recursos, la construcción de Planes de Vida, el establecimiento de normativas ambientales, la protección de NNA contra el reclutamiento forzado<sup>71</sup> y la participación en programas del Gobierno nacional, especialmente los relacionados con la reducción de cultivos ilícitos; la generación de informes y participación en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y en procesos organizativos regionales.

En Chocó, las autoridades jurisdiccionales indígenas y en particular la Asociación de Cabildos Indígenas del Alto Baudó fueron víctimas de atentados. En Bajo Baudó fueron asesinados dos guardias indígenas de los Resguardos Río Purri y Tahami Alto Andágueda; y en el Carmen del Darién el Resguardo Uradá-Jiguamiandó fue atacado con explosivos hiriendo a dos coordinadores y un guardia, además, otro guardia que ya registraba amenazas fue secuestrado; y en Bagadó fue asesinado un médico tradicional y guardia de Cevédé.

En Valle del Cauca, un guardia indígena de la comunidad Nonam Dur desapareció; el cabildo La Meseta y dos de sus guardias fueron amenazados; la Guardia del Resguardo Triunfo Cristal Páez sufrió un ataque con explosivos que dejó herido a su coordinador; y cinco autoridades indígenas y representantes de la Organización Regional Indígena del Valle del Cauca (ORIVAC)<sup>72</sup> han recibido

---

71. Es de resaltar el papel que las autoridades indígenas y guardias han asumido de cara a enfrentar los GAI para la recuperación de niños, niñas y jóvenes indígenas reclutados de manera forzada como ha ocurrido en Juradó (Chocó) y en Barbacoas (Nariño), así mismo el ejercicio de Justicia Propia realizado con los adultos que se vinculan de alguna manera a grupos armados como ocurre en comunidades de Chocó, Cauca y Valle del Cauca, labores que les ha conllevado a recibir amenazas e intimidaciones

72. Al cierre de este informe, la Misión conoció un panfleto en el que se amenazaba a la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y a la ORIVAC, incluyendo al senador indígena Feliciano Valencia.

constantes amenazas. En Nariño, en el Resguardo Piguambí Palangala, ocurrió el asesinato del Fiscal del cabildo, un ataque a una exgobernadora y médica tradicional, y un incendio provocado en la casa del coordinador de la Guardia.

En Magdalena hubo un ataque directo en contra de la familia de un gobernador Arhuaco y en Norte de Santander se presentaron amenazas en contra del cacique y del coordinador de Derechos Humanos del pueblo Motilón-Barí. En Córdoba se registraron amenazas recurrentes a los gobernadores de los Cabildos Zenú Vende Agujas y Santa Fe Las Claras, al capitán del Cabildo Nueva Victoria y el exgobernador del cabildo Santa Fe Alto San Jorge. En Caquetá se registraron los desplazamientos forzados del secretario del Cabildo Muruí Ja+en+ D+ona y en Antioquia de dos Caciques Zenú de los resguardos La Amargura y Campanario, y de la médica ancestral de este último.

Estas dinámicas vulneran el proceso de autonomía y control territorial de las autoridades indígenas<sup>73</sup>, pues existe una tendencia a castigar procesos de Gobierno y Justicia propia, y a generar un debilitamiento progresivo de las instituciones de los pueblos de cara a que las mismas no sean problemáticas para los GAI y las economías ilícitas. Esta situación ha generado un contexto de temor en las autoridades indígenas quienes han cedido espacios relevantes de su actividad, con el objeto de no ser afectadas ni afectar a sus comunidades, limitando sus actividades de organización y bienestar comunitario, lo que genera un daño en la institucionalidad y el tejido social, que podría terminar en la desaparición de formas tradicionales de organización, desarrollo y justicia propia de los pueblos.

En este contexto, las Consejerías Presidenciales para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, para la Seguridad Nacional, para la Estabilización y la Consolidación y el Ministerio del Interior, han desarrollado acciones tendientes a fortalecer la Guardia Indígena Awá en Nariño<sup>74</sup>; a crear una Mesa de Derechos Humanos para coordinar intervenciones con los ocho pueblos indígenas del Chocó, que eviten vulneraciones en territorios étnicos; apoyar a guardianes del territorio Barí en Norte de Santander; y a generar escenarios de articulación y seguimiento del capítulo étnico del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho surtió el proceso de aprobación de 90 proyectos para el fortalecimiento de la JEI, y la FGN apoyó la coordinación de los procesos de la Escuela de Derecho Propio del Pueblo Zenú.

## **5. PARTICIPACIÓN, DIÁLOGO Y MOVILIZACIÓN SOCIAL**

Las limitaciones impuestas por la emergencia sanitaria causada por COVID-19 frenaron los ejercicios democráticos ciudadanos y afectaron el desarrollo de los espacios, mecanismos y procesos de participación. A pesar de los esfuerzos de la institucionalidad y la sociedad civil para mantenerlos virtualmente, estos solo se dinamizaron con la reapertura paulatina y la posibilidad de desarrollarlos de manera presencial. Las expectativas de la ciudadanía de contribuir a la construcción de Estado con propuestas propias se vieron nuevamente impactadas por los indicadores negativos de salud pública que restringieron cualquier tipo de reunión. Esto llevó, por ejemplo, a una nueva postergación de las

---

73. Es importante resaltar que en Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño y Norte de Santander estas acciones contra las autoridades han estado acompañadas de otra serie de ataques por parte de los GAI que incluyen en algunos casos confinamientos, instalación de MAP, escenarios de fuego cruzado, desplazamientos y reclutamiento forzado.

74. De acuerdo con la UNIPA, de marzo de 2020 a agosto de 2021, el pueblo Awá tuvo un total de 109 hechos victimizantes: 29 amenazas, 2 extorsiones, 8 desplazamientos forzados, 6 desapariciones, 8 situaciones de afectación en fuego cruzado, 44 homicidios, 6 hostigamientos, 4 confinamientos, 4 afectaciones por MAP/MUSE.

elecciones del Organismo de Acción Comunal (OAC) que tuvo un efecto negativo en la labor comunitaria<sup>75</sup>. Asimismo, la disminución del espacio participativo y la agudización de necesidades básicas insatisfechas, a causa de la emergencia sanitaria, generaron mayores niveles de conflictividad y polarización<sup>76</sup>.

En este contexto de mayor deseo y menor posibilidad de participación, las aspiraciones ciudadanas se vieron volcadas en la reanudación de las movilizaciones sociales que empezaron el 28 de abril y se extendieron hasta finales de junio, a pesar del nuevo pico de contagios por COVID-19. Estas protestas, en el marco del Paro Nacional, fueron impulsadas por una ciudadanía amplia y diversa. No solo los sectores tradicionales gremiales representados en el Comité Nacional del Paro se tomaron las calles, sino una multitud variada que manifestó su necesidad de participar en la toma de decisiones que les afectan. En las protestas fue notable la diversidad de las reivindicaciones, posiciones e intereses sectoriales, así como los liderazgos territoriales emergentes.

Las ciudades de Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y Manizales y los departamentos de Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander y Meta fueron los lugares de mayor concentración por la protesta social. La Minga Indígena del Suroccidente también hizo presencia en Cali, volviéndose esta ciudad el punto central de la movilización nacional.

El Estado colombiano reportó que, entre el 28 de abril y el 4 de junio, en el marco del paro nacional, se realizaron 12.478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, que incluyen: 6.328 concentraciones, 2.300 marchas, 3.190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas. El 89% de las protestas, esto es 11.060, se desarrollaron sin registrar hechos de violencia y contaron con el acompañamiento de las personerías municipales, gestores de convivencia, funcionarios y funcionarias de la defensoría del pueblo y agentes policiales<sup>77</sup>.

A pesar de haber sido unas protestas sociales mayoritariamente pacíficas, algunas escalaron a enfrentamientos violentos con graves afectaciones a la vida, libertad e integridad personal. Como consecuencia decenas de personas resultaron muertas, miles de personas heridas, sin localización<sup>78</sup> y detenidas. También se presentaron ataques a misiones médicas y decenas de casos de violencia de género en contra de mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas, entre otras. Todos estos hechos violentos afectaron tanto a participantes de la protesta como integrantes de la fuerza pública, principalmente la Policía Nacional. Como tendencia se observó que los disturbios y acciones violentas ocurrieron en horas de la tarde y noche. En esos momentos, igualmente, se presentaron la mayoría de los actos de uso excesivo de la fuerza denunciados por los manifestantes.

---

75. Se presentó un aumento en renunciaciones a cargos directivos y una disminución en el desarrollo de actividades; así mismo, los integrantes de la Acción Comunal refieren el aumento en las amenazas contra su integridad física y alertan sobre una sensación generalizada de resignación, frustración y fatiga.

76. Para abril, a los escenarios de movilización social ya existentes se sumó la expresión de rechazo ante la expedición del Decreto 380 del 2021, el cual busca regular el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea con glifosato, así como por el proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible presentado al Congreso de la República por el Gobierno nacional.

77. Disponible en:

[https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf)

78. De acuerdo con cifras de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y asuntos internacionales al 10 de junio de 2021 falta localizar a 84 personas de los 572 registros iniciales. Respecto a estas 84 personas a octubre de 2021 se mantiene activo el mecanismo de búsqueda urgente. Y existen 4 denuncias formales por presunta desaparición.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales registró que, entre el 28 de abril y el 13 de junio, fueron lesionadas 1.140 personas civiles y 1.454 uniformados; y también registró 113 hechos de violencia de género<sup>79</sup>. En contraste, organizaciones sociales, entre ellas, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) y la ONG Temblores reportaron un total de 3.486 casos de violencia policial dentro de los que se incluyen homicidios con presunta responsabilidad de la fuerza pública, víctimas de violencia ocular, víctimas de agresiones físicas y de violencia sexual<sup>80</sup>; registros producto de la recopilación de información brindada por defensores y defensoras de derechos humanos, víctimas y familiares. Asimismo, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) informó que en el marco del Paro Nacional se presentaron 2 homicidios, 3 agresiones físicas, 159 hostigamientos y 21 víctimas de atentados<sup>81</sup>.

En algunas ciudades se presentaron bloqueos viales que se prolongaron por más de un mes, que, en ocasiones, vulneraron el derecho a la vida impidiendo el tránsito de ambulancias y el suministro de insumos médicos. Estas acciones limitaron el acceso a servicios vitales para la población. También se presentaron ataques a misiones médicas, lesiones al personal de salud y otras vulneraciones como el derecho al trabajo y la libre circulación de la ciudadanía. En medio de estas situaciones, el Gobierno nacional decidió habilitar a las Fuerzas Militares<sup>82</sup> para llevar a cabo acciones de restablecimiento del orden y la seguridad en las vías<sup>83</sup>.

Adicionalmente, se ocasionaron daños materiales a bienes públicos y privados y se vulneraron otros derechos de la ciudadanía. Entre los bienes perjudicados están las instalaciones de instituciones y entidades públicas en las ciudades de Popayán, Jamundí y Tuluá; los sistemas de transporte masivo y la infraestructura vial y policial principalmente en Cali, Bogotá, Medellín y Popayán; las sedes de medios de comunicación en Bogotá; y de manera general, cajeros electrónicos, bancos y el comercio con el saqueo de almacenes de cadena y supermercados. También hubo impactos a bienes culturales, especialmente estatuas y monumentos.

Si bien la convocatoria de la ciudadanía fue amplia, sectores de esta no estuvieron de acuerdo con las protestas y se organizaron para manifestarse en contra, a través de la denominada “Marcha del Silencio” que se desarrolló en Cali, Medellín y Bogotá. En estas movilizaciones se exigieron garantías para el derecho a la vida, al trabajo, así como el desbloqueo de vías. Aunque las movilizaciones desarrolladas en contra del Paro Nacional fueron mayoritariamente pacíficas, se dieron algunos

---

79 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Boletín No. 32: Derechos Humanos en el Marco de Paro Nacional 2021, p.1.

<http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Documents/250621-ESP-Infografia-DDHH-Paro-Nacional-2021.pdf>

80. INDEPAZ y TEMBLORES ONG, Registros del observatorio de conflictividades y DDHH de INDEPAZ y TEMBLORES ONG. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>

81. Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC. Informe Ejecutivo sobre el contexto y las afectaciones a los derechos de los Pueblos Indígenas dentro del Paro y Minga Nacional en Colombia. P12. <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/4304-informe-ejecutivo-sobre-el-contexto-y-las-afectaciones-a-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-dentro-del-paro-y-minga-nacional-en-colombia>

82. Conforme lo dispuesto en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

83. Ministerio del Interior de Colombia, Decreto 575, 28 de mayo de 2021, mediante el cual se ordenó a varios gobernadores y alcaldes coordinar la asistencia militar para “afrontar y superar los hechos que dan lugar a la grave alteración de la seguridad y la convivencia en las vías de sus jurisdicciones”. No obstante, el decreto fue suspendido transitoriamente por el Consejo de Estado hasta que se establezca que no representa un posible riesgo al ejercicio de la protesta social.

preocupantes hechos violentos donde civiles usaron armas de fuego para disparar contra manifestantes, dejando en evidencia la profunda polarización que afronta el país.

En este contexto aumentaron las noticias falsas y la distorsión de la información, llevando a la opinión pública a construir relatos sobre el Paro Nacional como escenarios de marchas pacíficas o como actos de vandalismo sin un propósito. Estos mensajes se difundían principalmente por redes sociales, lo cual profundizó las percepciones de caos y la crisis humanitaria, en lugar de desescalar la conflictividad y llamar al diálogo.

En medio de esta coyuntura, alrededor de 650 organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Mixta de Paz del Congreso de la República realizaron un llamado conjunto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a realizar una visita de trabajo para observar la situación de derechos humanos en el marco de las movilizaciones sociales. Luego de conversaciones bilaterales entre el Gobierno de Colombia y la CIDH, el 25 de mayo, el Gobierno colombiano extendió la invitación a la Comisión para desarrollar la visita entre el 8 y el 10 de junio.

Durante dicha visita, la CIDH sostuvo reuniones con autoridades de las distintas ramas del poder público y órganos de control, a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Asimismo, se reunió con víctimas de violaciones de derechos humanos, personas defensoras, colectivos de mujeres, afrodescendientes, indígenas, periodistas, representantes de movimientos sociales, gremios empresariales, agentes de la fuerza pública; y representantes de organismos multilaterales y del cuerpo diplomático. Adicionalmente, recibió información mediante la toma de 302 testimonios individuales y colectivos, priorizando criterios de representatividad y diversidad<sup>84</sup>.

A solicitud de la CIDH y con la anuencia del Gobierno nacional y la SG/OEA, la Misión colaboró con la visita. En ese sentido, aportó con lecturas de contexto a nivel nacional y territorial, en la construcción de una agenda plural y equilibrada, en el relacionamiento con actores institucionales y de sociedad civil a nivel nacional y territorial, en la toma de testimonios y en el monitoreo *in situ* de la jornada del 9 de junio del Paro Nacional en Bogotá, Cali y Popayán.

Frente a la insistente solicitud de la ciudadanía para dialogar con el Estado y poder iniciar o retomar agendas que condujeran a soluciones pactadas, las autoridades locales lograron acuerdos para facilitar corredores humanitarios en los territorios, que en muchas ocasiones fueron acompañados por la MAPP/OEA<sup>85</sup>. En este sentido, tuvieron un papel clave la Iglesia Católica y la sociedad civil que junto con los gobiernos locales mostraron su apertura al diálogo. También el Organismo de Acción Comunal, como colectivo, reiteró el llamado a la no violencia, facilitó espacios de acercamiento y diálogo y designó delegados para hacer parte del Comité Nacional del Paro. De igual manera, las mujeres comunales expresaron la relevancia democrática de brindarle garantías a la juventud para que expresen lo que piensan, e invitaron a trabajar en la cultura del diálogo y el respeto a la diferencia, como el medio para superar la polarización.

---

84. Al final de la visita, la CIDH destacó haber recibido un total de 2.908 solicitudes para brindar testimonio, de las cuales se logró recabar, priorizando criterios de representatividad y diversidad, al menos 302 testimonios de forma individual y colectiva, lo que implicó escuchar a más de 500 personas. Disponible en:

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/167.asp>

85. En los departamentos de Arauca, Cauca, Valle del Cauca y Nariño.

En este marco, se instalaron múltiples mesas de diálogo, tanto formales como *ad hoc*, en los puntos de concentración. El Gobierno nacional hizo un gran despliegue territorial para participar en estos procesos, con una actitud de escucha en busca de la resolución de las exigencias de la ciudadanía a través de acuerdos concretos. Inicialmente, el positivo llamado gubernamental al diálogo fue suficientemente inclusivo, en particular, con sectores invisibilizados como las mujeres y las juventudes.

Sin embargo, el sector juvenil y estudiantil, en su aspiración ciudadana de ser un actor clave en el ejercicio democrático, logró abrirse un espacio de diálogo directo con representantes del gobierno nacional y territorial para abordar respuestas y soluciones articuladas a las inconformidades sociales. En tal sentido, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Consejería Presidencial para la Juventud, en el marco del “Pacto Colombia con las Juventudes”, lideraron procesos de escucha durante varias semanas, en distintos territorios y donde participaron más de 15.145 jóvenes en un total de 502 mesas<sup>86</sup>; muchas de estas acompañadas por la MAPP/OEA.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional por brindar reconocimiento a la juventud y su potencial transformador, en los espacios de escucha se presentaron dificultades en el diseño de una metodología clara y eficaz que involucrara en sus convocatorias la representación de una juventud amplia y diversa. Aun así, estos espacios que iniciaron de manera espontánea se consolidaron paulatinamente y generaron importantes expectativas en el sector juvenil, las cuales necesitarán ser abordadas en un futuro próximo.

Por esto, es indispensable continuar la interacción dialógica con la juventud y canalizar estos espacios de escucha hacia estructuras de mayor impacto para las propuestas juveniles. Asimismo, aprovechar y fomentar las próximas elecciones de los Consejos Municipales y Departamentales de Juventud para fortalecer las capacidades ciudadanas de las y los jóvenes e incentivarles a una mayor participación y construcción democrática.

La Misión observa que las movilizaciones con las diversas agendas reivindicativas de la sociedad civil y las conflictividades territoriales serán escenarios que se mantendrán vigentes. En este sentido, es imprescindible garantizar el derecho a la protesta pacífica, protegiendo la vida y los Derechos Humanos, así como impulsar diálogos amplios, diversos e incluyentes que permitan una participación real de la sociedad colombiana, la interlocución directa con la institucionalidad, el abordaje preventivo de los conflictos sociales y el fortalecimiento de una cultura de diálogo democrático.

En contribución con lo anterior, es igualmente necesario continuar con procesos que fortalezcan e incrementen las capacidades para el abordaje colaborativo y responsable de la conflictividad social tanto en la institucionalidad como en la sociedad civil, a modo de avanzar en la construcción de capacidades para el diálogo auténtico y la construcción de consensos para acuerdos sostenibles.

### **5.1 Investigaciones y judicializaciones en el marco de la movilización social**

Frente a las investigaciones y judicializaciones de los hechos violentos ocurridos durante la movilización social, la FGN priorizó casos a través de la definición de líneas de investigación y la designación de equipos de fiscales especializados en derechos humanos. Gracias a este despliegue se lograron imputaciones a 251 presuntos responsables de diferentes delitos cometidos en el marco del Paro Nacional y la imposición de 100 medidas de aseguramiento, dejando un balance total de 1.068

---

86. Según lo informado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a la MAPP/OEA con corte al 13 de agosto de 2021.

noticias criminales por lesiones a 1.167 policías y 570 casos de civiles heridos para lo cual se iniciaron 486 investigaciones por presunto abuso de autoridad y lesiones personales<sup>87</sup>.

Por su parte la Procuraduría General de la Nación (PGN) adelantó 268 actuaciones disciplinarias contra funcionarios de la fuerza pública con ocasión de sus intervenciones en los actos de protesta con especial atención en homicidios, tentativas de homicidio, lesiones, violencia sexual y denuncias por desapariciones. Así mismo, la Inspección General de la Policía inició 139 investigaciones disciplinarias a nivel nacional por conductas relacionadas con el presunto exceso en el uso legítimo de la fuerza y la Justicia Penal Militar inició 44 investigaciones por homicidios, lesiones personales y abuso de autoridad acaecidos durante las manifestaciones<sup>88</sup>. Además, la PGN constituyó agencias especiales mediante una comisión de procuradores judiciales que intervienen de manera permanente en el curso de los procesos penales ante la Jurisdicción Ordinaria y la Justicia Penal Militar, con el fin de garantizar el debido proceso, la celeridad de las actuaciones y los derechos de las víctimas.

A pesar de lo anterior, existen retos para llevar a cabo investigaciones y judicializar efectivamente bajo este contexto. Por un lado, se presentan inconvenientes en la obtención de evidencia física y material probatorio para el esclarecimiento de los hechos y la individualización de responsables de múltiples conductas como los actos de violencia en contra de la población civil, servidores y entidades públicas, los homicidios y tentativas de homicidio, así como la violencia sexual, entre otros.

Por otro lado, está el reto de garantizar el debido proceso de las personas capturadas en el marco del Paro Nacional, a través de una defensa técnica adecuada y el acompañamiento del Ministerio Público, teniendo en cuenta que, por la rapidez con la que se llevaron a cabo las audiencias de legalización de captura, imputación e imposición de medida de aseguramiento, a los capturados se les dificultó el contacto con los defensores para construir una tesis defensiva.

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

### **6.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

Con ocasión del impacto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en los procesos de implementación participativa de los PDET, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ajustó sus canales de comunicación con los delegados de Grupos Motor (GM) y comunidad en general; desarrolló procesos de capacitación en participación ciudadana y en comunicaciones, facilitando la transmisión de mensajes entre las delegaciones y las comunidades que representan; y desplegó actividades presenciales de validación comunitaria a la propuesta institucional de priorización de iniciativas contenida en la Hoja de Ruta Única (HRU).

---

87. Fiscalía General de la Nación “Consolidado de acciones judiciales realizadas y hechos conocidos por la entidad, en el marco del Puesto de Mando Unificado Judicial (PMU)”, <https://twitter.com/FiscaliaCol/status/1404773347930542087/photo/1> (consultado el 15 de junio de 2021).

88. Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia “Garantías a la manifestación pacífica y control de acciones violentas. Periodo 28 de abril a 4 de junio de 2021”, [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe\\_sector\\_defensa\\_-\\_garantias\\_a\\_la\\_manifestacion\\_pacifica\\_y\\_control\\_de\\_acciones\\_violentas\\_-\\_28\\_de\\_abril\\_a\\_4\\_de\\_junio\\_de\\_2021\\_20210609\\_vf.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe_sector_defensa_-_garantias_a_la_manifestacion_pacifica_y_control_de_acciones_violentas_-_28_de_abril_a_4_de_junio_de_2021_20210609_vf.pdf)

Además, la ART avanzó en la constitución de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) para la incorporación del enfoque étnico y cultural, como garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en los PDET<sup>89</sup>. El funcionamiento de estos mecanismos representa un desafío para la capacidad de gestión con enfoque diferencial étnico y articulación institucional para lograr consensos con las más de 100 autoridades étnicas presentes en los territorios PDET.

La terminación y entrega de obras PDET<sup>90</sup>, así como la ejecución de otro tipo de iniciativas de ámbito social o productivo, representan avances en la instalación de bienes, servicios públicos y derechos que impactan de forma positiva la apropiación social de las comunidades y la percepción de confianza, avance e implementación de los PDET y, por ende, del Acuerdo Final. Las estrategias de acercamiento con comunidades permitieron a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y a la ART reforzar el posicionamiento de estos programas y su legitimidad en la mayoría de las subregiones.

Las Oficinas Municipales de Tierras y las Gerencias de Proyectos, recientemente creadas en la mayoría de los municipios PDET, sumadas a la reestructuración institucional ejecutada en algunos de ellos, constituyen una oportunidad para instalar capacidades técnicas locales para la formulación participativa, la rendición de cuentas, la gestión y la financiación de proyectos que materialicen las iniciativas PDET priorizadas a través de la HRU y los planes locales de desarrollo<sup>91</sup>.

Los mecanismos de financiación de los PDET fueron fortalecidos mediante la entrada en funcionamiento del anticipo del Sistema General de Regalías, los aportes de cooperación internacional y un aumento significativo en los recursos del sector privado, a través del mecanismo de Obras por Impuestos<sup>92</sup>. De igual manera, las alcaldías, gobernaciones, cooperación internacional, sector privado y la ART, con la participación de estructuradores públicos y privados, avanzaron en la formulación de 7.942 proyectos e iniciativas. Sin embargo, ante el importante volumen de rechazo de los proyectos estructurados, percibido por las entidades territoriales, es necesario identificar las razones más frecuentes de esta dinámica, con el fin de generar los correctivos necesarios.

---

89. Se construyeron tres (3) “Lineamientos Técnico – Operativos para la Participación de los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras y Afrocolombianas durante las fases de implementación y seguimiento del componente étnico del PDET”, alcanzando un total de 11 lineamientos construidos desde 2019 correspondientes a igual número de subregiones, a saber: Sierra Nevada – Perijá (2019); Putumayo, Sur de Córdoba, Montes de María, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Sur de Tolima y Arauca (2020); y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Urabá Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca (2021).

90. La ART reporta 1.320 obras terminadas y entregadas con corte a 31 de julio de 2021. Aunque algunas de estas representan obras importantes como vías, centros de acopio y transformación de productos agrícolas, escuelas rurales, centros de salud, infraestructura comunitaria, entre otras, es frecuente que las comunidades adviertan su inconformidad respecto de lo “transformadoras” o no que resultan las obras entregadas y manifiestan su expectativa frente a aquellas obras de “gran infraestructura”.

91. De las 32.808 iniciativas PDET, a desarrollarse en 15 años de implementación del Acuerdo Final, se incorporaron 11.913 (36,31%) en los planes locales y departamentales de desarrollo que estarán vigentes en el periodo 2020-2023. Consultado en:

<https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=33303>

92. De acuerdo con la ART, durante el actual gobierno se han movilizado \$9,37 billones de pesos para la implementación de los PDET: OCAD-Paz, \$4,7 billones (50.21%); Trazador de paz del Presupuesto General de la Nación, \$2,8 billones (30.18%); ART – Fondo Colombia en Paz, \$838.632 millones (8.95%); obras por impuestos, \$613.253 millones (6.54%); y cooperación internacional, \$385.630 millones (4.11%).

De acuerdo con cifras oficiales de la Agencia Nacional de Tierras<sup>93</sup>, el Fondo Nacional de Tierras, principal herramienta para la democratización y acceso a la tierra a comunidades rurales sin tierra o con tierra insuficiente, cuenta con 1.402.068 hectáreas, de un total de 3 millones establecidas como meta en el punto 1.1.1 del Acuerdo Final. Según el reporte de la ANT, a través del Fondo se han adjudicado 244.762 hectáreas a comunidades étnicas beneficiando a 8.410 familias; 247.021 hectáreas en beneficio de 10.032 familias; y, 2.259 hectáreas a 1.173 familias campesinas y entidades de derecho público, de las cuales 691 (58,90%) son mujeres con títulos otorgados a su nombre o compartido con sus parejas.

Adicionalmente, se reporta la formalización de 2.233.867 hectáreas<sup>94</sup>, de un total de 7 millones establecidas como meta<sup>95</sup>. Esta formalización se aplica a favor de comunidades rurales que poseían materialmente los predios pero que no tenían regularizada su relación a través de un título jurídico registrado. Estas acciones están permitiendo avanzar en el acceso y uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades.

A pesar de los importantes avances, continúa siendo un desafío la formalización de predios a favor de entes territoriales, especialmente, para escuelas rurales, y centros de salud, entre otros. Lograr su formalización habilita la inversión para la construcción, mejoramiento y/o dotación, así como la incorporación de estas sedes en los inventarios de los Ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección Social, garantizando la sostenibilidad de los bienes públicos y los derechos que allí se ejercen. Las dificultades financieras y de seguridad para el ordenamiento social y ambiental de la propiedad rural han generado una percepción de bajo impacto en los procesos de acceso y formalización de tierras a comunidades campesinas y étnicas; a lo anterior, se suma la rápida degradación de los recursos medio ambientales indispensables para la sostenibilidad de las comunidades en los territorios más impactados por el conflicto armado y la criminalidad.

Como se señaló en el XXX Informe Semestral, persisten retos en la comunicación asertiva a las comunidades y autoridades locales de los tiempos de ejecución e intervinientes en la implementación de los programas; los escenarios de participación y veeduría ciudadana; y la efectividad en el reconocimiento de obras y acciones estatales como parte del PDET. Involucrar a las comunidades y autoridades étnicas en la formulación e implementación de las iniciativas incrementa la percepción de participación, facilita el fortalecimiento de los GM y los MEC y la apropiación social de las comunidades sobre los PDET, reafirmando así su rol como sujetos activos y responsables de la gobernanza de sus territorios<sup>96</sup>.

---

93. Con corte al 30 de septiembre de 2021.

94. De acuerdo con las cifras compartidas por la ANT, 1.164.042,82 hectáreas (52,10%) corresponden a 54.833 títulos expedidos y registrados, en beneficio de 54.625 familias campesinas y 1.069.824,25 hectáreas (47,89%) en 113 títulos en beneficio de comunidades étnicas.

95. Durante el Gobierno actual se han formalizado 730.000 hectáreas, que favorecieron a 39.927 familias, es decir 10,42%. Según la misma entidad, a través del Fondo se han formalizado 496.230 hectáreas a favor de comunidades étnicas y 175.119 hectáreas a población campesina, de estas últimas, 75.339 hectáreas beneficiaron a 15.248 mujeres rurales (56,24%).

96. Además, esto permitiría a las comunidades reconocer los esfuerzos de planeación, ajuste a la norma, formulación y gestión de recursos financieros que adelanta la institucionalidad y que actualmente no son ponderados por las comunidades.

Los avances y experiencia articuladora de los PDET y la puesta en marcha de 13 de los 16 Planes Nacionales Sectoriales contemplados en el Acuerdo Final, facilita la ejecución articulada de otros compromisos establecidos en el punto 1 sobre Reforma Rural Integral; especialmente aquellos relacionados con una cobertura institucional de bienes y servicios en los municipios no PDET. En este sentido, es necesario avanzar en la aprobación de los 3 planes restantes, en especial el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y el Plan Nacional de Zonificación Ambiental, que junto a la jurisdicción agraria siguen siendo elementos estratégicos indispensables para la superación de las causas estructurales del conflicto armado y la consecución de los objetivos de los PDET<sup>97</sup>.

La participación efectiva que demandan las comunidades étnicas y campesinas en el PDET representa una oportunidad para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y la democracia en la ruralidad colombiana y transformar la conflictividad social en los territorios más impactados por el conflicto armado, especialmente ante la activación de las 16 Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz en el Congreso de la República, una por cada subregión PDET.

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

Colombia registró una disminución del 7% en el área sembrada con cultivos de hoja de coca para el año 2020<sup>98</sup>, no obstante, la presencia de GAI, su interés en controlar la cadena del narcotráfico y la reactivación del mercado de la coca y sus derivados, mantienen la dinámica de los cultivos ilícitos, principalmente, en Antioquia, Caquetá, Guaviare, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

Adicionalmente, existen otras dos dinámicas particulares frente a la presencia de cultivos ilícitos. En Chocó, se está generando la expansión del área afectada por cultivos de coca en municipios como Carmen del Darién, Medio Baudó, Riosucio y Unguía, a pesar de ser uno de los departamentos con menor densidad de cultivos ilícitos. En el Catatumbo (Norte de Santander) zona con mayor presencia de cultivos de coca, se está facilitando la resiembra de cultivos ilícitos por la aparición de una nueva variedad de hoja de coca denominada “la pinocha”, por su capacidad de resistencia a los pesticidas y herbicidas usados en la erradicación<sup>99</sup>.

Luego de cuatro años de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) se han sustituido voluntariamente 44.185 hectáreas de hoja de coca en 14 departamentos y 56 municipios<sup>100</sup>. Las instancias participativas del programa han retomado las sesiones presenciales<sup>101</sup> bajo protocolos de bioseguridad, sin embargo, los representantes de los núcleos veredales los perciben como espacios de socialización, imposición o rendición de cuentas más no de

---

97. Asegurar el bienestar y el buen vivir de las poblaciones rurales haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Punto 1.2.1 Objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en el Acuerdo Final. 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)

98. Pasó de 154.476 hectáreas en 2019 a 143.000 hectáreas en el año siguiente. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021). Disponible en:

[https://biesimci.org/fileadmin/2020/documentos/censo/censo\\_2020.pdf](https://biesimci.org/fileadmin/2020/documentos/censo/censo_2020.pdf)

99. Esto, aunado a otros factores como la ubicación en zona de frontera, el reacomodo de los GAI y la disputa por economías ilícitas.

100. Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, “Informe Avanza la sustitución con legalidad – junio 2021”. p. 5 y p. 13.

101. Entre enero y junio de 2021, se llevaron a cabo 131 espacios de instancias participativas del PNIS (7 Consejos Asesores Territoriales, 75 Comisiones Municipales de Planeación Participativa y 49 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento).

coordinación y participación. Además, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) adelantó acciones con población beneficiaria del PNIS que se ubica al interior de seis Parques Nacionales Naturales (PNN)<sup>102</sup> para desarrollar proyectos ambientalmente sostenibles. Un ejemplo de ello es la firma de acuerdos de conservación<sup>103</sup> con 94 mujeres beneficiarias del programa que se encuentran en áreas protegidas en el municipio de El Retorno, Guaviare.

Respecto a los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) en los 8 municipios PNIS que no hacen parte del PDET<sup>104</sup>, la DSCI ha desplegado una estrategia que vincula actores del orden nacional, regional y local con el propósito de activar cada una de las iniciativas de desarrollo que integran este componente del PNIS. Sin embargo, en Valle del Cauca, debido al Paro Nacional, no se pudieron desarrollar los espacios participativos del PISDA en Bolívar, Dagua y El Dovio.

En Antioquia, Bolívar, Cauca, Córdoba, Meta, Norte de Santander<sup>105</sup>, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada avanza la construcción de propuestas de sustitución voluntaria bajo el modelo Hecho a la Medida que involucra a familias no beneficiarias del PNIS. En Nariño, se desarrolló un trabajo articulado para diseñar un modelo de este tipo, a partir de la estrategia departamental “Acuerdos de Raíz” entre la Gobernación, la DSCI y las comunidades campesinas y afrodescendientes de los municipios de El Charco, Cumbitara, El Rosario, Leiva, Policarpa y Samaniego.

Con relación al “Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan los modelos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos”, la Consejería para la Estabilización y Consolidación en articulación con la DSCI avanzó en la formulación de protocolos de atención<sup>106</sup> para la respuesta institucional y coordinada a vulneraciones en contra de liderazgos y población beneficiaria de sustitución voluntaria, así como el fortalecimiento de capacidades en prevención y protección de las direcciones territoriales de la DSCI.

La implementación de modelos de sustitución voluntaria, incluido el PNIS, continúan siendo un factor de riesgo para la seguridad de las comunidades, los liderazgos que los impulsan y la población beneficiaria, quienes han sido objeto de desplazamiento forzado, amenazas y homicidios en Antioquia, Cauca, Córdoba, Meta, Nariño y Putumayo. La Misión conoció de tres homicidios de población beneficiaria del PNIS ocurridos en los municipios de Tarazá y Cáceres en el Bajo Cauca antioqueño y en Tierralta, en Córdoba; así como de las restricciones de GAI a la entrada de la DSCI y operadores de asistencia técnica en los municipios de Anorí e Ituango en Antioquia, Puerto Concordia, Mesetas y Uribe en Meta y en Putumayo.

---

102. Las acciones mencionadas se concentrarán en: Paramillo, Macarena, Tinigua, Farallones, Alto Fragua y La Paya. Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, “Informe Avanza la sustitución con legalidad – junio 2021”. p. 15.

103. Contratos de derecho de uso por 10 años para resolver conflictos de ocupación y tenencia de la tierra. Su objetivo es beneficiar a familias que no tienen titulación de sus predios por estar en estas áreas protegidas y a quienes están en el PNIS o que quieran erradicar sus cultivos de coca voluntariamente.

104. Rosas y Piamonte en Cauca; Ipiales en Nariño; Bolívar, Dagua y El Dovio en Valle del Cauca; Cumaribo en Vichada; y Barrancominas en Guainía.

105. Especialmente la iniciativa de la Alcaldía de Cúcuta en la Vereda El 25 en zona rural del municipio; y en el corregimiento de Las Mercedes, en Sardinata como iniciativa de la Gobernación.

106. En el marco de la Mesa de Coordinación Interinstitucional y su Comisión de Apoyo y Seguimiento a afectaciones a población en modelos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, se han diseñado los siguientes protocolos: i) de atención inmediata a casos que lo requieren; ii) de articulación para atención a alertas tempranas y iii) de mujer y género para la seguridad de lideresas del PNIS.

La estrategia de erradicación que adelanta la fuerza pública continuó siendo la principal herramienta para la reducción de cultivos ilícitos por parte del Gobierno nacional. Durante el primer semestre de 2021, la institucionalidad reportó la erradicación de 37.800 hectáreas de cultivos de hoja de coca en 176 municipios de 20 departamentos<sup>107</sup>, de las cuales más del 61% están concentradas en Putumayo, Nariño y Bolívar.

En Nariño, Norte de Santander y Putumayo, se llevaron a cabo movilizaciones sociales motivadas por la oposición de las comunidades a las labores de erradicación forzosa y la exigencia de estrategias para la transición hacia economías lícitas. En la mayoría de los casos, las comunidades enfocaron sus esfuerzos en frenar las jornadas de erradicación forzosa *in situ*. Las tensiones sociales escalaron hacia alteraciones de orden público entre la población civil y la fuerza pública o los Grupos Móviles de Erradicación. Por ejemplo, en municipios como Anorí, Cáceres y El Bagre en Antioquia se presentaron altercados entre las comunidades y las tropas que derivaron en la suspensión de los operativos de erradicación forzosa como respuesta rápida para el desescalamiento del conflicto<sup>108</sup>.

En Nariño, los diálogos con el Gobierno nacional, departamental y municipal, en el marco del Paro Nacional, se centraron en la exigencia por parte de las comunidades de alternativas a la destrucción manual o con agentes químicos de los cultivos de hoja de coca<sup>109</sup>. Además, las comunidades étnicas exigieron el cumplimiento de la consulta previa en la implementación de estrategias de erradicación forzosa en sus territorios<sup>110</sup>.

Los GAI han incurrido en la financiación de la producción de cultivos ilícitos aprovechando la compleja situación económica derivada de la emergencia sanitaria por COVID-19. En la región de la Cordillera de Nariño, el grupo disidente o residual de las FARC-EP Comando Coordinador de Occidente ha ofrecido hasta COP\$30 millones a la población para mantener la siembra de cultivos de hoja de coca. Situación similar ocurre con el ELN y los grupos disidentes o residuales de las FARC-EP en los municipios de Tibú y Sardinata en Norte de Santander. Dicha estrategia ha implicado un mayor control social de los GAI sobre las comunidades ante la exigencia de devolución del dinero otorgado, aumentando el escenario de riesgo en contra de la población.

---

107. Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, “Cifras erradicación de cultivos de hoja de coca año 2021”, (ODC, 2021). Consultado en:

<http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/erradicacion>

108. Una dinámica similar se presentó en los municipios de Puerto Asís y San Miguel (Putumayo), Montelíbano (Córdoba), Riosucio (Chocó), Sardinata (Norte de Santander) y Argelia y El Tambo (Cauca).

109. En el departamento de Putumayo y en las regiones de Catatumbo (Norte de Santander) y del Río Guayabero en Meta y Guaviare, los pliegos de peticiones compartieron esta demanda como uno de los puntos centrales a dialogar con el Gobierno nacional.

110. A través de instrumentos jurídicos como la acción de tutela interpuesta por Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense (REDPHANA) ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, dada la presunta vulneración al derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes de la región pacífico de Nariño, en el marco del trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG). Controversia fallada a favor de REDPHANA con la orden al Gobierno nacional de realizar y garantizar la consulta previa con la población étnica de esta zona.

### 6.3 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras<sup>111</sup>

Las medidas de aislamiento implementadas para reducir el contagio por COVID-19 dificultaron la generación de ingresos, impactando la seguridad alimentaria, especialmente de la población víctima del conflicto armado. En particular, para los liderazgos comunales, esto conllevó la restricción de su campo de acción y redujo el conocimiento sobre las dinámicas de sus territorios y su incidencia en la agenda pública local.

Para los OAC, su activismo comunitario es un factor determinante para la integración social, autonomía personal, identidad y dignidad, y en consecuencia la construcción de ciudadanía. Los liderazgos comunales no identificaron criterios claros de priorización de las víctimas en la ejecución de medidas en marco de la emergencia sanitaria. Adicionalmente persistieron los riesgos y victimizaciones a comunales en el marco de la pandemia; durante el 2020 se documentaron<sup>112</sup> 154 amenazas<sup>113</sup>, 44 homicidios y 29 acciones de persecución y estigmatización<sup>114</sup>.

Frente a la reparación colectiva, los OAC reactivaron el proceso, avanzando en la formulación de su Plan Integral de Reparación, mediante la designación de una comisión redactora y la identificación de posibles acciones reparadoras. Sin embargo, la persistencia del conflicto armado y las dinámicas de criminalidad constituyen un obstáculo para la reparación colectiva y las garantías de no repetición. En este sentido, es necesario que la institucionalidad continúe brindando respuesta oportuna y pertinente para la reducción de estas condiciones y garantice el acompañamiento célere que contribuya a la construcción de confianza con la ciudadanía.

En cuanto a la restitución de tierras, fueron microfocalizadas<sup>115</sup> 46 nuevas zonas, ubicadas en 42 municipios. Esto se logró, entre otras, debido a la articulación con los PDET, permitiendo que territorios que durante los 10 años de vigencia inicial no habían podido ser intervenidos, cuenten con el aval necesario frente a las condiciones de seguridad y garantías para el retorno. Esto aumenta la confianza institucional y la apertura del trámite administrativo a más reclamantes.

A pesar de lo anterior, la exacerbación del conflicto armado y las dinámicas de criminalidad, así como las nuevas victimizaciones a la población civil, incluyendo a solicitantes de restitución de tierras, se constituyen en la principal barrera para el acceso de comunidades étnicas y campesinas a los derechos derivados de la restitución, tal como sucede en los departamentos del Meta, Nariño y Valle del Cauca y la región del Catatumbo. Esto, no solo por las suspensiones de actuaciones administrativas y judiciales, que retrasan el trámite y la consecución de una decisión definitiva, sino por el impacto en la voluntad de los reclamantes de retornar a los predios de los que fueron despojados u obligados a abandonar.

Los cambios en las condiciones de seguridad de los territorios que inicialmente se consideraron aptos para la restitución, han evidenciado que, a pesar de su microfocalización e inicio del trámite, en ocasiones no está garantizada la estabilidad requerida para el retorno efectivo, el usufructo de los predios restituidos y las garantías de no repetición. Esta situación se hizo evidente en Mesetas (Meta),

---

111. Ley 1448 de 2011 prorrogada por la Ley 2078 del 8 enero de 2021.

112. Cifras consolidadas durante el primer semestre de 2021 en la base de datos MAPP/OEA sobre ataques y vulneraciones a comunales.

113. 9 colectivas y 145 individuales

114. 20 persecuciones y 9 estigmatizaciones.

115. Determinación de qué un área geográfica es apta para iniciar el trámite de restitución.

donde familiares y la institucionalidad reportaron, a finales de mayo, la desaparición de dos solicitantes, una colaboradora de la Unidad de Restitución de Tierras y un conductor, quienes se encontraban en la ejecución de una diligencia administrativa en el predio pretendido en restitución; pasado más de un mes del hecho, fueron hallados sus cuerpos sin vida en los límites de los municipios de Uribe y Mesetas.

Por otra parte, en varios territorios las personas reclamantes manifiestan preferir la compensación, por temor a retornar y algunos despachos judiciales han referido un aumento en decisiones judiciales en este sentido, lo que constituye un reto financiero, ante la necesidad de mayores recursos para asumir las compensaciones monetarias o mayor cantidad de predios aptos para restituir en equivalencia<sup>116</sup>.

Frente a la ruta étnica de restitución de derechos territoriales, aunque los Despachos Judiciales han sido céleres en resolver las solicitudes de medidas cautelares presentadas, estas no han sido suficientes para mitigar el impacto de la emergencia sanitaria por COVID-19 y la presencia y accionar de los GAI, particularmente, en las comunidades indígenas y afrodescendientes de los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Nariño y la región del Catatumbo; zonas donde persisten las vulneraciones y situaciones de riesgo ante disputas territoriales de estos grupos.

En las zonas del norte de Urabá, Bajo Cauca Antioqueño, Norte de Santander y Nariño se presenta una alta afectación en materia de seguridad, que ha perjudicado el avance de los procesos de restitución de tierras, lo cual ha restringido las salidas a terreno y, en consecuencia, el avance en la atención y trámite de solicitudes de restitución de tierras, al tiempo que no ha sido posible generar nuevas microfocalizaciones para ampliar la cobertura del proceso restitutivo. Así mismo, el proceso de restitución de tierras se ve afectado por áreas con sospecha de minas, en los Departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Valle del Cauca.

Adicional a lo anterior, sigue siendo un reto el impulso de la restitución de derechos territoriales, no solo por la poca cantidad de decisiones definitivas proferidas, sino por el bajo índice de cumplimiento de estas. De las 19 sentencias étnicas resueltas<sup>117</sup>, ninguna se ha declarado totalmente cumplida, situación que se acrecentó en el marco de la pandemia, ya que las entidades manifestaron dificultades financieras o logísticas para desplazarse a los territorios étnicos y ejecutar las actividades para dar cumplimiento a las órdenes.

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

La estrategia ZEII avanzó en la articulación interinstitucional de acciones para la construcción y adecuación en infraestructura de salud y educación y en el desarrollo de jornadas de fortalecimiento comunitario en municipios como Bojayá, Chocó; Tumaco, Nariño; y San José del Guaviare, Guaviare; así como en la formulación de los proyectos a desarrollar en estas mismas áreas en Arauca.

En el Pacífico nariñense, a través de la ZEII, se aceleró y entregó la obra de infraestructura que comprende el nuevo corredor binacional<sup>118</sup> en la vía La Espriella-Río Mataje, que permitirá dinamizar

---

116. Mecanismo de restitución, por el cuál a la persona restituida se le entrega un predio con avalúo equivalente al que reclamaba en restitución.

117. En total son 21 al momento de la presentación del presente informe.

118. Con la presencia de diferentes instituciones del Gobierno nacional y en compañía del Gobierno de la República de Ecuador, se realizó la entrega del Puente Binacional, la obra de infraestructura más importante en la historia de la región. De igual forma, se señala que, a través del Instituto Nacional de

el comercio entre Colombia y Ecuador, avanzando en la transformación regional y generando mayores oportunidades económicas para estas comunidades.

El Comité Ejecutivo de la estrategia designó nuevos recursos financieros, estimados en COP\$ 194.500 millones, para la implementación de los Planes de Respuesta Inmediata (PRI), en cada una de las ZEII. Estas acciones contribuyen a que se subsanen necesidades en estos territorios en el acceso a salud, educación, conectividad, entre otras, así como la consolidación de la oferta institucional y la garantía de las medidas de protección a la población.

Respecto a las acciones para la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, en el marco de la Operación Artemisa, el Gobierno nacional reportó la recuperación de alrededor de 14.535 hectáreas en los PNN que comprenden la ZEII de Chiribiquete y Parques Aledaños<sup>119</sup>; no obstante, estas labores generan tensiones sociales entre las comunidades, la fuerza pública y las autoridades ambientales, en Caquetá, Meta y Guaviare. El principal desafío para recuperar zonas de reserva forestal es la deforestación derivada de la ganadería extensiva, la presencia de cultivos ilícitos y la construcción de vías ilegales al interior de los PNN.

La fuerza pública desarrolló operativos en la región del Bajo Cauca y en Chocó para contrarrestar los daños a las fuentes hídricas ocasionados por la explotación ilícita de yacimientos mineros<sup>120</sup>. Sin embargo, persisten desafíos en la contaminación de los ríos ocasionada por el vertimiento de residuos producto de la minería ilegal; situación que continúa impactando las actividades socioeconómicas de las comunidades ribereñas.

En 42 territorios PDET<sup>121</sup> fueron formulados los Modelos de Justicia Local y Rural que permitirán articular y fortalecer el acceso y respuesta de la justicia a nivel territorial; se espera que sea ampliado a 845 municipios del país. Asimismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho implementó acciones para reactivar la conciliación en equidad, en 16 municipios de los cuales 14 están priorizados por la estrategia<sup>122</sup>. Dentro del mismo proceso, culminó con la ejecución de las dos primeras fases (de cuatro) correspondientes al diagnóstico de conflictividades; y la sensibilización, articulación y postulación de los conciliadores.

La asignación de recursos técnicos y financieros del componente de aceleración PDET ha generado resultados iniciales como la puesta en marcha de Oficinas Municipales de Tierras, la formalización de Entidades de Derecho Público donde se prestan bienes y servicios, la actualización de herramientas de ordenamiento territorial, catastro multipropósito y otras iniciativas contempladas en el pilar 1 sobre Reforma Rural Integral.

---

Vías como la entidad encargada de la ejecución, se logró la generación de empleo para los habitantes de la región.

119. En los PNN Serranía de Chiribiquete, Tinigua, cordillera de Los Picachos y serranía de La Macarena; y la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

120. Según datos del Ministerio de Defensa, las principales acciones para contrarrestar la explotación ilícita de yacimientos mineros en la región del Bajo Cauca fueron; la intervención de 187 minas ilegales; la captura de 129 personas y la incautación de 44 equipos de maquinaria amarilla utilizadas para esta actividad ilícita. De igual forma, en Chocó, estos operativos lograron la intervención de 47 minas ilegales, la captura de 19 personas y la incautación de 29 equipos de maquinaria amarilla.

121. A octubre 2021.

122. El Charco, La Tola, Olaya Herrera, Santa Bárbara, Mosquera y Roberto Payán (Nariño), Convención, El Carmen, Hacarí y San Calixto (Norte de Santander), Calamar, El Retorno (Guaviare) y Puerto Concordia y Vista Hermosa (Meta).

Persisten algunos retos en la implementación de la estrategia en los territorios, como la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación de las comunidades; superar la percepción de militarización que se mantiene; mitigar las acciones violentas de los GAI<sup>123</sup>; y aumentar la presencia de personal del Cuerpo Técnico de Investigaciones y la Seccional de Investigación Criminal para avanzar en el fortalecimiento de la investigación y judicialización<sup>124</sup>, en el marco de las acciones para el desmantelamiento de organizaciones criminales.

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

Los gobiernos nacional, departamental y municipal impulsaron acciones para estructurar y reactivar las Políticas Públicas de Mujeres y Género en algunas de las zonas de mayor conflictividad en el país<sup>125</sup>. Asimismo, el PDET apoyó esta reactivación en algunas regiones, especialmente a través de las iniciativas asociadas con las Casas de las Mujeres, los Consejos Consultivos de Mujeres, las estrategias de prevención, atención y sanción de las VBG, entre otras.

La Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI<sup>126</sup>, como mecanismo de participación, es uno de los logros más reconocidos en las experiencias de justicia transicional en el mundo y su renovación ha servido para reactivar el debate sobre los avances y retos de la agenda de género y paz. Tras un año de aplazamiento por los impactos de la emergencia sanitaria por COVID-19, avanzó el proceso con la realización de las asambleas para la elección de las nuevas mujeres que representarán esta Instancia<sup>127</sup>. Estas jornadas pudieron desarrollarse a pesar de las diversas dificultades a las que se tuvieron que enfrentar por la pandemia, el paro nacional y las complejas condiciones de seguridad en los territorios. En el marco de estas últimas, se produjo el homicidio de Derly Pastrana, reconocida lideresa del Huila, postulada para el proceso de renovación de la Instancia.

Como se señaló en el apartado 2.2.4, las dinámicas de conflicto armado y criminalidad, así como los efectos socioeconómicos directos de la pandemia sobre las mujeres<sup>128</sup>, aumentaron el riesgo extraordinario de género<sup>129</sup> para el ejercicio de sus liderazgos. Lo anterior implica que las lideresas y

---

123. En Arauca, estas acciones violentas se han manifestado principalmente en atentados hacia integrantes de la fuerza pública; así como la infraestructura petrolera del departamento.

124. En las Zonas Futuro, las actuales condiciones de seguridad, sumadas a los impactos de la pandemia, han limitado aún más el desplazamiento del personal de investigación judicial y de los operadores de justicia en general.

125. En los departamentos del Caquetá, Cesar, La Guajira y los municipios de San Andrés de Cuerquia y El Bagre (Antioquia), San José de Fragua (Caquetá), Manaure y La Paz (Cesar), así como Fonseca y San Juan del Cesar (La Guajira).

126. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano.

127. Esta Instancia comenzó sus labores en el 2017 con siete lideresas representantes de las organizaciones de mujeres en Colombia, quienes lograron incluir un octavo cupo para las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como crear un reglamento que hoy permite la elección de ocho integrantes principales, ocho suplentes y la participación de una mujer excombatiente como invitada permanente.

128. El aumento del desempleo y pobreza de las mujeres que genera como consecuencia el debilitamiento de su rol de liderazgo y participación en diferentes organizaciones.

129. Según el Auto 098/2013 y sucesivos, la presunción de riesgo extraordinario de género debe aplicarse en los casos de amenazas a lideresas y defensoras. Esta presunción “a favor de las lideresas debe concretarse en que, en los eventos en que ellas acudan a las autoridades para solicitar protección, la

defensoras, en algunos territorios en las regiones del Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño, Magdalena Medio y los departamentos de Putumayo, Cauca y Chocó, se encuentren a merced del control social de los GAI, siendo víctimas de persecución en sus formas de movilización y organización, así como de violencia política. Adicionalmente, el predominio de la virtualidad en el accionar estatal incide en que las lideresas perciban que la respuesta institucional frente a las garantías integrales de seguridad es ineficaz, ralentizada y descontextualizada de su propia realidad.

La suspensión del proceso de incorporación del enfoque de género en la CNGS<sup>130</sup> y en el SISEP<sup>131</sup> impacta el diseño e implementación de políticas públicas para mitigar los efectos de la violencia de las mujeres en el ejercicio de su liderazgo. En este sentido, se alienta a retomar las acciones para su incorporación y, a su vez, acelerar la puesta en marcha del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas (PIG-Mujeres) en Antioquia, Norte de Santander, Cauca y Chocó, y redoblar esfuerzos por parte del Gobierno nacional y los gobiernos locales para la eliminación de las VBG, incluyendo la violencia contra mujeres en política.

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

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

La UBPD, organizaciones, pueblos étnicos y entidades estatales priorizaron zonas a intervenir en el corto y mediano plazo, según las líneas de investigación extrajudicial establecidas<sup>132</sup>, logrando consolidar 16 Planes Regionales de Búsqueda<sup>133</sup>. Estos planes están concebidos como procesos dinámicos e interconectados que se nutren de los datos y relatos para localizar a las personas dadas por desaparecidas (PDD), y debido a su enfoque colectivo y masivo, los avances de un caso contribuyen a otros.

Las contribuciones de las organizaciones buscadoras, por medio de la presentación de informes, solicitudes de búsqueda o la documentación de casos, aportan al esclarecimiento de otros sucesos. Así mismo, la entrega de información del ex Secretariado de las FARC-EP en el marco del Caso 01 “Toma de rehenes y graves privaciones de la libertad” de la JEP, se suma a los aportes de las personas que participaron directa o indirectamente en las hostilidades. La magnitud del universo estimado de personas desaparecidas requiere una contribución de información masiva, decidida, celeridad y correspondiente para mitigar la incertidumbre de sus familiares.

El mandato de la UBPD es la respuesta a la deuda existente con miles de familias que, durante décadas, han buscado a las PDD en el marco del conflicto armado. El Estado colombiano, a través de la Unidad, visibiliza y prioriza humanitaria y extrajudicialmente estas victimizaciones, considerando

---

autoridad competente debe partir de que la solicitante, en efecto, se encuentra en riesgo extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género”.

130. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)

131. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

132. Desaparición forzada, secuestro, participación en las hostilidades, reclutamiento, impulso a la identificación de cuerpos no identificados

133. Centro-Oriente del Meta, Magdalena Medio Caldense, Caquetá, Bajo Putumayo, Sur del Huila, Alto y Medio Atrato, Pacífico Sur, Suroccidente del Casanare, Oriente y Centro del Cauca, Sarare, Catatumbo, San Juanito, Pacífico Vallecaucano, Centro del Cesar y Militares Desaparecidos.

las necesidades y expectativas de las familias buscadoras y dando centralidad a las víctimas, como lo contempla el Acuerdo Final. A través de acciones coordinadas con la JEP, se han proferido medidas cautelares en lugares donde la búsqueda de PDD se debe emprender<sup>134</sup>, incentivando al SIVJRNR a realizar aportes articulados para la paz, en favor de los derechos de las víctimas.

La UBPD desarrolló acciones para el despliegue territorial y difusión en los territorios, mediante emisoras comunitarias, elaboración de líneas de tiempo, recolección de información, campañas de visibilización del mandato, sensibilización en colegios y capacitaciones para la sociedad civil, el sector judicial y la fuerza pública, entre otras. Estas labores, además, están dirigidas a generar confianza en las comunidades para acceder a casos y se complementan con la coordinación de las instituciones competentes.

La Unidad tiene la tarea de posicionar local y nacionalmente el reconocimiento de la desaparición de personas y la búsqueda como una labor que convoca a toda la sociedad. En este contexto, impulsó la firma de 8 Pactos Regionales<sup>135</sup> que son la expresión de la voluntad política local, nacional e internacional en torno al tema, instando por una respuesta institucional coordinada, y reafirmando la importancia de la intervención de las organizaciones buscadoras, como un aporte a la garantía de la participación y a los derechos de verdad y reparación de las víctimas. La Misión acompaña estos espacios y promueve activamente la inclusión de la búsqueda en las agendas públicas locales y nacionales.

La sociedad en su conjunto y el Estado deben articular esfuerzos alrededor de la búsqueda de PDD, garantizar mecanismos de información, agilizar respuestas que alivien la incertidumbre de las personas buscadoras y propender por el cese de la desaparición en el marco de las garantías de no repetición, particularmente en un contexto impactado por la pandemia por COVID-19 y las movilizaciones sociales<sup>136</sup>, donde persisten los escenarios de riesgo contra liderazgos sociales. Para ello es necesario determinar cuántas personas están desaparecidas y en dónde están ubicadas.

## **8.2. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV)**

En el marco de la justicia transicional, conocer lo que sucedió, no sólo contribuye a la reparación de las víctimas, sino que aporta a forjar conciencia, a partir de la memoria, sobre la importancia de la convivencia y la no repetición, facilitando así, el proceso de reconciliación. En este contexto, la CEV en su tercer año se ha movilizado para escuchar a diferentes actores, de manera incluyente, propendiendo por la devolución a la sociedad colombiana de los hallazgos obtenidos, a través de la presentación del Informe Final<sup>137</sup>. La presentación de este Informe, enfrenta diversos retos como lograr tener relevancia para múltiples sectores y actores; no profundizar la polarización del país, y, por el

---

134. En Magdalena Medio Caldense, Centro- Oriente del Meta, Morrosquillo y Pacífico Vallecaucano.

135. Con corte al 3 de junio del 2021: Meta, Magdalena, Antioquia, Puerto Berrio, Bogotá-Cundinamarca, Caquetá, Buenaventura-Valle del Cauca, Norte de Santander.

136. Durante las movilizaciones sociales del primer semestre del año 2021, la desaparición de personas fue evidenciada, lo cual suscitó la solicitud de acciones hacia esta entidad. Aunque la posibilidad de trabajar sobre estos nuevos casos no está abierta, ya que cubre hechos hasta la firma del Acuerdo Final, la UBPD ha impulsado un papel activo en el llamamiento de la sociedad para que no se repitan las desapariciones.

137. El informe está acompañado por la transmedia y la Red de Aliados. Tiene el propósito de dar a conocer lo ocurrido en el marco del conflicto, propiciando reflexiones e identificando tanto factores de persistencia de este, como condiciones que deben conducir hacia transformaciones sociales que permitan transitar hacia la paz.

contrario, adherir voluntades para su comprensión y apropiación; llegar a todo el territorio nacional; ser parte activa de la historia y construcción colectiva del país, de la dignificación y reconocimiento de las víctimas como sujetos políticos; y contribuir a consolidar el diálogo social como una herramienta central en la construcción de paz.

Adicionalmente, las recomendaciones presentadas por la CEV en el Informe Final deberán tener una amplia difusión en la población colombiana para así aportar al seguimiento de su implementación y a la incorporación en la agenda pública que dé cuenta de la efectiva transformación institucional, cultural, política y social que se busca en la Justicia Transicional.

Entre los avances de la CEV está el acercamiento y la escucha de sectores de la sociedad colombiana como el empresarial quienes no siempre se definen como actores fundamentales para narrar lo ocurrido y contribuir a la no repetición. Durante el periodo de desarrollo del mandato, la Comisión ha realizado un total de 13.449 entrevistas y escuchado a 24.887 personas, en diferentes ejercicios individuales y colectivos en todo el país<sup>138</sup> y en el extranjero; y ha promovido más de 30 actos de reconocimiento de responsabilidad (públicos y privados)<sup>139</sup>.

La CEV realizó acciones territoriales y nacionales que contribuyen a superar la normalización de la violencia y la indiferencia generalizada, a través de diversos espacios de escucha en Meta, Nariño, Cauca y Guaviare; actos de reconocimiento en el Cauca y Valle del Cauca; y diálogos para la no repetición con la presencia de víctimas, responsables y testigos de todos los sectores.

La SG/OEA renueva el compromiso por la paz a través de la construcción de la verdad, reconoce el aporte fundamental de la CEV a través de El Legado, por esta razón, apoyará la apropiación y seguimiento al Informe Final y sus recomendaciones, y continuará respaldando el derecho de las víctimas para ser escuchadas por parte de la entidad, acceso que se vio limitado en el marco de la emergencia sanitaria, por lo que saluda la extensión de su mandato hasta el 27 de agosto de 2022<sup>140</sup>. Finalmente, a las instituciones del Estado se alienta a apoyar al SIVJRN a través de la Comisión y su Legado, ya que la sostenibilidad de la propuesta en su concepto de apropiación requiere de un esfuerzo colectivo para conocer la verdad como una condición hacia la transformación.

### **8.3. Jurisdicción Especial Para La Paz (JEP)**

La JEP, con el fin de garantizar una participación efectiva de las víctimas y dadas las dificultades ocasionadas por la emergencia sanitaria, decidió prorrogar de forma definitiva el plazo para la presentación de informes por parte de organizaciones de víctimas, étnicas y de derechos humanos hasta el 21 de marzo de 2022. Con esta decisión se espera incentivar la participación en los macrocasos que han sido priorizados, especialmente en aquellos que cuentan con una baja acreditación a la fecha, como sucede con el Caso No. 07: “Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado”.

---

138. Como ejemplo, la CEV – Guaviare ha impulsado diálogos para la no repetición en La Trocha Ganadera, y ha desarrollado acciones audiovisuales para sensibilizar sobre los eventos ocurridos en el marco del conflicto armado. Desde el territorio, se han recopilado más de 600 testimonios.

139. Fecha de corte al 20 de agosto del 2021.

140. El 1 de octubre de 2021, la Corte Constitucional, de manera unánime, tomó la decisión de prolongar el mandato de la CEV por 9 meses más: siete meses para el Informe Final y la consolidación del Legado, y dos meses adicionales para la socialización del Informe al país.

Como medida, la jurisdicción dispuso implementar un plan que identifique a aquellas organizaciones que, a pesar de tener la voluntad para participar en la realización de estos informes, no lo han podido hacer. Con esto, se buscaría orientar y fortalecer las capacidades de las comunidades a la hora de presentar sus informes.

Por otra parte, se espera que la entrega de nuevos hechos y su contrastación con los informes remitidos por organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones del Estado, conlleve a la apertura de más macrocasos y de un proceso enfocado exclusivamente en violencia sexual y de género, en donde se analice el uso de la violencia sexual como práctica recurrente en el conflicto armado y en muchos casos como estrategia para castigar, aterrorizar o destruir a la población civil.

Para apoyar a las comunidades de víctimas, étnicas y de derechos humanos en la presentación de los informes, la MAPP/OEA ha venido acompañando alrededor de 17 iniciativas para la construcción de estos, en Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Caquetá, Chocó, Córdoba, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. Tal es el caso de las Mujeres del Plantón quienes el 8 de julio presentaron su caso ante la Sala de Reconocimiento de la JEP. De igual manera, con el apoyo del Gobierno de Alemania, se dio inicio al proyecto “Comunidades camino a la justicia”, que brinda apoyo técnico y logístico en el proceso de construcción y presentación de 8 informes ante la JEP, por parte de comunidades indígenas, organizaciones de víctimas y organizaciones de mujeres.

A pesar de las medidas dispuestas, persisten retos relacionados con los procesos organizativos que implica la construcción de informes, los cuales requieren de un apoyo económico significativo. Además, las condiciones de seguridad desincentivan la participación de las víctimas en el proceso, especialmente en regiones donde los grupos armados residuales o disidentes de las FARC-EP han expandido su presencia y ven en la construcción de informes una amenaza para su accionar criminal, tal como ocurre en Chocó, Cauca, y Meta, así como en las regiones del Pacífico nariñense y Catatumbo.

Respecto al Caso 001 “Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP” la Sala de Reconocimiento expidió del Auto 19 de 2021, con el cual se establece la responsabilidad penal de los y las integrantes del Secretariado de la antigua guerrilla de las FARC-EP, como autores mediatos de crímenes de guerra y de lesa humanidad, así como su responsabilidad de mando por omitir el control en la comisión de delitos por sus subalternos. Con esta providencia, la Sala ofrece la oportunidad a los comparecientes de aceptar responsabilidad de los hechos atribuidos y a las víctimas de aportar pruebas respecto al caso.

En el marco de la centralidad de las víctimas, es importante intensificar estrategias que favorezcan su participación en escenarios judiciales, a través de la implementación de más salas espejos<sup>141</sup> en versiones y otras diligencias, particularmente en las audiencias de reconocimiento. Por otro lado, frente a la construcción de sentencias será necesario un proceso de alistamiento y acercamiento de la Sección de Reconocimiento a las víctimas y a las comunidades, esto con el fin de evitar múltiples interpretaciones de lo que serán las sanciones propias.

En mayo la JEP lanzó el protocolo para el relacionamiento con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales, el cual se constituye como el primer instrumento del Estado colombiano, jurídicamente vinculante, que plantea escenarios de diálogo intercultural y coordinación interjusticias

---

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

con estos pueblos. Igualmente, la Unidad de Investigación y Acusación fortaleció el enfoque diferencial étnico a través de la articulación interjurisdiccional con los pueblos Wounan, Wayuu, Palenquero y Afro para la construcción de un manual de investigación judicial con pertinencia étnica y componentes de coordinación. No obstante, es importante que la Jurisdicción considere la apertura de un macrocaso que indague sobre las afectaciones a pueblos étnicos, en el marco del conflicto armado.

## 9. JUSTICIA Y PAZ

Desde su llegada a Colombia, la MAPP/OEA ha acompañado y monitoreado la implementación de distintos mecanismos de justicia transicional que buscan dar garantía a los derechos de las víctimas en el marco de la consecución de la paz. A la fecha, la implementación de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) continúa siendo un componente relevante y a la vez un antecedente para lograr la consolidación de un marco integral de justicia transicional, que busque construir memoria y verdad, obtener justicia y reparación, y garantizar la participación y la no repetición.

A 16 años de la expedición de la Ley de Justicia y Paz, se observa que el apoyo institucional al proceso ha decrecido, aun cuando en el marco de este permanece la expectativa de aproximadamente 400.000 víctimas por respuesta judicial y una importante cantidad de postulados con voluntad para reintegrarse a la sociedad.

La Ley 1592 de 2012,<sup>142</sup> dentro de sus medidas dispuso la priorización de casos y la identificación de patrones macrocriminales para la investigación y judicialización, con lo cual se esperaba mayor efectividad en el esclarecimiento de los hechos ocurridos. El Ministerio de Justicia y del Derecho junto con entidades como la FGN y el Consejo Superior de la Judicatura han realizado importantes esfuerzos para fortalecer la capacidad de jueces y fiscales con el propósito de descongestionar los procesos de justicia y paz. A pesar de ello, los tribunales de conocimiento y las magistraturas con función de control de garantías, así como la judicatura de ejecución de penas, hoy se encuentran abarrotadas de expedientes, sin la suficiente capacidad para responder, pues cada despacho cuenta con solo dos profesionales.

Existe una obligatoriedad de coordinación interinstitucional<sup>143</sup> que facilita la amplia participación de las víctimas en versiones libres y audiencias judiciales, entre ellas el incidente de reparación integral<sup>144</sup> que, aunque constituye el momento cúlmine de participación, en la práctica cuenta con muy poco acceso de las víctimas y no responde al objetivo para el cual fue creado. Además, los continuos cambios de fiscales a otras direcciones de la Fiscalía están ralentizando el proceso judicial, las versiones son repetitivas temáticamente, y en muchos casos, las diligencias de cotejo investigativo son duplicadas.

---

142. Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones.

143. Decreto 3391 de 2006

144. Parte del proceso penal que se realiza, a solicitud de la víctima, de manera posterior a la audiencia de juicio oral en donde la FGN o PGN solicitan la reparación de los daños causados a la víctima de un delito.

Bajo este panorama, el proceso judicial especial de Justicia y Paz demoraría aproximadamente 32 años más<sup>145</sup>, hasta que se dé la última audiencia de verificación de cumplimiento del fallo. No constituye una alternativa viable considerar a la justicia ordinaria como posible solución a esta problemática, debido al riesgo de impunidad y lo que implicaría la curva de aprendizaje en temas de crímenes internacionales. Toda dilación genera una vulneración al debido proceso y afecta directamente a las víctimas y a los postulados; mientras las víctimas no ven satisfechas sus expectativas frente al proceso de reparación integral, los postulados se ven anclados en procesos judiciales que han impactado negativamente su vida hacia la reintegración<sup>146</sup>.

Esta situación se suma al difícil contexto de seguridad que viven los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia. Según cifras institucionales, más de 4.600 fueron asesinados<sup>147</sup> por causas violentas desde el año 2004 y en algunos casos hay indicios de que dichos hechos tuvieron relación con las versiones libres, tal es el caso de Danilo José Hernández “El Indio”, quien fue asesinado en mayo de 2021 en Valledupar, Cesar. La SG/OEA a través de la MAPP/OEA está contribuyendo en la generación de espacios regionales para mitigar los riesgos procesales y físicos, y de forma simultánea fortalecer la centralidad de las víctimas.

## **10. RECOMENDACIONES**

### **10.1 Al Ministerio de Defensa Nacional**

*10.1.1.* Continuar la ejecución de acciones para evitar el surgimiento, reconfiguración, reagrupamiento, expansión y consolidación territorial de los GAI, con el fin de mitigar los impactos de su accionar en la población civil, con especial observancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que contribuya a garantizar condiciones de seguridad y a fortalecer la construcción de paz en los territorios.

*10.1.2.* Garantizar la seguridad en los territorios no microfocalizados y la estabilidad de los que ya cuentan con microfocalización, robusteciendo la presencia estatal, que asegure los retornos efectivos, la confianza comunitaria y la sostenibilidad de la política de restitución de tierras y territorios.

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

Continuar con las acciones para generar sostenibilidad en la Educación en el Riesgo de Minas, principalmente en lugares receptores de población desplazada o disputa entre GAI, con el fin de incrementar la adopción de comportamientos seguros en las comunidades considerando el enfoque de género, etario y étnico.

---

145. Cálculo realizado por la MAPP/OEA en base a la carga horaria (12 horarios por funcionario), número de casos por resolver, número de juzgados y el tiempo promedio de audiencias judiciales.

146. Existen evidencias de muchos postulados hoy en libertad que han pasado más días en diligencias judiciales que en el goce efectivo de dicha libertad, hecho que impide la posibilidad de incorporarse a la formalidad laboral de manera efectiva.

147. Ministerio de Justicia y del Derecho. Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional. Disponible en: <https://sej.minjusticia.gov.co/JusticiaTransicional/Paginas/SIIJT.aspx>

### **10.3 Al Ministerio del Interior**

*10.3.1.* Fortalecer las Mesas de Seguridad Comunal con implementación de planes de acción y seguimiento, para que sean espacios de diálogo y concertación entre los liderazgos comunales y la institucionalidad en materia de seguridad.

*10.3.2.* Avanzar en la expedición del decreto reglamentario para las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz, que garantice un proceso electoral transparente, amplio e incluyente.

*10.3.3.* En articulación con la Consejería Presidencial para la Juventud y con el apoyo del ICBF fortalecer las capacidades ciudadanas y políticas de jóvenes para garantizar su plena participación en el proceso electoral de los Consejos Territoriales de Juventud, acompañando las diversas candidaturas, con un enfoque particular de género y preparando al electorado en los distintos territorios, haciendo énfasis en las regiones rurales.

### **10.4 Al Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Defensa**

Avanzar en la consolidación de mecanismos de protección que ayuden a contrarrestar los escenarios de riesgo contra las autoridades indígenas y sus comunidades, a través de la protocolización del Decreto de Protección Colectiva para pueblos indígenas que se ha venido trabajando en conjunto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, realizar, con el apoyo de la Delegada para Asuntos Étnicos de la Defensoría del Pueblo, un acompañamiento continuo a las autoridades indígenas con el objeto de proteger las instituciones y procesos propios.

### **10.5 Al Ministerio de Justicia y del Derecho**

Potencializar el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz con el fin de buscar una solución integral para dar celeridad procesal, así como garantía jurídica y física de las partes involucradas.

### **10.6 Al Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación**

Evaluar por territorio la pertinencia de implementar los servicios judiciales principalmente de manera virtual, teniendo en cuenta la capacidad eléctrica y de telecomunicaciones con las que cuente el municipio. De lo contrario, continuar y fortalecer la prestación de los servicios de justicia de manera presencial, especialmente en Fiscalías y Juzgados. Asimismo, avanzar en la atención y respuesta judicial de violencia intrafamiliar y de género, que permita mejorar la percepción de impunidad y generar mejores canales de confianza con la población víctima.

### **10.7 Al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación**

Robustecer la articulación interinstitucional para el fortalecimiento de la justicia a nivel local, con el fin de lograr mayores avances en la implementación de los Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII).

### **10.8 A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación**

Considerar la instalación de más “casas de paso” para albergar a PPR y sus familiares que se encuentran en situaciones de riesgo inminente de seguridad y continuar con la estrategia de extracciones por vía aérea apoyada por la Fuerza Pública.

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

Fortalecer la estrategia Súmate por Mí – Entornos de protección para la niñez y adolescencia, a través de: i) la coordinación con las autoridades étnicas para la prevención y protección de los NNA indígenas y afrodescendientes; ii) la creación de plataformas y programas de juventud que incrementen su participación en las decisiones que se toman en materia de prevención y protección; y iii) la generación de confianza en la institucionalidad para denunciar los casos de vinculación de NNA y jóvenes.

### **10.10 A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, al Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación**

Redoblar esfuerzos para avanzar integralmente en: i) el PIG-Mujeres<sup>148</sup>; ii) la Política de Desmantelamiento con enfoque de género en el marco de la CNGS; iii) las Garantías Integrales para el Ejercicio de la Política con enfoque de género en el marco del SISEP; y iv) el diseño e implementación de los indicadores de género del PMI, especialmente, los relacionados con las garantías de seguridad y no repetición. Lo anterior, con el fin de mitigar y contrarrestar los impactos diferenciales y desproporcionados del conflicto armado sobre la vida de las mujeres, niñas y adolescentes.

### **10.11 A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer**

Brindar mayores garantías para el ejercicio de la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI mediante el diseño e implementación de una arquitectura operativa y política territorializada que vincule a las autoridades departamentales y municipales frente a la gobernanza de género y paz, viabilizando así el plan de acción de la Instancia y su representación a nivel local. Además, aplicar el principio de igualdad para que este mecanismo tenga las garantías que le han sido otorgadas a otros esquemas de participación de víctimas y/o de sociedad civil en torno a la construcción de paz.

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

*10.12.1.* En articulación con el Ministerio Público y el Ministerio del Interior, promover y fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades rurales, la participación ciudadana y la veeduría PDET, especialmente con los delegados de Grupos Motor y los Mecanismos Especiales de Consulta, así como otros liderazgos sociales activos y responsables de la gobernanza de sus territorios. Lo anterior permitirá encausar las reivindicaciones de participación alrededor de la implementación de los PDET, reforzar el posicionamiento de las iniciativas en la política local, la apropiación, gestión y control social

---

148. En Putumayo, Chocó, Cauca, Antioquia y Norte de Santander

de los recursos, así como la sostenibilidad de los proyectos que materializan la transformación estructural y el cierre de brechas de la ruralidad colombiana.

*10.12.2.* Desde la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, implementar modelos de sustitución voluntaria con enfoque diferencial étnico y territorial en áreas no priorizadas para el PNIS o donde la erradicación forzosa ha encontrado obstáculos para su implementación, con el objetivo de reducir la amenaza de expansión de los cultivos de coca, al interior de áreas ambientalmente protegidas como parques nacionales naturales, zonas de reserva forestal, resguardos indígenas y territorios de comunidades negras.

### **10.13 Al Consejo Superior de la Judicatura**

Asignar mayores recursos financieros y humanos para fortalecer la capacidad de los despachos de Justicia y Paz, con el fin de impulsar y acelerar la investigación y judicialización.

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

Abrir una línea especial para la investigación de amenazas y ataques a autoridades indígenas, toda vez que estos casos parecen cumplir patrones específicos distintos a los de afectaciones correspondientes a otros grupos poblacionales. Puede ser de utilidad el estudio de los supuestos fácticos y factores criminógenos señalados en el presente informe para el desarrollo de las mencionadas investigaciones.

### **10.15 A la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación**

*10.15.1.* Continuar impulsando los procesos de investigación y judicialización en el marco de la protesta social, garantizando la no estigmatización de los participantes en esta y el debido proceso en la sanción penal de las personas capturadas durante los hechos violentos ocurridos.

*10.15.2.* Intensificar la investigación, judicialización y oportuna sanción de: i) homicidios contra servidores públicos y ciudadanía; ii) casos de violencia sexual como los presentados en las ciudades de Popayán y Bogotá; iii) agresiones por parte de civiles armados en contra de manifestantes e indígenas realizadas en el sur de la ciudad de Cali; iv) amenazas en contra de 30 liderazgos sociales, vocerías del paro y funcionarios y funcionarias públicas; v) ataques violentos contra Comisiones Humanitarias; vi) los culpables de la retención y agresión que sufrieron 8 integrantes de la Policía Nacional en Palmira; vii) destrucción del Palacio de Justicia de Tuluá; y, viii) daños ocasionados a los comerciantes por los saqueos y la destrucción de sus negocios.

### **10.16 Al Ministerio de Relaciones Exteriores**

Continuar el fortalecimiento y articulación de las acciones dirigidas a la atención de población migrante, especialmente a mujeres, NNA y comunidades indígenas binacionales quienes se encuentran en estado de vulnerabilidad, y propender por su integración económica y social. Así mismo, mantener los planes de contingencia con países vecinos y espacios de interlocución en la región para atender crisis humanitarias de migrantes.

### **10.17 A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)**

*10.17.1.* Consultar con instituciones, organizaciones de la sociedad civil, y otras agencias, la posibilidad de apoyar económica y técnicamente en el proceso de construcción y presentación de informes por parte de aquellas organizaciones que han tenido dificultades para hacerlo. Asimismo, garantizar su participación, teniendo en cuenta los riesgos existentes en territorios con alta influencia de GAI.

*10.17.2.* A la Sala de Reconocimiento de la JEP, estudiar la posibilidad de dar apertura a un nuevo macrocaso enfocado específicamente en hechos de violencia sexual y de género, así como otro que indague sobre las vulneraciones a pueblos étnicos cometidos en el marco conflicto armado.

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

Reforzar las estrategias de sensibilización, especialmente con población excombatiente, para que se fortalezca su contribución en la localización de personas dadas por desaparecidas.

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

*10.19.1.* Realizar un trabajo previo con la red de aliados<sup>149</sup> y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas para dar a conocer el objetivo, contenido y alcance del Informe Final con el fin de considerar su uso en espacios estratégicos y sirva como guía y herramienta para la no repetición.

*10.19.2.* Llevar a cabo acciones que contribuyan a la apropiación del Informe Final y su legado por parte de la UBPD y la JEP, para el avance en la garantía integral de los derechos de las víctimas.

---

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

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

ACIN - Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca  
AETCR - Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación  
AGC – Autodefensas Gaitanistas de Colombia  
AICMA - Acción Integral Contra Minas Antipersonal  
ART - Agencia de Renovación del Territorio  
CEDISCO - Centro de Diálogo Social y Convivencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz  
CEP – Cuerpo Élite Policial  
CEV - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición  
CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
CIPRAT - Comisión Interinstitucional para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas  
CIPRUNNA - Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes  
CNGS - Comisión Nacional de Garantías de Seguridad  
CSIVI -Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación  
DSCI - Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos  
ELN - Ejército de Liberación Nacional  
EPL - Ejército Popular de Liberación  
ERM - Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal  
ETPMV - Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos  
FARC - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia  
FARC-EP - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo  
FGN - Fiscalía General de la Nación  
FOS - Frente Oliver Sinisterra  
GAI – Grupos Armados Ilegales  
GM – Grupos Motor  
HRU – Hoja de Ruta Única  
ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
JAC - Juntas de Acción Comunal  
JEI - Jurisdicción Especial Indígena  
JEP - Jurisdicción Especial para la Paz  
MAP - Minas Antipersonal  
MAPP/OEA - Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos  
MEC- Mecanismos Especiales de Consulta  
MSE - Munición sin explosionar  
NNA - Niños, niñas y adolescentes  
OAC - Organismos de Acción Comunal  
OACP - Oficina del Alto Comisionado para la Paz  
OCAD-Paz -Órgano Colegiado de Administración y Decisión  
PDD – Personas Dadas por Desaparecidas  
PDET - Programas de desarrollo con Enfoque Territorial  
PECIG - Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato  
PGN – Procuraduría General de la Nación  
PIG-Mujeres - Programa Integral de Garantías a Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos  
PISDA - Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo  
PMU – Puesto de Mando Unificado

PNIS - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos  
PPR - Personas en Proceso de Reincorporación  
PNN - Parques Nacionales Naturales  
PRI - Planes de Respuesta Inmediata  
REDPHANA - Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense  
SISEP - Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política  
SIVJRNR - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición  
SAT - Sistema de Alertas  
SIEDCO - Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la  
Policía Nacional  
TE - Trampas Explosivas  
UBPD - Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas  
UNIPA - Unidad Indígena del Pueblo Awá  
VGB - Violencias Basadas en Género  
ZEII- Zona Estratégica de Intervención Integral