

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

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

La información relacionada corresponde a los hallazgos obtenidos entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2022<sup>2</sup>, período durante el cual se llevaron a cabo un total de 1.121 misiones en terreno, desarrolladas en 585 centros poblados pertenecientes a 190 municipios de 24 departamentos del país. Estos centros poblados incluyeron cabeceras municipales, corregimientos, veredas, resguardos indígenas y consejos comunitarios. En este período se recorrieron un total de 124.293 kilómetros por vía terrestre y 5.642 kilómetros por vía fluvial.

La implementación del mandato de la MAPP/OEA puede llevarse a cabo gracias a la confianza y apoyo constante de la comunidad internacional que reconoce a la Misión como un actor relevante en la construcción de paz en Colombia. La Secretaría General de la OEA Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) agradece a los Estados miembros y observadores, especialmente a los que integran el Fondo Canasta —Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia— quienes con su apoyo político y financiero hacen posible el funcionamiento de la Misión. Asimismo, a Noruega y Suiza cuyas contribuciones fortalecen el trabajo de la Misión en ejes fundamentales como la participación y el diálogo e invitamos a más países a unirse a este apoyo, pues un mayor fortalecimiento de la misión permitirá el cumplimiento total de su mandato, que incluye los nuevos compromisos en el marco de las iniciativas de diálogo con diversos grupos armados ilegales (GAI). Por último, agradecemos a los gobiernos de Alemania y Suiza por la asignación de profesionales bajo la modalidad de personal asociado (secondments)<sup>3</sup>.

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

Los esfuerzos por alcanzar la Paz Total en Colombia constituyen un aporte fundamental para que las Américas sean una zona de paz. La SG/OEA celebra que el gobierno colombiano haya establecido la búsqueda de la paz como política de Estado, prioritaria y transversal en todos los asuntos del país, de manera que vincula a los gobiernos siguientes en su continuidad respecto de los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar<sup>4</sup>.

La política de Paz Total fue respaldada durante la 52ª sesión ordinaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Lima, Perú, en octubre de 2022, a través de la declaración ‘Respaldo a la Paz Total en Colombia’. Esta declaración, reconoce los esfuerzos y la visión del Gobierno nacional en la construcción de la paz. A su vez, fortalece el compromiso de los Estados miembros de la OEA con la paz, la seguridad y la cooperación como mecanismos para enfrentar las amenazas que afectan a la región.

Tanto en la declaración como en el discurso de la viceministra de Asuntos Multilaterales de Colombia durante esta Asamblea General, se ha reconocido la experiencia, el despliegue territorial y las capacidades desarrolladas en más de 19 años de trabajo ininterrumpido por parte de la

---

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

<sup>2</sup> El presente Informe prioriza los hallazgos observados entre el 7 de agosto y el 31 de diciembre de 2022; que corresponde a la gestión del actual gobierno, en cabeza del presidente Gustavo Petro.

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

<sup>4</sup> Todos los esfuerzos en materia de paz en Colombia se concentran en lo que se ha denominado política de Paz Total, cuyo principal marco jurídico es la Ley 2272 de 2022, la cual fue aprobada por el Congreso de la República el 3 de noviembre y sancionada por el presidente de la República el 4 de noviembre de 2022. Entre otras, esta política busca, por un lado, insistir en la salida negociada del conflicto con algunos GAI de carácter político y, por el otro, explorar fórmulas para el tránsito a la legalidad de miembros de GAI de carácter criminal

MAPP/OEA. De este modo, una vez más ha quedado en evidencia la utilidad y valoración positiva hacia la labor de la Misión.

La SG/OEA saluda la reanudación de la Mesa de Diálogo con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la expedición de decretos por parte del Gobierno nacional que fijan Ceses al Fuego Bilaterales y Temporales de carácter Nacional (CFBTN) con cuatro Grupos Armados Ilegales (GAI)<sup>5</sup>, por una vigencia de seis meses, prorrogables, y cuyas reglas y procedimientos serán concertadas a través de protocolos entre las partes. Cada uno de estos ceses serán objeto de seguimiento de un Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación (MVMV). La MAPP/OEA ha sido invitada a formar parte de estos Mecanismos en el componente internacional, invitación que de manera formal y decidida la Misión ha aceptado, poniendo a disposición de las partes todas sus capacidades y experiencia acumulada en casi dos décadas.

Asimismo, la SG/OEA resalta la importancia de los acuerdos parciales alcanzados entre las partes (ELN y Gobierno nacional) durante el primer ciclo de conversaciones, siendo el componente de “alivios humanitarios” para la subregión del San Juan en Chocó y la cuenca del río Calima en Valle del Cauca, uno de los aspectos más relevantes, pues las partes reconocieron la grave situación humanitaria de estas regiones producto de la confrontación armada y acordaron realizar un diagnóstico participativo para identificar posibles alivios humanitarios para las comunidades que habitan estos territorios.

De igual manera, destaca la ampliación de potenciales acuerdos y conversaciones con otros GAI<sup>6</sup>, la inclusión del enfoque de paz urbana y los escenarios de Diálogos Regionales Vinculantes (DRV) para construir el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Todos estos avances y desafíos enunciados adentran a Colombia en un período en el que es preciso priorizar formas que privilegien el diálogo social y político en el abordaje de los conflictos.

Por otro lado, la SG/OEA es consciente que estas iniciativas no están exentas de riesgos, particularmente por la persistencia del accionar de los GAI. El monitoreo realizado por la Misión, entre agosto y septiembre da cuenta de que las confrontaciones entre distintos GAI y las afectaciones contra comunidades disminuyeron en los departamentos de Arauca, Bolívar, Cauca, Chocó y Putumayo. Esto podría interpretarse como respuesta positiva a la propuesta realizada por el Gobierno nacional a todos los grupos de participar de escenarios de acercamientos y diálogos de paz.

No obstante, en los meses siguientes se reactivaron los enfrentamientos, incluyendo declaratorias de paros armados y acciones como el control social y la imposición de justicia de facto. Estas acciones configuran indudablemente un escenario de riesgo para la vida, la libertad, la integridad personal y la seguridad de las comunidades, liderazgos sociales y autoridades étnico-territoriales, firmantes de paz, así como a funcionarios y funcionarias estatales.

La SG/OEA alerta sobre la utilización de minas antipersonal (MAP), municiones usadas sin explotar (MUSE) y trampas explosivas (TE) como recurso de guerra por parte de los GAI, que impiden el retorno de personas en situación de desplazamiento forzado y que, en escenarios de confinamiento, refuerzan los obstáculos de las comunidades para acceder plenamente a sus derechos, a medios de subsistencia y al relacionamiento social.

De igual manera, en las zonas donde el monitoreo de la MAPP/OEA identificó la reactivación de hostilidades por parte de GAI contra la población, se constató el aumento de la violencia contra niños, niñas y adolescentes (NNA) mediante el reclutamiento forzado y las agresiones sexuales ejercidas por estos grupos, tanto en el ámbito rural como urbano. Particularmente, se observaron casos de reclutamiento forzado de NNA pertenecientes a comunidades étnicas por parte de GAI en Buenaventura, Valle del Cauca.

La persistencia de la violencia vinculada al actuar de los GAI sigue siendo uno de los mayores desafíos en materia de seguridad para el país, al tiempo que representa el principal factor de afectación

---

<sup>5</sup> Decreto No. 2656 de 2022 (Estado Mayor Central FARC-EP), Decreto No 2658 de 2022 (Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Decreto No. 2659 de 2022 (Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN)) y Decreto No. 2660 de 2022 (Segunda Marquetalia FARC-EP).

<sup>6</sup> Según información de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), existe compromiso con la paz urbana por parte de grupos armados ilegales con presencia en Buenaventura, Medellín y Quibdó. La intención de la institucionalidad es continuar avanzando mediante el establecimiento de espacios de diálogo socio-jurídico que permitan el tránsito de estos GAI a la legalidad.

para la población. La SG/OEA hace un llamado a todos los GAI a sumarse al llamado a la Paz Total que hace el Gobierno nacional y a suspender de manera inmediata acciones violentas contra la población, con el fin de respetar y garantizar su vida y sus derechos fundamentales.

Asimismo, la SG/OEA reconoce la urgencia de la puesta en marcha de una estrategia de paz que busque solucionar las dinámicas de violencia en todo el país. Tanto en las zonas urbanas como rurales se requiere emprender un examen riguroso de la política de lucha contra las drogas que conlleve a un ajuste de esta, teniendo en cuenta que la narcoactividad sigue siendo un factor central en la dinamización de la violencia. Adicionalmente, avanzar de manera articulada con una estrategia de seguridad integral en los territorios, como elementos indispensables para generar condiciones que posibiliten la consecución de la Paz Total.

Aunque existen dificultades, la SG/OEA reconoce los esfuerzos del Gobierno nacional en la protección de liderazgos sociales y representantes de comunidades, mediante la implementación de un Plan de Emergencia para la Protección de Líderes y Lideresas Sociales, Personas Defensoras de Derechos Humanos y Firmantes de Paz, y en este marco la activación de los Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMUV)<sup>7</sup> que involucra a sectores de la sociedad civil y a autoridades del orden regional. Sin embargo, para maximizar su eficacia se recomienda clarificar su alcance y naturaleza frente a otros espacios interinstitucionales, aumentando la apropiación y ejecución de las medidas acordadas en esta instancia por parte de entidades territoriales.

La SG/OEA destaca los avances del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) como, por ejemplo, la entrega y difusión del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), entidad que terminó su mandato el pasado mes de agosto de 2022. De la misma manera, reconoce la disposición y el compromiso del Gobierno nacional de acoger progresivamente las recomendaciones del Informe y, dado su valor, alienta a todos los sectores del país a apropiarse de este legado, bajo la premisa que la verdad es una construcción colectiva y continua en el camino hacia la paz. Camino que en este período también se ha fortalecido con la expedición de las primeras resoluciones de conclusiones en dos macro casos<sup>8</sup> por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), hechos que para la SG/OEA constituyen avances firmes en la lucha contra la impunidad y en la garantía de los derechos de las víctimas.

Los recientes resultados de la justicia transicional, entre otras razones, son un estímulo para continuar con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final de Paz), afianzando los alcances obtenidos y aprovechando los aprendizajes de las experiencias, así como de las capacidades instaladas en estos seis años de la firma del Acuerdo. En ese sentido, se recibe con beneplácito el impulso a importantes espacios interinstitucionales, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI), así como importantes acciones en torno a la Reforma Rural Integral (RRI), tal como el acuerdo para la compra de tierras, que ha sido integrado en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo radicado en el Congreso.

Sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la SG/OEA espera que se continúe de manera integral y simultánea con otras políticas públicas, como la creación y puesta en marcha de la jurisdicción agraria, el catastro multipropósito, la política pública de víctimas, la garantía de participación de las comunidades campesinas y étnicas, especialmente en la formalización masiva de la propiedad rural y la zonificación ambiental participativa.

La SG/OEA espera que la configuración del llamado “Sector Paz” afiance los avances alcanzados, reconozca las experiencias y las capacidades instaladas durante los últimos años y dinamice la coordinación, articulación y armonización de esfuerzos de todas las instituciones del Estado para abordar los ajustes que conlleva la actual apuesta de Paz Total. Esta coordinación debería darse sobre la base de lo construido, con el objetivo de impactar positivamente en los territorios en el corto plazo.

---

<sup>7</sup> Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMUV) son mecanismo con el que se busca proteger a la población civil y a la comunidad, especialmente a líderes sociales, defensores de derechos humanos y a firmantes del Acuerdo de Paz.

<sup>8</sup> Macro caso 01 sobre toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP y el macro caso 03 sobre asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.

Colombia está ante la oportunidad de seguir dando pasos firmes a la construcción de paz completa, reto que necesita y merece el respaldo de las Américas y de la comunidad internacional en su conjunto. Por ello, la SG/OEA asume la tarea ineludible de seguir apoyando las iniciativas de paz que Colombia emprenda y se compromete a persistir como herramienta útil para la paz y como punto de apoyo y de articulación, destacando los logros y los avances, visibilizando los desafíos, alertando amenazas y compartiendo respetuosas recomendaciones. Todo esto, comprendiendo con solidaridad el carácter desafiante que conlleva la construcción de la Paz Completa en Colombia.

## 2. CONDICIONES DE SEGURIDAD

Entre agosto y septiembre, las confrontaciones entre los GAI<sup>9</sup> disminuyeron en departamentos como Arauca, Bolívar, Cauca, Chocó y Putumayo, debido a la intención de algunos de estos grupos de sumarse a la política de Paz Total. Esa dinámica fue interrumpida, entre octubre y noviembre, por la reanudación o intensificación de algunas disputas. En diciembre, los anuncios de ceses al fuego unilaterales por parte de algunos GAI<sup>10</sup> significaron, en ocasiones, una reducción temporal en las dinámicas de enfrentamientos directos, mientras que, en otros casos, estos se mantuvieron junto al desarrollo de otro tipo de acciones, como el control de algunos territorios y sus poblaciones.

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

Los distintos grupos pos FARC-EP<sup>11</sup> continúan aglutinándose alrededor de dos macroestructuras denominadas Estado Mayor Central<sup>12</sup> FARC-EP, bajo el mando de alias “Iván Mordisco” y la Segunda Marquetalia FARC-EP, comandada por alias “Iván Márquez”. Geográficamente, la influencia de la primera se extiende a departamentos como Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca. La segunda hace presencia en Cauca, Nariño y Putumayo. Los dos grupos se caracterizan por ser una sumatoria de diferentes estructuras armadas, con un relacionamiento violento entre ellos, tal como ocurre en Putumayo<sup>13</sup> y la Costa Pacífica nariñense<sup>14</sup>.

En Cauca y Nariño se perciben alianzas entre las estructuras adheridas a la Segunda Marquetalia FARC-EP y el ELN. En Arauca y Cauca, el Estado Mayor Central FARC-EP mantiene un relacionamiento violento con el ELN; mientras que, en el Catatumbo en Norte de Santander no se registran enfrentamientos, aunque existen tensiones entre estos GAI en torno al control de algunos territorios rurales y de las rentas económicas que obtienen a través de cobros extorsivos.

La presencia y accionar del ELN se concentró, principalmente, en Arauca, Chocó y Norte de Santander, seguido de Antioquia, Bolívar y Cauca. Las disputas que este grupo sostiene con otros GAI se caracterizan porque su intensidad varía en el tiempo y porque se materializan, en algunos casos, por medio de enfrentamientos armados que generan confinamientos y desplazamientos forzados. En otros, a través de amenazas, homicidios y secuestros, que, en este último caso, afectó también a integrantes de la fuerza pública en los municipios de Saravena y Tame en Arauca, que culminaron con las respectivas liberaciones.

---

<sup>9</sup> En el presente informe se hace referencia a Grupos Armados Ilegales (GAI), como la categoría genérica en la que se incluyen los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) y a las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI), de acuerdo con las definiciones contempladas en la Ley 2272 de 2022. Adicionalmente, en atención a la mencionada Ley y a los decretos 2656, 2657, 2658, 2659 y 2660 de 2022 los grupos se referenciarán de la siguiente manera: Ejército de Liberación Nacional (ELN), Estado Mayor Central y Segunda Marquetalia FARC-EP, Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN).

<sup>10</sup> El ELN y algunas estructuras armadas que integran el Estado Mayor Central FARC-EP.

<sup>11</sup> En el presente informe, la Misión emplea el término Grupos pos FARC-EP para hacer referencia a GAI que existen con posterioridad a la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en noviembre del 2016 y que el gobierno ha denominado como: Estado Mayor Central FARC-EP (2656/2022) y Segunda Marquetalia FARC-EP (2660/2022). La Misión valora y reconoce los esfuerzos del Estado colombiano para caracterizar y definir a estos y otros GAI a través de la Ley 2272 de 2022 y los instrumentos e instancias que allí se contemplan.

<sup>12</sup> Denominación adoptada por el GAI y utilizada por el Gobierno nacional en pronunciamientos y documentos oficiales. Agruparía a aquellas facciones que en un primer momento siguieron los lineamientos de alias “Gentil Duarte” y posteriormente de “Iván Losada” o “Iván Mordisco”.

<sup>13</sup> Enfrentamientos sobre la margen del río Caquetá entre los Comandos de la Frontera – Ejército Bolivariano de la Segunda Marquetalia y el Frente 1 Carolina Ramírez, adscrito al Estado Mayor Central.

<sup>14</sup> Enfrentamientos en las regiones de Sanquianga y Telembí y en zona rural del municipio de Tumaco, entre el Frente Franco Benavides del Comando Coordinador de Occidente que a su vez integra el Estado Mayor Central, y estructuras que componen la Coordinadora Guerrillera del Pacífico de la Segunda Marquetalia.

Estas disputas se presentaron con el Estado Mayor Central FARC-EP en Cauca y Arauca, y con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en el Sur de Bolívar, el Bajo Cauca antioqueño, zonas rurales del Área Metropolitana de Cúcuta en Norte de Santander y las cuencas de los ríos San Juan en Chocó y Calima en Valle del Cauca.

El Frente de Guerra Occidental Omar Gómez del ELN anunció un paro armado indefinido a partir del 15 de diciembre de 2022<sup>15</sup>, argumentando el ingreso y desarrollo de acciones violentas de las AGC en algunas comunidades del río San Juan en Chocó. Además de los impactos que generó en términos de restricciones a la movilidad de la población, durante los últimos días de ese mes se presentaron enfrentamientos entre los dos GAI, los cuales se extendieron durante los primeros días de enero de 2023.

Por su parte, las AGC desarrollaron en julio un “plan pistola”<sup>16</sup> que se concentró en Antioquia, Bolívar, Chocó y Córdoba. Esta dinámica generó temor en algunos municipios de estos departamentos, dada la vulnerabilidad percibida por la población al ser una práctica que atenta contra la seguridad de las autoridades. Si bien en agosto este grupo anunció el cese de acciones ofensivas contra la fuerza pública, mejorando parcialmente las condiciones de seguridad, intensificó los enfrentamientos con el ELN en regiones como el Sur de Bolívar, Bajo Cauca antioqueño y las cuencas de los ríos San Juan en Chocó y Calima en Valle del Cauca.

En otras zonas de presencia regular de las AGC, como el Sur de Córdoba, las dinámicas no han variado significativamente. Su influencia continúa expresándose a través de acciones de control sobre la población y las economías legales e ilegales, por medio de la intervención en conflictos comunitarios y cobros extorsivos. Por su parte, tras disputas en el Magdalena con las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) redujeron su intensidad respecto al primer semestre de 2022, principalmente por la disminución de los enfrentamientos, sin embargo, las tensiones se mantuvieron y se materializaron por medio de amenazas y homicidios de personas señaladas de colaborar o pertenecer a uno u otro grupo.

En el marco de la política de Paz Total, los acercamientos realizados desde organizaciones de la sociedad civil, la Iglesia Católica y el Estado colombiano con Los Shotas y Los Espartanos, grupos que sostienen una disputa por el control de las economías ilegales en el casco urbano de Buenaventura, impactaron en la reducción de algunos índices de criminalidad en el distrito. Por ejemplo, de acuerdo con cifras de la Policía Nacional, entre el primer y segundo semestre de 2022, se presentó una disminución del 50%<sup>17</sup> en los homicidios. Aunque ello resulta significativo, la población y la institucionalidad advierten el aumento de amenazas, extorsiones y desapariciones forzadas. Estas afectaciones tienen un alto impacto para las comunidades, pese a los bajos índices de denuncia.

En los territorios es reconocido el esfuerzo de la fuerza pública para ampliar o sostener su presencia en las regiones, especialmente en aquellas en las que los GAI sostienen disputas entre sí como es el caso del Sur de Bolívar y la Costa Pacífica nariñense. En esas zonas la llegada o presencia de la Policía o el Ejército Nacional es considerada por la institucionalidad y la población como un factor que desincentiva el inicio o continuación de enfrentamientos directos entre los grupos. Sin embargo, también advierten sobre la importancia de que dicha presencia sea sostenible en el tiempo y se desarrolle desde un enfoque que priorice la seguridad y la protección de la población.

---

<sup>15</sup> Se entiende por paro armado los pronunciamientos y acciones realizadas por GAI, durante un periodo determinado de tiempo, que inciden en las condiciones de seguridad de las comunidades y los territorios, con consecuencias humanitarias como confinamientos, desplazamientos forzados y restricciones a la movilidad.

<sup>16</sup> Consiste en ataques con armas de fuego a miembros de la fuerza pública que se encuentran en pequeños grupos y que son afectados por personas que actúan individualmente. Esta práctica ha sido utilizada principalmente contra la Policía Nacional

<sup>17</sup> Mientras en el período enero-junio la cifra fue de 74 casos, en el período julio-diciembre esta fue de 37 casos. Policía Nacional (2023), “Estadística delictiva homicidios 2022”. Consultado en <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

## **2.2. Afectaciones a la población civil<sup>18</sup>**

### **2.2.1. Control social e imposición de justicia de facto<sup>19</sup>**

El control social es una de las afectaciones recurrentes en las zonas de operación del ELN, el Estado Mayor Central FARC-EP, las AGC<sup>20</sup>, y, en menor medida, la Segunda Marquetalia FARC-EP. Los GAI persisten en la imposición de justicia de facto como la expresión más significativa de este fenómeno, ya que conlleva a la sustitución de las funciones del Estado, y al mismo tiempo, a la ocurrencia de agresiones directas a la vida, libertad, integridad personal y seguridad física de la población. A través de estas acciones los GAI evidencian su poder y buscan aceptación por parte de las comunidades, aprovechando la debilidad de las instituciones en la prestación de servicios públicos, y en la regulación de asuntos inherentes a la convivencia ciudadana, a las relaciones personales y a los ámbitos administrativo, penal, civil, medioambiental, entre otros.

La intensidad de las medidas impuestas es más alta en contextos de disputa entre los GAI y de combate con la fuerza pública, mientras que es menor en zonas de dominio territorial de un grupo. En cualquiera de estos escenarios, el incumplimiento de normas de conducta y convivencia y del pago de extorsiones acarrear represalias que van desde multas y trabajos forzosos, hasta amenazas, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados y homicidios.

En Antioquia, Bolívar, Cauca, Córdoba, Chocó, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, los GAI continúan limitando la movilidad terrestre y fluvial entre las 6:00pm y las 6:00am. Si bien en algunas regiones la franja horaria es más amplia, la mayoría coinciden en que está prohibido transitar en las horas de la noche. En Anorí y Campamento en Antioquia, y en la región de la Cordillera de Nariño, el Estado Mayor Central FARC-EP instala vallas donde fijan normas de tránsito como el control de velocidad, la restricción al uso de cascos para motociclistas y de vidrios polarizados, así como la obligación de mantener las ventanas de los vehículos abajo durante su desplazamiento por el área rural.

Asimismo, persiste la obligatoriedad de afiliación a las Juntas de Acción Comunal (JAC), la participación en actividades comunitarias y la carnetización de la población. Esta última es corroborada por los GAI en puestos de control para identificar y limitar a quien transita por el área rural. Bajo esta misma lógica, es frecuente que, a personas foráneas, instituciones del Estado, organizaciones internacionales y no gubernamentales que pretenden ingresar a algunos territorios se les requiera tramitar una autorización o permiso del GAI, indicando en ocasiones el nombre, placa del medio de transporte y número de ocupantes.

En zonas rurales de Antioquia, Arauca, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, los GAI han limitado la movilidad de integrantes de algunas entidades como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), Parques Nacionales Naturales (PNN), entre otros. A funcionarias y funcionarios los han retenido, les han indagado los motivos de su presencia en el territorio y les han revisado elementos como celulares y computadores, vulnerando la privacidad y atentando contra la confidencialidad de la información que manejan. En algunos casos fue permitida la continuación de los recorridos, mientras que en otros estos fueron interrumpidos forzosamente por orden del GAI.

Por otro lado, los grupos armados ilegales fortalecieron y aumentaron la imposición de normas de conducta a la población en algunas zonas del país. En Córdoba, las AGC limitaron el uso de prendas de vestir de color rojo y verde oscuro, y elementos que cubran el rostro como gorras y gafas. En Cauca y Nariño, el Estado Mayor Central FARC-EP exigen una carta de autorización firmada por el comandante del GAI para ingresar a los territorios, que se suma a los requisitos que ya existían de porte del carné y pruebas clínicas de enfermedades de transmisión sexual. Esta situación no sólo

---

<sup>18</sup> Se entiende por afectaciones a las acciones, hechos y conductas violentas perpetradas en el marco y con ocasión del conflicto armado colombiano y las dinámicas de criminalidad que atentan contra la vida, libertad, integridad personal y seguridad de la población.

<sup>19</sup> Se entiende por control social la regulación efectiva de la conducta de determinada población mediante la imposición de normas de comportamiento por parte de GAI. Se presume el control social: i) cuando el grupo ha comunicado a la población civil las normas que quiere imponer, ii) hay una regulación efectiva sobre dichas normas, y iii) se impone una sanción por el incumplimiento. La justicia de facto, por su parte, hace referencia al establecimiento de una justicia paralela por parte de los GAI, sin reconocimiento jurídico, instaurada por la fuerza, ejercida a través de la coacción a la población y sustituyendo el ordenamiento jurídico.

<sup>20</sup> En el Bajo Cauca antioqueño, sur de Córdoba y Urabá es común identificar la existencia de comandantes “políticos” de este GAI, cuya función es controlar el cumplimiento de las normas, dirimir controversias e imponer sanciones económicas o físicas según su criterio.

ocurre en las zonas rurales, sino que se ha venido extendiendo a los cascos urbanos, afectando, además a funcionarios y funcionarias de las administraciones locales.

En Santa Rosa del Sur en Bolívar, el Estado Mayor Central FARC-EP amenazó a directivos de instituciones educativas rurales para que cubran las plazas docentes vacantes, señalando que, de no hacerlo, designarían a alguien para dicha función. Por su parte, en el Bajo Cauca antioqueño, las AGC restringió los horarios de movilidad por los ríos, impactando la asistencia a clases de estudiantes que residen en el área rural y están matriculados en los cascos urbanos<sup>21</sup>. Por último, el ELN impidió la instalación y funcionamiento de infraestructura para el acceso a internet, vulnerando el derecho a la información de comunidades en Cumbal en Nariño, Santa Rosa del Sur en Bolívar y Sardinata en Norte de Santander.

Frente a la comercialización y consumo de drogas ilícitas, las AGC limitan este comportamiento a ciertos lugares, generalmente a espacios privados y monopolizan el expendio de dichas sustancias. Por otro lado, en el departamento de Arauca y las regiones del Catatumbo, Centro de Caquetá y Sur de Bolívar, el ELN y el Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia FARC-EP prohíben a la población comercializar y consumir drogas ilícitas.

Particularmente, en el Catatumbo el Estado Mayor Central FARC-EP está conduciendo, contra su voluntad, a personas consumidoras (generalmente adolescentes y jóvenes) a sitios destinados a realizar acciones de “resocialización”. Esto implica el desarrollo de trabajos forzados no remunerados durante semanas o meses, además de la obligación de desintoxicarse. Para ser liberadas, deben comprometerse a no recaer en el consumo bajo la amenaza de desplazamiento forzado u homicidio; en el caso de NNA, los padres, o quien sea responsable de su cuidado, debe firmar un compromiso bajo las mismas condiciones.

En Guaviare y Sur del Meta las estructuras adheridas al Estado Mayor Central FARC-EP imponen a la población medidas de regulación ambiental al restringir la caza, la deforestación, la contaminación de fuentes hídricas, la apropiación de terrenos baldíos y la explotación de recursos maderables en áreas protegidas. El incumplimiento puede llevar al pago de multas que llegan a los COP\$10.000.000 o al uso de la violencia física.

En Tibú en Norte de Santander, el Frente 33 adherido al Estado Mayor Central FARC-EP censó a los establecimientos comerciales de las zonas urbanas, para controlar con mayor precisión el pago de extorsiones. El incumplimiento de esta medida puede llevar al desplazamiento forzado, el cierre de los negocios o la amenaza a comerciantes de reclutar forzosamente a sus hijos e hijas.

Antioquia, Cauca, Córdoba, Meta, Norte de Santander y Valle del Cauca fueron los territorios más afectados por la extorsión. Los GAI dirigieron esta afectación principalmente a las personas dedicadas al comercio, la ganadería, al transporte y los propietarios de fincas. En Buenaventura, por ejemplo, Los Shotas y Los Espartanos realizan cobros sobre todo tipo de productos que se comercialicen en el puerto, además, controlan el monopolio de diferentes suministros, por lo que los GAI prohíben a proveedores y comerciantes la compra a personas distintas a las autorizadas por ellos, imponiendo multas a quienes incumplen.

Finalmente, en lo que corresponde al rol de los GAI en la resolución de conflictos comunitarios, si bien las JAC son, en la mayoría de las veces, la primera instancia para ello, las AGC y los grupos pos FARC-EP tienden a intervenir en los asuntos que no son resueltos por los organismos comunales, relacionados con hurtos, riñas, etcétera, o cuando son de mayor gravedad como la violencia sexual y física, homicidios o la venta no autorizada de Pasta Base de Coca (PBC). Los castigos impuestos van desde las multas o agresiones físicas, hasta el desplazamiento forzado u homicidio.

### **2.2.2. Reclutamiento forzado, utilización, uso y violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)**

En el marco de la territorialización de la Línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual contra NNA, la Consejería Presidencial para los

---

<sup>21</sup> En Nechí en Antioquia una institución educativa entregó un oficio a integrantes del GAI, explicando la situación y solicitando flexibilizar la norma para la circulación de sus estudiantes, quienes podrían ser identificados por portar el uniforme escolar.

Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario<sup>22</sup> desarrolló 58 asistencias técnicas a nivel municipal y departamental. Además, fortaleció entornos protectores como núcleos familiares e instituciones educativas, atendiendo a 250 personas mediante su estrategia de acompañamiento psicosocial<sup>23</sup>.

Persiste la violencia contra NNA ejercida por los GAI, principalmente, mediante el reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual. Los riesgos se configuran a partir de la confluencia de las características socioeconómicas de los entornos en los que viven, el accionar de los GAI y la capacidad institucional para la prevención, protección y atención.

En aquellos territorios que cuentan con cultivos ilícitos o son enclaves productivos para la narcoactividad<sup>24</sup>, los NNA encuentran en la recolección de hoja de coca una opción para adquirir bienes y servicios o para solventar necesidades económicas de sus núcleos familiares, impactando su escolarización y exponiéndolos a riesgos físicos y psicológicos. De ahí que, el contexto facilita y normaliza su interacción con los GAI, incidiendo a que sus proyectos de vida estén ligados a actividades ilícitas. Esta dinámica se presenta en el departamento de Putumayo, las regiones del Bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba, y en los municipios de Samaniego en Nariño y Yondó en Antioquia.

Los GAI utilizan las mismas estrategias para acercarse o relacionarse con NNA, pero difieren en los fines de su vinculación a las estructuras. El ELN en el departamento de Arauca<sup>25</sup> y la región del sur de Bolívar ronda las instituciones educativas, los hogares juveniles<sup>26</sup> e incluso las viviendas, para reclutar forzosamente a NNA desescolarizados. En Cumbal en Nariño, integrantes de este grupo ingresan a las instituciones educativas rurales durante las horas de descanso para instruir a menores de edad en técnicas de manejo de armas, ofrecerles alimentos y dinero.

En ocasiones, usan a NNA para generar acercamientos con sus pares y persuadirlos de vincularse al GAI a cambio de la garantía de alimentación, vestimenta y de la imagen de poder derivado del porte de armas. En Catatumbo, el ELN ofreció dinero a algunas familias de NNA desvinculados de sus filas, argumentando que su reclutamiento fue un error.

Para el caso de las niñas y adolescentes, la estrategia más común es el enamoramiento y la oferta de bienes o la financiación de fiestas de cumpleaños. En Catatumbo en Norte de Santander algunos jóvenes que desempeñan roles de mando al interior del ELN estigmatizaron a niñas menores de edad como consumidoras de drogas ilícitas, con el fin de aislarlas de sus comunidades y trasladarlas a campamentos del GAI. Ese contexto de coerción fue aprovechado por sus integrantes para generar o imponer la construcción de vínculos sentimentales.

Por su parte, el Comando Coordinador de Occidente adherido al Estado Mayor Central FARC-EP, han consolidado en el suroccidente del país una ruta de reclutamiento forzado que, como se ha reportado en los Informes XXXII y XXXIII, cumple con el objetivo principal de robustecer su pie de fuerza<sup>27</sup>, en especial en zonas donde sostienen disputas territoriales con otros GAI, particularmente

---

<sup>22</sup> En su calidad de secretaria técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al Margen de La Ley y por Grupos Delictivos Organizados (CIPRUNNA).

<sup>23</sup> Presidencia de la República (2023), “Solicitud de información – Informe Semestral XXXIV”, págs. 1-2.

<sup>24</sup> Aquellos territorios caracterizados por contar con una concentración significativa de cultivos de hoja coca por un periodo superior a cuatro años; aglomerar todos los eslabones de la cadena de narcoactividad; estar próximos a las principales rutas de tráfico; tener los lotes más productivos, así como, los mejores precios de comercialización de los derivados de la hoja de coca. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (2022), “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021”. Pág. 20. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME\\_MONITOREO\\_COL\\_2021.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf)

<sup>25</sup> Principalmente en el municipio de Fortul y en las regiones de Catatumbo, Norte de Santander y el Nordeste de Antioquia, el riesgo de reclutamiento forzado de NNA por parte del ELN generó la ocurrencia de eventos de desplazamiento forzado individual de los núcleos familiares como mecanismos de protección.

<sup>26</sup> Un ejemplo de ello es el sujeto de reparación colectiva Hogar Juvenil Sol de Esperanza ubicado en el centro poblado Monterrey del municipio de Simití (Bolívar) y trabaja en la prevención del reclutamiento forzado ofreciendo un entorno protector para niños, niñas, adolescentes y jóvenes provenientes de diferentes lugares de la región del sur de Bolívar. El ELN ha rondado el hogar, indagando por NNA que se encuentran albergados ahí, asimismo en septiembre apareció una bandera alusiva al GAI izada dentro de las instalaciones.

<sup>27</sup> En Nariño, existe la percepción que el cambio de Columna Móvil Franco Benavides a Frente Franco Benavides, ocurrido en agosto de 2022, fue producto del engrosamiento de sus filas mediante el reclutamiento forzado de NNA.



en la Costa Pacífica y el corredor Argelia-El Tambo en Cauca<sup>28</sup>; Pacífico sur, Telembí y Sanquianga en Nariño, y Buenaventura en Valle del Cauca.

Una de las principales características de esta vulneración es la separación física de los NNA de sus núcleos familiares o redes de apoyo, recurriendo a la falsa oferta de salarios o empleos en labores de recolección de hoja de coca, en municipios diferentes a su lugar de residencia. Una vez aceptan el ofrecimiento, son trasladados por el GAI hacia alguna de las zonas mencionadas, con el fin de imposibilitar el contacto con sus familias, personas allegadas o cuidadoras. Los NNA reclutados, cuyas edades oscilan entre los 13 y 17 años aproximadamente, reciben formación política y militar en “campamentos de entrenamiento”<sup>29</sup>.

El comportamiento de esta afectación fluctúa según la intensidad de los enfrentamientos. Entre septiembre y octubre, la población civil y las autoridades territoriales percibieron una leve disminución del fenómeno a raíz del desescalamiento de las tensiones entre GAI en algunas de esas zonas, mientras que en los últimos dos meses del 2022 esta dinámica retomó su intensidad.

En Jamundí en Valle del Cauca, Santa Bárbara en Nariño y Segovia en Antioquia, el Estado Mayor Central FARC-EP recurre al uso de violencia para reclutar a NNA en sus lugares de residencia o en las instituciones educativas. En Cauca, Guaviare y Nariño, este GAI ha optado por incrementar el reclutamiento a niñas y adolescentes, sin que exista hasta el momento claridad sobre su propósito. Mientras que en el departamento de Arauca al parecer la intención de vincular a mujeres menores de edad es usarlas para persuadir la incorporación de hombres jóvenes.

Las estructuras adheridas a la autodenominada Segunda Marquetalia FARC-EP ofrecen salarios y motocicletas a cambio de la vinculación de NNA. En los departamentos de Caquetá y Putumayo, y en el municipio de Ipiales en Nariño, el GAI utiliza a menores de edad en labores de vigilancia y seguimiento a la producción y comercialización de cultivos ilícitos y sus derivados.

Por otro lado, las AGC utilizan a NNA en actividades de vigilancia, cobro de extorsión, venta y transporte de drogas ilícitas. Sobresale en este caso, la utilización de menores de edad oriundos de zonas rurales donde el GAI intenta consolidar su presencia, porque el conocimiento de los NNA sobre sus territorios y de la población es usado para favorecer el accionar de este grupo, como sucede en Ituango en Antioquia.

En sus zonas de dominio territorial, las AGC ejercen violencia sexual y explotan sexualmente a niñas y adolescentes, especialmente entre edades de 12 a 16 años. En el sur de Córdoba integrantes del GAI ofrecen dinero por abusar sexualmente de ellas. Los montos varían dependiendo de si las menores de edad han tenido o no relaciones sexuales previamente. Esta dinámica trasciende el área rural, pues en la zona urbana del municipio de Tierralta existiría una red de explotación sexual de mujeres tanto menores como mayores de edad, en cuyo manejo estarían involucrados miembros de las AGC.

En Unguía en Chocó, las AGC ofrecen dinero<sup>30</sup> a los padres o personas cuidadoras de niñas y adolescentes a cambio de mantener relaciones sexuales con ellas. Tanto en este municipio como en Nechí en Antioquia, hay casos en los que algunas familias explotan sexualmente a sus hijas, argumentándolo como una opción para aliviar sus necesidades económicas, lógica que además de vulnerar los derechos de las menores de edad y perpetuar las violencias basadas en género, fortalece el poder del GAI al considerarlo como un benefactor. En la mayoría de los casos, las niñas y adolescentes, tras su explotación, retornan a sus hogares y retoman sus estudios sin que se presenten las denuncias respectivas y sin recibir acompañamiento, ni atención institucional de ningún tipo.

En una dimensión menor y ligada al ámbito urbano, Buenaventura es uno de los lugares donde la utilización de NNA es evidente. Los Shotas y Los Espartanos ofrecen a adolescentes varones de 15 años en adelante un pago mensual que en realidad sólo se sostiene por un par de meses. Posterior a ello, las estructuras les exigen recaudar dinero por medio de cualquier actividad delincuenciales y

<sup>28</sup> El reclutamiento forzado por parte de las estructuras armadas Comando Coordinador de Occidente adherido al Estado Mayor Central FARC-EP, en los municipios del norte del departamento, principalmente en Toribío, es recurrente y afecta en especial a la población indígena menor de edad.

<sup>29</sup> En territorio, las fuentes referencian la existencia de “campamentos de entrenamiento” para los NNA entre los municipios de Argelia y El Tambo y en el municipio de Timbiquí, ubicados en el departamento de Cauca.

<sup>30</sup> En territorio las fuentes mencionan que las ofertas han llegado a COP\$15.000.000 por abusar sexualmente de niñas de 12 años.

entregar un porcentaje mensual de lo recolectado. Por otro lado, la necesidad de protección hace que, en algunos casos, tanto hombres como mujeres, opten por vincularse o entablar relaciones sentimentales con integrantes de estos grupos, porque ello reduce la posibilidad de ocurrencia de vulneraciones contra la integridad sexual de sus familiares.

Uno de los desafíos en materia de prevención y protección es el fortalecimiento de la atención a NNA desvinculados, especialmente, el acompañamiento y seguimiento a los casos que implican el retorno a su medio familiar y la enseñanza de herramientas para la reconstrucción de sus proyectos de vida. Esto teniendo en cuenta que, algunos NNA regresan a territorios controlados por GAI, quienes en ocasiones prohíben o restringen su presencia, al considerar que tienen información que podría ser usada en su contra. De cualquier manera, la interacción con GAI no solo podría implicar el riesgo de una nueva vinculación, sino también la ocurrencia de otro tipo de vulneraciones a su seguridad.

### **2.2.3. Afectaciones por Minas Antipersonal (MAP), Municiones Usadas sin Explosionar (MUSE) y Trampas Explosivas (TE)<sup>31</sup>**

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la institucionalidad local desarrollaron actividades asociadas a la Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal, teniendo en cuenta la ruta pedagógica señalada en la Norma Técnica Colombiana 6481; y la Asistencia Integral a Víctimas, a través de la construcción de rutas de contingencias municipales, priorizando la participación de mujeres, comunidades étnicas y NNA. La MAPP/OEA acompañó estas acciones en Guaviare, Nariño, Norte de Santander y la región de sur de Bolívar.

Persiste la instalación de MAP como elemento de guerra utilizado por los GAI. El ELN emplea la contaminación por MAP para evitar el despliegue del Estado Mayor Central FARC-EP en la zona de frontera con Venezuela en Norte de Santander y hacia el centro del departamento de Arauca; así como, para evitar el avance de las AGC en sur de Bolívar, en zonas rurales de Chocó y de Buenaventura en Valle del Cauca.

Por su parte, en la Costa Pacífica de Nariño la Segunda Marquetalia y El Estado Mayor Central FARC-EP instalan MAP en el marco de la disputa territorial entre sus estructuras. En Meta, estos GAI emplean TE como retaliaciones ante la negativa del pago de extorsiones. Finalmente, en Chocó y Bolívar las AGC utilizan las MAP para realizar cercos de protección en sus zonas de presencia e incrementaron el uso de TE para hostigar a la fuerza pública.

Bajo este marco, existen cambios<sup>32</sup> en el uso de MAP por parte de algunos GAI. En Montecristo en Bolívar, las AGC contaminan los territorios y posteriormente, proceden a desinstalar las MAP y reubicarlas en un nuevo lugar conforme van avanzando y tomando control de otros territorios disputados con el ELN<sup>33</sup>. En zonas rurales de El Tarra en Norte de Santander, el ELN instala MAP, bajo el pretexto de proteger el medio ambiente ante la tala de bosques nativos por la expansión de cultivos ilícitos.

En zonas rurales y urbanas de las regiones de Catatumbo, Costa Pacífica de Nariño, Norte del Cauca, Sur de Bolívar, Sur de Caquetá, Sur de Cesar, Urabá y en el departamento de Arauca, existe temor generalizado de las comunidades por la alta contaminación con MUSE, luego de bombardeos o enfrentamientos entre GAI, así como por el empleo de TE para hostigamientos a la fuerza pública. Esta dinámica afecta sobre todo a instituciones educativas, barrios, parques públicos, vías secundarias y terciarias, incrementando la incertidumbre frente a la identificación de zonas sospechosas peligrosas y restringiendo la movilidad de las comunidades ante el riesgo de ocurrencia de un evento por MAP y MUSE.

---

<sup>31</sup> Se entiende por MAP todo artefacto fabricado para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o un animal, con la potencialidad de incapacitar herir y/o matar. Las Municiones Usadas Sin Explosionar (MUSE) son artefactos que han sido preparados para su uso o que ya han sido utilizados y no explotaron. El término TE se refiere a un artefacto explosivo camuflado en un objeto de uso común, que al igual que una MAP está diseñado para ser activado por la propia víctima. Finalmente, un Artefacto Explosivo Improvisado (AEI) se refiere a munición o dispositivo explosivo que ha sido modificado o elaborado y que tiene la capacidad de causar la muerte o generar daños. OACP (2021) "Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal"

<sup>32</sup> ELN instala de forma permanente MAP en los territorios. En ocasiones, advierte a las comunidades sobre la presencia de estas en algunas zonas, bien sea a través de avisos o mensajes voz a voz. Esta práctica también fue usada por la extinta guerrilla de las FARC-EP.

<sup>33</sup> De acuerdo con percepciones territoriales, esta dinámica ha resaltado la experiencia de algunos miembros de las AGC en la manipulación de explosivos, quienes habrían pertenecido a la extinta guerrilla de las FARC-EP, cumpliendo con dicha función.

Adicionalmente, en zonas rurales de Antioquia y Guaviare, en donde se han identificado áreas peligrosas sospechosas<sup>34</sup>, la población y las instituciones han expresado su preocupación ante la alta probabilidad de que la ola invernal de los últimos meses de 2022 haya trasladado los Artefactos Explosivos (AE), perdiéndose así las pocas demarcaciones de estas zonas.

En Arauca, Caquetá y Nariño, las comunidades y la institucionalidad señalan como una práctica cada vez más recurrente que, los grupos pos FARC-EP dispongan de lugares destinados a la fabricación de Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) para reforzar su capacidad de respuesta ante la confrontación territorial con otros GAI.

De otro lado, la contaminación por MAP y MUSE continúa siendo uno de los obstáculos para el retorno de poblaciones en situación de desplazamiento forzado y un factor detonante de escenarios de confinamiento en Nariño (como ha ocurrido en el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y los territorios colectivos del pueblo Awá en Tumaco); al igual que de desabastecimiento de comunidades ubicadas en la Serranía de San Lucas en Bolívar.

En Tibú en Norte de Santander y Tame en Arauca la presencia de AE cerca de sedes educativas y barrios de centros poblados, ha llevado a la adopción de comportamientos inseguros, principalmente, por parte de menores de edad y mujeres, ya que continúan realizando actividades cotidianas alrededor de zonas contaminadas, normalizando su presencia y manipulación.

Las comunidades más afectadas por la contaminación con MAP y MUSE continúan a la espera de la llegada de actividades de desminado humanitario, a la vez que desconocen los factores que han impedido el trabajo de las organizaciones civiles encargadas de ello. Adicionalmente, las autoridades locales y regionales advierten la falta de recursos humanos, financieros y el débil estado de la infraestructura vial y de salud, como obstáculos para fomentar comportamientos seguros o atender la ocurrencia de eventos en zonas rurales de difícil acceso.

#### **2.2.4. Afectaciones a liderazgos sociales y representantes de las comunidades<sup>35</sup>**

En agosto, organizaciones sociales y plataformas de derechos humanos, con el apoyo de congresistas de la República, presentaron el Plan de Emergencia para la Protección de Líderes y Lideresas Sociales, Personas Defensoras de Derechos Humanos y Firmantes de Paz. Esta estrategia fue adoptada por el Gobierno nacional bajo la coordinación del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.

En este marco, una de las acciones más visibles es la creación y funcionamiento de los Puestos de Mando Unificado por la Vida (PMUV), cuyo objetivo es generar articulación interinstitucional para la implementación de estrategias de prevención y protección, tendientes a mitigar los riesgos a la seguridad y las vulneraciones a estos grupos poblacionales. El presidente de la República encabezó algunas de las sesiones, lo que denotó la relevancia de este espacio para el Gobierno nacional. Asimismo, la participación, en la toma de decisiones de la sociedad civil en los PMUV, ha sido valorada positivamente en los territorios, ya que permite que las instituciones conozcan de primera mano las vulneraciones identificadas por la población afectada.

En contraste, la puesta en marcha de la estrategia ha evidenciado desafíos operativos y temáticos para el cumplimiento de sus objetivos. Entre ellos, la confusión sobre la naturaleza y el alcance de esta instancia, al igual que su diferencia frente a otras existentes en materia de prevención y protección; la concentración de la convocatoria en algunos sectores sociales, lo cual limita la visibilización de todos los escenarios de riesgo y vulneración existentes; el escaso conocimiento del Plan de Emergencia y de la apropiación de las responsabilidades de las entidades territoriales frente a los PMUV; el presupuesto para su funcionamiento; así como, debilidades metodológicas para la construcción de protocolos y planes de trabajo.

---

<sup>34</sup> Hace referencia a aquella zona donde el riesgo de contaminación con MAP aún no ha sido confirmado, pero se presume su existencia

<sup>35</sup> Se entiende por liderazgo social a toda aquella persona que realice alguna actividad de reivindicación social, sin que ella esté ligada necesariamente al ejercicio de algún cargo dentro de las comunidades o de la sociedad civil.

Por otro lado, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) llevó a cabo 9 sesiones técnicas para abordar la atención de los escenarios de riesgo a la seguridad de comunidades étnicas en Cauca, Huila, Nariño y Putumayo<sup>36</sup>.

La MAPP/OEA acompañó algunos de estos espacios poniendo a disposición de las instituciones y autoridades participantes, las percepciones y recomendaciones sobre las dinámicas de afectación a las comunidades.

Pese a lo anterior, continúa el ejercicio de violencia contra personas que visibilizan fenómenos que atentan contra sus comunidades, el medioambiente, la autonomía de los territorios colectivos, los derechos de las víctimas y la implementación de estrategias del Estado, como la sustitución de cultivos ilícitos, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la restitución de tierras y la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Entre los principales responsables están los GAI y en una proporción importante, autores desconocidos<sup>37</sup>.

El impacto de esta dinámica implica la fragmentación de procesos organizativos, la reducción de la capacidad de incidencia institucional de las comunidades y el surgimiento de desconfianza al interior de estas, vulnerando la gobernanza territorial. Adicionalmente, afecta los proyectos de vida de líderes y lideresas al imponer los intereses de los GAI en sus actividades económicas, sociales y culturales.

En este sentido, la coacción y el constreñimiento hacia líderes y lideresas son prácticas violentas ejercidas por parte de los GAI para consolidar su poder en los territorios, especialmente donde existen disputas territoriales. Estas prácticas pueden derivar en amenazas, desplazamiento forzado, homicidio o desaparición forzada.

En Bojayá en Chocó, las AGC exigen a líderes y lideresas que generen presión para el retiro de la fuerza pública de los centros poblados e incentiven la siembra de cultivos ilícitos. En Ciénaga en Magdalena este GAI amenaza a liderazgos sociales por negarse a compartir información sobre otros líderes y lideresas y a prestar labores de vigilancia frente al ingreso de instituciones al área rural. En el río San Juan en Chocó y en el sur de Bolívar, obligan a los liderazgos sociales a cocinar, servir y dar albergue a sus integrantes en los bienes de uso comunitario como instituciones educativas o casetas comunales. En el Bajo Cauca antioqueño, Sur de Córdoba y Urabá, reúnen a liderazgos comunales para socializar las normas de comportamiento, obligándolos a difundir la información en sus comunidades.

Por su parte, el ELN en las áreas rurales de Cúcuta y Puerto Santander en Norte de Santander estaría ofreciendo recursos para el fortalecimiento organizativo con el fin de coaccionar a liderazgos sociales y ganar aceptación en el territorio. En Remedios y Segovia en Antioquia, este grupo contacta a miembros representativos de las comunidades para que den referencias sobre personas foráneas que han ingresado al área rural o para que rindan cuentas frente al uso de recursos comunitarios, exponiéndolos a riesgos contra su vida e integridad personal.

Como se mencionó en apartados anteriores, en la Cordillera nariñense el Estado Mayor Central FARC EP obliga a las JAC a gestionar autorizaciones para el ingreso o salida del territorio de personas e instituciones. Mientras que en Putumayo la Segunda Marquetalia constriñe a liderazgos comunales a que recauden dinero para su estructura.

La estigmatización como colaboradores de un GAI contrario o de la fuerza pública es otro de los motivos que justifica la violencia contra liderazgos sociales. En Tumaco, Nariño, el homicidio de una comunera indígena del pueblo Awá en estado de gestación, presuntamente cometido por grupos pos FARC-EP, correspondió posiblemente a una retaliación en contra de su hermana señalada de colaborar con otro GAI. En Almaguer en Cauca, varios liderazgos fueron víctimas de desplazamiento

---

<sup>36</sup> Ministerio del Interior, “Informe de gestión secretaría técnica de la CIPRAT 7 de agosto de 2022 a diciembre de 2022” (Ministerio del Interior, 2023) p. 4 y 6.

<sup>37</sup> El atentado contra la vida de la consejera mayor y representante legal de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), Rosana Mejía Caicedo, sucedido en Caloto en Cauca, y el homicidio del periodista Rafael Emiro Moreno en Montelíbano en Córdoba son dos casos del segundo semestre del 2022, sobre los cuales no se tiene claridad de su autoría y en los cuales los GAI no se han adjudicado responsabilidad.

forzado y homicidio por parte del ELN y del Estado Mayor Central FARC-EP al presumir su apoyo al GAI contrario.

En Tame en Arauca, el ELN amenazó a miembros de Organismos de Acción Comunal (OAC) por señalarlos como afines a los intereses del Estado Mayor Central FARC-EP. En Cartagena del Chairá, La Montañita y El Paujil en Caquetá, la Segunda Marquetalia FARC-EP habría prohibido a los organismos comunales continuar con el funcionamiento de los núcleos veredales por asociarlos con una figura organizativa promovida en el pasado por las antiguas FARC-EP, cometiendo homicidios a quien omite esta advertencia<sup>38</sup>.

### **2.2.5. Afectaciones a autoridades, pueblos y comunidades indígenas**

Persiste la afectación de los GAI sobre el ejercicio de gobierno y justicia propia de las comunidades indígenas, con el fin de facilitar su accionar. Esta dinámica se presenta, principalmente de dos formas. La primera, mediante el amedrantamiento y los ataques directos a autoridades, guardias indígenas y su institucionalidad territorial. La segunda, a través de la ocupación de los territorios ancestrales, la expansión de economías ilícitas y la imposición de “autoridades de facto”, que buscan ubicarse por encima de las propias e incluso reemplazarlas. Además, por medio de la utilización de jóvenes intentan debilitar sus procesos organizativos.

Respecto a la primera forma, los pueblos más afectados fueron el Nasa, en Cauca y el Awá en Nariño y Putumayo. En el caso del pueblo Nasa, grupos pos FARC-EP amenazaron y ofrecieron dinero por el homicidio de los Thuthenas<sup>39</sup>, gobernadores y guardias indígenas como represalia ante la captura a sus integrantes y el decomiso de armamento realizados por las autoridades indígenas, en el ejercicio de su jurisdicción. Por su parte, en el marco de las disputas territoriales entre el ELN, la Segunda Marquetalia y el Estado Mayor Central FARC-EP, algunas de las autoridades, exautoridades y guardias indígenas del pueblo Awá, también, fueron asesinadas y sus comunidades amenazadas.

En Antioquia, Chocó y sur de Córdoba, los pueblos Embera Katío, Eyabida, Katío y Chamí fueron confinados por encontrarse en medio del fuego cruzado entre las AGC, el ELN y la fuerza pública. Además, ocurrieron homicidios de sus autoridades, desplazamientos forzados y contaminación con MAP en los territorios ancestrales. En diciembre, la Mesa de Diálogo entre el Gobierno nacional y el ELN, anunció<sup>40</sup> un acuerdo sobre el retorno, con garantías de no repetición, a territorios colectivos de las poblaciones indígenas Embera en situación de desplazamiento forzado. Sin embargo, las comunidades manifiestan temor de regresar a sus resguardos por el accionar de los GAI.

Frente a la segunda forma, las autoridades de los pueblos Pasto, Awá, Kamentsá, Nasa, Wounaan, Cofán, Siona y Barí, son desconocidas o sometidas por parte de la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor FARC-EP, el ELN y las AGC, teniendo que elevar consultas sobre cualquier decisión interna y siendo coaccionadas para controlar a las personas que entran al territorio, a través de censos y puestos de verificación al ingreso de los resguardos.

La Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central FARC-EP, el ELN y las AGC han estado reteniendo los insumos de la canasta familiar y restringiendo actividades tradicionales de las comunidades indígenas, a través de la prohibición de rituales ancestrales y la limitación de los horarios para la pesca y la caza. También, al interior de los resguardos indígenas, han realizado homicidios, han impuesto castigos y multas y han incentivado la explotación ilegal de minerales en sus territorios, por parte de agentes externos.

Como respuesta al fenómeno de violencia descrito, las estrategias se han enfocado en brindar a las comunidades indígenas esquemas de protección individuales o colectivos. Sin embargo, estas medidas no son suficientes para contribuir a la mitigación de las afectaciones contra la institucionalidad y las autoridades propias. Una medida urgente para avanzar en esta línea es el proceso de formulación, consulta y aprobación del decreto ley de Protección Individuales y Colectivas

<sup>38</sup> El homicidio de un líder comunal en El Paujil habría respondido a esta dinámica de violencia.

<sup>39</sup> Para el pueblo Nasa son aquellas personas que, desde su cosmovisión, cumplen la función de enlace entre el mundo físico y espiritual y tienen un rol fundamental en los procesos de armonización social y cultural. Baka' Cxte' pa Nasnasa Nees Yuwa' (2013), “Diagnóstico, Fundamentos y líneas de acción para la construcción del Plan de Salvaguarda de la Nación Nasa”. págs. 248-250.

<sup>40</sup> Tomado de: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Primer-acuerdo-con-el-ELN-que-permite-retorno-de-comunidades-emberas-debe-221203.aspx>

para el Territorio, Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas, Víctimas de Amenazas que está en curso.

De acuerdo con información proporcionada por la Procuraduría General de la Nación, estas situaciones y dinámicas de afectación a la autonomía de los pueblos indígenas también podría estar ocurriendo en contra de los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros en territorios como Consejos comunitarios en Nóvita (medio Tamaná – el Tambito), Bajo, Alto y Medio Baudó en Chocó; e Imbili, Alto Mira y Frontera en Nariño.

### **2.2.6. Afectaciones a personas en proceso de reincorporación (PPR)**

En el marco de la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política<sup>41</sup>, entre el 7 de agosto y el 31 de diciembre de 2022, el Gobierno nacional consolidó la construcción de 11 rutas de respuesta inmediata en casos de riesgo inminente a la seguridad de la población firmante de paz y sus familias, las cuales están a cargo de las Alcaldías como primeras respondientes, las Gobernaciones bajo el principio de subsidiariedad y en articulación con la Mesa de Coordinación Interinstitucional<sup>42</sup>. La MAPP/OEA acompañó este proceso en Arauca, Bolívar, Córdoba y Norte de Santander.

En el mismo período, el Ministerio del Interior, como responsable del componente de respuesta rápida de la CIPRAT, llevó a cabo 3 sesiones técnicas de seguimiento a las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, relacionadas con riesgos específicos a la seguridad de las PPR en Cauca y Valle del Cauca. Dichos espacios contribuyeron a activar canales de comunicación entre las entidades competentes y a fortalecer la inclusión y participación de los liderazgos firmantes de paz<sup>43</sup>.

Aun así, en Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca persisten las agresiones a la vida, libertad, integridad personal y seguridad física de las PPR, especialmente de aquellas ubicadas por fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Las AGC, los grupos pos FARC-EP y el ELN son quienes, principalmente, ejercen violencia contra este grupo poblacional.

Entre el 1 de julio y el 29 de diciembre de 2022, la Fiscalía General de la Nación conoció 23 homicidios y 10 tentativas de homicidio contra firmantes de paz<sup>44</sup> a nivel nacional. En municipios como Ituango en Antioquia, Caloto y Timbiquí<sup>45</sup> en Cauca, las víctimas fueron hombres y las AGC, el ELN y el Estado Mayor Central FARC-EP serían los presuntos responsables de estos hechos.

Las amenazas continúan y derivan en otras afectaciones como el desplazamiento forzado. En Puerto Concordia en Meta y San Miguel en Putumayo, las PPR optan por invisibilizarse en sus comunidades ante el temor de represalias por parte de los grupos pos FARC-EP, a raíz de su relacionamiento con instituciones estatales vinculadas a la implementación del Acuerdo Final de Paz, entre esas la Agencia de Reincorporación y Normalización, o por sus conocimientos en el marco del conflicto armado.

En municipios de Guaviare y el Sur del Meta, así como en Tumaco en Nariño, los GAI continúan extendiendo propuestas de vinculación a la población firmante de paz, con el interés de beneficiarse de su conocimiento sobre rutas de narcotráfico y de movilidad de tropas, manejo de armas, explosivos e incluso, ubicación de caletas.

Por otra parte, algunas de las afectaciones contra esta población estarían relacionadas con el presunto involucramiento de las PPR en actividades delictivas, o su reincidencia en el accionar de los GAI, mayoritariamente de los grupos pos FARC-EP. Por ejemplo, en Puerto Caicedo en Putumayo los Comandos de la Frontera – Ejército Bolivariano de la Segunda Marquetalia FARC-EP presuntamente cometieron el homicidio de una PPR, acusándolo de realizar extorsiones a

<sup>41</sup> Para más información ver el Punto 2.1.2.1 del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016).

<sup>42</sup> Gobierno de Colombia (2023), “Avances de la Implementación del Acuerdo del Teatro Colón durante el Gobierno de Colombia. Potencia Mundial de la Vida. 7 de agosto del 2022 al 31 de diciembre de 2022” pág. 22.

<sup>43</sup> Ministerio del Interior (2023), “Informe de gestión secretaría técnica de la CIPRAT 7 de agosto de 2022 a diciembre de 2022”, pág. 5.

<sup>44</sup> Fiscalía General de la Nación (2023) “Respuesta a solicitud Oficio No. DVG-2000-”, pág. 2.

<sup>45</sup> Como antecedente, la Columna Móvil Jaime Martínez adscrita al Estado Mayor Central FARC-EP habría amenazado a las PPR y población desmovilizada de otros GAI por su condición de excombatientes, al continuar señalándolas como “traidores”.

comerciantes del municipio a nombre del grupo. En Tame en Arauca, el ELN asesinó a un firmante de paz, señalándolo de promover dinámicas de narcoactividad en la zona, conducta prohibida por el GAI en el departamento.

### 3. DINÁMICAS ASOCIADAS A CULTIVOS ILÍCITOS Y NARCOACTIVIDAD

Los pronunciamientos del Gobierno nacional respecto al cambio de paradigma y abordaje de la política de drogas<sup>46</sup>, así como el anuncio de suspensión de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos para pequeños cultivadores<sup>47</sup> generaron expectativas en el territorio, particularmente entre quienes mantienen plantaciones de hoja de coca como principal actividad económica. Una parte de esta población recibe estos anuncios como una oportunidad para transitar hacia la legalidad, mientras que otros encuentran preocupante los posibles impactos económicos que pueda generar un régimen regulatorio, puesto que consideran que “la ilegalidad del negocio” es la que permite tener una mayor rentabilidad.

Esta nueva apuesta del Gobierno establece desafíos, principalmente en los municipios con mayor presencia de cultivos de hoja de coca, debido a que, como se mencionó en el Informe Semestral XXXIII, la narcoactividad<sup>48</sup> persiste como uno de los factores que intensifica la presencia y accionar de los GAI, agudizando las dinámicas de violencia en torno a la cadena de producción y comercialización de drogas ilícitas.

Durante el segundo semestre se mantuvo el represamiento en la comercialización de la Pasta Base de Coca (PBC) en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y en la región de sur de Bolívar. Esto ha conllevado a la falta de liquidez de la población, el desabastecimiento de víveres para los hogares y la caída del comercio asociado a la venta de bienes y servicios.

Por otra parte, la rentabilidad de la narcoactividad se vio impactada por el incremento en los precios de los insumos químicos y agroindustriales usados para el procesamiento y transformación de la hoja de coca en PBC y en clorhidrato de cocaína. A pesar de ello, el precio de compra de la PBC no ha aumentado, debido a que este es regulado por los GAI.

En el Bajo Cauca antioqueño, el sur de Córdoba y el sur de Bolívar, la captura del máximo jefe de las AGC, Dairo Antonio Úsuga David alias “Otoniel”<sup>49</sup> implicó el reacomodo territorial y la reorganización interna de este GAI, lo cual ha repercutido en el manejo de sus finanzas, en el conocimiento y control de las rutas de narcotráfico y en el represamiento en la comercialización de la PBC. Respecto a esto último, la percepción que existe en las regiones es que “Otoniel” cumplía el rol de articulador financiero entre la oferta de los derivados de la hoja de coca y el contacto con los diferentes GAI y las mafias extranjeras.

En estas zonas y en Catatumbo, si bien persiste la prohibición de los GAI a la venta de PBC, en diciembre se presentaron algunos alivios para la compra de pequeñas cantidades, generando ingresos económicos a las familias productoras. Por otro lado, en la Costa Pacífica nariñense y en la región de San Juan en Chocó, la población cultivadora manifestó su temor ante las imposiciones de los GAI que restringen la comercialización de la PBC por la disputa territorial existente.

Respecto a la densidad de hectáreas (ha) de hoja de coca, el último Informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) estableció que Colombia registró un incremento del 43%

---

<sup>46</sup> En el discurso presentado por el presidente Gustavo Petro en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de septiembre de 2022, hace un llamado al Sistema Internacional para acabar con lo que él denomina “una guerra irracional contra las drogas”. De igual forma, expone que el uso de glifosato y economías extractivas son las que más generan un impacto al medio ambiente y recursos naturales en Colombia. En el espacio diplomático, invita a cambiar el paradigma en la lucha contra las drogas y construir un modelo que no esté basado en el prohibicionismo, ni la guerra, priorizando la preservación de la Amazonía y evocando el establecimiento de paz total con justicia social, económica y ambiental. CNN en español (2022) “Mira el discurso completo del presidente Gustavo Petro ante la ONU”. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=1T46oAkrydg>

<sup>47</sup> En el mes de octubre de 2022, el presidente Gustavo Petro anunció que la erradicación forzosa estaría enfocada en los cultivos de hoja de coca denominados como “industriales”. Hasta la fecha de cierre de este informe, el decreto que reglamenta la erradicación forzosa sigue vigente.

<sup>48</sup> Se entiende como el fenómeno relacionado con la siembra de cultivos ilícitos, su proceso y producción de drogas ilícitas y posteriormente aspectos relacionados con el transporte, comercialización y el involucramiento de GAI y mafias.

<sup>49</sup> Se realizó por parte de la fuerza pública el 23 de octubre de 2021 en la región del Urabá antioqueño.

del área sembrada, pasando de 143.000 ha en 2020 a 204.000 ha en 2021<sup>50</sup>. El documento menciona que el 62% de los cultivos se concentran en Nariño, Norte de Santander y Putumayo. En estos departamentos, desde el año 2017, la MAPP/OEA ha monitoreado la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), conociendo por parte de la institucionalidad local y las comunidades percepciones frente al aumento en las hectáreas de coca y dinámicas de resiembra.

Asimismo, en Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca persiste la siembra de nuevas variedades de hoja de coca que, al tener más concentración de alcaloide, generan mayor rendimiento en el proceso de transformación en PBC y sus derivados, beneficiando la producción en menor extensión de hectáreas.

De acuerdo con cifras oficiales, el PNIS invirtió COP\$ 52.464 millones en la vigencia 2022 para avanzar en sus diferentes componentes. Por ejemplo, en la línea de Proyectos Productivos de Ciclo Corto se ejecutaron COP\$ 36.994 millones, beneficiando a 3.695 familias<sup>51</sup>. No obstante, en los municipios priorizados por el programa las comunidades afirman que se mantienen retrasos en el cumplimiento de la hoja de ruta, así como inconformidad con el servicio que prestan los operadores.

Según datos del Ministerio de Defensa Nacional, entre junio y noviembre la fuerza pública erradicó forzosamente 24.022 ha de cultivos de hoja de coca en 10 departamentos y 70 municipios, particularmente en Bolívar, Caquetá, Guaviare y Putumayo<sup>52</sup>. Esta cifra demuestra una disminución considerable respecto al primer semestre del año<sup>53</sup>. No obstante, estas jornadas continúan caracterizándose por generar escenarios de tensión y confrontación entre las comunidades y la fuerza pública, en lugares como Tibú en Norte de Santander y San José del Fragua en Caquetá, debido a que la población mantiene la oposición a esta acción del Estado, sumándose la confusión generada por los pronunciamientos del Gobierno nacional respecto a la suspensión de la erradicación forzosa.

#### **4. DINÁMICAS EN ZONAS DE FRONTERA Y FLUJOS MIGRATORIOS**

El Gobierno nacional renovó los esfuerzos para atender fenómenos de movilidad humana de personas migrantes interesadas en transitar o residir en Colombia. En diciembre, anunció el fortalecimiento de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la creación de la Oficina Asesora para la Gobernanza Migratoria y los Flujos Migratorios Mixtos del Ministerio de Relaciones Exteriores. A su vez, continúa la implementación del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPMV). Migración Colombia entregó más de 1.400.000 Permisos de Protección Temporal (PPT) y aprobó alrededor de 1.600.000 más que están pendientes por entregar<sup>54</sup>.

La decisión del Gobierno de avanzar en la normalización de las relaciones bilaterales con Venezuela e impulsar el comercio entre ambas naciones, permitió la reapertura de pasos autorizados entre los dos países desde el 26 de septiembre de 2022<sup>55</sup>. Estas acciones, sumadas a las propuestas trabajadas entre delegaciones de Colombia y Panamá para atender la seguridad de migrantes interesados en transitar de manera irregular por la zona del Darién, son expresiones del impulso al diálogo por la movilidad humana segura y el desarrollo de las fronteras.

Como se ha mencionado en los Informes Semestrales XXXI, XXXII y XXIII, a pesar del desarrollo del ETPMV persisten varios obstáculos en su implementación<sup>56</sup>, siendo las dificultades

<sup>50</sup> Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (2022), “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021” Consultado en: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME\\_MONITOREO\\_COL\\_2021.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf)

<sup>51</sup> Gobierno de Colombia (2023), “Avances de la Implementación del Acuerdo del Teatro Colón durante el Gobierno de Colombia, Potencia Mundial de la Vida. 7 de agosto del 2022 al 31 de diciembre de 2022” págs. 23-24.

<sup>52</sup> El departamento de Putumayo registró la cifra más alta de erradicación forzosa de hoja de coca con 9.986 ha. El departamento de Bolívar ocupó el segundo lugar con 3.271 ha y Caquetá el tercer lugar con 2.774 ha. Ministerio de Defensa Nacional (2023), “Logros de la Política de Defensa y Seguridad”, pág. 41.

<sup>53</sup> Entre los meses de enero y junio de 2022, la fuerza pública erradicó forzosamente 40.373 hectáreas de cultivos de hoja de coca en 81 municipios de 14 departamentos, concentradas en Putumayo y Guaviare y la región de sur de Bolívar.

<sup>54</sup> Migración Colombia (2022), “Así va el PPT”. Consultado en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles>

<sup>55</sup> Desde esa fecha se ha dado apertura a los pasos autorizados ubicados en Arauca, La Guajira y Norte de Santander.

<sup>56</sup> Estas dificultades se relacionan con: el acceso al sistema de registro, casos de estafas, eventual confusión de roles entre entidades, débil gestión de los entes territoriales, desinformación frente a los alcances del ETPMV, dificultades para el transporte y acceso a zonas en donde se toman registros biométricos o se recoge el PPT.



para la ubicación de personas beneficiarias del PPT las más recurrentes en zonas rurales de la frontera con Venezuela y Ecuador.

En la frontera con Venezuela la apertura de pasos autorizados no ha generado los impactos esperados en las comunidades fronterizas relacionados con el acceso a bases de datos de nacionales venezolanos para fortalecer procesos judiciales, educativos y de atención en salud; apertura de consulados venezolanos en Colombia para expedición de documentación migratoria; dinamización de sectores económicos y relacionamiento comercial; acciones bilaterales para abordar fenómenos criminales transnacionales, así como de inversión en infraestructura vial y en el sector salud.

Los principales impactos de la reapertura se asocian al establecimiento de los horarios de circulación de vehículos de carga pesada y un incremento de tránsito migratorio pendular<sup>57</sup>. No obstante, persiste el uso de las denominadas “trochas” que se explica por el desconocimiento de la población venezolana sobre la documentación migratoria necesaria para utilizar pasos autorizados; el temor ante presuntos actos de corrupción por parte de autoridades de ambas naciones para permitir el tránsito por puentes internacionales; el interés de algunos transeúntes en evitar controles aduaneros y señalamientos como responsables de contrabando; las dificultades de acceso para llegar a pasos autorizados desde zonas rurales apartadas de la frontera; y la persistencia de economías informales e ilícitas en estos territorios<sup>58</sup>.

A esto se suma la profundización de sentimientos xenófobos hacia la población venezolana, debido al incremento de asentamientos humanos informales en Antioquia, Bolívar, Cesar, Guaviare, Meta, Norte de Santander y Valle del Cauca; la sobrecarga en los sistemas de atención en salud y educación. Además de la competencia por la ocupación de plazas laborales agrícolas en Florida en Valle del Cauca y en yacimientos mineros informales en el sur de Bolívar y Catatumbo.

En Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Guaviare, La Guajira, Meta, Norte de Santander, Valle del Cauca, la población venezolana continúa siendo víctima de homicidios en el marco del control social impuesto por los GAI y afectada por la activación de MAP, el reclutamiento forzado, uso o utilización de NNA, así como la trata de personas para explotación sexual y laboral.

En la frontera con Panamá, la llegada masiva de población migrante en situación de movilidad humana de diferentes nacionalidades<sup>59</sup>, con intención de llegar a Estados Unidos, ha producido en Necoclí en Antioquia y en las zonas rurales fronterizas de Acandí y Juradó, en Chocó, impactos sociales y económicos. Gran parte de la vocación agrícola y turística ha cambiado para organizarse y especializarse en torno a la oferta de bienes y servicios de transporte, residencia temporal y alimentación<sup>60</sup> a la población migrante. Lo anterior, incentivado por el pago en dólares de estas actividades y las pocas oportunidades laborales en la zona.

Particularmente, en Acandí continúa siendo una preocupación institucional la poca capacidad para controlar el tránsito de migrantes por medios de transporte seguros, cotejar sistemas de información de entrada y salida, permitir el paso de NNA con adultos que no son sus familiares, y prevenir los riesgos de las personas migrantes en el Darién a ser víctimas de hurtos, violencia sexual, trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, homicidios y reclutamiento, uso o vinculación de menores de edad por parte de GAI.

## **5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DIÁLOGO SOCIAL**

El Gobierno nacional manifestó públicamente que uno de los pilares de construcción de Estado y de sus políticas sería la participación ciudadana amplia, diversa y territorial en el diseño, la construcción, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas, al igual que en los esfuerzos para la transformación de conflictos y la construcción de paz a nivel local, regional y

---

<sup>57</sup> Se entiende como el tránsito circular o de ida y regreso de las comunidades que habitan en las franjas fronterizas, con el fin de acceder a bienes y servicios públicos básicos.

<sup>58</sup> Los 7 años de cierre fronterizo y la crisis económica reforzaron lógicas ilegales como el contrabando, el tráfico de migrantes y el narcotráfico en comunidades fronterizas de Arauca, Cesar, La Guajira y Norte de Santander.

<sup>59</sup> En las zonas rurales de Acandí y Juradó, en Chocó se ha conocido la llegada de población procedente de Afganistán, Cuba, Ecuador, Haití y La India, entre otras nacionalidades con interés de cruzar el Darién.

<sup>60</sup> La población local ha conformado cooperativas, asociaciones y campamentos humanitarios para organizar la prestación de servicios a las personas migrantes.

nacional, incluyendo potenciales conversaciones y negociaciones con GAI en el marco de la política de Paz Total.

El ejemplo más visible de estos anuncios fue la participación de la ciudadanía en el diagnóstico y la formulación de propuestas para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND), a través de 51 espacios de Diálogos Regionales Vinculantes (DRV), realizados entre el 16 de septiembre y el 6 de diciembre. Además de la posibilidad de asistir presencialmente a los espacios, el Gobierno dispuso de formularios físicos y virtuales para presentar propuestas por escrito. Según información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), 250.000 personas participaron en este ejercicio<sup>61</sup> y más de 87.000 propuestas fueron sistematizadas y analizadas para alimentar el documento que será debatido por el Congreso de la República en 2023.

Los DRV generaron entre las comunidades grandes expectativas sobre la posibilidad de presentar los retos y problemas que enfrentan, así como las soluciones que proponen desde sus visiones del territorio. Su implementación facilitó y promovió intercambios intersectoriales e intrasectoriales a través de ejercicios preparatorios autónomos, dinamizando los procesos sociales en los territorios y fomentado mayor articulación e integración<sup>62</sup>.

Estos espacios contaron con una asistencia masiva que, a pesar de la planeación institucional, desbordó en algunas ocasiones las capacidades logísticas y organizativas de las autoridades. Por su parte, las comunidades hicieron un esfuerzo importante por asegurar su transporte y alojamiento para poder intervenir en los diálogos. Aun así, personas de territorios rurales dispersos no lograron participar, evidenciando que persiste el reto de garantizar las condiciones que faciliten la participación de esos territorios.

Frente al desafío metodológico, fue un acierto promover una convocatoria amplia que permitiera la presencia de una diversidad de actores, así como organizar mesas que fomentaran un diálogo temático y técnico. Sin embargo, los tiempos reducidos de participación obligaron a una priorización de mensajes, lo cual generó inconformismo en participantes. Además, en los departamentos de Arauca, Caquetá, Chocó y La Guajira y la región del Catatumbo, las comunidades lamentaron que la metodología no permitiera una apropiada contextualización de los temas y limitara las intervenciones a generalidades, invisibilizándose las realidades territoriales específicas que querían ser evidenciadas.

Adicional a lo anterior, en numerosas comunidades quedó la duda sobre la palabra “vinculante” y cómo sus visiones serán incorporadas efectivamente en el PND y se materializarán en hechos concretos que transformen positivamente sus realidades. En este sentido, será necesario que el Gobierno nacional redoble los esfuerzos para lograr comunicar adecuadamente a las comunidades cómo se abordaron sus propuestas y cómo fueron incluidas en el PND.

Además del ejercicio participativo de los DRV, el Gobierno nacional mostró su voluntad de privilegiar el diálogo social como principal herramienta de transformación de conflictos, promoviendo espacios de concertación territorial para solventar problemáticas estructurales y coyunturales. Un ejemplo de lo anterior es la reacción oportuna a la conflictividad de tierras en el norte del Cauca a través de la instalación de una mesa formal de diálogo<sup>63</sup> y la realización de reuniones bilaterales y multilaterales para gestionarla. El reto que queda para el Gobierno y las comunidades es acordar las formas y los procesos reivindicativos para acceder a la tierra y a la vez diseñar una iniciativa de desarrollo regional que involucre a todos los sectores.

Los ecosistemas de participación para la paz, donde convergen tanto los espacios formales como los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, entre otros; como los procesos participativos de los Grupos Motor PDET y las organizaciones sociales y liderazgos de los territorios, son clave para la construcción colectiva y dialógica de una agenda local de paz. Al momento del cierre de este informe aún no se han elegido

---

<sup>61</sup> Departamento Nacional de Planeación (2022), " Principales avances, logros y resultados del DNP en las temáticas de promoción, metodología, desarrollo y evaluación de los Diálogos Regionales Vinculantes y Sistema Nacional de Gestión de Conflictos y Diálogo Social".

<sup>62</sup> A modo de ejemplo, se señala el pliego unitario que logró construir de manera colectiva y colaborativa la Mesa de Organizaciones Cívicas Populares de Arauca (MOCIPAR) y el Movimiento Político de Masas, Social y Popular del Centro Oriente de Colombia (MPMSPCOC) en Arauca previo al DRV.

<sup>63</sup> El Ministerio del Interior creó la Mesa de Diálogo del Norte del Cauca por Resolución 974 de 2022, la cual modifica por Resolución 1423 de 2022.

nuevas consejeras y consejeros de los distintos sectores sociales e institucionales para el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, ni que este sesione o desarrolle su plan de trabajo.

Una mayor territorialización de los diálogos que permita el acercamiento y la articulación entre lo nacional y lo territorial, fortalecerá la capacidad de incidencia de las poblaciones e institucionalidad local en la construcción de políticas de paz. En este sentido, será necesario fortalecer los ecosistemas locales y nacionales de participación para la paz, empezando por el relanzamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

## 6. ESCENARIOS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL

Las expectativas generadas en algunos sectores sociales producto de los anuncios del Gobierno nacional frente al desarrollo de cambios estructurales y a la atención a exigencias en materia de derechos humanos, seguridad, acceso a tierras y desarrollo, impulsaron la demanda de cambios inmediatos en estos ámbitos y contribuyeron a que la movilización social persistiera durante los últimos meses del 2022.

Los pronunciamientos sobre la reforma agraria<sup>64</sup> y la formulación de una nueva política minera<sup>65</sup>, la reestructuración del Escuadrón Móvil Antidisturbios, así como el inicio de diálogos con GAI para preservar y garantizar la seguridad humana y la creación de la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana<sup>66</sup>, fueron los temas relacionados con algunos de los eventos de protesta social ocurridos.

Estos escenarios contaron con diferentes expresiones en los territorios. Por ejemplo, en el Bajo Cauca antioqueño se realizó un paro minero incentivado por la exigencia de formalización de la minería y el rechazo a los operativos de la fuerza pública contra dicha actividad. Esta protesta conllevó al bloqueo de la vía que conecta a Medellín con la Costa Caribe durante varias semanas y el cese de la circulación fluvial por el río Nechí, situación que afectó la economía, el tránsito de misiones médicas y el transporte de suministros y alimentos. Las demandas de la población manifestante fueron gestionadas a través de un proceso de diálogo con el Ministerio de Minas y Energía, en el cual se acordó realizar una caracterización de la tecnología y las sustancias que serían de uso adecuado para la minería a pequeña escala e iniciar la reforma del Código Minero. Las comunidades están a la expectativa de acciones concretas frente a estos compromisos.

En Nariño, se desarrolló la Minga Indígena por la Vida, El Territorio y La Paz del Pueblo Awá, espacio presidido por las autoridades de nueve resguardos ubicados en Tumaco y agrupadas en la Organización de Resguardos Indígenas del Pueblo Awá del Pacífico (ORIPAP). Sus reclamaciones abarcaron la exigencia del respeto a la vida e integridad de sus comunidades y al ejercicio de gobierno propio; el fortalecimiento de mecanismos de autoprotección ante el accionar de los GAI; la atención a la situación de desplazamientos forzados de sus territorios colectivos y a la contaminación de fuentes hídricas con derivados del petróleo<sup>67</sup> que ha generado una emergencia ambiental.

En diferentes ciudades del país, continuaron las convocatorias a movilizaciones relacionadas con la exigencia de la libertad de las personas detenidas por presuntos delitos cometidos en el Paro Nacional de 2021 y la creación de un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Gobierno nacional en el marco de la Ley 2272 de 2022 y del Decreto 2422 de 2022 designó a siete jóvenes privados de la libertad como voceros de paz, contra quienes cursan procesos judiciales

---

<sup>64</sup> Presidencia de la República (2022), “Vamos a comenzar una reforma agraria de manera pacífica: presidente Petro”. Consultado en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Vamos-a-comenzar-una-reforma-agraria-de-manera-pacifica-Presidente-Petro-221202.aspx>

<sup>65</sup> Presidencia de la República (2022), “Con interdicción eficaz y una nueva política minera, Presidente Petro busca lograr la seguridad en el Magdalena Medio”. Consultado en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Con-interdiccion-eficaz-y-una-nueva-politica-minera-Presidente-Petro-busca-220820.aspx>

<sup>66</sup> Departamento Administrativo de la Presidencia (2022), “Decreto 2422 del 09 de diciembre de 2022”. Consultado en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202422%20DEL%209%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202022.pdf>

<sup>67</sup> En Tumaco, el hurto de crudo del oleoducto Transandino es identificado en territorio como una de las principales causas del derramamiento de dicho hidrocarburo en fuentes hídricas, el cual es usado como insumo en el procesamiento de los derivados de la hoja de coca.

por la presunta comisión de delitos durante el Paro Nacional de 2021<sup>68</sup> y hasta el momento no tienen condenas por delitos relacionados con la protesta social<sup>69</sup>. Esta designación ha generado diferentes reacciones. Por un lado, algunos sectores de la sociedad apoyan la decisión del Gobierno nacional y solicitan extender la figura a otros casos similares; por otro lado, hay quienes consideran este hecho como una injerencia en la administración de la justicia.

## **7. AGENDA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD**

El Gobierno nacional, a través del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), inició el proceso de creación y adopción del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (PAN R.1325)<sup>70</sup> y de la política exterior feminista. Esto representa una oportunidad para que Colombia asuma la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (Agenda MPS) como una política de Estado y la armonice con los logros y desafíos alcanzados en los procesos de justicia transicional de las últimas dos décadas.

La articulación, optimización y efectividad del PAN R.1325 dependerá de una participación más activa e incidente de las mujeres y las autoridades locales en los territorios. Por su parte, el proceso requiere integrar la Agenda de MPS con las medidas de género del Acuerdo Final de Paz, la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno y el ELN, y las políticas de desmantelamiento de la criminalidad organizada, bajo la perspectiva de la seguridad humana con enfoque de género e interseccional<sup>71</sup>.

La agenda legislativa con enfoque de género giró alrededor de los temas de paridad, universalidad y alternancia en la conformación de listas de movimientos y partidos políticos, así como de la iniciativa para la eliminación y sanción de la Violencia Contra Mujeres en Política (VCMP). Esta última cuenta con el amplio respaldo de la comunidad internacional, entre otras razones, porque busca reconocer, prevenir y erradicar la VCMP en el marco del conflicto armado. Ambas iniciativas continúan en trámite y, de ser aprobadas, ampliarán los marcos normativos de protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres en el país, incluyendo aquellas víctimas que aspiran al poder político en sus territorios.

En ese sentido, contrasta la VCMP y las garantías deficientes que siguen experimentando las candidatas que integraron las listas ganadoras de las 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CITREP). El precario diseño de la paridad en estas Circunscripciones trajo efectos adversos para las candidatas que participaron en las pasadas elecciones, generó acción con daño e hizo de la paridad una medida afirmativa ineficaz<sup>72</sup>.

Por otro lado, en los departamentos de Cauca y Putumayo y en las regiones de Catatumbo y Bajo Cauca, persisten rezagos alrededor de la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz, especialmente, en lo relativo a las garantías de seguridad para lideresas y defensoras, así como en el enfoque de género en las políticas de desmantelamiento de la criminalidad organizada. En estos territorios, las organizaciones de mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes y LGBTI tienen amplias expectativas sobre su participación y representación en los diferentes escenarios de diálogo, negociación y/o sometimiento. Al igual que, sobre las adecuaciones gubernamentales que desarrollarán los diferentes puntos del Acuerdo Final de Paz.

---

<sup>68</sup> Congreso de la República (2022), Parágrafo 1º, Artículo 5 de la Ley 2272 de 2022. “(...) Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad”.

<sup>69</sup> Esta designación no suspende los procesos judiciales en curso, razón por la cual deberán presentarse ante las autoridades judiciales, en caso de ser requeridos.

<sup>70</sup> La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad no es estática en el marco del Derecho Internacional, por el contrario, se ha actualizado y ampliado mediante 10 resoluciones emitidas entre los años 2000 y 2019 por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estas son: RES 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019).

<sup>71</sup> Las plataformas de mujeres que impulsan la R.1325, en lo local y lo nacional, especialmente en departamentos como Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Putumayo y regiones como Montes de María y la Costa Pacífica Nariñense han planteado la necesidad de incorporar a la Agenda MPS aspectos como: la revisión de la política contra las drogas y el narcotráfico; los fenómenos migratorios; los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la seguridad de las mujeres; la reconceptualización de la seguridad y las políticas del sector desde una perspectiva feminista; las garantías para defensoras de DDHH y su encuadre en las causas medioambientales; el reconocimiento de las personas LGBTI y la interseccionalidad; y la protesta social; entre otras.

<sup>72</sup> Al respecto, existe un vacío jurídico y político sobre la aplicación de la paridad efectiva dentro de un esquema de listas conformadas por dos candidaturas (hombre y mujer), que a su vez impiden la presentación de listas de dos mujeres.

En el mismo sentido, el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras es uno de los programas que mayor expectativa ha generado debido a los mensajes del Ministerio del Interior y de la Vicepresidencia de la República respecto a la ampliación de su cobertura a nivel nacional. Pese a lo anterior, se percibe un estancamiento de los procesos de pilotaje e información sobre la estrategia para garantizar la ampliación de la cobertura.

En la Mesa de Diálogo entre el Gobierno y el ELN fueron nombradas y/o ratificadas mujeres negociadoras en ambas delegaciones y designada una gestora de paz. Este paso fundamental recoge los avances y aprendizajes que el país ha alcanzado en las garantías de participación, representación y toma de decisiones de las mujeres y la Agenda MPS.

Por otro lado, según las percepciones comunitarias y de las organizaciones de sociedad civil, resulta relevante iniciar los ejercicios de pedagogía social en las etapas tempranas de la Mesa y garantizar así una interlocución amplia y complementaria entre lo local y lo nacional, además de diversa, frente a las agendas sectoriales y territoriales. Por lo anterior, es fundamental que el modelo adoptado por el Gobierno nacional y el ELN salvaguarde el relacionamiento entre las diferentes expresiones de los liderazgos y organizaciones sociales, entre ellas las de mujeres, y logre articularse con toda su diversidad, respetando su autonomía.

## **8. MEDIOAMBIENTE PARA LA PAZ**

La MAPP/OEA ha identificado, a lo largo de su trayectoria, que el acceso y uso de los recursos naturales en contextos de ilegalidad y de violencia impacta en las lógicas socioeconómicas territoriales y al estado del medioambiente, biodiversidad y recursos hídricos. La Misión monitorea las condiciones territoriales que involucran los recursos naturales, las afectaciones y tensiones en el acceso a las mismas, así como la respuesta estatal, con el fin de visibilizar el valor de los recursos naturales y del medioambiente en la construcción de paz.

La protección del medioambiente está prevista como uno de los pilares Gobierno nacional, contenidos en las bases del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Este componente será fundamental para avanzar en procesos productivos de desarrollo que permita crear condiciones propicias para que la economía sea biodiversa e incluyente y con ello avanzar en el cuidado de la vida con enfoque territorial, ambiental y diferencial que contribuya a la paz.

Bajo este contexto, será necesario impulsar la participación de los pueblos étnicos que en su mayoría son los que habitan los territorios con mayor necesidad de protección ambiental. Para ello se podría considerar elevar al nivel de autoridades ambientales a las comunidades que allí habitan, pues son ellas las que cuentan con la experiencia que les brinda la ancestralidad y el conocimiento del territorio y pueden ejercer y facilitar el control de temas como la deforestación, la extracción ilegal de minerales, entre otros.

Por otro lado, la aprobación y ratificación del Acuerdo de Escazú representa una de las acciones más importantes frente a la protección, conservación del medio ambiente y garantías para el ejercicio de la defensa ambiental, especialmente de aquellas poblaciones más vulnerables. Este instrumento jurídico tiene como objetivo asegurar los derechos de acceso a la información, la participación pública en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia.

A este esfuerzo se suman, la estrategia de zonificación ambiental participativa, establecida en el Acuerdo Final de Paz<sup>73</sup>; la búsqueda de acuerdos sociales, con la participación de las JAC, para proteger las selvas y contener la deforestación en Caquetá, Guaviare y Meta; y la suspensión de la Estrategia Artemisa<sup>74</sup>. El anuncio de un Pacto Nacional para la Defensa de la Amazonía, Orinoquía y Pacífico<sup>75</sup>, con el apoyo de la comunidad internacional<sup>75</sup>, ha traído expectativas sobre los cambios que se presentarán en el abordaje de los asuntos ambientales y el rol de las comunidades, por ejemplo, en

---

<sup>73</sup> Fue adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 1608 de 2021 en cumplimiento del Punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz.

<sup>74</sup> Fue una de las acciones contempladas en la Política de Defensa y Seguridad 2018-2022 para detener la deforestación en el país.

<sup>75</sup> Ministerio de Ambiente (2022), "Plan de contención de la deforestación en la Amazonía colombiana recibe oficialmente primeros recursos de cooperación internacional". Consultado en: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/plan-de-contencion-de-la-deforestacion-en-la-amazonia-colombiana-recibe-oficialmente-primeros-recursos-de-cooperacion-internacional/>

torno a brindar alternativas ante la presencia de población y el desarrollo de actividades económicas al interior de áreas protegidas.

La deforestación en PNN y Zonas de Reserva Forestal (ZRF), en Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo tiene como principal causa la praderización para la ganadería, y, en menor medida, la extensión de monocultivos como la palma de aceite y el establecimiento de cultivos ilícitos. Adicionalmente, en algunos territorios se están construyendo caminos rurales sin trazo técnico y sin permisos de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía.

Durante los últimos cuatro años, en el departamento de Guaviare y en el sur del Meta, el Estado Mayor Central FARC-EP han ejercido roles de control ambiental e incentivado procesos de colonización en el PNN La Macarena y el PNN Serranía de Chiribiquete, determinando cuántos metros se deben deforestar y para qué fin. Además, prohíbe el ingreso a funcionarios y funcionarias de Parques Nacionales Naturales, lo que ha retrasado programas como el Pago por Servicios Ambientales<sup>76</sup>.

Por su parte, liderazgos ambientales de Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare, esperan que se retomen los acuerdos de Altamira<sup>77</sup> y se implementen alternativas productivas que permitan desarrollar la región y poner un freno a la deforestación. Bajo este contexto, una de las preocupaciones se asocia con la aplicación de la Directiva 006 de la Procuraduría General de la Nación y la Resolución 7067 del Instituto Colombiano Agropecuario, que obligarían a sacar el ganado de PNN y ZRF.

En Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca, la minería de socavón, a cielo abierto y aluvial, es una actividad económica mayoritariamente controlada por distintos GAI, que contamina las fuentes hídricas e impide la regulación ambiental.

## 9. IMPACTO DE LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PARA LA PAZ

### 9.1. Transformación Rural para la Paz: Reforma Rural Integral (RRI)

El Estado colombiano viene avanzando en el fortalecimiento del marco normativo para la superación de las causas estructurales del conflicto armado, relacionadas con el uso y la tenencia de la tierra<sup>78</sup>. Lo anterior, se evidencia en la complementariedad entre la RRI del Acuerdo Final de Paz con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026<sup>79</sup>, sumado a la sentencia de la Corte Constitucional sobre régimen especial de baldíos<sup>80</sup> y a las reformas constitucionales que se tramitan en el Congreso de la República para adoptar la declaración universal sobre derechos de los campesinos<sup>81</sup> y la creación de la jurisdicción agraria y ambiental<sup>82</sup>.

---

<sup>76</sup> Es el incentivo económico en dinero o en especie que el Estado reconoce a los propietarios, poseedores u ocupantes por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios. Consultado en: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible <https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/pagos-por-servicios-ambientales/>

<sup>77</sup> En 2021, las comunidades de Caquetá, Guaviare y Meta y el Gobierno nacional acordaron acciones en materia de sustitución de cultivos ilícitos, alternativas de tenencia de la tierra al interior de PNN y ZRF, constitución de nuevas Zonas de Reserva Campesina, reincorporación, entre otros.

<sup>78</sup> Avanzar en este sentido resulta de especial importancia teniendo en cuenta que Colombia es el país más desigual en términos de concentración de la tierra del continente y uno de los más desiguales del mundo, y la persistencia de los conflictos alrededor de la tierra es una de las causas históricas y actuales del conflicto armado en el país. Para más información consultar en: Banco Mundial (2021) "Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia", pág. 6

<sup>79</sup> El documento fue entregado el 15 de noviembre de 2022 al Consejo Nacional de Planeación. Para mayor información consultar en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-nacional-presento-las-bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2022-2026.aspx#:~:text=%E2%80%9CEI%20PND%202022%2D2026%20pone.han%20beneficiado%20con%20ella%E2%80%9D%2C%20explic%C3%B3>

<sup>80</sup> Corte Constitucional de Colombia (2022), Sentencia SU 288 de 2022 "por medio de la cual constata grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos". Consultado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2026%20-%20Agosto%2018%20de%202022.pdf>

<sup>81</sup> Congreso de la República de Colombia (2022), Proyecto de Acto legislativo 254 de Cámara y 019 Senado de 2022 "por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales". Consultado en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/19-por-medio-del-cual-se-reconoce-al-campesinado-como-sujeto-de-especial-proteccion-constitucional-y-se-integra-el-bloque-de-constitucionalidad-el-texto-de-la-declaracion-de-las-naciones-unidas-sobre-los-derechos-de-los-campesinos-y-de-otras-personas-que-trabajan-en-las-zonas-rurales>

<sup>82</sup> Congreso de la República de Colombia (2022), Proyecto de Acto legislativo 173 de Cámara y 035 Senado de 2022 "por el cual se reforma la constitución política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural". Consultado en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/35-por-el-cual-se-reforma-la-constitucion-politica-de-colombia-y-se-establece-la-jurisdiccion-agraria-y-rural>

Así mismo, es un avance el aumento presupuestal del 48% para el sector Agricultura, especialmente, el incremento del 261% a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entidad responsable de la democratización de la tierra. Lo anterior, permitirá continuar con el compromiso del Acuerdo Final de Paz de adjudicar 3 millones de hectáreas a comunidades campesinas y étnicas sin tierra, o tierra insuficiente, y de formalizar otros 7 millones de hectáreas a aquellos que, aunque poseen la tierra, no tienen títulos<sup>83</sup>. La ANT, durante el segundo semestre del 2022, entregó títulos sobre 800 mil hectáreas y constituyó 4 nuevas Zonas de Reserva Campesina por 387 mil hectáreas<sup>84</sup>.

El Gobierno nacional anunció un plan de adquisición de tierras para la producción de alimentos, en el que estableció un acuerdo de compra por 3 millones de hectáreas con la Federación Nacional de Ganaderos. Además, definió un plan de descentralización para la ANT y la simplificación del proceso de acceso a tierras. Estas acciones motivaron la suspensión de nuevas invasiones de tierras, particularmente en Cauca, que protagonizaron comunidades étnicas y campesinas durante las primeras semanas del actual periodo presidencial.

Por otro lado, y como se ha advertido en informes anteriores, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) representa la mejor oportunidad para desarrollar inversiones públicas concertadas con las comunidades y autoridades locales, y para estimular la integración y el desarrollo económico de las zonas más afectadas por el conflicto armado. Por ello, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) reactivó los espacios de participación con Grupos Motor y Mecanismos Especiales de Consulta, en los que ha manifestado la voluntad de “retomar el sentido de los PDET”, asegurar la veeduría ciudadana sobre el desempeño institucional<sup>85</sup>, así como la transparencia en la inversión pública<sup>86</sup> con garantías de seguridad<sup>87</sup>.

La ausencia de información pública sobre avances en la investigación, por presuntas irregularidades en la asignación de recursos del OCAD-PAZ en 2021, ha aumentado la percepción de corrupción alrededor de las obras PDET. En consecuencia, la Cámara de Representantes del Congreso de la República creó la comisión accidental para el seguimiento a los recursos invertidos a través del OCAD-PAZ.

Los liderazgos sociales y autoridades locales coinciden en la necesidad de rediseñar el proceso de participación PDET y reglamentar de forma concertada los tiempos, las competencias y la metodología de intervención ciudadana en la deliberación y adopción de decisiones que fortalezca la gobernanza territorial y el reconocimiento de las comunidades como uno de los actores responsables del desarrollo rural. El diseño de un único escenario que articule los mecanismos de participación derivados de la RRI permitirá el avance de la acción estatal integral, sostenible y con alto impacto transformador.

Escenarios de diálogo social como la Convención Nacional Campesina, el Encuentro Nacional de Comunidades PDET y PNIS y la Mesa de Diálogo del Norte del Cauca, constituyen espacios de concertación que han permitido el respaldo político de actores sociales relevantes del sector rural a las autoridades nacionales y a los compromisos institucionales con la RRI. La consolidación de estos escenarios fortalece la gobernanza territorial, cualifica la participación y veeduría ciudadana en los procesos de revisión de los PDET y la implementación participativa de los Planes Nacionales Sectoriales de RRI, especialmente, el de formalización masiva de tierras y el de zonificación ambiental<sup>88</sup>.

<sup>83</sup> Puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

<sup>84</sup> Agencia Nacional de Tierras (2023), “Principales avances, logros y resultados de la Agencia Nacional de Tierras”, págs. 2 y 4.

<sup>85</sup> La Misión conoció presuntas irregularidades en obras PDET como la construcción de alcantarillas no requeridas en el sur de Bolívar; instalación de paneles solares en casas abandonadas en Miraflores en Guaviare, o en predios con conexión eléctrica en el departamento de Arauca; uso de materiales deficientes, entre otras. Estas obras corresponden a vigencias presupuestales pasadas (2020-2021).

<sup>86</sup> La Misión tuvo conocimiento de denuncias de cobros irregulares por la aprobación y/o ejecución de Obras PDET en subregiones como Cesar- Guajira, Macarena-Guaviare y Arauca. Estos montos varían entre el 3% y el 12 % del valor de las obras.

<sup>87</sup> La Misión ha identificado situaciones de riesgo a liderazgos sociales relacionadas con la participación o veeduría ciudadana PDET en los municipios de Valdivia en Antioquia, Miraflores en Guaviare y San Pablo en Bolívar.

<sup>88</sup> Punto 1.1.8 y 1.1.10 del Acuerdo Final. Ver: [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)

## **9.2. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**

### **9.2.1. Reparación Integral con énfasis en Reparación Colectiva**

Los cambios en la dirección de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) representa una nueva oportunidad para que la institucionalidad avance en la comprensión integral e incluyente de los procesos transformadores que requieren las víctimas. En particular, la Unidad tiene el reto inmediato de mejorar la ruta que se ejecuta con enfoque diferencial y brindar celeridad a los procesos étnicos manteniendo, a su vez, acciones concretas que permitan el goce efectivo de derechos de toda la población afectada por el conflicto armado interno.

La reparación colectiva, entendida como una opción para reconstituir el tejido social, promueve la construcción local de paz. Tal es el caso del Comité de Impulso de Ituango en Antioquia, que vio en la designación de sus integrantes una oportunidad para incentivar el liderazgo de mujeres y jóvenes. En La Montañita en Caquetá, ha contribuido a la permanencia de liderazgos y comunidades en el territorio. En Mapiripán en Meta, el Comité de Impulso conectó la reparación colectiva con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas mediante la entrega de un informe a la UBPD sobre casos documentados y así aportar en su localización. A nivel nacional, se destaca la firma de compraventa de la casa comunal con asignación de recursos del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) como un aporte a la reparación de la Organización de Acción Comunal.

La persistencia del conflicto armado y la ausencia de garantías de no repetición obstaculizan la implementación de los PIRC. En Dagua, Valle del Cauca, los GAI obligan a los liderazgos sociales a solicitarles permiso para asistir a las reuniones con la UARIV, dado su control sobre la vida comunitaria y la economía familiar. Así mismo, son amenazados por estos grupos al responsabilizarlos de la materialización de las medidas contenidas en los PIRC.

Hay comunidades donde se evidencia fragmentación, disolución de los colectivos que lideraron el proceso reparador por desacuerdos organizativos y escenarios de conflictividad por presuntas acciones de apropiación de recursos entregados en los PIRC, situaciones asociadas a una débil rendición de cuentas sobre la inversión y el retorno de ganancias colectivas. Tal es el caso de Curumaní y Pelaya en Cesar. Estos escenarios, en caso de no abordarse, tenderán a repetirse en la medida en que se avance con las implementaciones de los PIRC en el territorio nacional.

Para las comunidades en el departamento de Chocó, en caso de que los diálogos con diferentes GAI y el Gobierno nacional se activen en el marco de la Paz Total, la reparación colectiva debe hacer parte de los temas a incorporar en los diálogos con estos grupos. Reflexiones comunitarias señalan que este tipo de reparación permitirá fortalecer a las autoridades étnicas y liderazgos sociales en asuntos como la resolución de conflictos, justicia propia y protección colectiva. Así mismo, promovería la incorporación de enfoques diferenciales para contribuir a la autonomía, afirmando usos y costumbres, entre otros.

El desarrollo de esfuerzos interinstitucionales que propenden por el abordaje conjunto de planes de trabajo, sistemas de información, retos en asuntos étnicos y jurídicos, son una buena práctica que contribuye a la implementación de la política pública de reparación a víctimas, la cual ya supera más de una década. El Modelo Integrador de Reparación a Víctimas<sup>89</sup> impulsado por la Unidad de Restitución de Tierras y la UARIV es una iniciativa que propende por una apuesta más integral

### **9.2.2. Restitución de tierras y territorios**

El nuevo nombramiento en la dirección de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), constituye una medida afirmativa que reduce la brecha histórica de representación política de los pueblos indígenas en Colombia y una oportunidad para el ejercicio de un gobierno incluyente. En este contexto, la URT desarrolló eventos de relanzamiento de la política de restitución de tierras en Antioquia, Cauca y Magdalena, en los cuales reafirmó, a propósito de la prórroga de la política de

---

<sup>89</sup> Unidad de Restitución de Tierras (2022), “Respuesta al derecho de petición con radicado de entrada No. DSC1-202246289”.



víctimas hasta el 2031, el compromiso de avanzar en el proceso restitutivo. De ahí que, la entidad recibirá para el 2023 un aumento de presupuesto del 22% con respecto al año anterior<sup>90</sup>.

Sumado a ello, el Congreso de la República adelanta el trámite al proyecto de reforma de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que habilitaría a la URT para trasladar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) los actos administrativos de casos que carezcan de opositores<sup>91</sup>, con lo cual se daría celeridad al procedimiento, descongestionando los despachos judiciales conforme a lo solicitado por la Corte Constitucional.

Las condiciones de seguridad continúan obstaculizando la implementación sostenible de la política de restitución de tierras. En Cauca, asesinaron a uno de los líderes del proceso, en Meta, solicitantes que cuentan con esquema de protección fueron amenazados por GAI y, en Cesar y la región de Urabá, la entrega de predios con sentencia ha sido aplazada debido al accionar de estos grupos. El fortalecimiento del análisis de contexto entre las Direcciones Territoriales de la URT y la fuerza pública sigue siendo un desafío para mitigar riesgos en el proceso de restitución y asegurar garantías de no repetición.

En Cesar, Córdoba y Meta, la URT desarrolló cuatro Mesas de Diálogo Social para abordar la conflictividad que emerge con la implementación de la política de restitución, específicamente el tema de segundos ocupantes<sup>92</sup>. Estos espacios contaron con la participación de cerca de 200 personas<sup>93</sup> y el acompañamiento del Ministerio Público, entidades locales y organizaciones de víctimas. En la actualidad, el fenómeno de segundos ocupantes afecta en mayor medida a municipios de Meta, Nariño y Norte de Santander, y a las regiones del Urabá antioqueño y el sur y centro del Cesar.

En cuanto a la ruta étnica, la URT presentó 42 demandas por más de 280.000 hectáreas a favor de 9 Consejos Comunitarios y 15 pueblos indígenas que conforman a su vez 30 territorios colectivos<sup>94</sup>. Uno de los beneficiados es el pueblo Nükak<sup>95</sup>, el cual está en riesgo de exterminio físico y cultural<sup>96</sup> a raíz de la ocurrencia de numerosos hechos violentos desde la década del noventa. Además, la URT realizó seguimiento a sentencias de ruta étnica proferidas en Cauca, Cesar, Chocó y Valle del Cauca, dinamizando su ejecución. En contraste, en La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, las decisiones judiciales sobre territorios étnicos con órdenes pendientes de cumplimiento requieren la activación de mecanismos de seguimiento<sup>97</sup> para avanzar en su implementación.

## 10. APRENDIZAJES SOBRE JUSTICIA PARA UNA PAZ TOTAL

El Gobierno nacional ha establecido como una de las prioridades de su administración el acercamiento y el diálogo con los distintos GAI para alcanzar acuerdos de paz o procesos de sometimiento a la justicia. Es así, como la reforma a la Ley 418 de 1997, a través de la Ley 2272 de 2022, le brinda la posibilidad de adelantar negociaciones y conversaciones con los grupos, dentro de la política de Paz Total. Durante el periodo reportado, en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo se adelantan discusiones, propuestas y proyectos sobre marcos jurídicos para el sometimiento a la justicia, reformas al sistema penal y modelos de justicia transicional.

La experiencia de la MAPP/OEA ha puesto a disposición del Estado colombiano con el fin de enriquecer y acompañar la política de Paz Total. La Misión cuenta con un acumulado de aprendizajes

---

<sup>90</sup> Según cifras publicadas por el Ministerio de Hacienda sobre presupuesto nacional -Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022. Consultado en: <https://is.gd/7XGYfe>

<sup>91</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia T-119 de 2019, los opositores son todas las personas que se consideran afectadas por el proceso de restitución de tierras debido a tres aspectos: “a) la titularidad de derechos inscritos o legítimos sobre el predio solicitado en restitución, b) son segundos ocupantes o c) pretenden tachar la condición de víctima del solicitante”. Consultado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-119-19.htm>

<sup>92</sup> Se refiere a aquellas personas que, al momento de la apertura del proceso de restitución de un predio previamente despojado a otras personas con ocasión del conflicto armado, viven y/o derivan su sustento de este, y que, por lo tanto, ante un eventual fallo positivo de restitución estarían en la obligación de entregar el predio.

<sup>93</sup> Unidad de Restitución de Tierras (2022), “Respuesta al derecho de petición con radicado de entrada No. DSC1-202246289”.

<sup>94</sup> Las 42 demandas corresponden a territorios ubicados en Antioquia, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Cauca y Putumayo, donde habitan más 7.000 familias. *Ibidem*.

<sup>95</sup> En el punto 6.1.12.3 *Salvaguardas y garantías* del Acuerdo Final de Paz, se establece la priorización de varios pueblos, entre ellos el pueblo Nükak, para el Programa de Asentamiento, Retorno, Devolución y Restitución de los Territorios.

<sup>96</sup> Corte Constitucional de Colombia (2009), “Auto 004 de 2009”.

<sup>97</sup> Estos mecanismos se traducen al menos en dos escenarios: la Mesa Étnica del Grupo de Restitución de Tierras y Derechos Territoriales del Subcomité Técnico de Restitución, y el Subcomité Técnico de Restitución de Tierras Departamental. Información obtenida de la Unidad de Restitución de Tierras (2022), “Respuesta al derecho de petición con radicado de entrada No. DSC1-202246289”.

en torno a herramientas de Justicia Transicional<sup>98</sup> y a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración/Reincorporación (DDR) que Colombia ha adelantado desde el 2004 con diversos actores, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG); al acompañamiento a procesos de sometimiento individuales y colectivos en los distintos escenarios judiciales, carcelarios y territoriales; así como al apoyo a los escenarios de diálogo con el ELN y a la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En el diseño y la implementación de la política de Paz Total, es importante que todo desarrollo jurídico que trate de aspectos de DDR, sometimiento a la justicia, justicia transicional, judicialización de crímenes internacionales, reparación a víctimas, verdad, así como aspectos de carácter humanitario, observe estándares jurídicos internacionales y nacionales, bajo los principios de centralidad de las víctimas, judicialización efectiva y, en la medida de lo posible, justicia restaurativa.

La judicialización debe cumplir con lineamientos sobre la identificación de patrones macrocriminales, criterios de priorización y selección, proporcionalidad punitiva, justicia restaurativa, entre otros elementos que han sido incorporados a la normatividad colombiana a nivel constitucional, como la centralidad de las víctimas. Frente a esto último, su participación en escenarios judiciales y extrajudiciales tendrá que ser garantizada con salvaguardas procesales y de seguridad, que incluyan la posibilidad de disentir, así como de solicitar medidas cautelares y de reparación, entre otras.

Todo proceso de negociación o sometimiento, desde su inicio, debe proporcionar alivios humanitarios en favor de las comunidades afectadas por el conflicto armado y la criminalidad. En ese sentido, la política de Paz Total constituye una gran oportunidad para exigir a los GAI información para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y el desminado humanitario, así como acciones concretas para la desvinculación de menores de edad reclutados forzosamente y la liberación de personas secuestradas.

Con el fin de brindar la mayor seguridad jurídica y tomando en cuenta que muchas de las personas que se someterán o desmovilizarán ya pasaron por otros procesos judiciales, resulta necesaria una articulación y coordinación normativa y judicial con otras herramientas ya existentes tales como Justicia y Paz, la JEP y el Decreto 965 de 2020<sup>99</sup>. Asimismo, estas medidas deben incluir a integrantes de GAI privados y privadas de la libertad en centros carcelarios y el diseño de un proceso especial de resocialización, en clave de no repetición. Esto puede lograrse a través de articulaciones entre los procesos y las Mesas Carcelarias de Paz<sup>100</sup>.

Dada la continuidad de dinámicas asociadas al conflicto armado y la criminalidad, resulta importante crear estrategias de seguridad para las personas que se someterán o desmovilizarán. Esto teniendo en cuenta que 3.415 desmovilizados de las AUC fueron asesinados entre 2003 y 2022<sup>101</sup>, así como 362 firmantes del Acuerdo Final de Paz fueron víctimas de homicidios entre 2017 y 2022<sup>102</sup>.

Los análisis de riesgo a la seguridad deberán tener en cuenta las declaraciones realizadas en las diligencias judiciales que implican la responsabilidad de terceros señalados como colaboradores, determinadores o financiadores de crímenes. La rapidez con la que estos mecanismos remitan esta información a las autoridades competentes y, la celeridad con la que estas jurisdicciones adelanten sus investigaciones y judicializaciones, pueden servir como un factor para mitigar riesgos.

Un mecanismo de sometimiento o de justicia transicional debe incluir todas las lecciones aprendidas sobre reintegración y/o reincorporaciones relacionadas con la lucha contra la estigmatización, el enfoque comunitario, la incorporación de enfoques diferenciales, la creación de instancias territoriales de participación, la sostenibilidad económica, la seguridad jurídica y la garantía de los derechos de las víctimas. Esto debe realizarse de manera conjunta entre el Gobierno nacional

---

<sup>98</sup> Ley 975 de 2005, así como la Ley 1424 de 10 y el Acto Legislativo 01 de 2017 del SIVJRN y la Ley 1920 de 2019 de la Jurisdicción Especial para la Paz.

<sup>99</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones.

<sup>100</sup> Son iniciativas de las PPL en las que se reúnen periódicamente para proponer escenarios de paz y reformas a la política criminal y carcelaria. Por lo general, estas PPL hacen o hicieron parte de GAI.

<sup>101</sup> Información proporcionada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) a la MAPP/OEA, el 30 de enero de 2023.

<sup>102</sup> Información proporcionada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) a la MAPP/OEA, el 23 de marzo de 2023. Sin embargo, existen diferencias entre las cifras presentadas por la ARN y la Fiscalía General de la Nación que reporta 345 asesinatos.

y las Alcaldías y Gobernaciones, autoridades judiciales y étnicas, las Cámaras de Comercio y la empresa privada, permitiendo así un proceso de reintegración o reincorporación social y económica sostenible.

Finalmente, cabe destacar que muchos de los GAI con los que se pretende dialogar desarrollan su accionar en sectores urbanos, lo que impone retos para la judicialización, debido a que muchos de estos grupos no solo funcionan bajo estructuras jerárquicas o de mando, sino también a través de redes criminales que tercerizan su accionar. En esa medida es necesaria la caracterización del fenómeno de violencia urbana, así como la incorporación de la participación de comunidades y colectivos y el enfoque dialógico dentro de los instrumentos jurídicos, permitiendo avanzar en la reconciliación, la no repetición y la paz.

### **10.1. Las Cárceles como escenarios de construcción de paz**

El Gobierno nacional elaboró una reforma a las normas que regulan la Política Criminal (Código Penal, de Procedimiento y Carcelario y Penitenciario) que se presentará ante el Congreso de la República en febrero de 2023, la cual incluye herramientas de justicia restaurativa, medidas alternativas a la privación de la libertad y la descriminalización de algunas conductas punibles, con el objetivo de contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)<sup>103</sup> en las cárceles del país, reducir el hacinamiento, humanizar el tratamiento penitenciario, fortalecer el modelo de resocialización y disminuir la reincidencia mediante la descriminalización de algunas conductas. También busca el mejoramiento de los procesos judiciales mediante la reducción de la congestión judicial y el fortalecimiento de su enfoque restaurativo.

Asimismo, el Gobierno Nacional, en el marco de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, realizó dos Diálogos Regionales Vinculantes como espacios de participación en el establecimientos penitenciarios y carcelarios de mediana seguridad de Villavicencio y Florencia, con el propósito no solo de escuchar a las Personas Privadas de la Libertad (PPL) en relación con sus necesidades en el ámbito de su privación de la libertad, sino también para recibir sus propuestas en la elaboración de las Bases del PND como ciudadanos y ciudadanas.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a través de su Grupo de Derechos Humanos, ha ejecutado acciones institucionales que buscan fortalecer la cultura de derechos humanos con herramientas para el uso correcto de la fuerza, la prevención de la violencia sexual al interior de los establecimientos de reclusión, el derecho a la participación, a la protesta pacífica, a la visita íntima, la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, así como el desarrollo de acciones frente a las irregularidades en la aplicación de las medidas de aislamiento.

Como se mencionó en el Informe Semestral XXXIII, el INPEC, en junio de 2021 estableció la reglamentación para las PPL que representan un riesgo especial de seguridad. En ese sentido, varios miembros de GAI fueron reclusos en pabellones de alta seguridad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), lo que en principio implicó dificultades en el acceso a la oferta académica y oportunidades laborales. No obstante, la Dirección General, la Dirección de Custodia y Vigilancia, y la Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC apoyaron la participación de estas PPL en programas formativos.

Como ejemplo de lo anterior, en agosto de 2022, en un trabajo conjunto con la Comisión de Conciliación Nacional y el INPEC, la MAPP/OEA apoyó el desarrollo de cinco diplomados en “Herramientas para la ambientación de escenarios de negociación que conduzcan a acuerdos para la reconciliación y la paz”, financiados por la Embajada de Suecia. Estos programas formativos se basaron en el diálogo de saberes y en la creación participativa de propuestas y reflexiones individuales y colectivas, que aportan a la construcción de paz. Los talleres fueron dirigidos a PPL que han sido actores relevantes en el conflicto armado<sup>104</sup>, quienes se encuentran detenidos y reclusos en los establecimientos carcelarios de Jamundí y Palmira en Valle del Cauca, Valledupar en Cesar y Yopal en Casanare.

---

<sup>103</sup> Corte Constitucional de Colombia (1998), Sentencia T-153 de 1998, “Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario”.

<sup>104</sup> Por ejemplo, una de las personas que participó en los diplomados fue designada por el Gobierno nacional y el ELN como gestora de paz, en el marco de la Mesa de Diálogo.

Tras el primer ciclo de trabajos de la Mesa de Diálogo, las delegaciones del Gobierno de nacional y del ELN, reconociendo la crisis humanitaria que se vive en las cárceles del país, acordaron la atención de emergencia humanitaria dirigida a las PPL. Esto representa una medida de generación de confianza entre las partes y una oportunidad para que en el marco de la superación del ECI del sistema carcelario y penitenciario de Colombia, se atiendan las principales dificultades identificadas con el acceso y la atención en salud; la alimentación; la infraestructura de los establecimientos carcelarios y fallas en la prestación de servicios públicos esenciales como el agua.

En la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Media Seguridad de Valledupar en Cesar, la MAPP/OEA apoyó la creación de la Mesa Carcelaria de Paz, en la que participaron algunas PPL que pertenecieron a GAI. Este fue el primer espacio a nivel nacional, cuya creación estuvo enfocada en aportar propuestas para el mejoramiento de la política criminal y penitenciaria y avanzar en la construcción de paz. En el marco de esta Mesa, el primer compromiso que surgió por parte de los internos fue el de contribuir a la erradicación de la extorsión desde el centro de reclusión.

En un trabajo articulado con la fundación MOIRAS, se desarrolló en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Cúcuta, en Norte de Santander, un taller de bordados para la paz, en el que mujeres privadas de la libertad que han vivido el conflicto armado, tuvieron la oportunidad de contar sus historias mediante el tejido y la expresión artística. Además, en diciembre, en articulación con la Feria Internacional del Libro de Bogotá, en el marco de la campaña “Donar un Libro es un Hecho de Paz”<sup>105</sup>, y a solicitud del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se entregaron más de 3.000 libros para las bibliotecas de las cárceles del país.

## **10.2. Jurisdicción Especial Indígena (JEI)**

Uno de los avances normativos relevantes fue la concertación de la propuesta de Proyecto de Ley de Coordinación Interjurisdiccional, realizada por la Comisión homónima, compuesta por el Sistema Judicial Nacional y los Sistemas Judiciales Indígenas. Este hecho es histórico por tratarse del cumplimiento de una disposición consagrada en la Constitución Política de 1991, y por haberse realizado, por primera vez de manera conjunta entre delegaciones de comunidades indígenas, del Gobierno nacional y de las entidades que componen la Rama Judicial del Estado.

El proyecto establece algunos mecanismos de interlocución entre la Rama Judicial y los Pueblos Indígenas, brindando elementos generales para la coordinación entre la Ley de Origen, el Derecho Propio de los 116 pueblos y los mandatos legales ordinarios, al tiempo que establece algunas estrategias para facilitar el diálogo intercultural necesario para los procedimientos judiciales.

No obstante, deberá surtirse el trámite de consulta previa a nivel nacional, pues esta actividad no pudo ser realizada en 2022, a pesar de existir un recurso disponible desde el Ministerio de Justicia y del Derecho para este propósito. En este sentido, deberá priorizarse desde esta cartera la asignación de presupuesto para este proceso en 2023, de cara a no perder la oportunidad que se presenta para la mejora sustancial de los procesos judiciales entre ambos sistemas, y para la solución ante los frecuentes choques jurisdiccionales que se registran.

En este proceso consultivo será posible conocer de manera formal, las percepciones de las autoridades indígenas y sus comunidades, respecto a las capacidades y competencias de la JEI. Igualmente, representa un escenario clave para revisar los mecanismos propuestos desde la jurisprudencia y, de ser necesario, plantear e integrar alternativas que contribuyan a una visión más amplia, garantista y de mayor reconocimiento del pluralismo jurídico, especialmente, en las decisiones de las Altas Cortes. También, será un contexto idóneo para discutir las posibilidades de financiación y las mejoras al desarrollo de la JEI.

De igual manera, esta ley permitirá avanzar en la investigación de aquellos delitos cometidos por los GAI contra los pueblos y autoridades indígenas. Un ejemplo de esto se presenta en el marco de las investigaciones que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) desarrolla, en donde, con el apoyo de la JEI y a través del diálogo intercultural se ha avanzado en el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

---

<sup>105</sup> Es una iniciativa que la MAPP/OEA viene desarrollando con la Cámara Colombiana del Libro y la FILBO, en los últimos 3 años.

Frente a escenarios de coordinación interjurisdiccional existentes, la Policía Nacional avanzó en la capacitación de su personal para la correcta aplicación del enfoque diferencial étnico y el respeto a la JEI, en Boyacá<sup>106</sup>, Córdoba y La Guajira. Adicionalmente, el Ejército Nacional inició la sensibilización de sus integrantes en Nariño y Norte de Santander.

Con apoyo de la MAPP/OEA, la Fiscalía General de la Nación reforzó la estrategia de enfoque diferencial a través del desarrollo de escenarios de coordinación con diferentes pueblos. Por ejemplo, en Guaviare inició una macro-investigación sobre violencia sexual contra NNA del pueblo Nukak; en La Guajira y Nariño adelantó procesos de fortalecimiento sobre manejo de la escena del crimen con las mujeres Wayúu, la Junta Mayor de Palabrereros y las autoridades y Guardia Indígena del pueblo Awá. Esto contribuyó a la mejora en los procesos de investigación en casos de feminicidios, violencia basada en género y violencia sexual contra pueblos indígenas.

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

### **11.1. Esclarecimiento de la Verdad**

En agosto, al finalizar el mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), se entregaron nueve volúmenes<sup>107</sup> que se adicionaron a los documentos ya presentados en junio por la entidad, completando así el Informe Final. Las publicaciones buscan propiciar el conocimiento, diálogo, reflexión y comprensión de las causas del conflicto armado a partir de los relatos de víctimas y victimarios. Además, están concebidas bajo la premisa de que la verdad es una construcción conjunta y continua que debe seguir el proceso de enriquecimiento más allá de la labor de la institución.

El Gobierno nacional decidió acoger progresivamente las recomendaciones de la Comisión, incorporándolas en las Bases del PND. En este documento se proyectan acciones de monitoreo a través del Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO) y la formulación de una política de verdad y memoria. Sin embargo, es importante que una vez se apruebe el PND se diferencien los roles de las instituciones del Estado que deben implementarlas, así como el papel de la sociedad civil.

El trabajo publicado por la CEV generó diversas reacciones en la sociedad colombiana. Mientras algunos sectores lo elogiaron y lo reconocieron como un análisis que aborda los orígenes del conflicto y su persistencia, presentando a su vez recomendaciones al Estado y a la sociedad para la reconciliación, la paz y la no repetición. Otros sectores cuestionaron la representatividad y pluralidad de las víctimas en el proceso de construcción del Informe Final, lo cual en ocasiones derivó en agresiones a los y las comisionadas en redes sociales y medios de comunicación. Esta violencia es una muestra del reto de la sociedad colombiana para construir conjuntamente una comprensión colectiva de lo que ocurrió en el marco del conflicto armado y reconocer la pluralidad de las verdades.

Por otro lado, la CEV robusteció su plataforma digital con contenidos dedicados a la pedagogía<sup>108</sup> y con un archivo público para la socialización del Informe Final por parte de la Red de Aliados<sup>109</sup>, a través de lecturas, obras de teatro, foros, ferias de conocimiento, programas radiales, conversatorios y acciones lúdico-pedagógicas, entre otras acciones. Así mismo, la Comisión puso a disposición la herramienta Seremos<sup>110</sup>, la cual centraliza los datos sobre las organizaciones aliadas para impulsar la apropiación del Legado<sup>111</sup> y el seguimiento en la implementación de las recomendaciones.

---

<sup>106</sup> La Alcaldía de Cubará en Boyacá fue el primer ente territorial en incorporar a la Guardia Indígena en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia, lo que permitió la asignación presupuestal al componente indígena en materia de seguridad, diferenció funciones entre la Guardia del pueblo Uwá y la fuerza pública.

<sup>107</sup> Estos volúmenes son: “No matarás”, “Colombia adentro”, “Hasta la guerra tiene límites”, “Mi cuerpo es la verdad”, “Sufrir la guerra rehacer la vida”, “Resistir no es aguantar”, “Colombia fuera de Colombia”, “No es un mal menor”, “Cuando los pájaros no cantaban”. Para más información ver: <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

<sup>108</sup> La CEV puso a disposición herramientas como: “Diálogos Pedagógicos de la Comisión de la Verdad”, “Pedagogía para Navegar la Plataforma Digital”, “La Enseñanza de la Verdad en la Escuela”, “Comunidad de Prácticas Pedagógicas” y “Si hay verdad, llegarán días buenos”. Para más información ver: <https://www.comisiondelaverdad.co/pedagogia>

<sup>109</sup> Tiene el objetivo de ayudar a la difusión, apropiación y sostenibilidad del Legado, así como promover la implementación de recomendaciones de la CEV por parte de la sociedad civil y el Estado y el relacionamiento con comité de seguimiento y monitoreo.

<sup>110</sup> Para más información ver: <https://www.seremos.co/>

<sup>111</sup> El Legado es una estrategia que se conforma de tres componentes: la Red de Aliados, el Informe Final y la narración transmedia.

La apropiación sobre las plataformas digitales, productos, metodologías y las recomendaciones de la CEV por parte de la ciudadanía y de la red de aliados, tiene el desafío de propiciar reflexiones que fortalezcan el diálogo, la unidad y la confianza, al tiempo que contribuyan a generar transformaciones para la superación de los factores de persistencia del conflicto armado. Las restricciones en el acceso a internet y tecnologías de la información son barreras que persisten para difundir los contenidos y las recomendaciones de la CEV en comunidades distantes de centros poblados.

Así mismo, la Red de Aliados tiene entre sus retos inmediatos abarcar todos los ámbitos referenciados en el Informe Final, que van desde temas de cultura, conflicto y paz hasta narcotráfico y debates sobre el modelo de seguridad. Igualmente, desarrollar iniciativas de socialización y apropiación dirigidas a las zonas rurales evitando la concentración de esfuerzos en las zonas urbanas. Por ejemplo, a través de la articulación con los espacios locales de paz, como las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, para la territorialización del Legado.

Es un desafío difundir ampliamente la entrada en vigor del Comité de Seguimiento y Monitoreo, su funcionamiento, rol y alcance para comprender su competencia frente a las recomendaciones del Informe Final y su independencia frente a los gobiernos, tanto nacional como territoriales, en materia de esclarecimiento, evitando asociaciones de índole político.

## **11.2. Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas**

El universo de personas dadas por desaparecidas se estima en más de 104.000<sup>112</sup>, cifra que es dinámica y en la cual se presume un subregistro. La propuesta contenida en las Bases del PND proyecta ajustes institucionales y normativos para encontrar a las personas dadas por desaparecidas, tales como articular los procesos de búsqueda entre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Nacional, así como, aumentar las capacidades técnicas e investigativas de las entidades competentes.

Existe la percepción de estancamiento en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en los lugares que cuentan con Pactos de Búsqueda departamentales y Planes Regionales de Búsqueda (PRB). Para contrarrestar esta situación, en Santa Rosa del Sur en Bolívar se formuló un Pacto Municipal<sup>113</sup> que consiste en aunar recursos y esfuerzos de autoridades locales, organizaciones buscadoras y organismos internacionales para priorizar la búsqueda de personas, territorializar el PRB y generar claridad sobre la ruta a seguir.

A pesar de los esfuerzos en materia de comunicación, los cuales se enmarcan en procesos de pedagogía hacia familias líderes, lideresas, comunidades y la sociedad en general, persiste el desconocimiento sobre el alcance de las funciones de la UBPD en algunos territorios. Esto obstaculiza el aporte de información comunitaria sobre la ubicación de posibles lugares con cadáveres y restos de víctimas de desaparición forzada en contexto y razón del conflicto armado, en municipios como Cauca, Anorí, Ituango y Tarazá en Antioquia; Dagua y Florida en Valle del Cauca; Puerto Lleras, Puerto Rico y Mapiripán en Meta.

Por otro lado, la UBPD convocó a la comunidad internacional para apoyar la socialización, divulgación, implementación y actualización de los PRB<sup>114</sup>, lo que redundaría en acciones de protección a lugares de interés forense. Al mismo tiempo, ha contribuido a la identificación de zonas de interés para la búsqueda a través de la construcción e implementación del Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS)<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (2023), “Respuesta a solicitud logros institucionales Informe XXXIV MAPP/OEA y radicado interno UBPD 2-2022-006355”.

<sup>113</sup> El Pacto de Santa Rosa hace parte de los 12 Pactos Regionales firmados por más de 228 actores desde inicios de 2021 en 12 municipios del país y un departamento: Bogotá y Cundinamarca, Barrancabermeja, Buenaventura, Caquetá, Cesar, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Puerto Berrío y Santa Rosa Sur de Bolívar.

<sup>114</sup> Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (2023), “Respuesta a solicitud logros institucionales Informe XXXIV MAPP/OEA y radicado interno UBPD 2-2022-006355”.

<sup>115</sup> El RNFCIS abarca la documentación y caracterización de sitios de disposición de cuerpos localizados en todo el territorio nacional que estuvieron bajo las acciones del conflicto armado durante el periodo comprendido entre 1960 y 2016. La información es aportada por entidades nacionales, organizaciones de la sociedad civil, actores armados, familias, víctimas y comunidades, así como información recolectada y acciones específicas en terreno que realiza la UBPD.

El accionar de los GAI ha limitado la movilidad y presencia de la Unidad, impactando el derecho de las víctimas a conocer el paradero de las personas desaparecidas, el relacionamiento con las entidades locales competentes y la construcción de confianza con los liderazgos y las comunidades afectadas. Ante ello, la UBPD ha desarrollado diferentes acciones para mitigar los riesgos de seguridad en los territorios, como la realización de mesas de análisis de contexto, contraste de fuentes y generación de esquemas de acompañamiento, entre otras estrategias. A manera de ejemplo, en San José del Guaviare, su trabajo cercano con las autoridades étnicas ha sido un factor de protección que ha contribuido a generar respeto por el proceso de búsqueda en territorios colectivos.

La participación de las víctimas hace parte de las premisas fundamentales de la UBPD en estrategias como la red de apoyo, círculo de saberes, consejo asesor, la investigación participativa y mesas técnicas con organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y comunidades, entre otras<sup>116</sup>. Sin embargo, la ciudadanía aún percibe su vinculación como puntual y no permanente, de ahí que, manifieste la necesidad de crear protocolos o herramientas públicas de amplio conocimiento que permitan la interacción con la entidad y definan su incidencia.

Acciones articuladas con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, la Defensa Civil y Organismos de Acción Comunal pueden contribuir directamente a la búsqueda. Particularmente, con los liderazgos de las JAC, quienes, sin contar con conocimiento sobre las rutas y los protocolos para activar los mecanismos de localización de personas dadas por desaparecidas, se desempeñan como administradores, depositarios o responsables de lugares de disposición de cuerpos o cementerios comunitarios.

La ausencia de una política pública para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas tiene implicaciones como la desarticulación de las entidades, tanto judiciales como extrajudiciales, la duplicidad de competencias, el déficit de recursos para generar cruces de información, análisis de archivos e hipótesis de localización y la adquisición de tecnología, entre otras, que permitan hacer efectiva a la verdad y la reparación de las víctimas de desaparición forzada. En este sentido, el proyecto de Ley del PND establece la creación de Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la apuesta por avanzar en una política pública integral.

### **11.3. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)**

Como respuesta a los informes presentados por las organizaciones de víctimas, de derechos humanos y de comunidades étnicas, la Sala de Reconocimiento, en desarrollo de la segunda fase de priorización dio apertura a cuatro nuevos casos. El macrocaso 08 investigará los crímenes cometidos por integrantes de la fuerza pública, otros agentes del Estado, en asociación con grupos paramilitares o terceros civiles; el macrocaso 09 conocerá los crímenes cometidos en contra de pueblos y territorios étnicos; el macrocaso 10 abordará los crímenes no amnistiables cometidos por parte de las extintas FARC-EP; ; y, finalmente el macrocaso 11, sobre la violencia sexual y otros crímenes motivados por el género, sexo, orientación o identidad de género de la víctima en el marco y con ocasión del conflicto armado que se encuentra en etapa de agrupación y concentración<sup>117</sup>.

Estas decisiones implican la inclusión de nuevos territorios y representan una oportunidad para establecer los patrones de macrocriminalidad empleados por los distintos actores armados. Además, responden a las demandas de verdad y justicia que las víctimas han elevado por años al Estado, contribuyendo al cierre de las brechas de impunidad por la comisión de estos delitos.

Sin embargo, muchos de los territorios que se encuentran en este momento en etapa de concentración<sup>118</sup>, y que posiblemente serán priorizados dentro de los macrocasos, como los departamentos de Arauca, Chocó y Guaviare, los municipios de Buenaventura y Dagua en Valle del

<sup>116</sup> Otras estrategias de participación son: el Órgano de Interlocución con Pueblos Indígenas y Mecanismo de Seguimiento e Incidencia con Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; diálogos y acciones de asesoría, orientación y fortalecimiento individuales y colectivas; y los PRB. Según la UBPD en lo corrido de su mandato a través de las distintas estrategias se ha logrado la participación efectiva de 12.283 personas que buscan a sus seres queridos desaparecidos, lo cual redundará en un avance en materia de relacionamiento.

<sup>117</sup> A través del auto No. 103 de 2022 la Sala de Reconocimiento anuncia la apertura de la etapa de agrupación y concentración del macrocaso No.11.

<sup>118</sup> Consiste en el conjunto de labores preliminares que le permiten a la Sala focalizar su trabajo en la recolección y el análisis de información sobre determinados grupos de personas o de casos, con el fin de contar con los presupuestos necesarios para adoptar decisiones de priorización. Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas (2018), “Criterios y metodologías de priorización de casos y situaciones”.

Cauca y la zona de la Sierra Nevada de Santa Marta, cuentan con presencia activa de GAI. Estos grupos ven en el acceso de las víctimas a la JEP y en los aportes de verdad de comparecientes un riesgo para el desarrollo de su accionar, lo que estaría llevando a las víctimas a replantear su participación dentro de los casos, a la vez que estaría desincentivando la comparecencia ante la Jurisdicción.

Teniendo en cuenta que las investigaciones judiciales de los macrocasos implican grandes esfuerzos técnicos y humanos, uno de los principales retos de la Sala de Reconocimiento será la celeridad con la que los despachos avancen en la investigación de los 11 casos priorizados, la expedición de los autos de determinación de hechos y conductas, las audiencias de reconocimiento, las resoluciones de conclusiones y las demandas de verdad y justicia de las víctimas.

Asimismo, la Sala de Amnistía e Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas presentan represamientos y congestiones relacionadas con las solicitudes de ingreso a la JEP, requerimientos para la resolución de la situación jurídica de comparecientes que no son señalados como máximos responsables o participes determinantes y, para el caso de esta última, del desarrollo de audiencias únicas de aporte de verdad de terceros civiles.

Por otra parte, la JEP avanzó en la expedición de sus primeras resoluciones de conclusiones para el macrocaso 01 sobre toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP y el macrocaso 03 sobre asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, con siete y cuatro propuestas de proyectos reparadores y restauradores, respectivamente. Lo anterior, para quienes aportaron verdad plena y aceptaron responsabilidad por los hechos imputados.

La expedición de estas providencias le permite a la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad del Tribunal Especial para la Paz acercarse a la imposición de sus primeros fallos. Con ello, se espera que la JEP pueda dar respuesta a cómo se deberán cumplir este tipo de sanciones y la manera en la que los comparecientes acatarán la restricción efectiva de la libertad, al tiempo que desarrollan otras actividades, como el ejercicio de la participación en política y acciones en beneficio de los demás comparecientes.

Existe la expectativa de que estas sentencias permitan establecer parámetros frente al régimen de condicionalidad<sup>119</sup> de las personas comparecientes que no serán señaladas como máximas responsables y de los elementos que deben tener las propuestas de Trabajos Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (TOAR) anticipados<sup>120</sup>. Al respecto, la Procuraduría General de la Nación elevó sus preocupaciones frente a la falta de claridad sobre los criterios mínimos para la propuesta y definición de estos TOAR, en tanto pueden conllevar a expectativas elevadas por parte de las víctimas, y a ausencia de la seguridad jurídica de comparecientes. Esta incertidumbre ha sido identificada por firmantes de paz en Antioquia, Nariño y Valle del Cauca.

En el marco de los trámites de medidas cautelares adelantados por la Sección de Ausencia de Reconocimiento del Tribunal para la Paz, los cuales buscan proteger los cadáveres y restos de víctimas de desaparición forzada en lugares como el Estero de San Antonio en Valle del Cauca; Hidroitango y La Escombrera en Antioquia; el Canal del Dique en Atlántico, Bolívar y Sucre; y el cementerio de San Onofre en Sucre, la magistratura adelanta el estudio de medidas judiciales para dar respuesta a los años de búsqueda de las comunidades en estas zonas<sup>121</sup>.

La Sección ha convocado espacios para visibilizar las voces de las víctimas y las comunidades que han reportado casos de desaparición forzada, así como la presencia de cadáveres y restos en

---

<sup>119</sup> El régimen de condicionalidad consiste en las obligaciones que los y las comparecientes que se someten de manera voluntaria o forzada a la JEP deben realizar, con el fin de acceder a los beneficios que se derivan del SIVJRNR. Para más información ver: Artículo 20 de la Ley 1920 de 2019.

<sup>120</sup> Los TOAR son entendidos como acciones concretas de contribución a la reparación de las víctimas. Los TOAR pueden realizarse de manera anticipada o previa a la imposición de la sanción, con el fin de ser considerados por los jueces para efectos de reducción de la sanción propia y previa solicitud por parte del compareciente. Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad Tribunal para la Paz (2020), Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador. A 31 de diciembre de 2022, la JEP recibió 201 solicitudes de certificación de TOAR de las cuales 178 cuentan con certificación emitida por parte de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, para valoración por parte del Tribunal para la Paz.

<sup>121</sup> Las medidas de protección de lugares de inhumación y disposición irregular de cuerpos de personas desaparecidas forzosamente se han convertido en una herramienta fundamental para proteger los sitios y encontrar los cuerpos de personas no identificadas que corresponden mayoritariamente a víctimas de desaparición forzada.



lugares donde se adelantan megaproyectos. A pesar de las dificultades que trae la búsqueda y el hallazgo de personas dadas por desaparecidas en muchos de estos sitios, como lo son los cuerpos de agua, la JEP ha avanzado en la expedición de lineamientos para que instituciones del Estado encargadas de la aprobación y el desarrollo de proyectos como el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Infraestructura diseñen protocolos arqueológicos forenses para la búsqueda de víctimas de desaparición forzada, con enfoque diferencial étnico y de género<sup>122</sup>.

Finalmente, el Gobierno nacional ha manifestado su apoyo a la JEP, señalando la importancia de recoger la experiencia de la Jurisdicción y la necesidad de maximizar la verdad en el país<sup>123</sup>, como un propósito alineado a la política de Paz Total. Como consecuencia de ello, se dio un incremento del presupuesto de la JEP para el 2023 de 49% respecto del monto inicial del 2022, con lo cual se espera lograr un aumento en el personal que apoya la gestión de la entidad y los objetivos constitucionales y legales de la misma<sup>124</sup>. Para la MAPP/OEA, el apoyo del Gobierno nacional y de las entidades territoriales a la JEP es esencial para avanzar en la implementación del Acuerdo Final de Paz y asegurar los recursos necesarios que permitan el cumplimiento de las próximas sanciones propias que imponga el Tribunal.

## **12. RECOMENDACIONES**

### **12.1 Al Ministerio del Interior**

Fortalecer la socialización de las funciones y alcance de los PMUV para que las entidades y liderazgos participantes puedan desempeñar con mayor claridad sus roles; la capacidad técnica de las delegaciones para la construcción de protocolos, planes de trabajo e instrumentos de reporte. Además, contar con una ruta o canal de atención que pueda ser activado por cualquier participante del PMUV, ante la ocurrencia de situaciones de riesgo inminente para la seguridad de liderazgos sociales, personas defensoras de derechos humanos y firmantes de paz.

### **12.2 Al Ministerio de Defensa Nacional**

Mantener como prioridad la ejecución de acciones que eviten el surgimiento, reconfiguración y expansión 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.

### **12.3 Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

En coordinación con el Ministerio del Interior, establecer canales de articulación entre los escenarios de participación y veeduría ciudadana derivados de la Reforma Rural Integral, entre ellos, los PDET, el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y el de Zonificación Ambiental.

### **12.4 Al Ministerio de Relaciones Exteriores**

12.4.1 En coordinación con Migración Colombia y la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, fortalecer las capacidades institucionales mediante la asignación de recursos y personal a municipios fronterizos para la atención humanitaria.

12.4.2 Continuar el diálogo político regional para la definición e implementación acciones conjuntas que permitan mitigar escenarios de vulneración de derechos a la vida, integridad y libertad de la población migrante, especialmente en la frontera con Venezuela y Panamá.

### **12.5 Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Avanzar en la construcción del Pacto Nacional para la Defensa de la Amazonía, Orinoquía y Pacífico, incorporando estrategias que permitan balancear tanto la conservación de las zonas de especial

<sup>122</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento del Tribunal para la Paz (2022), Auto AI-070 de 2022.

<sup>123</sup> Jurisdicción Especial para la Paz (2022) Comunicado 061. La JEP recibió en Sala Plena al presidente electo Gustavo Petro; el canciller delegado Álvaro Leyva; y el alto comisionado para de paz designado, Danilo Rueda. Consultado en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-recibió-en-Sala-Plena-al-presidente-electo-Gustavo-Petro.aspx>

<sup>124</sup> Información proporcionada por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) a la MAPP/OEA, el 22 de marzo de 2023.

protección ambiental, como la presencia de población y el desarrollo de actividades económicas al interior de estas áreas, mitigando el escalamiento de escenarios de conflictividad social.

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

12.6.1 Garantizar el desarrollo de la consulta previa del Proyecto de Ley de Coordinación Interjurisdiccional durante la vigencia 2023, como requisito para contar con un marco normativo que permita avanzar en la superación del vacío normativo para la articulación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena; en la investigación de aquellos delitos cometidos por los GAI contra los pueblos indígenas, así como integrar alternativas que contribuyan a una visión más amplia, garantista y de mayor reconocimiento del pluralismo jurídico.

12.6.2 En articulación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, avanzar sobre el diseño de la política de drogas ilícitas alineada a los pronunciamientos en torno al cambio de paradigma y abordaje del fenómeno, contemplando las estrategias de sustitución voluntaria existentes y las claridades frente a la ejecución de la erradicación forzosa.

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

12.7.1 En el marco de la política de Paz Total, incorporar la señalización de zonas contaminadas con MAP y MUSE dentro de los acuerdos con los diferentes GAI y promover procesos de Desminado Humanitario, Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal y Asistencia Integral a las Víctimas, para mitigar los riesgos de afectación a la población civil y avanzar en la construcción de estrategias que contribuyan a la descontaminación de los territorios.

12.7.2 Fortalecer estrategias de seguimiento y atención en las zonas contaminadas por MAP y MUSE, incrementando las capacidades locales en términos de recursos físicos, humanos y presupuestales, para atender eventos y desarrollar actividades de Educación en el Riesgo de Minas.

12.7.3 Fortalecer la articulación intersistémica de las entidades nacionales adscritas a la ruta de respuesta ante riesgos inminentes a la seguridad de personas en proceso de reincorporación y sus familias, así como, la apropiación de los entes territoriales con competencias en la implementación de la ruta.

12.7.4 Restablecer el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia e iniciar el proceso de elección de las personas representantes por sector para la territorialización de los diálogos, que permita la articulación entre lo nacional y lo territorial, así como el fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las poblaciones e institucionalidad local en la construcción de políticas de paz.

## **12.8 A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**

12.8.1 En articulación con el Ministerio de la Igualdad, liderar la caracterización del delito de violencia sexual contra NNA por parte de GAI, con el fin de identificar las necesidades en materia de prevención, protección y atención. Asimismo, adelantar una estrategia comunicacional para visibilizar el fenómeno y promover la consolidación de entornos protectores.

12.8.2 En articulación con el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, agilizar el proceso de revisión, concertación y consulta previa de la propuesta del decreto ley de Protección Individuales y Colectivas para el Territorio, Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas, Víctimas de Amenazas.

## **12.9 Al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz,**

Establecer el Plan de Acción Nacional de la R.1325 como política de Estado. Lo anterior, con tres objetivos, el primero, armonizar las medidas de género del Acuerdo Final de Paz. El segundo, dotarlo de facultades para ser actualizado e implementado según las coyunturas y en especial, frente a los procesos que se encuentran en curso dentro de la política de paz del Gobierno nacional, incluida la Mesa de Diálogo con el ELN. Tercero, responder a los retos actuales de la Agenda de MPS, entre ellos la defensa del medio ambiente, así como las reformas del sector seguridad bajo la perspectiva seguridad humana e interseccional.

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

En articulación con la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz y las comunidades PDET, reglamentar la participación de los Grupos Motor y los Mecanismos Especiales de Consulta en la implementación de las iniciativas PDET. Así como la revisión periódica de los Planes de Acción para la Transformación Regional que establece el Decreto 893 de 2017, incorporando un seguimiento al avance de las obras y proyectos terminados de manera que se evidencie su estado y funcionamiento. En caso de ser necesario, diseñar planes de acción para su reparación, ajuste y/o sostenibilidad.

### **12.11 A la Unidad de Restitución de Tierras**

En articulación con la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios, fortalecer la estrategia de Mesas de Diálogo Social con el fin de identificar, en cualquier momento de la ruta administrativa o judicial, conflictos latentes entre solicitantes y segundos ocupantes. Así mismo, cualificar el acompañamiento institucional, a través de la socialización de la oferta de atención a segundos ocupantes, en aquellos territorios restituidos o por restituir, donde el fenómeno tiene mayor presencia.

### **12.12 A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Procuraduría General y la Contraloría General**

Generar un espacio de seguimiento y evaluación para analizar el uso de los recursos asignados a la reparación de sujetos colectivos posterior a los cierres del PIRC, contemplando acciones articuladas con las autoridades locales y las entidades nacionales competentes.

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

Diseñar y adoptar acuerdos y protocolos entre la Sala de Reconocimiento, la Sala de Amnistía o Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y las distintas Secciones del Tribunal para la Paz, que permitan apoyar las investigaciones y diligencias judiciales de los distintos macrocasos y descongestionar los represamientos existentes en las salas.

### **12.14 Al Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones para la No Repetición del Conflicto Armado**

Fortalecer redes locales por medio de la vinculación de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas y los Consejos Territoriales de Paz para territorializar el esclarecimiento de la verdad.

### **12.15 Al Departamento Nacional de Planeación en conjunto con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, Medicinal Legal y Fiscalía General de la Nación**

Diseñar una política pública para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas que contribuya a visibilizar el fenómeno, articulando los esfuerzos institucionales para conocer el paradero de las víctimas y, ante todo, prevenir la ocurrencia de nuevos hechos.

### **12.16 A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas**

Establecer un esquema de trabajo cercano y coordinado con los Organismos de Acción Comunal, dotándolos de capacidades para la orientación de rutas, acciones protectoras y documentación de las situaciones de contexto que permita fortalecer su rol en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

### **12.17 Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)**

Fortalecer los programas y actividades de resocialización para miembros de GAI, como las Mesas Carcelarias de Paz y propender porque estas personas recluidas en pabellones de alta seguridad tengan la posibilidad de reunirse, estudiar y trabajar en las mismas condiciones que las otras personas privadas de la libertad, permitiendo su contribución a la política de Paz Total. Para ello, se deberá fortalecer la articulación entre la Dirección de Custodia y Vigilancia y la Dirección de Atención y Tratamiento.

### **12.18 A la Fiscalía General de la Nación y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)**

Compartir la información que conoce cada una de las entidades sobre homicidios presentados a

personas en proceso de reincorporación y reintegración, con el fin de actualizar las cifras de personas que han sido víctimas de homicidios a fin de iniciar las actuaciones investigativas que logren determinar los móviles de estos hechos y los responsables.

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

ACSN - Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada  
AE – Artefactos Explosivos.  
AEI - Artefactos Explosivos Improvisados.  
AGC - Autodefensas Gaitanistas de Colombia.  
Agenda MPS - Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.  
ANT - Agencia Nacional de Tierras.  
ARN - Agencia de Reincorporación y Normalización.  
ART - Agencia de Renovación del Territorio.  
AUC - Autodefensas Unidas de Colombia.  
CEV - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.  
CFBTN - Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional.  
CIPRAT - Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas.  
CIPRUNNA - Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.  
CITREP - Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.  
CNGS - Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.  
CPEM - Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.  
CSIVI -Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación.  
DDR - Desarme, Desmovilización y Reintegración/Reincorporación.  
DIH - Derecho Internacional Humanitario.  
DNP – Departamento Nacional de Planeación.  
DRV - Diálogos Regionales Vinculantes.  
ELN - Ejército de Liberación Nacional.  
ERON - Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.  
ETPMV - Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos.  
FGN - Fiscalía General de la Nación.  
GAI – Grupos Armados Ilegales.  
INPEC - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.  
JAC - Juntas de Acción Comunal.  
JEI - Jurisdicción Especial Indígena.  
JEP - Jurisdicción Especial para la Paz.  
LGBTI - Lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales.  
MAP - Minas Antipersonal.  
MAPP/OEA - Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos.  
MUSE - Municiones Usadas Sin Explotar.  
MVMV - Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación  
NNA - Niños, niñas y adolescentes.  
OAC - Organismos de Acción Comunal.  
OEA – Organización de los Estados Americanos.  
OACP - Oficina del Alto Comisionado para la Paz.  
ORIPAP - Organización de Resguardos Indígenas del Pueblo Awá del Pacífico.  
PAN R.1325- Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.  
PBC - Pasta Base de Coca.  
PDET - Programas de desarrollo con Enfoque Territorial.  
PIRC - Plan Integral de Reparación Colectiva.  
PMUV – Puestos de Mando Unificados por la Vida.  
PND - Plan Nacional de Desarrollo.

PNIS - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.  
PNN - Parques Nacionales Naturales.  
PPL - Personas Privadas de la Libertad.  
PPT - Permisos de Protección Temporal.  
PPR - Personas en Proceso de Reincorporación.  
PRB- Planes Regionales de Búsqueda.  
PRI - Planes de Respuesta Inmediata.  
RRI – Reforma Rural Integral.  
SG/OEA –Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.  
SIMCI - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.  
SIVJRNR - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.  
TE - Trampas Explosivas.  
TOAR - Trabajos Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador.  
UARIV - Unidad para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas.  
UBPD - Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas.  
URT - Unidad de Restitución de Tierras.  
VCMP - Violencia Contra Mujeres en Política.  
ZRF - Zonas de Reserva Forestal.