
Violencia Territorial en Colombia:

Recomendaciones para el Nuevo Gobierno



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Colombia

I.	Resumen ejecutivo	3
II.	Dinámicas de violencia y del conflicto armado interno	5
	<i>a) Control social por parte de grupos armados no estatales y organizaciones criminales</i>	9
	<i>b) Estigmatización</i>	12
III.	Impacto de la violencia y el conflicto armado en los derechos humanos	13
	<i>a) Homicidios de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales</i>	13
	<i>b) Homicidios de autoridades y liderazgos indígenas y afrodescendientes</i>	15
	<i>c) Amenazas de muerte y otras agresiones</i>	16
	<i>d) Asesinatos de excombatientes de las FARC-EP</i>	16
	<i>e) Masacres</i>	17
	<i>f) Desapariciones</i>	18
	<i>g) Desplazamientos forzados y confinamientos</i>	19
	<i>h) Violencia basada en género y violencia sexual</i>	21
	<i>i) Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes</i>	22
	<i>j) Uso de artefactos explosivos</i>	23
	<i>k) Derecho a un nivel de vida adecuado</i>	24
	<i>l) Derechos culturales y religiosos</i>	24
	<i>m) Derecho a la salud</i>	25
IV.	Respuesta del Estado frente a la violencia	26
	<i>a) Políticas de defensa y seguridad</i>	27
	<i>b) Desmantelamiento</i>	28
	<i>c) Estado de derecho en los territorios</i>	30
	<i>d) El Sistema de Alertas Tempranas</i>	32
	<i>e) Las Mesas Territoriales de Garantías</i>	33
	<i>f) Reforma Rural Integral y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)</i>	34
	<i>g) Uso de la fuerza por parte de la Fuerza Pública</i>	36
	<i>h) Alegaciones de falta de acción oportuna de la Fuerza Pública contra los grupos armados no estatales y organizaciones criminales y de connivencia</i>	38
V.	Conclusiones	39
VI.	Recomendaciones	41
VII.	ANEXO - Índice de impacto de violencia	46

I. Resumen ejecutivo

1. Este informe analiza el impacto del incremento de la violencia¹ sobre el goce de los derechos humanos debido a la expansión de distintos grupos armados no estatales y organizaciones criminales en varias partes de Colombia en los últimos dos años. El informe resalta también las acciones tomadas por el Estado colombiano, como garante de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en los territorios afectados por esta violencia.
2. La Oficina reconoce el papel central del Estado para enfrentar la situación de violencia, y de manera inequívoca, deplora y condena la violencia de grupos armados no estatales y organizaciones criminales, en particular aquella que se dirige contra la población. Por lo tanto, el enfoque sobre la responsabilidad del Estado, en el marco de derecho internacional de los derechos humanos, no busca disminuir o minimizar la responsabilidad directa de los grupos armados no estatales y organizaciones criminales por los actos que cometen, que deben ser debidamente investigados y sancionados. Por lo contrario, a través del análisis y las recomendaciones contenidas en este informe, se resalta el rol del Estado para hacer frente a la violencia generada por estos grupos, y asegurar políticas públicas que respondan eficaz y adecuadamente a esta violencia, con un enfoque desde las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos.
3. El análisis contenido en este informe es producto de la observación directa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y de la documentación de la situación de derechos humanos en los lugares más afectados del país. Este análisis se respalda en informaciones recogidas en reuniones con víctimas, autoridades estatales, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil a nivel local, regional y nacional.

¹ En el presente informe, la Oficina entiende el término “violencia” como todos los actos ejercidos por actores armados no estatales y organizaciones criminales contra la población civil, incluyendo en contextos donde el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha determinado que existen seis conflictos armados no internacionales, tres entre el Estado Colombiano y distintos grupos armados organizados, y tres entre distintos grupos armados organizados. Cuando se refiere a “conflicto armado”, la Oficina se refiere a los conflictos armados identificados por el CICR en el documento “Retos Humanitarios 2022”, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>.

4. Previo a la publicación de este informe, la Oficina ha trasladado por escrito las preocupaciones recogidas en el mismo a las entidades competentes del Estado.
5. La Oficina compartió con el Gobierno Nacional este informe para que pudiera realizar sus observaciones al respecto. El documento de observaciones remitido por el Gobierno se publica junto con este informe.
6. Después de la firma de la paz en noviembre de 2016, se observó una baja en los niveles de violencia en el país como lo señala la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia². Según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), los homicidios con ocasión del conflicto, pasaron de 12.665 en 2012 a 1.238 en 2016³. En los territorios más afectados por el conflicto armado, esta situación generó esperanza en la población. Sin embargo, en los últimos dos años la Oficina ha observado que diversos grupos armados no estatales y organizaciones criminales han expandido su presencia en varias regiones del país, particularmente en aquellas donde se desmovilizaron las FARC-EP. Las actividades de estos grupos y organizaciones afectan, de forma creciente, a la población y sus derechos.
7. A pesar de los esfuerzos del Estado, la respuesta predominantemente militar para combatir estos grupos no ha logrado frenar su expansión y la violencia que generan. Además, la debilidad del estado de derecho y de alternativas de desarrollo en los territorios afectados por la violencia ha exacerbado la situación.
8. Las comunidades afectadas denuncian un abandono estatal y la ausencia o limitada presencia de autoridades estatales civiles para enfrentar esta situación. En varios territorios, la desconfianza en el Estado crece y en algunos casos se han denunciado hechos de connivencia de autoridades con actores armados no estatales.
9. En este sentido, las recomendaciones formuladas tienen por objeto contribuir a la implementación de soluciones urgentes para proteger la vida y los derechos humanos a través de la consolidación del estado de derecho y la paz en los territorios afectados por la violencia.
10. El informe concluye que es necesario revisar la estrategia del Estado para enfrentar estos grupos y organizaciones y proteger a las poblaciones afectadas y garantizar el disfrute y ejercicio de sus derechos. Con el fin de proteger los derechos humanos y combatir la expansión violenta de los grupos, la Oficina recomienda **tres ejes principales de acción al Gobierno**.
11. En primer lugar, reducir significativamente y finalmente eliminar la presencia de grupos armados no estatales y organizaciones criminales en los territorios afectados por la violencia, a través de un esfuerzo combinado en cuatro áreas: i) la implementación de una política estatal eficaz de desmantelamiento de estos

² https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_sp_n2139927.pdf

³ <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/12/5-an%CC%83os-del-acuerdo-de-paz-1.pdf>

grupos – concertada con la sociedad civil en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; ii) la adopción de un marco legal y una estrategia para el sometimiento colectivo de estos grupos como previsto en el Acuerdo de Paz; iii) la implementación de una estrategia estatal de protección de civiles; y iv) considerar genuinamente el llamado de las poblaciones afectadas por la violencia que piden la adopción de acuerdos humanitarios o de paz con los grupos.

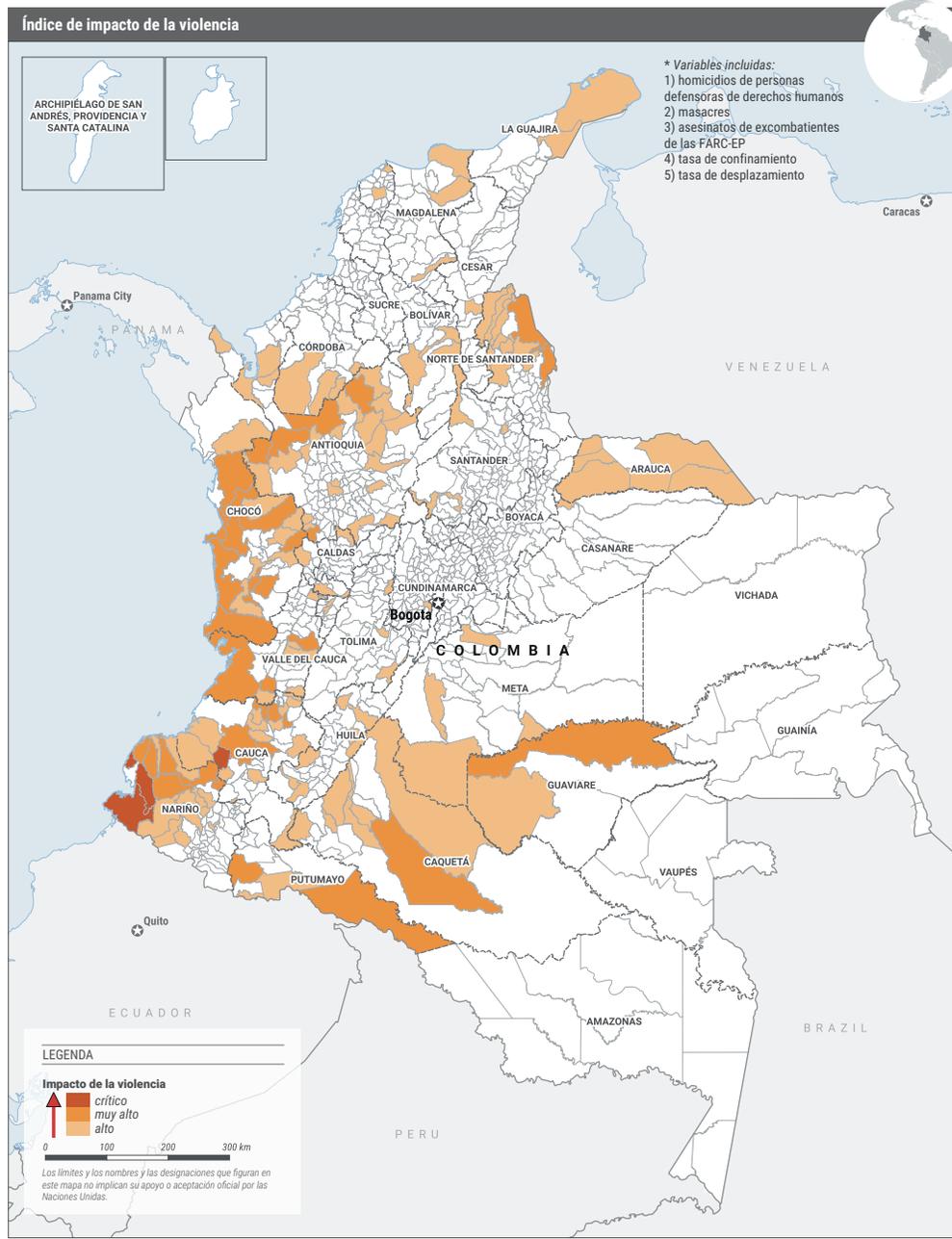
12. En segundo lugar, priorizar la implementación territorial del Acuerdo de Paz, en particular la reforma rural integral, consolidar la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con la participación de las comunidades afectadas, y relanzar el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
13. En tercer lugar, se recomienda consolidar el estado de derecho en las zonas más afectadas por la violencia y el conflicto armado interno, reforzando la presencia y la capacidad de las instituciones del aparato de justicia y de los organismos de control en los territorios. Así mismo reforzar las capacidades de los gobiernos locales y de los gobiernos propios de los pueblos afrodescendientes e indígenas en estos territorios. Esto deberá ser acompañado por una campaña cuyo objetivo sea restaurar la confianza en la institucionalidad del Estado, abriendo espacios de diálogo y participación para las comunidades afectadas y la sociedad civil.

II. Dinámicas de violencia y del conflicto armado interno

14. En su último informe anual sobre Colombia presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2021, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló un incremento de la violencia ejercida por parte de distintos actores armados en zonas rurales y en algunos centros urbanos, afectando severamente los liderazgos y la vida comunitaria indígena, campesina y afrodescendiente, y a mujeres en zonas rurales⁴. Esta tendencia continúa observándose y agudizándose en ciertos territorios del país desde el inicio del año 2022.
15. La Oficina ha desarrollado un índice para identificar algunos de los municipios más afectados por la violencia en 2021, utilizando cinco variables relacionadas con la violencia que generan preocupación : 1) homicidios de personas defensoras de derechos humanos verificados por la Oficina; 2) masacres⁵ verificadas por la Oficina; 3) tasa de desplazamiento reportados por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) por 100.000 habitantes; 4) tasa de confinamiento reportados por OCHA por 100.000 habitantes; y 5) asesinatos de excombatientes de las FARC-EP reportados por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (ver Mapa 1).

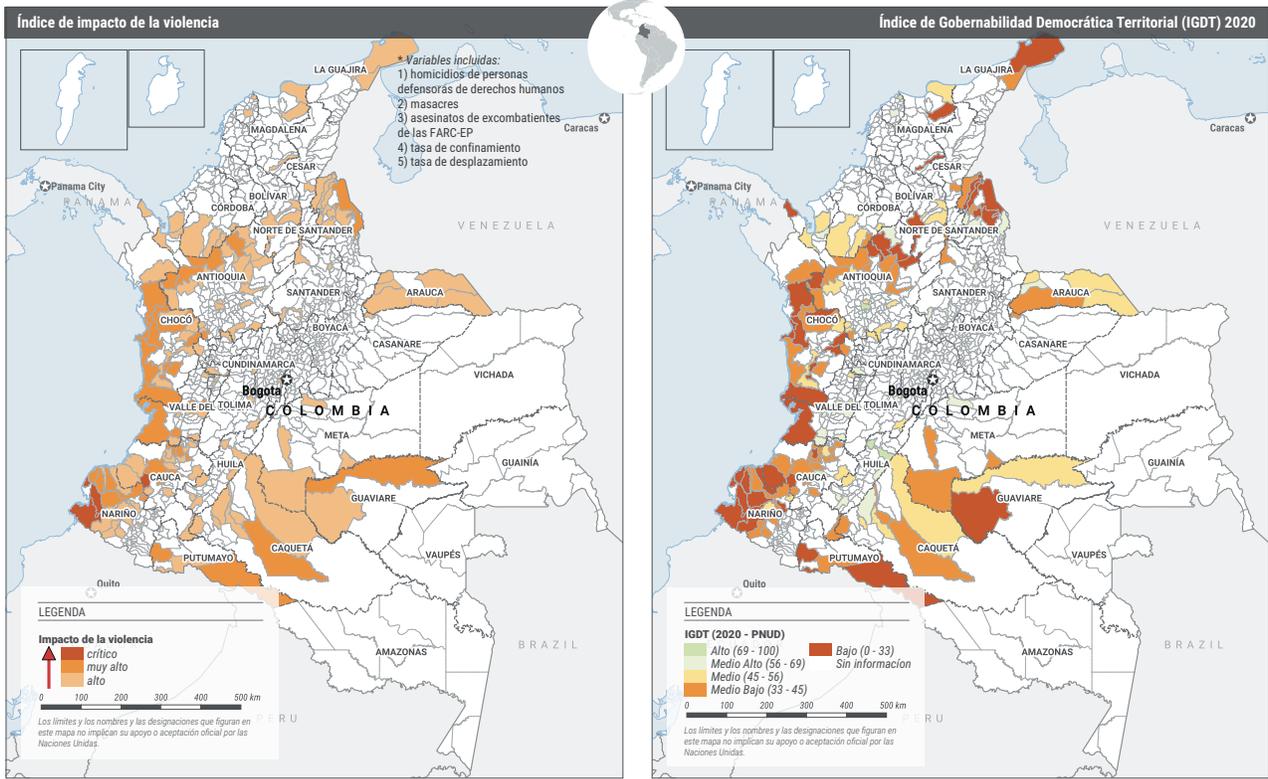
⁴ https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/03-03-2022A_HRC_49_19_AdvanceUneditedVersion.pdf

⁵ Para la definición de masacres, ver E/CN.4/2000/11, párr. 27.

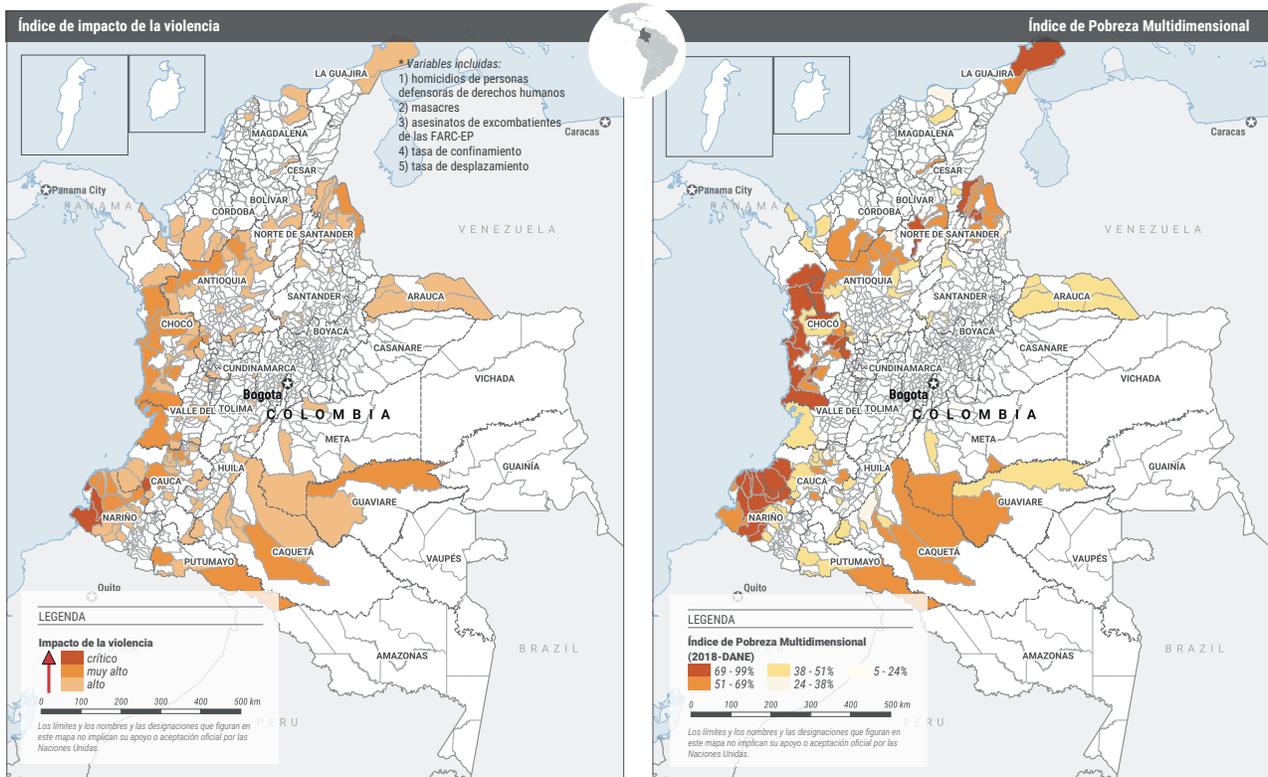


Creado: 10 Junio de 2022 Fuentes: ONU Derechos Humanos - Colombia, UNVMC, OCHA Contacto: ohchr-imsupport@un.org

16. Las comunidades afectadas también reportan a la Oficina un incremento de la violencia sexual y del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados no estatales y organizaciones criminales. Sin embargo, no existe una documentación rigurosa y sistemática de estas alegaciones que permita integrarlas como variables al índice. Por el contrario, existe un sub-registro de éstas y otras violaciones mencionadas en el siguiente capítulo de este informe, que deben ser atendidas.



Creado: 10 Junio de 2022 Fuentes: ONU Derechos Humanos - Colombia, UNVMC, OCHA, PNUD Contacto: ohchr-imsupport@un.org



Creado: 10 Junio de 2022 Fuentes: ONU Derechos Humanos - Colombia, UNVMC, OCHA, DANE Contacto: ohchr-imsupport@un.org

17. El índice permite identificar los municipios donde el impacto de la violencia en los derechos humanos es alto, muy alto o crítico. Se observa su impacto en el corredor pacífico, en varios municipios de frontera y en franjas o corredores en las que operan economías ilícitas. La violencia afecta mayoritariamente a las personas en territorios periféricos donde además existe una limitada presencia estatal y donde la tasa de pobreza multidimensional suele ser más alta. En estos territorios mayoritariamente vive la población indígena, afrodescendiente y campesina (Ver Mapas 2 y 3).
18. La violencia y sus efectos también se presentan en espacios urbanos como Buenaventura, Cali y Quibdó o en cabeceras municipales como la de Santander de Quilichao en el departamento del Cauca.
19. Uno de los contextos que genera mayor vulnerabilidad para la población civil es la disputa territorial violenta entre grupos armados. Es en este contexto, que se concentran los picos de violencia y desplazamiento. Las poblaciones se encuentran entre dos o más grupos y sufren las consecuencias de sus acciones armadas. La estigmatización de líderes y lideresas, y de otras personas de la comunidad, los expone a la violencia de grupos armados que buscan tomar el control de una zona, infligiendo bajas al grupo rival, a través de formas violentas. El nivel de violencia se agudiza cuando los grupos armados parecen sentirse vulnerables frente a grupos rivales.
20. En lugares donde grupos armados no estatales u organizaciones criminales tienen una influencia exclusiva, las afectaciones a los derechos humanos suelen ser menos visibles y relacionadas a la interacción propia del grupo con la población civil.
21. En su último informe sobre retos humanitarios publicado en marzo 2022, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) anotó que “según las cifras, en 2021 la mayoría de los efectos de los conflictos armados y la violencia alcanzaron el nivel más alto en los últimos cinco años”⁶. El CICR identifica actualmente seis conflictos armados no internacionales en Colombia⁷. Según el CICR, “la reconfiguración de los actores armados no estatales y el incremento de las confrontaciones armadas, del control social y de la disputa territorial aumentaron la presión sobre la sociedad civil y plantearon nuevos desafíos para la asistencia humanitaria”⁸.
22. Según la Policía Nacional, la tasa nacional de homicidios por cada 100.000 habitantes también aumentó a 26,85 en 2021, comparado con 23,7 en el 2020. En 2021, las tasas de homicidios más altas fueron las de los departamentos de

⁶ <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>

⁷ Los seis conflictos identificados por el CICR son los siguientes: 1. El Estado colombiano contra el Ejército de Liberación Nacional (ELN); 2. El Estado colombiano contra las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC); 3. El Estado colombiano contra las Antiguas FARC-EP actualmente no acogidas al Acuerdo de Paz; 4. El ELN contra las AGC; 5. Antiguas FARC actualmente no acogidas al Acuerdo de Paz contra la Segunda Marquetalia; 6. Antiguas FARC actualmente no acogidas al Acuerdo de Paz contra Comandos de la Frontera.

⁸ <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>

Valle del Cauca (57,63), Cauca (54,43%), Putumayo (52,63%), Chocó (53,23%) y Antioquia (31,96%)⁹.

a) Control social¹⁰ por parte de grupos armados no estatales y organizaciones criminales

Testimonio

“Es triste tener que decirlo, la palabra “arma” mata a la palabra, y frente a un actor armado que viene, intimida, que violenta, obviamente nuestras autoridades y nuestras comunidades no van a tener defensa. Cuando el arma está por encima, a pesar de que se quiera tener una autonomía plena dentro del territorio, una gobernabilidad dentro del territorio, no se puede, pues obviamente el actor armado es el que viene y coloca las condiciones”.

Lideresa indígena, Departamento de Chocó

23. Los grupos armados no estatales y organizaciones criminales utilizan varios mecanismos para poder controlar a la población en los territorios en los que mantienen una presencia activa. Estos mecanismos de control social incluyen diversas formas de violencia, medidas coercitivas o amenazas directas contra la población, para controlarla y que no ponga en riesgo el desarrollo de sus actividades.
24. La Oficina ha podido observar la presión desmedida de grupos armados no estatales por el control social ejercido en municipios de departamentos como Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Magdalena, Putumayo y Sucre, siendo notable el control de corredores para el tráfico ilegal como en la región del Pacífico entre Ecuador y Panamá.

Testimonio

“Tengo temor porque llevamos tanto tiempo con la presencia de las disidencias imponiendo sus normas y condiciones que, aunque no queramos hacemos parte, tenemos que obedecer lo que digan ellos (...) hay retenes en la vía con hombres con armas largas, donde nos paran nos dicen que tenemos que pedir permiso para salir y nos revisan los celulares”.

Defensora de derechos humanos, Departamento de Arauca

⁹ <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

¹⁰ Se entiende por control social las estrategias de amedrentamiento, acoso, presión, extorsión y otras acciones con el objetivo de controlar a la población y los territorios por parte de grupos armados no estatales y organizaciones criminales.

25. El ejercicio del poder a través de la violencia contra miembros de las comunidades destruye procesos organizativos y el tejido social de las comunidades, incluyendo pueblos indígenas y afrodescendientes. Las comunidades y sus líderes resisten a la presión y la violencia de los grupos para proteger su territorio, su vida, el medio ambiente y su cultura. Sin embargo, los grupos armados no estatales y organizaciones criminales son responsables de masacres, homicidios, desapariciones, violencia sexual, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, y extorsión de la población, impactando en la capacidad de la comunidad de ejercer y disfrutar plenamente sus derechos.
26. En algunos territorios, los grupos extorsionan o controlan la movilidad de la población. En otros lugares, estos grupos parecen suplantar algunas de las funciones propias del Estado y regulan muchos aspectos de la vida comunitaria, incluso tomando decisiones en temas familiares o de justicia local.
27. Las tácticas de control también incluyen la obligación de abandonar los cultivos tradicionales, la pesca y la caza; la vinculación de manera forzada al desarrollo de actividades ilícitas, resultando en trabajo forzado; el control de los horarios de la comunidad y la imposición de reglas que regulan la vida de la comunidad (en algunos casos restringen la expresión de orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas); la limitación y control del ingreso y comercio de alimentos y otros productos de primera necesidad; la imposición de tarjetas de identidad o carnés para la identificación de la población; la restricción del intercambio y la comunicación con otras comunidades; y la cooptación de las estructuras comunitarias; entre otras.
28. Existe un sub-registro de estos eventos por los riesgos que implican para las comunidades denunciar la violencia, por la ausencia de instituciones del Estado en estas zonas, o la falta de confianza en la institucionalidad para denunciar, y en algunos casos por la dificultad de las entidades del Estado de ingresar a algunos territorios confinados.

Testimonio

“Hasta la fecha se continúa viendo los asesinatos selectivos. En el campo la gente no habla por miedo. Apenas dicen unas cosas con la gente de confianza. No quieren declarar por miedo a ser señalados.”

Defensor de Derechos Humanos, Departamento de Arauca

29. En el caso de los pueblos étnicos, indígenas y afrodescendientes, la violencia, el desconocimiento de sus autoridades, el desplazamiento y el despojo territorial afectan su pervivencia física y cultural. Además, los grupos armados no estatales y organizaciones criminales les fuerzan a vincularse a las economías ilícitas e imponen restricciones a sus costumbres, lo que obliga a los pueblos a abandonar sus prácticas ancestrales que son la base de su bienestar, identidad cultural y

autonomía. Estas sociedades tienen prácticas ancestrales y colectivas de uso y vivencia de la tierra que quedan suplantadas por actividades relacionadas a las economías ilícitas y la monetización.

Caso

El pueblo Jiw, integrado por aproximadamente 2.261 personas, ubicado en la ribera del río Guaviare, dedicado a la recolección de frutos, la caza, la pesca y las artesanías, se encuentra en peligro de desaparición física y cultural, como fue señalado por la Corte Constitucional en el 2012.¹¹ Desde los años 90, el pueblo ha sido víctima de señalamientos, homicidios, desapariciones forzadas de autoridades indígenas, reclutamiento forzado y desplazamientos forzados. En 2021, los Jiw de Karnüm “Barranco Colorado” fueron víctimas de un nuevo desplazamiento forzado. El incremento de la violencia, la situación social y económica que sufren, incluyendo casos frecuentes de desnutrición, ponen en mayor riesgo a esta población. La actual situación puede llevar a un proceso acelerado de desaparición del pueblo Jiw, en tanto, elementos esenciales de su vida como el territorio, el autogobierno, la vivienda, la soberanía alimentaria, el agua potable, la etno-educación, la salud, la vida y la libertad, entre otros, hoy no están garantizados.

Caso

En la Subregión de la cordillera de Nariño, desde 2020, se ha consolidado la presencia de un grupo disidente de las FARC-EP. Se ha observado que han incrementado los abusos de derechos humanos, particularmente en los municipios de Cumbitara, Leiva, Policarpa y El Rosario. La Oficina ha recibido información acerca de la imposición de reglas de convivencia por parte del grupo, que incluyen la restricción de la movilidad condicionada por medidas de identificación y resultados negativos en pruebas de detección de enfermedades de transmisión sexual para personas entre los 13 y 70 años. La situación genera temor en la población por las posibles sanciones y graves consecuencias asociadas al incumplimiento de las medidas. En el mes de abril, una niña de 15 años y una mujer de 18 fueron asesinadas, al lado de ellas se encontró un letrero en el que se señalaba que no contaban con el permiso de movilidad de la zona.

¹¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2012/A173-12.htm>.

Caso

Durante 2021, en el municipio de Tibú (Norte de Santander), los grupos armados no estatales consolidaron su control, permitiéndoles el manejo de las rentas ilegales y corredores estratégicos, y al mismo tiempo realizar constantes ataques a la Fuerza Pública. Desde el 2021, la Oficina ha observado tratos crueles, inhumanos y degradantes contra personas señaladas como delincuentes comunes (jóvenes y migrantes) por parte de un grupo armado no estatal. Estos jóvenes son sometidos a trabajo forzado, retenciones, grabar videos en los que les obligan a auto-incriminarse por delitos comunes, y acciones de escarnio público, como caminar con carteles que les señalan de delincuentes en las zonas urbanas en una estrategia de “limpieza social”. Por su parte, el pueblo indígena Barí, ubicado en la zona, sufre presión armada para que permita el cultivo de hoja de coca en sus territorios.

Caso

En los municipios de Remedios y Segovia, al nordeste de Antioquia, en la disputa por controlar las economías ilícitas, los grupos armados no estatales y organizaciones criminales cometen homicidios selectivos o masacres de quienes enfrentan o disputan tal control. Según fuentes oficiales, en Remedios se registró un incremento de los homicidios del 200% entre 2021 y 2022; mientras que en Segovia el incremento fue del 100% en el mismo periodo. Esta violencia impone temor en la comunidad, afecta el desarrollo de condiciones de vida digna para las comunidades, y genera el desplazamiento forzado de las personas que no se acogen a las normas impuestas por estos grupos y organizaciones.

b) Estigmatización

30. La Oficina ve con preocupación que personas o comunidades que viven en áreas bajo influencia de grupos armados no estatales y organizaciones criminales, habrían sido objeto de estigmatizaciones. Grupos rivales o en algunas ocasiones autoridades, los tildan de ser simpatizantes o cómplices del grupo armado o de las organizaciones criminales bajo la influencia de las cuales viven. El 10 de marzo 2021, en una entrevista radial con relación a una operación militar en la que se alega murieron varios menores de edad, el Ministro de Defensa se refirió a los menores víctimas como “máquinas de guerra”¹². Esta calificación corre riesgo de estigmatizar a quienes pueden ser en realidad víctimas de reclutamiento forzado y requieren la protección del Estado.

¹² <https://www.bluradio.com/nacion/maquinas-de-guerra-la-frase-del-ministro-de-defensa-en-blu-radio-que-genero-polemica>

31. Organizaciones defensoras de derechos humanos también sufren estigmatización cuando se asocian sus actividades o demandas a la agenda de uno u otro grupo armado, exponiéndoles a riesgos frente a otros actores armados.
32. Ciertos consejos comunitarios de la cuenca del río Atrato (Chocó) han señalado, por ejemplo, que integrantes de los diferentes grupos armados no estatales les amenazan por ser considerados presuntos colaboradores de un grupo enemigo. La Oficina también ha documentado una alta estigmatización, hacia los habitantes de la zona alta de la Serranía del Perijá como presuntos integrantes del ELN.

III. Impacto de la violencia y el conflicto armado en los derechos humanos

33. La Oficina ha documentado diversas violaciones y abusos de derechos humanos en el marco de los conflictos armados y la violencia en los territorios. Estas afectan de manera particular a los pueblos indígenas y afrodescendientes, y a las comunidades campesinas e incluyen:

a) *Homicidios de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales*

34. Los principales responsables de los casos de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales verificados¹³ por la Oficina en los últimos dos años fueron miembros de grupos armados no estatales y organizaciones criminales. La mayoría de las víctimas eran personas defensoras de la tierra y el territorio, el medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, de comunidades campesinas, así como personas que defendían de los programas creados por los Acuerdos de Paz, como los PDET y los PNIS.
35. La Oficina ha observado que uno de los patrones más significativos de los homicidios de personas defensoras en el ámbito rural consiste en el asesinato de líderes comunitarios por parte de actores no estatales buscando el control del territorio para las economías ilícitas, para la apropiación ilegal de las actividades económicas más rentables y para el control de los corredores para el narcotráfico y proyectos extractivos.
36. Estos homicidios debilitan las estructuras organizativas de las comunidades afectadas y su capacidad de resistir a la violencia, a la explotación y al despojo

¹³ Para proceder al seguimiento de estos casos de homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha desarrollado el siguiente procedimiento: 1) Conoce alegaciones o quejas: a las que denomina Alegaciones; 2) Lleva el seguimiento de dichas alegaciones o quejas en terreno; a lo que denomina casos en proceso de verificación; 3) Documenta las alegaciones o quejas. Estas alegaciones o quejas que cumplen con los parámetros de análisis se denominan casos verificados; y 4) Las alegaciones o quejas que la Oficina no logra verificar son denominadas casos no concluyentes para que la Oficina llegara a una determinación. Ver: <https://www.hchr.org.co/micrositios/homicidios-de-defensoras-y-defensores/>

de su territorio por parte de los actores armados. Estos homicidios debilitan las estructuras organizativas y el tejido social de las comunidades afectadas. En muchas ocasiones también frenan los procesos sociales de reivindicación de derechos al infundir temor, silencian las voces de denuncia e impiden la renovación de los liderazgos. En las zonas rurales del país, algunos de los homicidios han resultado en el desplazamiento de las comunidades de las que los líderes eran parte y en la explotación y al despojo de su territorio por parte de los actores armados. En algunas regiones, como en el Cañón del Micay en el departamento del Cauca, las estructuras organizativas de base prácticamente desaparecieron por la violencia ejercida contra ellas, por el homicidio y el desplazamiento de sus líderes y lideresas.

Entre el 2016 y el 2021, la Oficina verificó 562 casos de homicidios de personas defensoras de derechos humanos (incluyendo 64 mujeres). De estos casos, al menos 61 víctimas eran indígenas (13 mujeres), 21 afrodescendientes (dos mujeres) y siete personas pertenecientes a la comunidad LGBTI. Desde 2016 a la fecha el incremento de homicidios ha sido progresivo.

En 2021, la Oficina recibió 202 alegaciones de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, de las cuales verificó que en 100 existía un vínculo entre su muerte y su labor en defensa de los derechos humanos y en 102 casos la información no fue concluyente para que la Oficina llegara a una determinación. Doce de las víctimas de los casos verificados eran mujeres, incluyendo siete indígenas y 88 eran hombres, incluyendo nueve afrodescendientes y nueve indígenas. Los principales perpetradores fueron miembros de grupos armados no estatales y organizaciones criminales. Los departamentos en los que se registraron el mayor número de homicidios son Antioquia, Cauca, Chocó y Valle del Cauca.

Entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2022, la Oficina ha recibido 114 alegaciones de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, de las que ha verificado 22. 67 casos se encuentran en proceso de verificación y 25 casos fueron considerados como no concluyentes.

Caso

En 2022, en el departamento de Arauca, la Oficina registró un aumento en el número de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, líderes, lideresas sociales y periodistas. La Oficina verificó en 2021 el homicidio de una persona defensora, mientras que en los seis primeros meses de 2022 ha verificado el homicidio de seis personas. Según fuentes oficiales, en lo corrido de 2022 se han registrado 202 homicidios de civiles en el departamento. Uno de los eventos más significativos ocurrió el 19 de enero de 2022, cuando explotó un carro bomba en el municipio de Saravena cerca del edificio Héctor Alirio Martínez, donde se encontraban

reunidas 60 personas defensoras de derechos humanos. Posteriormente, grupos de las FARC-EP que no se acogieron al Acuerdo de Paz asumieron la responsabilidad del hecho.

b) Homicidios de autoridades y liderazgos indígenas y afrodescendientes

37. Entre los homicidios de personas defensoras, uno de los que mayor impacto tiene a nivel comunitario y de los procesos organizativos es el homicidio de autoridades o líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes. Estos homicidios parecen constituir una estrategia para afectar la capacidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes para reivindicar sus derechos frente al despojo de sus territorios y la violencia, poniendo en riesgo la pervivencia de las comunidades.
38. Entre enero de 2020 y diciembre de 2021, la Oficina ha documentado el homicidio de al menos 19 autoridades indígenas, 9 de ellas mujeres, y de seis autoridades afrodescendientes, todos hombres. En la primera mitad del 2022, la Oficina ha recibido alegaciones de homicidio de ocho autoridades indígenas y de tres autoridades afrodescendientes.

Caso

Los municipios del norte del departamento del Cauca han sido históricamente uno de los principales escenarios del conflicto armado en Colombia, con graves afectaciones a las comunidades de la región, en particular al pueblo Nasa reunido en la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN). Según la ACIN, los homicidios en el territorio Nasa han pasado de 16 personas en 2016 a 94 en el 2020. Desde 2017 y hasta marzo 2022, siete autoridades en ejercicio del pueblo Nasa han sido asesinadas, tres de ellas mujeres.¹⁴ También lo han sido otras 30 personas con algún nivel de liderazgo en la ACIN, incluidos cuatro médicos tradicionales. En los primeros meses de 2022, cuatro líderes del pueblo Nasa fueron asesinados, incluyendo un Thuthenas en ejercicio (autoridad zonal). Esta violencia afecta los derechos individuales y colectivos, ha impactado a la ACIN y el ejercicio efectivo del gobierno propio, debilitando la gobernabilidad y el tejido social del pueblo Nasa. El impacto desproporcionado en mujeres, niños, niñas y adolescentes, la modificación paulatina y por la violencia del modo de vida propio de este pueblo presionado por economías basadas en el narcotráfico y un modelo extractivista, revelan el riesgo para la pervivencia física y cultural de este pueblo.

¹⁴ <https://nasaacin.org/wp-content/uploads/2022/03/WhatsApp-Image-2022-03-18-at-3.44.17-PM.jpeg>

c) Amenazas de muerte y otras agresiones

39. La Oficina sigue registrando un alto número de amenazas, ataques y otro tipo de agresiones en contra de personas defensoras. Las amenazas generalmente se transmiten a través de panfletos, llamadas telefónicas, mensajes de texto, redes sociales o a través de personas intermediarias. En el caso de las mujeres defensoras, éstas pueden llegar a tener un contenido de violencia sexual y/o estar dirigidas en contra de miembros de su familia. Los ataques pueden llegar a constituir intentos de homicidio y generan zozobra y temor permanente entre las y los defensores, sus familias y su comunidad. Un fenómeno de particular preocupación de la Oficina ha sido el incremento en periodo electoral de la circulación de panfletos firmados por un presunto grupo denominado “Águilas Negras”, con los que se ha amenazado de muerte a líderes sociales, autoridades indígenas y afrodescendientes, líderes políticos de oposición, miembros de organizaciones civiles e, incluso, en febrero de 2022, a integrantes de la Corte Constitucional. Algunas de las amenazas contenidas en los panfletos han llegado a materializarse y, por ello, estos panfletos tienen un impacto muy negativo en la vida y la labor de las personas defensoras y líderes sociales. Las autoridades competentes han iniciado investigaciones para identificar a los posibles autores de las amenazas y hechos de violencia derivados de panfletos, así como iniciado los procedimientos para proteger a algunos de los y las líderes amenazados.
40. En muchos casos documentados por la Oficina, las amenazas y ataques han implicado que las personas defensoras bajen su perfil, pongan fin a su activismo, abandonen sus comunidades, desistan de sus cargos y responsabilidades como autoridades culturales o de gobierno propio o, incluso, abandonen el país. Tan sólo entre 2020 y 2021, la Oficina documentó 1.911 amenazas y ataques contra personas defensoras de derechos humanos.

Caso

El 13 de marzo de 2022, Miller Correa, un Thuthenas (consejero/autoridad zonal) de la ACIN y defensor de derechos humanos del pueblo Nasa en el Norte del Cauca, fue asesinado en Popayán, luego de haber sido mencionado y amenazado en un panfleto firmado por las “Águilas Negras” circulado el 7 de marzo de ese año. En un panfleto del 16 de marzo, las “Águilas Negras” se atribuyeron el asesinato de Miller Correa y amenazaron a otros líderes indígenas del Norte del Cauca. Miller Correa se desempeñaba como Thuthenas y representante del Plan de Vida del Proyecto Nasa en la ACIN.

d) Asesinatos de excombatientes de las FARC-EP

41. El 27 de enero de 2022, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional¹⁵ por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del

¹⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2001%20Enero%2027%20de%202022.pdf>

componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.

42. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC) ha verificado el asesinato de 327 antiguos integrantes de las FARC-EP desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016, 22 de ellos en 2022.¹⁶

e) Masacres

43. Desde la firma del acuerdo de paz en 2016, la Oficina ha seguido documentando masacres, incluidas en comunidades indígenas y afrodescendientes. Las masacres no sólo acaban con la vida de las personas. También son una forma de intimidación, coerción y control de las comunidades, en particular por la extrema violencia utilizada. Aunque la mayor parte de víctimas directas de las masacres sean hombres, las mujeres, niñas, niños y adolescentes son fuertemente afectados por el impacto psicológico y económico de esta forma de violencia. En muchos casos, las mujeres son quienes buscan justicia, enfrentándose además a riesgos de represalias por parte de los grupos responsables de esta violencia.
44. La Oficina resalta con preocupación el aumento de aproximadamente 200% del número de masacres ocurridas entre 2016 y 2021, siendo particularmente afectados los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Norte de Santander y Valle de Cauca. En lo corrido del 2022, se ha visto un incremento particularmente marcado en el número de casos de masacres registrados en el departamento de Putumayo en comparación con el 2021.

— En 2021, la Oficina recibió información sobre 100 casos de posibles masacres, de los cuales verificó 78, 2 siguen en proceso de verificación por la Oficina y 20 fueron considerados no concluyentes. La Oficina observa con preocupación que, de los 78 casos de masacres verificados en 2021, hubo un total de 305 víctimas (35 mujeres, 15 niños, 5 niñas y 13 personas pertenecientes a pueblos étnicos: 7 indígenas y 6 afrocolombianos).

Entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2022, la Oficina ha verificado 33 masacres, 13 más se encuentran en proceso de verificación y ocho fueron considerados como no concluyentes.

En los casos verificados hasta el momento, hay un total de 68 víctimas. —

¹⁶ <https://colombianismo/sites/default/files/n2238679.pdf>

Caso

El 25 de diciembre de 2021 se produjo una masacre en el sector de Bellavista y Puerto Nariño, en el municipio de Puerto Leguízamo, Putumayo, en el que resultaron muertas al menos siete personas: seis civiles y un miembro de un grupo armado no estatal. La información recibida por la Oficina indica que se habría realizado un ataque del Frente Carolina Ramírez contra presuntos integrantes del grupo Comandos de la Frontera y contra civiles que fueron señalados como presuntos colaboradores de este último grupo. Los cuerpos habrían sido recuperados por la Fuerza Pública y, según relatos de la comunidad, estas personas no serían oriundos de la región. Días después, los miembros del grupo Comandos de la Frontera reconocieron que un integrante de su organización resultó muerto en los hechos.

Tras los hechos ocurridos, 50 personas de la comunidad de Bellavista (pueblo Murui) y 58 personas de Puerto Nariño (pueblo Kichwa) se desplazaron hacia el casco urbano del municipio de Puerto Leguízamo por temor ante la grave situación de seguridad en la región.

f) Desapariciones

45. La Oficina tiene particular preocupación por la persistencia de las desapariciones en las zonas más afectadas por el conflicto armado y la violencia. Las alegaciones recibidas indican la utilización de la desaparición como una forma para generar zozobra y control sobre las comunidades. Estas comunidades también señalan que el recrudecimiento de la violencia ha implicado la repetición de prácticas que les recuerdan las que se utilizaron en el pasado. En los departamentos limítrofes con otros países, la permeabilidad de las fronteras, sumada a las disputas por el control por parte de grupos armados, agravan los riesgos de desapariciones. En 2021, el CICR documentó “cada dos días, en promedio, un nuevo caso de desaparición relacionado con los conflictos armados y la violencia”¹⁷.
46. El Estado cuenta con un marco jurídico y unos mecanismos institucionales robustos para la protección de las personas contra las desapariciones. No obstante, aún subsisten importantes desafíos que limitan el potencial y la efectividad de dichos mecanismos, en particular barreras al acceso a la justicia y retrasos en la aplicación de las normas relativas a la búsqueda. En consecuencia, el Estado debe de manera prioritaria redoblar sus esfuerzos para la revisión e implementación de una política pública integral contra las desapariciones, incluidas las desapariciones forzadas¹⁸.

¹⁷ <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>

¹⁸ CED/C/COL/OAI/1. Párrs.14 y 15. Observaciones del Comité sobre las desapariciones forzadas sobre la información complementaria presentada por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 4 de la Convención.

Caso

El 28 de noviembre de 2021, tres líderes de la comunidad del Consejo Comunitario de Yurumangui (Buenaventura, Valle del Cauca) se encontraron en la Comunidad de San José para cumplir con una citación de la Columna Jaime Martínez - Comando Coordinador de Occidente. Aproximadamente a las 5:00 de la mañana se habrían embarcado en una lancha tripulada por miembros del grupo armado y la comunidad presume que se dirigían hacia el Micay. La comunidad generó las alertas sobre la posible retención de estas autoridades el 29 de noviembre, al ver que no regresaban a sus comunidades. Desde el 1 de diciembre, las autoridades y la comunidad se declaran en asamblea permanente y se delegan comisiones de búsqueda integradas por más de 200 mujeres de la comunidad, las cuales no logran avanzar debido al acoso del grupo armado. Uno de los líderes regresó al territorio mientras los otros dos permanecen desaparecidos.

La desaparición de estos líderes y autoridades étnico-territoriales ha generado un impacto desproporcionado en las comunidades afrodescendientes, en el proceso de las comunidades negras en el municipio y en la defensa de los derechos étnico-territoriales. Así mismo, ha significado la salida de otras autoridades del Consejo Comunitario y la pérdida de la autonomía y gobierno propio en varias de las comunidades de la zona alta del río Yurumangui, que tradicionalmente se han resistido a la introducción de cultivos de uso ilícito y actividades mineras.

g) Desplazamientos forzados y confinamientos

47. En 2021, OCHA reportó incrementos en los desplazamientos provocados por la violencia y en el número de confinamientos o restricciones a la movilidad de la población causadas por grupos armados no estatales y organizaciones criminales¹⁹. OCHA indica que, en 2021, 73.974 personas (13.000 niños y niñas, 5.256 mujeres) se desplazaron, mientras que en todo 2020 fueron desplazadas 26.291. Además, 65.685 personas fueron víctimas de confinamiento²⁰. OCHA señala que el 57% de la población desplazada y el 85,5% de la población cuya movilidad se ha visto indebidamente restringida son personas indígenas y afrodescendientes.

¹⁹ Los departamentos más afectados por los desplazamientos son Antioquia, Cauca, Nariño y Valle del Cauca. Los departamentos más afectados por confinamientos o restricciones a la movilidad son Antioquia, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

²⁰ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20220120_infografia_impacto_y_tendencias_humanitaria_diciembre_2021vfff_at.pdf

48. En varios casos de violencia sexual documentados por la Oficina, la violencia tiene como consecuencia el desplazamiento forzado de la víctima y su familia. Asimismo, el desplazamiento forzado y los confinamientos generan mayor vulnerabilidad para las mujeres y niñas a sufrir violencia sexual y otras formas de violencia basada en género.
49. OCHA reportó que, desde diciembre de 2021, en Chocó se han registrado restricciones por parte de grupos armados no estatales que impiden a que la población acceda a los cultivos, realice actividades de caza y pesca, recolecte medicina tradicional y participe en espacios culturales. Según OCHA, a junio de 2022, al menos 54.000 personas de 197 comunidades afrodescendientes e indígenas están confinadas en el departamento del Chocó, lo que corresponde al 85% del total de personas confinadas (63.400) en el país en el primer semestre de 2022.

Caso

En la zona centro del departamento del Cesar, en la parte alta de la Serranía del Perijá, 43 veredas de cuatro municipios (Curumani, Chimichagua, Pailitas y Pelaya) se encuentran bajo el control territorial y social por parte de un grupo armado no estatal. Estas veredas, de población mayoritariamente campesina, limitan con Norte de Santander y la frontera con Venezuela. Si bien el grupo armado no estatal centra sus acciones militares contra la Fuerza Pública y desde el 2018 no se presentan combates, impone a la población restricciones a la movilidad, incluyendo confinamientos, así como amenazas hacia la vida e integridad de las personas, incluidas personas defensoras de derechos humanos. La poca presencia institucional y el difícil acceso a ella, impacta el goce efectivo de derechos de la población campesina y permite por ejemplo que el grupo tenga control de la movilidad, de dirimir conflictos vecinales, de tierra, y de generar amenazas contra la vida e integridad de la población.

Caso

En 2021, la Oficina observó un incremento gradual de los índices de violencia, específicamente de los homicidios, en algunos municipios del departamento de Magdalena como Santa Marta, Ciénaga y Fundación. Esto estaría asociado con las disputas entre los Pachencas y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia - Clan del Golfo por la disputa territorial y el control de economías ilícitas.

En 2022, se han registrado enfrentamientos entre los dos grupos en zonas rurales. El 15 de abril, en la zona de La Siberia los grupos se enfrentaron desde horas de la mañana hasta después del mediodía. El hecho afectó directamente a la población de la vereda La Secreta que quedó en medio del fuego cruzado. Esta situación generó el desplazamiento de 900 personas

(dentro de los que se encontraban 457 mujeres y 327 niños) hacia el municipio de Ciénaga, convirtiéndose en el desplazamiento masivo más grande ocurrido desde la desmovilización de las extintas Autodefensas Unidas de Colombia en el 2006.

50. Algunos líderes han compartido con la Oficina que temen que el objetivo de los grupos armados sea despojarlos de sus tierras de manera permanente y que prefieren morir en sus territorios que desplazarse y perder sus tierras ancestrales.

h) Violencia basada en género y violencia sexual

51. La Oficina ha documentado distintas formas de violencia sexual empleada contra niñas y mujeres, incluyendo violaciones, esclavitud sexual, uniones tempranas forzadas, embarazos forzados de menores de edad. También, ha conocido que las mujeres en territorios con presencia de grupos armados no estatales son frecuentemente obligadas a realizar tareas domésticas para ellos, en ocasiones sufriendo represalias por hacerlo por parte de otros grupos. En algunas zonas, como es el caso de Tibú (Norte de Santander), en 2021, la Oficina fue alertada de casos de feminicidio.
52. La violencia sexual y basada en género ha sido empleada por grupos armados no estatales como medio de control de la población, para extraer información de las víctimas, como forma de castigo a sus familiares y en el marco del reclutamiento forzado de niñas, y adolescentes. La alerta temprana 002 de 2022 de la Defensoría del Pueblo para el municipio de Puerto Leguízamo (Putumayo), por ejemplo, señala que *“para las niñas, adolescentes y mujeres, se presentan factores de riesgo diferenciales por razones de género, por cuenta de las redes de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, y por diversas expresiones de la violencia basada en género, ejercidas por los actores fuente de amenaza con presencia en este territorio”*²¹.
53. Adicionalmente, en lugares con presencia de grupos armados no estatales aumentan las barreras de acceso de mujeres y niñas a las rutas institucionales de atención para víctimas, entre otros motivos, debido al temor a represalias o estigmatización, la desconfianza en las instituciones, la revictimización, la falta de confidencialidad y la negligencia en la activación de las rutas por prejuicios raciales, sociales, de género y etarios. Como consecuencia de esto, existe un alto subregistro de estos casos. Las mujeres trans, especialmente aquellas que ejercen la prostitución, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad frente a la violencia de estos grupos por su identidad de género y la sanción social frente a la prostitución.

²¹ <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/001-22.pdf>

Testimonio

“Las mujeres hemos sido las más afectadas. Hemos sido violentadas físicamente, sexualmente, psicológicamente”.

*Lideresa social y defensora de derechos humanos,
Departamento de Chocó*

i) Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes

54. Niños, niñas y adolescentes sufren de manera desproporcionada las consecuencias de la violencia que generan los grupos armados no estatales, por ser víctimas directas de sus ataques y de reclutamiento. La falta de servicios de educación, de alimentación escolar, de perspectivas laborales y la poca perspectiva de poder realizar sus proyectos de vida genera una mayor vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes al reclutamiento por parte de grupos armados no estatales. Estos grupos exponen a los niños y niñas a dinámicas de explotación que incluyen algunas de las peores formas de trabajo infantil²², tráfico, trata, explotación y esclavitud sexuales, que afectan principalmente a las niñas.
55. Entre las formas que encuentran los grupos para reclutar a niños, niñas y adolescentes está la organización de conciertos y el ofrecimiento de bienes como teléfonos, la entrega de sumas para acercarlos al grupo, la intimidación y la amenaza. Miembros de los grupos buscan a niñas como parejas, vulnerando sus derechos y exponiéndolas a violencia sexual y basadas en género.
56. En 2021, la Oficina recibió alegaciones sobre 51 casos de reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes. Se documentaron además ocho asesinatos y tres casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (dos de ellas niñas reclutadas). Estos casos ocurrieron en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Arauca, Caquetá, Chocó, Córdoba, Guaviare, Nariño, Norte de Santander y Tolima. Según el Gobierno Nacional²³, en el 2021 la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas registró 98 casos de vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados; y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar registró 94 casos de niñas, niños y adolescentes que manifestaron haber sido reclutados por grupos armados organizados al margen de la ley.

²² Convenio N°182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), artículo 3.

²³ Documento Observaciones al documento: “Violencia territorial en Colombia: Recomendaciones para el nuevo Gobierno”.

Caso

Trece años después de que la Corte Constitucional advirtiera en el Auto 004 de 2009 que los miembros del Pueblo Indígena Awá “están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno”, la violencia provocada por las disputas entre grupos armados no estatales por el control del territorio continúa impactando en los derechos individuales y colectivos de este pueblo. El pueblo Awá se ubica en el departamento de Nariño, en los municipios de Barbacoas, Ricaurte, Tumaco, Samaniego y Roberto Payán, y su población asciende a 25.813 personas.

La Oficina ha observado un aumento en el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes de este pueblo. Por la presión ejercida por los actores armados no estatales, las autoridades tradicionales encuentran limitaciones para ejercer su derecho a la autonomía y gobierno propio para proteger a las y los menores de edad Awá y prevenir el reclutamiento.

57. Según información compartida por la ACIN, en el marco del seguimiento que la Oficina realiza a la situación del pueblo Nasa, entre 2019 y 2021 más de 270 niños indígenas pertenecientes al pueblo Nasa en el norte del departamento del Cauca han sido víctimas de reclutamiento por parte de actores armados no estatales. Un alto porcentaje serían niñas.

j) Uso de artefactos explosivos

58. Los artefactos explosivos son utilizados por los grupos armados no estatales para el control del territorio, para limitar el movimiento de la población y la incursión de otros grupos y para proteger las economías ilícitas. El uso de estos artefactos pone gravemente en riesgo la vida e integridad de la población afectada y actividades productivas, como la pesca, la caza y la agricultura, y poniendo también en riesgo la seguridad alimentaria y la salud de las comunidades. En 2021, el CICR registró 486 víctimas de artefactos explosivos, el número más alto de los últimos cinco años según la entidad²⁴. El CICR señala que “no hay certeza del grado de contaminación que existe en Colombia por estos artefactos” y que en los últimos cuatro años ha “registrado víctimas en 131 municipios de 21 departamentos del país”.
59. Las limitaciones a los movimientos, afecta también una multiplicidad de derechos conexos y los controles de los grupos armados para impedir el libre movimiento de personas generan momentos de vulnerabilidad aguda.

²⁴ <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>

Caso

Durante el 2021, en Norte de Santander, la Oficina documentó al menos 13 hechos de violencia y temor relacionados con la instalación de artefactos explosivos. El día 15 de junio de 2021, se instaló un carro bomba contra el Batallón de la Brigada 30, en la ciudad de Cúcuta, que dejó 36 personas heridas. El 14 de diciembre de 2021, dos artefactos explosivos fueron activados en el aeropuerto Camilo Daza en Cúcuta, dejando como resultado tres personas fallecidas, una civil y dos policías.

k) Derecho a un nivel de vida adecuado

60. La violencia de los grupos armados no estatales con, entre otros, el objetivo de controlar a las comunidades, en particular campesinas, afrodescendientes e indígenas, así como otras actividades de estos grupos afectan negativamente el goce del derecho a un nivel de vida adecuado, como a la alimentación, al agua, al territorio, entre otros. El confinamiento, y las medidas para restringir la movilidad de las familias constituyen obstáculos para el acceso a la alimentación y a sus sistemas propios de producción. Por otra parte, muchas familias de las comunidades se ven obligadas a introducir cultivos de uso ilícito. El desplazamiento forzado de población, en particular de mujeres, niños, niñas y adolescentes también afecta el derecho a un nivel de vida adecuado, toda vez que las familias se ven obligadas a dejar sus viviendas, tierras, formas propias de producción alimentaria y economías propias para llegar a habitar, en su mayoría, los cinturones de pobreza de las grandes ciudades, en situaciones más precarias.²⁵
61. Los constantes enfrentamientos entre actores armados y el control impuesto por éstos en amplios corredores de movilidad, terrestre y fluvial limitan el acceso de ayudas humanitarias a poblaciones en situación de confinamiento o desplazadas. Una de las zonas más afectadas por estas medidas ha sido la región del Pacífico.

l) Derechos culturales y religiosos

62. Las prácticas tradicionales de autocuidado, armonización y curación de enfermedades físicas, espirituales y del territorio se han visto amenazadas por la violencia y el conflicto armado. La presencia de grupos armados no estatales y de la Fuerza Pública en los territorios ha limitado el acceso a lugares sagrados y plantas tradicionales, impidiendo la transmisión de conocimiento tradicional, la preparación de medicinas y la armonización espiritual del territorio.
63. El homicidio de líderes y lideresas, incluyendo indígenas y afrodescendientes y personas con saberes ancestrales, acentúa el miedo a ejercer las tareas de

²⁵ <https://fiancolombia.org/wp-content/uploads/Cuarto-Informe-Alimentacio%CC%81n-2021.-Un-pai%CC%81s-que-se-hunde-en-el-hambre.pdf>

autoridad tradicional, desprotegiendo a los líderes espirituales, a las mujeres parteras o cuidadoras. En comunidades rurales, los grupos armados no estatales han prohibido la realización de ritos religiosos, fiestas tradicionales de intercambio y realización de reuniones comunitarias.

64. El reclutamiento por parte de grupos armados no estatales de niñas, niños y adolescentes y la contaminación del territorio con minas antipersonal y remanentes de guerra, insumos químicos para la minería, el procesamiento de la hoja de coca y la deforestación, afectan gravemente los espacios de aprendizaje y trasmisión de la cultura, conocimiento tradicional y los oficios de una generación a otra. También se ven afectadas la salud física y mental de las y los integrantes de las comunidades de los territorios; así como la cosmovisión de estos pueblos, que con sus características espirituales y religiosas sustentan la vida, la identidad y la pervivencia misma de los sujetos colectivos como pueblos étnicos y comunidades.

m) Derecho a la salud

65. Como se ha señalado en apartados anteriores, las restricciones a la movilidad impiden a los miembros de las comunidades el acceso a la recolección y siembra de sus plantas medicinales o a los centros de atención médica. Por otra parte, según el CICR, en 2021, la Mesa Nacional de Misión Médica registró 553 agresiones contra la misión médica, lo que implica un aumento del 70% respecto a 2020²⁶. La Oficina ha registrado restricciones a la misión médica, derivadas de la presencia y accionar de actores armados no estatales, en el departamento de Chocó en las cuencas del río San Juan y río Atrato en 2021 y 2022.
66. Además del deterioro de la salud física de la población afectada por el conflicto armado y la violencia, también se generan problemas de salud mental derivados de la pérdida de la libertad, del miedo y la ansiedad que han dado lugar, entre otros, a suicidios, incluyendo de menores de edad, especialmente en pueblos indígenas. En el Chocó, entre enero y abril de 2022, al menos 20 menores de edad se habrían suicidado entre otros motivos por temor al reclutamiento por parte de grupos armados no estatales²⁷. Según la Federación de Asociaciones de Cabildos Indígenas (FEDEOREWA), esta situación se ha venido presentando por “la presencia de los grupos armados, el confinamiento, el reclutamiento, los desplazamientos masivos y las violaciones a los derechos humanos. Esto se convierte en una cadena de factores que llevan a que los jóvenes sientan que no hay futuro”²⁸.

²⁶ <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>

²⁷ <https://www.elspectador.com/colombia-20/conflicto/suicidios-en-choco-van-mas-de-20-jovenes-indigenas-en-2022-ante-el-temor-a-violencia-y-reclutamiento/>

²⁸ <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/los-suicidios-que-nadie-atiende/>

IV Respuesta del Estado frente a la violencia

66. Las obligaciones internacionales del Estado de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos incluyen el deber de garantizar el disfrute de estos derechos por parte de todos los individuos bajo su jurisdicción. El contenido del Acuerdo de Paz recoge tales obligaciones internacionales, por lo que su implementación plena constituye el camino para cambiar positivamente las condiciones de vida de la población, particularmente en zonas rurales y, por consiguiente, aporta significativamente a mejorar la situación de seguridad en el país.
67. De acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, sólo se podrán cumplir plenamente las obligaciones positivas de garantizar los derechos, por ejemplo, reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si el Estado protege a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que puede haber circunstancias en las que, por no haberse garantizado los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados “infrinjan estos derechos permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado.”²⁹ De similar manera, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha resaltado que la obligación de proteger bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, significa que los Estados deben prevenir de manera eficaz toda conculcación de los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo en el contexto de actividades de privados o individuos.³⁰
68. De forma que incumbe a los Estados la obligación de proceder con la diligencia debida para adoptar medidas positivas razonables que no les impongan una carga desproporcionada ante amenazas a la vida razonablemente previsibles que procedan de particulares y entidades privadas cuya conducta no sea atribuible al Estado. Por ende, los Estados están obligados a adoptar las medidas preventivas adecuadas para proteger a las personas sobre quienes pesen amenazas razonablemente previsibles de asesinato u homicidio por parte de delincuentes, la delincuencia organizada o grupos armados. Los Estados también deben dismantelar los grupos armados irregulares responsables de privaciones de la vida, y reducir la proliferación de armas potencialmente letales entre personas no autorizadas.³¹ El deber de proteger el derecho a la vida requiere que los Estados adopten medidas especiales de protección destinadas a las

²⁹ Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 8.

³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/24, párr. 14.

³¹ Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/GC/36, párr. 21.

personas en situaciones de vulnerabilidad cuya vida corra un riesgo particular debido a amenazas concretas o a patrones de violencia preexistentes. Entre esas personas figuran los defensores de los derechos humanos, los trabajadores humanitarios, los niños en situaciones de conflicto armado, los miembros de minorías étnicas y religiosas, los pueblos indígenas, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales y las personas desplazadas.³²

a) Políticas de defensa y seguridad

69. El Gobierno colombiano formuló desde 2018 dos políticas principales para enfrentar la violencia territorial: i) la política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad³³, cuyo objetivo central es enfrentar los grupos armados organizados y las economías ilícitas, a la par que consolidar el estado de derecho; y ii) la política de paz con legalidad³⁴ como la estrategia gubernamental orientada a la estabilización y consolidación del Estado territorial y el fortalecimiento de la seguridad. Las dos políticas confluyen en el objetivo común de fortalecer la presencia y legitimidad del Estado en todo el territorio colombiano.
70. En la política de defensa y seguridad se señalaron cinco ejes, entre los cuales se resaltan tres que pueden asociarse como los más directamente enfocados en enfrentar la violencia territorial: i) agua, biodiversidad y medio ambiente, los cuales son entendidos como bienes estratégicos para la nación y se convierten así en prioridad de seguridad nacional; ii) la interrupción del delito, basado en una política de desmantelamiento de las economías ilícitas, buscando ir más allá de la captura de las cabezas de los aparatos delincuenciales y desarrollando un ataque estructural de dichos negocios ilícitos; y iii) el paso del control militar al control institucional del territorio, bajo la premisa que la principal amenaza a la seguridad y la estabilidad en Colombia es la precariedad y/o ausencia institucional en zonas específicas, a lo largo del territorio.
71. En este último eje, el más explícitamente orientado a enfrentar la violencia territorial, el Gobierno ha planteado un orden de actuación: fase 1, la creación de las zonas futuro; fase 2, el paso a las zonas de construcción de legalidad; y, fase 3, el tránsito a las zonas de legalidad, emprendimiento y equidad.
72. Según se ha señalado gubernamentalmente, con la implementación de las zonas futuro se busca una intervención integral en las zonas más críticas en términos de violencia, economías ilícitas y debilidad institucional, a través del despliegue de Fuerzas Militares y de Policía, a la par de la acción articulada del Estado. En la

³² Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/GC/36, párr. 23.

³³ Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la Legalidad el emprendimiento y la equidad, Ministerio de Defensa de Colombia, Bogotá, 2019.

³⁴ Véase <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1579/implementacion/>

práctica, estas políticas derivaron en un robusto sustento legal, administrativo y programático, con un aumento de la presencia de fuerza militar en muchas zonas afectadas por la violencia, pero sin claras acciones de confluencia con las demás instituciones del Estado y con un impacto limitado en términos de reducción de la violencia. Como resultado, se observó un progresivo crecimiento de la inseguridad, la cual se expandió territorialmente, así como la falta garantías para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos en dichas zonas.

73. La respuesta del Estado centrada en el uso de la fuerza y cuya medición de éxito se reporta en términos de número de bajas o capturas infligidas a los grupos armados no estatales y a las organizaciones criminales, en particular respecto de quienes son considerados cabecillas, no ha tenido el impacto esperado. En efecto los cabecillas dados de baja o capturados son rápidamente reemplazados, sin que se logre una disminución sostenible de la violencia.
74. Por otra parte, la desmovilización y reintegración de las FARC-EP se implementó con éxito, pero las condiciones crecientes de inseguridad han expuesto a estas personas a riesgo de violencia y, en algunos casos, de vida, lo que se ve reflejado en el número de excombatientes asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz, que asciende a la fecha a 327³⁵. Desde esa fecha, y con la excepción de la Defensoría del Pueblo que logró una presencia territorial amplia y la cercanía y confianza de las comunidades, la presencia de las instituciones civiles del Estado en muchos territorios continuó siendo débil.

b) Desmantelamiento

75. El deber de prevención del Estado implica la adopción de todas las acciones posibles para evitar o mitigar situaciones de riesgo para la población. El Acuerdo de Paz estableció que era necesario “asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado en todo el territorio”³⁶ y propuso diseñar e implementar una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el Acuerdo que amenacen la construcción de la paz. Para ello fue establecida la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad encargada de formular y evaluar el Plan de acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas objeto del acuerdo, presidida por el Presidente de la República, y conformada por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Ministro de Justicia, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Director de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, así como tres expertos reconocidos en la materia elegidos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la

³⁵ <https://colombianismo/sites/default/files/n2238679.pdf>

³⁶ Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, punto 3.4.1.

Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), y dos delegados de la sociedad civil como representantes de las “Plataformas de Derechos Humanos”.

76. A pesar del deterioro de la situación de seguridad en los territorios y el incremento de la violencia por parte de los actores armados, no se avanzó en la elaboración de una política pública de desmantelamiento y en su implementación en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
77. La Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el marco de la audiencia de seguimiento al funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad celebrada el 28 de febrero de 2022, verificó la inexistencia de una estrategia institucional para prevenir la violencia de los grupos delincuenciales³⁷. La JEP consideró que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad no había logrado hasta la fecha funcionar de manera efectiva al más alto nivel de Gobierno como lo estipula el Acuerdo de Paz (punto 3.4.3) y ordenó a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad adoptar un plan de acción para combatir y desmantelar las organizaciones armadas ilegales³⁸.
78. El Acuerdo de Paz dispone que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en cabeza del Presidente de la República, debe reunirse una vez al mes. Entre la firma de la paz en noviembre de 2016 y el 30 de mayo 2022, la Comisión sólo se ha reunido 22 veces, lo que podría ser indicativo de una falta de priorización de su mandato.

Testimonio

“La violencia crece en nuestras comunidades como crece el abandono estatal. Los actores armados cada vez van cogiendo más fuerza, bajo el silencio del gobierno que incumple los acuerdos de paz”.

Defensor de derechos humanos, Nordeste Antioqueño

79. La Oficina resalta las acciones de la Fiscalía General de la Nación, a través de la Unidad Especial de Investigación, relativos al procesamiento criminal y captura de un número importante de miembros de los grupos armados no estatales y organizaciones criminales, como es el caso de 570 integrantes del denominado Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia en 2021. Sin embargo, las capturas de los integrantes, incluyendo las de algunos de los cabecillas³⁹, de estos grupos y organizaciones no han logrado por sí solas la prevención y disminución de la violencia.

³⁷ Jurisdicción Especial para la Paz, “Garantías de Seguridad y adoptar el plan para desmantelar organizaciones criminales”, 1 de marzo 2022. Véase: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-gobierno-adoptar-el-plan-para-desmantelar-organizaciones-criminales.aspx>.

³⁸ Ídem.

³⁹ Según información suministrada por el Gobierno Nacional en su documento de Observaciones, en la vigencia 2021, se realizaron 300 operaciones para el debilitamiento de la estructura del Clan del Golfo (96% más que en 2020), y se realizaron 570 capturas de integrantes de esta organización.

80. Las acciones hasta ahora adoptadas no han logrado modificar las condiciones estructurales que facilitan el accionar y la expansión de estos grupos armados y organizaciones como son: las fuentes de financiamiento y los esquemas de lavado de activos; las relaciones de corrupción; el tráfico de armamento; el reclutamiento o la utilización de niñas, niños o adolescentes; o la falta de generación de alternativas de desarrollo humano para evitar que los jóvenes ingresen en los grupos, entre otros. Todas estas dimensiones podrían integrar un plan nacional de desmantelamiento como se prevé en el Acuerdo de Paz.
81. El 5 de mayo 2022, en una audiencia de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad de la JEP para evaluar las acciones adoptadas por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación para el desmantelamiento de organizaciones criminales y garantizar la vida de los firmantes del Acuerdo de Paz, la JEP dio 45 días al director de la Unidad Especial de Investigación para presentar un plan de acción que tome en cuenta el aumento del número de fiscales y de equipos, una priorización de las regiones (tomando enfoques diferenciados), hechos victimizantes contra personas y familiares, que trasciendan las explicaciones de los imputados y posibles riesgos para las víctimas, y una lógica macro-criminal, más allá de caso a caso.
82. La falta de una política de desmantelamiento que complemente las políticas de seguridad del Estado y que orienta la acción de la Fiscalía General de la Nación y otras instituciones del Estado, ha tenido repercusiones en la expansión de la presencia armada y violenta de grupos en los territorios.

c) Estado de derecho en los territorios

83. En gran medida las zonas de la violencia actual coinciden no solo con los municipios históricamente afectados por la violencia y el conflicto armado, sino con municipios con un bajo índice de gobernabilidad democrática. Este índice elaborado por el PNUD, a corte 2020, corresponde a la medición de variables como la gestión pública, eficacia en la respuesta social, participación democrática y seguridad en los municipios colombianos. El 38% de los municipios del país que presentan los más bajos índices de gobernabilidad democrática están en las zonas con mayores niveles de violencia territorial, haciendo evidente la debilidad de las instituciones estatales locales en dichos municipios⁴⁰.
84. Las instituciones estatales locales tienen la responsabilidad de enfrentar crisis humanitarias, prevenir violaciones de derechos humanos e inseguridad que afectan seriamente a su población sin contar con suficientes recursos económicos, logísticos o humanos para atender de manera efectiva las necesidades de esta población. Estas entidades se ven desbordadas y sin posibilidad de cumplir con

⁴⁰ Índice de gobernabilidad democrática, PNUD, abril 2022.

sus deberes preventivos y de protección de la población. Es una institucionalidad que difícilmente logra asegurar la presencia integral del Estado en las veredas y corregimientos más afectados por la violencia.

85. Ante este panorama, las acciones contempladas a nivel nacional no cuentan con la sostenibilidad o las condiciones locales para su implementación. A su vez, algunas autoridades locales en estas zonas de mayor afectación han expresado la necesidad de hacer efectivo el principio de complementariedad y subsidiariedad por parte del Gobierno Nacional para desarrollar políticas y programas sociales como respuesta preventiva a la violencia. La Oficina ha podido observar casos de débil coordinación entre entidades municipales, departamentales y nacionales⁴¹.
86. La Oficina ha observado que, en algunas zonas rurales en Arauca, Catatumbo, Bajo Cauca, Sur de Córdoba y en la región Pacífico en conjunto, la presencia regular del Estado recae en los personeros, quienes demandan un mayor apoyo por parte del Estado. El papel de las personerías municipales ha sido clave para prevenir y brindar protección ante la violencia sufrida por las comunidades en los territorios. No obstante, su labor de protección de derechos humanos a nivel local se ha visto afectada por una serie de factores, como son: los escasos recursos con los que trabajan; el alto nivel de funciones y responsabilidades que les han sido asignadas; y la propia situación de riesgo en el que se encuentran las y los personeros. Según la información recibida por la Oficina, por lo menos el 25% de las y los personeros del país han recibido amenazas en el ejercicio de su labor, como lo ilustra la situación reciente de las y los personeros de Arauca, Chocó, Cubará y los municipios del Pacífico nariñense. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) también son instituciones fundamentales a nivel local⁴². Sin embargo, también enfrentan graves riesgos de seguridad para el desarrollo de sus tareas comunitarias, incluyendo el homicidio de sus integrantes, presidentes y presidentas⁴³.
87. En la Defensoría del Pueblo también recae gran parte de las demandas de las comunidades que enfrentan a diario la presión y amenaza de los grupos. Esta entidad ha logrado la cercanía y confianza de las comunidades. Su despliegue y funcionamiento territorial es un modelo para la consolidación territorial de otras instituciones del Estado que hacen parte del aparato de justicia y del Ministerio Público.
88. La débil presencia y respuesta institucional afecta en mayor medida la creación de condiciones para asegurar el disfrute de derechos económicos, sociales y

⁴¹ Información obtenida por la Oficina en reuniones de los Consejos Territoriales de Justicia Transicional, Consejos de Seguridad municipales y departamentales y en entrevistas con funcionarios/as del Estado y con víctimas.

⁴² Según la encuesta del PNUD, en Arauca, Catatumbo y Chibiriquete seis de cada diez personas encuestadas confían algo o mucho en las Juntas de Acción Comunal.

⁴³ En 2020 la Oficina verificó el homicidio de 27 personas pertenecientes a las JAC (incluyendo 12 presidentes); y en 2021 la Oficina verificó el homicidio de 10 presidentes de las JAC.

culturales y su protección, en particular para mujeres víctimas de violencias basadas en género en el marco del conflicto y del desplazamiento forzado. Asimismo, las instituciones estatales carecen de recursos y capacidades suficientes para integrar el enfoque de género. La situación de pueblos étnicos no es mejor ya que la respuesta institucional no parece haber logrado garantizar la participación, fortalecimiento del gobierno propio y el reconocimiento de las autoridades étnicas como condición de presencia y respuesta institucional.

89. Una estrategia territorial para reforzar el estado de derecho y la implementación de los acuerdos de paz, debe y puede reforzar las capacidades de los gobiernos propios de las comunidades indígenas y afro y crear alianzas con las estructuras organizativas territoriales para avanzar esta agenda.

d) *El Sistema de Alertas Tempranas*

90. Dos de los instrumentos contemplados en el Acuerdo de Paz para prevenir la violencia son el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo y la Comisión intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Esta estrategia de prevención impone la función de advertir los riesgos por parte de la Defensoría del Pueblo y de articular la acción integral en el Estado, tanto a nivel nacional como local, para evitar la materialización de los riesgos alertados. Desde el año 2017 a la fecha, el SAT ha emitido 234 alertas tempranas, de las cuales el 53 por ciento han sido consideradas de inminencia por la gravedad y la alta probabilidad de concreción del riesgo.
91. La Oficina reconoce la labor de prevención desarrollada por la Defensoría del Pueblo a través del SAT. Sin embargo, considera que la fase de implementación de recomendaciones para mitigar los riesgos advertidos no ha generado los resultados esperados. Por un lado, es necesario afinar más las recomendaciones de las propias alertas para que puedan traducirse en acciones estatales concretas y operacionales. Por otro lado, es necesario revisar la metodología de la CIPRAT para evitar que los espacios se conviertan en un ejercicio donde las instituciones hacen un recuento de sus acciones, y que no logre articular un proceso de respuesta institucional integral para eliminar los factores de riesgo.
92. La participación de la sociedad civil en la CIPRAT también ha sido limitada e irregular. Además, la reserva legal impuesta a la información derivada de la CIPRAT ha impedido que se pueda realizar un ejercicio transparente de seguimiento de sus compromisos y conclusiones. Los informes de seguimiento de las Alertas Tempranas emitidos por la Defensoría del Pueblo dan cuenta de las limitaciones prácticas de la CIPRAT en la implementación de las recomendaciones de las Alertas. De los 145 informes de seguimiento, elaborados desde el 2018 a la fecha, en los que se analiza la evolución del riesgo y el seguimiento a la respuesta estatal en materia de prevención y protección, la Defensoría constató que sólo se ha logrado mitigar el riesgo en dos de las alertas, mientras que el riesgo en

los territorios advertidos se mantuvo en 99 casos y se agravó en 42 casos⁴⁴. La Procuraduría General de la Nación puede reforzar el ejercicio de control en relación a la implementación de las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas y en el seguimiento de las respuestas en el marco de la CIPRAT.

e) Las Mesas Territoriales de Garantías

93. Desde el año 2009, y ante los altos niveles de violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil impulsaron el llamado “Proceso Nacional de Garantías”. Esta iniciativa se articuló como un proceso de diálogo político al más alto nivel entre la sociedad civil y el Estado, con el acompañamiento de la comunidad internacional. Este proceso se ha creado para acordar acciones, lineamientos de política, y otras medidas concretas para enfrentar la persistente violencia contra las personas defensoras en Colombia. A nivel nacional, el Proceso Nacional de Garantías se materializa en la “Mesa Nacional de Garantías”, así como en sub-grupos enfocados en la investigación, prevención-protección y en mujeres defensoras de derechos humanos. Asimismo, el Proceso Nacional abrió espacios de diálogo a nivel territorial a través de las “Mesas Territoriales de Garantías” en 20 regiones priorizadas por los altos niveles de violencia⁴⁵.
94. En los últimos años, el Proceso Nacional de Garantías enfrentó una crisis debido, entre otros factores, a la falta de cumplimiento de los acuerdos alcanzados y a que el Gobierno privilegió otros espacios para abordar la situación de personas defensoras. Estos espacios contaron con un menor nivel de participación de la sociedad civil. Esto resultó en la suspensión del proceso en la práctica, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. En respuesta a una tutela interpuesta en 2019 y ante el nuevo incremento de la violencia en contra de las personas defensoras derechos humanos, en mayo de 2020 el Tribunal Superior de Bogotá ordenó al Gobierno Nacional reactivar la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías para definir, mediante un diálogo con las comunidades, soluciones concretas a la violencia contra personas defensoras⁴⁶. A pesar de esta decisión, la Mesa Nacional y los sub-grupos no han vuelto a funcionar. Nueve Mesas Territoriales están en funcionamiento, aunque siete de ellas han dejado de mantener reuniones regulares y con el nivel de representación institucional adecuado⁴⁷. Las Mesas Territoriales de Putumayo y Zona Andina Nariñense no han

⁴⁴ Defensoría del Pueblo, https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Informe?OrdenInformes=consec_asc&FiltroIdAlerta=&FiltroIdTipoInforme=&FiltroIdTipoGestion=&FiltroIdTipoEvolucion=

⁴⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Proceso Nacional de Garantías, 2019. Véase en: UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_ResumenGarantias_Dec1_2019_!Sintesis (1).pdf

⁴⁶ Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión, 11 de mayo de 2020. Véase en: Sentencia_2daInstancia_TutelaECLiderazgosSociales_11may2020.pdf (coljuristas.org)

⁴⁷ Las Mesas Territoriales de Atlántico, Sucre, Norte de Santander, Arauca, Chocó, Valle de Cauca y Costa Pacífico Nariñense han tenido un funcionamiento irregular, mientras que las mesas de Antioquia y Cauca han funcionado regularmente, pero con problemas del nivel de representación institucional.

sido reactivadas y siete Mesas no han sido instaladas⁴⁸. Esta situación ha minado el nivel de diálogo entre la sociedad civil y las autoridades en los territorios más afectados por la violencia y, por lo tanto, la posibilidad de encontrar soluciones comunes a los factores que originan la violencia.

f) Reforma Rural Integral y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

95. Es importante seguir reforzando la implementación de los PDET⁴⁹ previstos en el Acuerdo de Paz, por su capacidad de transformar los territorios, atendiendo causas estructurales de la violencia. Los resultados iniciales de los PDET fueron valorados positivamente por las comunidades, particularmente la etapa de diagnóstico y proposición que tuvo una participación amplia de comunidades afectadas. La Oficina reconoce el avance de las obras PDET en los territorios, entre las que se destacan el mejoramiento de las vías terciarias, proyectos sociales y comunitarios, y servicios públicos⁵⁰. Así mismo, donde se ha progresado en la titulación de tierras, las comunidades han valorado el esfuerzo institucional.
96. Sin embargo, las diferentes plataformas de organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en la “Mesa nacional PDET”, han manifestado su preocupación por la falta de implementación integral de los PDET y de los demás componentes de la Reforma Rural Integral contemplada en el punto 1 del Acuerdo de Paz y que están orientados a la transformación estructural del campo colombiano: el acceso y uso de la tierra, y los Planes Nacionales Sectoriales.
97. Como lo precisó la Oficina en su informe anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia en 2021 y como lo ha señalado la Procuraduría General de la Nación⁵¹, se debe avanzar también en la implementación de las medidas integrales que fueron plasmadas en los Planes de Acción de Transformación Regional⁵² que buscan resolver las necesidades territoriales e impulsar la implementación de planes de vida y etnodesarrollo de las comunidades rurales.

⁴⁸ Estas Mesas Territoriales son las de Magdalena Medio, Bogotá, Risaralda, Meta, Córdoba, Montes de María y Cesar.

⁴⁹ Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) “son un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen como objetivo llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad los instrumentos para estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional”. Véase https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/

⁵⁰ Según el informe “Estabilización en los municipios PDET”, se han aprobado 1.799 proyectos en 170 municipios PDET de las 16 Subregiones con una inversión de \$356.441 millones. De los 1.799 proyectos aprobados, el 76,15% ya están terminados y/o entregados, el 17,73% se encuentran en ejecución, el 2,78% en estructuración y el 3,34% está estructurado. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>

⁵¹ https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/TercerInformealCongreso_2021_25_Conlinks.pdf

⁵² Los Planes de Acción de Transformación Regional (PATR) son el instrumento por medio del cual se materializan los PDET en los territorios. Estos contienen los lineamientos estratégicos del desarrollo de los territorios basados en diagnósticos comunitarios que permiten identificar las necesidades locales; los objetivos en relación con los puntos definidos en el Acuerdo de Paz; y las iniciativas que han sido construidas colectivamente entre comunidades e instituciones, y que, a su vez, se constituyen en el conjunto de acciones concretas que buscan generar la transformación territorial. Asimismo, los PATR establecen los presupuestos necesarios para la implementación de las iniciativas.

Asimismo, debe asegurarse la participación activa de las comunidades, tomar en cuenta las necesidades planteadas por éstas en los espacios de participación y consolidar los enfoques étnicos y de género en la implementación de los programas.

98. En cuanto a los temas de tierras, la Oficina ha constatado que las condiciones de seguridad en varias zonas PDET han impactado en el desarrollo de los procesos de restitución de tierras. En 38 de los 170 municipios PDET se han suspendido procesos de restitución por desmejoramiento de condiciones de seguridad. 88 de estos municipios no cuentan con condiciones de seguridad por lo que la política de restitución no ha podido iniciarse o se ha hecho de manera parcial, y en esos mismos municipios se han presentado 807 desistimientos de acceder o continuar con procesos de restitución⁵³.
99. En relación con el componente de uso y acceso a las tierras, preocupa a la Oficina que, desde el inicio de la implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (ley 1448 de 2011), y según información de la Unidad de Restitución de Tierras (URT)⁵⁴, se han presentado 3.022 incidentes de amenaza contra 2.639 reclamantes de tierras, de los cuales 156 ocurrieron en 2021. Asimismo, se han presentado 51 casos de homicidios de reclamantes de tierras, de los cuales siete ocurrieron en 2021.
100. En 2021 se presentó también la desaparición y el posterior homicidio en el departamento del Meta de tres mujeres y un hombre que conformaban una comisión de restitución de tierras. Dos de las víctimas eran familiares de una reclamante de tierras en Mesetas (Meta). Como consecuencia de este hecho se suspendieron los procesos de restitución de tierras en la zona por razones de seguridad.
101. Desde el inicio del año 2022, se han presentado también múltiples hechos de violencia contra líderes y lideresas campesinas quienes llevaban distintos procesos de restitución en sus comunidades y organizaciones, siendo la defensa, promoción y reclamación del acceso al derecho a la tierra y los territorios los más visibles. La Oficina ha documentado dos casos emblemáticos ilustrativos de esta violencia. El primero es la muerte, en enero, de la lideresa Luz Marina Arteaga de la comunidad de El Porvenir en el municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta, quien ejercía, entre otros, la vocería e interlocución con las autoridades para que les sean tituladas las tierras a la comunidad reconocida por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia como comunidad histórica y titular del derecho⁵⁵. El otro caso es el homicidio, en febrero, de Teófilo Acuña y Jorge

⁵³ *Ibíd.* Informe de la URT a ONU Derechos Humanos, corte 30 de septiembre 2021.

⁵⁴ *Ibíd.* Informe de la URT a ONU Derechos Humanos, corte 30 de septiembre 2021.

⁵⁵ Sentencias STP 16298 de 2015 <https://corporacionclaretiana.org/2021/06/15/denuncia-publica-no-42/> y SU 426 de 2016, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU426-16.htm>

Tafur, líderes campesinos de la región del Magdalena Medio que hacían parte del Congreso de los Pueblos y de la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro, y Sur del Cesar, Sur del Magdalena, y procesos de los Santanderes, quienes también lideraban la defensa de los derechos a la tierra para comunidades campesinas en esa región⁵⁶.

g) *Uso de la fuerza por parte de la Fuerza Pública*

102. Durante 2021, la Oficina recibió 49 alegaciones de presuntas privaciones arbitrarias de la vida por parte de la Fuerza Pública que ocurrieron en territorios donde operan actores armados no estatales y organizaciones criminales, de las cuales verificó 27. En por lo menos seis de los 27 casos verificados, la Oficina observó que las muertes se produjeron durante el desarrollo de operativos de la Fuerza Pública contra estos grupos. En tres de los seis casos, la Oficina encontró que las víctimas no pertenecían a grupos armados no estatales y/u organizaciones criminales.
103. En lo que va del 2022, la Oficina ha recibido 45 alegaciones de posibles privaciones arbitrarias a la vida por parte de la Fuerza Pública, presuntamente en el marco de los conflictos y de la violencia territorial. Estos casos se encuentran en proceso de análisis y verificación. Esta cifra incluye el caso de la vereda de Alto Remanso (Putumayo), donde, durante un operativo realizado por varias unidades militares el 28 de marzo 2022, al menos 11 personas resultaron muertas y cuatro heridas, la mayoría civiles.
104. El operativo se realizó mientras que unas 30-50 personas, incluyendo niños y niñas, participaban en un bazar de recaudación de fondos en la vereda. Según el Gobierno, el objetivo del operativo era capturar a un comandante del grupo armado Comandos de la Frontera. Según la información recogida por la Oficina, los miembros del Ejército Nacional habrían hecho uso de armas de fuego en contra de las personas que se encontraban en el bazar. Entre las personas fallecidas se encontraban un niño de 16 años y una mujer embarazada. De acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, el uso de una fuerza potencialmente letal es una medida extrema a la que solo se debería recurrir cuando sea estrictamente necesario para proteger la vida o evitar lesiones de gravedad derivadas de una amenaza inminente⁵⁷.
105. La Oficina recibió también alegaciones de violaciones de derechos humanos en el marco de bombardeos realizados por la Fuerza Pública y en la que habrían muerto menores. Se trata del caso de San Vicente del Caguán (Caquetá),

⁵⁶ Véase <https://twitter.com/ONUHumanRights/status/1496335613049638916?s=20&t=RTvkYmv1G95BTK5GZyjuBw> y <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/lideres-sociales-teofilo-acuna-y-jorge-tafur-fueron-asesinados-653662>

⁵⁷ Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/GC/36, párr.12. Véase también Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Principio 9.

ocurrido el 29 de agosto de 2019; el caso de Calamar (Guaviare) del 2 marzo de 2021, y el caso del Litoral del San Juan (Choco) el 16 de septiembre de 2021. La Oficina conoció en particular que las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación relacionadas con el bombardeo realizado en San Vicente del Caguán, apuntarían a que los informes de inteligencia que sustentaron esa operación eran insuficientes y contenían falencias que llevaron a la muerte innecesaria de personas, incluyendo menores de edad⁵⁸. El Estado tiene la obligación de hacer labores de inteligencia eficaces que contribuyan a la planificación y ejecución de operaciones militares, incluyendo en operaciones de bombardeo, en respeto al derecho internacional aplicable. Para mayor confianza en la institucionalidad y la protección de los derechos de las personas afectadas, es importante, investigar con transparencia dichas alegaciones. En este sentido, la Oficina insta al Estado, en atención a los artículos 4 y 33 parágrafo 1 de la Ley Estatutaria 1621 de abril de 2013, a desclasificar los informes de inteligencia cuando se presenten alegaciones de violaciones a los derechos humanos en el desarrollo de operaciones militares, a fin de garantizar la rendición de cuentas y facilitar la eventual investigación penal.

106. Las autoridades deben tomar todas las medidas necesarias para asegurar que las operaciones de restablecimiento del orden público, incluso en las que participen las Fuerzas Armadas, no se planifiquen y ejecuten bajo lógica bélica o militar y respeten de forma irrestricta el derecho internacional de los derechos humanos.
107. En lo que concierne la política anti-drogas, el Acuerdo de Paz estableció que el principal mecanismo para combatir los cultivos de uso ilícito debería ser la sustitución voluntaria de estos cultivos por parte de campesinos y que solamente se podría recurrir a la erradicación forzada en caso de que la sustitución voluntaria no funcionara⁵⁹. Según estadísticas del Ejército reportadas en la prensa, de enero a octubre de 2021 se desarrollaron cerca de 1.017 bloqueos y/o enfrentamientos entre la Fuerza Pública y comunidades que se oponen a la erradicación forzada manual y que reclaman la ampliación e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) creado por el Acuerdo de paz⁶⁰. Algunas comunidades alegan recibir presiones por parte de actores armados para asistir a estos bloqueos.
108. Dichos enfrentamientos habrían dejado un número importante de lesionados entre campesinos y Fuerza Pública en 2021. Por ejemplo, en el marco de un operativo en Puerto Asís (Putumayo) el 29 de septiembre de 2021, habrían resultado heridas cinco personas de la comunidad. En octubre de 2021, en

⁵⁸ <https://cuestionpublica.com/exclusivocuestionpublicaydejusticia-liberacion-informes-de-inteligencia-operacion-atai/>

⁵⁹ Ver punto 4.1.3.2 Acuerdos con las comunidades, Acuerdo final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Véase https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYAO

⁶⁰ <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/erradicacion-en-promedio-cada-dia-de-2021-se-han-registrado-tres-bloqueos-629047>

Anorí (Antioquia) -el municipio con mayor tasa de sustitución voluntaria de coca mediante el programa PNIS- más de 700 campesinos habrían organizado un “refugio humanitario”, exigiendo el cumplimiento de este programa. Se alegó que la Fuerza Pública disparó y que al menos tres campesinos habrían resultado heridos. En octubre de 2021, en Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño), se habrían presentado enfrentamientos entre grupos de campesinos y personas afrodescendientes -que exigían el cumplimiento del PNIS- y la Fuerza Pública que cumplía la tarea de erradicación forzada. Estos enfrentamientos habrían dejado como saldo una persona gravemente herida producto de un disparo por parte de un militar.

h) Alegaciones de falta de acción oportuna de la Fuerza Pública contra los grupos armados no estatales y organizaciones criminales y de connivencia

109. El Estado ha efectuado numerosas acciones con importantes resultados en contra de todos los grupos armados no estatales y organizaciones criminales. No obstante, las comunidades han manifestado a la Oficina su preocupación de respecto al accionar de Fuerza Pública.
110. En algunas comunidades se cuestiona la falta de actuación oportuna de la Fuerza Pública frente a la entrada y el despliegue de grupos armados no estatales y organizaciones criminales en los territorios y su tránsito por vías y ríos donde existen retenes y puestos de control de la Fuerza Pública. Algunas comunidades consideran que la falta de actuación oportuna de la Fuerza Pública facilita que los grupos armados no estatales y organizaciones criminales mantengan su presencia y, eventualmente, ejerzan control sobre partes del territorio.
111. De igual manera, algunas comunidades manifestaron su preocupación ante la presunta falta de acción de autoridades del Estado frente al ingreso de maquinaria para la minería ilegal, así como la falta de control del ingreso masivo de insumos utilizados para el procesamiento de cultivos de uso ilícito.
112. El 18 de noviembre 2021, un grupo de organizaciones étnico territoriales y de la sociedad civil, junto con varios obispos de las diócesis del Chocó, presentaron un informe basado en seis misiones humanitarias que realizaron en 2021 en 11 municipios del Chocó y en algunos municipios del occidente de Antioquia. La Oficina acompañó algunas de estas misiones en calidad de observador. Entre otras cosas, el informe señaló que la “ineficacia de la presencia de la Fuerza Pública para un adecuado control territorial, que en algunos casos se configura en claras situaciones de connivencia con el Clan del Golfo”⁶¹.

⁶¹ <https://www.cec.org.co/sites/default/files/MISIONES%20HUMANITARIAS%20EN%20EL%20CHOC%C3%93%20Y%20OCCIDENTE%20DE%20ANTIOQUIA.%20ok1.pdf>

113. En el 2022 salieron a la luz pública algunos casos de presunta connivencia de agentes de la Fuerza Pública con actores armados no estatales y organizaciones criminales.
114. En febrero 2022 se hizo pública una grabación en la que el Brigadier General, Comandante de la Sexta División, hablaba en una reunión de sus interacciones con la organización criminal denominada Los Pocillos para combatir los grupos disidentes de las FARC-EP, en el departamento del Cauca. En un comunicado público el mismo 13 de febrero, el Ejército anunció que transmitía la información pertinente a la Fiscalía General de la Nación, que removía del cargo al Brigadier General y que abría las investigaciones internas pertinentes⁶².
115. En el mismo mes, se dio a conocer la investigación abierta por Fiscalía General de la Nación contra algunos oficiales del Ejército señalados de ser parte de la subestructura de “la Cordillera” del Clan del Golfo. Entre otros, la Fiscalía abrió una investigación contra un general retirado, quien, en el 2019, fue director del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Periodistas (PAO). La Procuraduría General de la Nación también abrió una investigación preliminar en el caso.
116. Los avances en las investigaciones en curso por parte de la Fiscalía General de la Nación sobre alegaciones de omisión, complicidad o connivencia entre miembros de la Fuerza Pública y miembros de grupos armados no estatales y/u organizaciones criminales, son fundamentales para reforzar la confianza entre las autoridades del Estado y las poblaciones afectadas por la violencia.

V. Conclusiones

En los últimos dos años la Oficina ha observado un incremento en los niveles de violencia en varios territorios del país.

Esta violencia, generada principalmente por los actores armados no estatales y que se expresa, a través de acciones de amedrentamiento, acoso, extorsión, entre otras, con el objetivo de controlar a la población de ciertas áreas y los territorios en los que viven, ha resultado un alto número de masacres de civiles, homicidios y amenazas a líderes y personas defensoras de derechos humanos, y a excombatientes de las FARC-EP. Asimismo, desde 2021 ha conllevado un importante incremento de desplazamientos forzados y confinamientos, así como de reclutamiento y uso de niños y niñas, y de casos de violencia de género. Cabe resaltar el impacto desproporcionado de esta violencia para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y campesinas.

El informe aporta cifras que permiten dimensionar los niveles de esta violencia, pero más allá de las cifras, muestra el impacto que está teniendo en un amplio conjunto de

⁶² <https://www.ejercito.mil.co/comu/>

derechos humanos y en la vida diaria de las comunidades, incluidas comunidades étnicas y campesinas, particularmente de las mujeres, niñas y niños que las integran.

La Oficina reconoce el papel central del Estado como garante de derechos y, de manera inequívoca, deplora y condena la violencia de grupos armados no estatales y organizaciones criminales contra la población. El enfoque sobre la responsabilidad del Estado, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, no busca disminuir o minimizar la responsabilidad directa de los grupos armados no estatales y organizaciones criminales por los actos que cometen, que deben ser debidamente investigados y sancionados. Por lo contrario, a través del análisis y las recomendaciones contenidas en este informe, se resalta el rol del Estado para prevenir y hacer frente a la violencia generada por los grupos armados no estatales, con un enfoque de derechos humanos.

En atención a las consideraciones expuestas a lo largo del informe, se concluye que la respuesta del Estado ha sido insuficiente para reducir los niveles de violencia, y prevenir los abusos cometidos por grupos armados no estatales y organizaciones criminales y proteger adecuadamente a las comunidades de los territorios. El enfoque del Estado, que en la práctica ha puesto principalmente en manos de la Fuerza Pública la solución de la situación de violencia, ha mostrado sus limitaciones. La falta de implementación de aspectos claves del Acuerdo de Paz, en particular la falta de implementación de una política pública de desmantelamiento a través de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la precaria extensión de la autoridad civil de Estado en estas zonas ha contribuido al desenlace de la violencia.

El éxito del Estado debe medirse en una disminución sustantiva de las afectaciones de derechos humanos que afectan a estas comunidades para alcanzar el pleno goce y ejercicio de los mismos. En ese sentido, la estrategia de seguridad del Estado debe enfocarse en la protección de la población civil y la prevención mediante la atención de las causas estructurales de la violencia incluidas en el Acuerdo de paz.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el cumplimiento de las obligaciones positivas de los Estados para garantizar los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos supone la protección no solo contra violaciones que puedan cometer sus agentes, sino también contra actos que puedan cometer particulares u otras entidades⁶³. Por lo tanto, incumbe a los Estados parte la obligación de proceder con la diligencia debida para adoptar medidas positivas razonables que no les impongan una carga desproporcionada ante amenazas a la vida razonablemente previsibles que procedan de particulares y entidades privadas cuya conducta no sea atribuible al Estado.

⁶³ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General núm. 31. 26 de mayo de 2004. Párr. 8. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/419/59/PDF/G0441959.pdf?OpenElement>

En sus observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia, el Comité para la Eliminación de todas las formas de Violencia contra las Mujeres (CEDAW) recomendó al Estado colombiano que facilite el acceso a la justicia de las mujeres, especialmente indígenas y migrantes, las mujeres afrocolombianas y las mujeres con discapacidad, a través del refuerzo de la presencia de la Fiscalía General de La Nación en las zonas rurales, el aumento de jueces y fiscales especializados en violencia sexual. Asimismo, el Comité insistió en la necesidad de acelerar la implementación de las disposiciones de género del Acuerdo de paz, con suficientes recursos financieros y humanos.⁶⁴

En relación con medidas de no repetición, las acciones de reconocimiento de responsabilidad por crímenes cometidos por parte de distintos actores del conflicto armado que están en curso ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición (creado por el Acuerdo de paz) han evidenciado la importancia de este proceso para los derechos de las víctimas en Colombia. Los aprendizajes importantes de las audiencias recientes de ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) deberían orientar la acción del Estado en el presente. Una mayor apertura y transparencia de las instituciones del Estado en lo que se refiere a la responsabilidad estatal, ayudaría a consolidar el estado de derecho y fortalecer la confianza en la institucionalidad.

La Oficina reitera su llamado a todos los grupos armados no estatales a respetar irrestrictamente los derechos humanos y, cuando sea aplicable, el derecho internacional humanitario; y a escuchar sin dilación el llamado de la población por la paz, y el respeto por la vida y el territorio.

VI. Recomendaciones

Las comunidades más afectadas por la violencia piden la paz duradera para sus territorios. Basado en el análisis presentado en este informe, la Oficina recomienda una acción decidida y concertada del Estado en los siguientes tres ámbitos:

- 1) Reducir significativamente y finalmente eliminar la presencia de grupos armados no estatales de los territorios afectados por la violencia**, a través de un esfuerzo combinado en cuatro áreas: i) la adopción e implementación de una política eficaz de desmantelamiento de grupos armados –concertada con la sociedad civil en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; ii) el desarrollo de un marco legal y una estrategia para el sometimiento colectivo de los grupos como previsto en el Acuerdo de Paz; iii) el desarrollo e implementación de una estrategia estatal de protección de civiles; y iv) considerar genuinamente el llamado de las poblaciones afectadas por la violencia que piden la adopción de acuerdos humanitarios o de paz con los grupos armados no estatales.

⁶⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2019). “Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia”. CEDAW/C/COL/CO/9.

En lo que concierne a la demanda de negociación de acuerdos humanitarios, la Coordinadora Humanitaria Nacional, que reúne a comunidades afectadas por la violencia,⁶⁵ solicita procesos de negociación para el **desescalamiento humanitario del conflicto armado** y la **distensión de las hostilidades** que afectan a pueblos y territorios.

Así mismo, la Fuerza Pública, si bien debe continuar actuando contra los grupos generadores de violencia, debe establecer como objetivo central de su actuación la protección de la población civil frente a la violencia de estos grupos, tanto en el desarrollo de los operativos como en la implementación de acciones de inteligencia, contrainteligencia y recolección de información.

2) Priorizar la implementación territorial del Acuerdo de Paz, en particular la Reforma Rural Integral, consolidar la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con la participación de las comunidades afectadas reactivar el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Aunque el Acuerdo de Paz fue firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, su relevancia trasciende estos dos actores al plantear ajustes en las políticas de Estado para atender las causas y efectos profundos del conflicto. Por ello, el Acuerdo de Paz es útil no sólo en relación con las ex FARC-EP, sino que también ofrece respuestas estructurales a la situación que padece la población en territorios con presencia de otros grupos armados no estatales.

En relación con la reforma rural integral: Es necesario retomar las acciones para garantizar el acceso, uso y tenencia de las tierras y los territorios, incluida la restitución de tierras a personas víctimas de despojo. Ello implica asegurar recursos humanos, financieros y técnicos adecuados para acelerar la implementación de las medidas específicas contempladas en el punto 1 del Acuerdo de Paz sobre la reforma rural integral. También deben desarrollarse acciones afirmativas en torno al acceso a la tierra por parte de mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas, para lograr revertir la desigualdad en el acceso a tierras.

En relación con los PNIS: Es importante que **el programa PNIS (punto 4 del Acuerdo de paz) se constituya en la alternativa para las y los campesinos, grupos étnicos, y territorios que han sido afectados por los cultivos de uso ilícito y vinculados a las economías del narcotráfico**. Se deben incorporar las directrices internacionales en materia de derechos humanos y política de drogas, así como las directrices sobre desarrollo alternativo para atender el problema de las drogas en Colombia⁶⁶. De igual forma, es importante

⁶⁵ Incluye a la Mesa Humanitaria del Catatumbo; la Mesa Humanitaria de Nariño; el proceso humanitario del Sur de Córdoba; la Mesa Humanitaria de Chocó; la Mesa Humanitaria del Magdalena Medio, el Consejo Territorial Interétnico e Intercultural del Norte del Cauca, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, las organizaciones sociales y étnico territoriales de Arauca, Buenaventura y el Caribe Colombiano, así como otras plataformas y organizaciones regionales del país.

⁶⁶ <https://www.undp.org/es/publicaciones/directrices-internacionales-sobre-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-de-drogas>

impulsar procesos de diálogo social localizados, orientados a resolver ocupaciones de territorios colectivos, ventas ilegales de tierras, ocupación de sitios sagrados, liderados por autoridades tradicionales.

Es fundamental que, en conjunto, la implementación del Acuerdo de Paz haga efectivo el modelo de paz territorial, el cual implica diseño, ejecución y participación local y regional en las políticas y proyectos en marcha y los nuevos. Desarrollar un plan descentralizado de implementación del Acuerdo, como condición de sostenibilidad y transformación territorial de la violencia hacia un goce efectivo de los derechos humanos.

- 3) Consolidar el estado de derecho en las zonas más afectadas por la violencia y el conflicto armado interno, reforzando la presencia y la capacidad de las instituciones del aparato de justicia y de los organismos de control en los territorios.** Asimismo, reforzar las capacidades de los gobiernos locales y de los gobiernos propios de los pueblos afrodescendientes e indígenas en estos territorios y la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz. Estas medidas deberán ser acompañadas por una campaña cuyo objetivo sea restaurar la confianza en la institucionalidad del Estado, abriendo espacios de diálogo y participación para las comunidades afectadas. Es importante además tomar todas las medidas necesarias para asegurar que no puedan existir hechos de connivencia entre funcionarios del Estado y ciertos grupos armados no estatales y/u organizaciones criminales y combatir la impunidad. Así mismo se deben consolidar los espacios de diálogo y participación. El Estado puede y debe trabajar con las organizaciones de base y sumar esfuerzos en la lucha contra la violencia.

En este contexto, se recomienda **ampliar el despliegue y la capacidad territorial de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio Público** (Defensoría del Pueblo, Personerías y Procuraduría General de la Nación) y tomar medidas excepcionales para reforzar su capacidad, tanto en recursos humanos como financieros, se requiere robustecer la presencia institucional del sector de justicia y de seguridad a través de: i) la designación de jueces de paz; ii) el fortalecimiento de la Policía Nacional, de tal suerte que se desarrolle más claramente su rol central en la seguridad ciudadana; y iii) una mejora de las condiciones para una actuación local e independiente de los organismos de control del Estado en sus tareas preventivas y disciplinarias.

La Oficina resalta que el **fortalecimiento de la independencia de los organismos de control del Estado** es esencial para hacer frente a los grandes desafíos que tiene Colombia. La separación de los poderes es un factor importante de la consolidación democrática en el país. Se recomienda al Estado colombiano **revisar los procedimientos para la selección de quienes dirigirán los órganos de control con la finalidad de garantizar la plena participación de las organizaciones sociales, líderes y lideresas y las personas que defienden derechos humanos**. El conocimiento y experiencia en materia de derechos humanos de los y las candidatas debe ser uno de los elementos esenciales, así como su comprensión de la situación territorial.

Otras recomendaciones:

El Acuerdo de Paz no planteó una **reforma del sector de seguridad**. Sin embargo, las experiencias internacionales coinciden en sugerir que para la no repetición, es importante el fortalecimiento de la veeduría democrática por la sociedad civil y las tres ramas del poder público; la modernización de las doctrinas de defensa y de seguridad pública; el fortalecimiento de las autoridades político-administrativas en materia de seguridad ciudadana; el robusto control civil de empresas privadas de seguridad y de armas; la incorporación del enfoque de género y el enfoque de derechos humanos; así como la depuración del personal de las estructuras de la Fuerza Pública vinculado a violaciones de derechos humanos, corrupción o grupos ilegales.

Dentro de los cambios necesarios para alcanzar una paz duradera está el abandonar la noción de enemigo interno y la estigmatización de comunidades y pueblos que viven bajo la presencia de grupos armados no estatales. Aún existe una tendencia de responsabilizar a los habitantes de estas comunidades por las acciones de estos grupos, a pesar de la coacción de la que son víctimas. Los grupos aprovechan la vulnerabilidad de estas comunidades para dividirlos, asociarlos a las actividades ilícitas a través de métodos violentos o de presión.

Mejorar la **adopción y articulación de medidas de prevención y respuesta rápida a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo** es urgente para atender la violencia territorial en el país. Esto requiere, entre otras: i) garantizar un enfoque preventivo, participativo, colectivo (comunitario, organizativo, étnico) y territorial en la respuesta; ii) generar mecanismos de seguimiento de los compromisos adquiridos por las instituciones basados en indicadores de impacto de la acción estatal; y iii) cambiar la metodología de la CIPRAT para enfocarla en la articulación institucional de soluciones concretas de prevención y protección frente a la violencia, y la adecuada coordinación con otros espacios interinstitucionales como las mesas territoriales de garantías o con programas de inversión social y desarrollo que generen respuestas estructurales que acompañen las medidas frente a la urgencia.

Es importante **combatir la violencia sexual y basada en género e investigarla** con base en estándares internacionales, tanto en el marco de la justicia transicional como en la jurisdicción ordinaria, partiendo de un enfoque centrado en las víctimas/sobrevivientes que responda a la gravedad, la representatividad, la prevalencia y el profundo impacto que tienen estas violencias sobre la vida de las víctimas, sus familiares y comunidades. Al mismo tiempo, se deberá garantizar el acceso de las víctimas/sobrevivientes a servicios de salud (incluyendo la salud mental), a reparación y garantías de no repetición. Los programas estatales para responder al desplazamiento forzado y al reclutamiento forzado de niños y niñas deberían integrar un enfoque de género que aborde de manera integral los diferentes tipos de violencias basadas en género a los que están expuestas las víctimas de estas violaciones antes, durante y después de sufrirlas.

Para garantizar una paz duradera y la no repetición, es necesario que el **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición siga implementando**

su mandato con la total garantía de su independencia y autonomía. Las decisiones del Sistema Integral contribuirán a la lucha contra la impunidad y la no repetición, precisamente en las zonas que han recaído en la violencia en los últimos años desde la firma de la paz. Una buena práctica es la puesta en marcha del *Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos para el Sistema Integral para la Paz*. La protección de las víctimas, comparecientes y firmantes del Acuerdo de paz en el marco de este proceso es un requisito indispensable para que se fortalezca la confianza en el Estado.

Colombia está frente a un momento histórico de reconocimiento de la verdad. La implementación de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, en particular, las relativas a la necesidad de reforzar la independencia e imparcialidad de la Fiscalía y las metodologías de investigación de violaciones a los derechos humanos, son esenciales para la transformación hacia la paz.

VII. ANEXO - Índice de impacto de violencia

	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INDICE ONU DDHH
1	SAN ANDRÉS DE TUMACO	NARIÑO	CRÍTICO
2	ARGELIA	CAUCA	CRÍTICO
3	ROBERTO PAYÁN	NARIÑO	CRÍTICO
4	BUENAVENTURA	VALLE DEL CAUCA	MUY ALTO
5	SANTANDER DE QUILICHAO	CAUCA	MUY ALTO
6	TULUÁ	VALLE DEL CAUCA	MUY ALTO
7	PUERTO LEGUÍZAMO	PUTUMAYO	MUY ALTO
8	MURINDÓ	ANTIOQUIA	MUY ALTO
9	BAJO BAUDÓ	CHOCÓ	MUY ALTO
10	MEDIO SAN JUAN	CHOCÓ	MUY ALTO
11	BUENOS AIRES	CAUCA	MUY ALTO
12	CALI	VALLE DEL CAUCA	MUY ALTO
13	EL CHARCO	NARIÑO	MUY ALTO
14	DABEIBA	ANTIOQUIA	MUY ALTO
15	ITUANGO	ANTIOQUIA	MUY ALTO
16	QUIBDÓ	CHOCÓ	MUY ALTO
17	BAGADÓ	CHOCÓ	MUY ALTO
18	BOJAYÁ	CHOCÓ	MUY ALTO
19	NUQUÍ	CHOCÓ	MUY ALTO
20	CARTAGENA DEL CHAIRÁ	CAQUETÁ	MUY ALTO
21	POPAYÁN	CAUCA	MUY ALTO
22	JAMBALÓ	CAUCA	MUY ALTO
23	EL TAMBO	CAUCA	MUY ALTO
24	ORITO	PUTUMAYO	MUY ALTO
25	LEIVA	NARIÑO	MUY ALTO
26	MAGÜÍ	NARIÑO	MUY ALTO
27	MOSQUERA	NARIÑO	MUY ALTO

	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INDICE ONU DDHH
28	OLAYA HERRERA	NARIÑO	MUY ALTO
29	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	GUAVIARE	MUY ALTO
30	CÁCERES	ANTIOQUIA	MUY ALTO
31	ANDES	ANTIOQUIA	MUY ALTO
32	ALTO BAUDÓ	CHOCÓ	MUY ALTO
33	EL LITORAL DEL SAN JUAN	CHOCÓ	MUY ALTO
34	NÓVITA	CHOCÓ	MUY ALTO
35	SAN JOSÉ DE CÚCUTA	NORTE DE SANTANDER	MUY ALTO
36	TIBÚ	NORTE DE SANTANDER	MUY ALTO
37	LA MONTAÑITA	CAQUETÁ	ALTO
38	SAN JOSÉ DEL FRAGUA	CAQUETÁ	ALTO
39	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	CAQUETÁ	ALTO
40	BALBOA	CAUCA	ALTO
41	CAJIBÍO	CAUCA	ALTO
42	CALDONO	CAUCA	ALTO
43	CORINTO	CAUCA	ALTO
44	MIRANDA	CAUCA	ALTO
45	GUAPI	CAUCA	ALTO
46	GUADALAJARA DE BUGA	VALLE DEL CAUCA	ALTO
47	JAMUNDÍ	VALLE DEL CAUCA	ALTO
48	RICOURTE	NARIÑO	ALTO
49	BARBACOAS	NARIÑO	ALTO
50	LA TOLA	NARIÑO	ALTO
51	PUEBLO RICO	RISARALDA	ALTO
52	MEDELLÍN	ANTIOQUIA	ALTO
53	BETANIA	ANTIOQUIA	ALTO
54	AMALFI	ANTIOQUIA	ALTO
55	TARAZÁ	ANTIOQUIA	ALTO
56	SAN ANDRÉS DE CUERQUÍA	ANTIOQUIA	ALTO

	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INDICE ONU DDHH
57	FRONTINO	ANTIOQUIA	ALTO
58	ACANDÍ	CHOCÓ	ALTO
59	EL CARMEN DE ATRATO	CHOCÓ	ALTO
60	ISTMINA	CHOCÓ	ALTO
61	LLORÓ	CHOCÓ	ALTO
62	MEDIO ATRATO	CHOCÓ	ALTO
63	TIERRALTA	CÓRDOBA	ALTO
64	MONTECRISTO	BOLÍVAR	ALTO
65	MAICAO	LA GUAJIRA	ALTO
66	SANTA MARTA	MAGDALENA	ALTO
67	SARAVENA	ARAUCA	ALTO
68	OCAÑA	NORTE DE SANTANDER	ALTO
69	LA MACARENA	META	ALTO
70	FLORENCIA	CAQUETÁ	ALTO
71	EL PAUJÍL	CAQUETÁ	ALTO
72	MORELIA	CAQUETÁ	ALTO
73	CALOTO	CAUCA	ALTO
74	FLORENCIA	CAUCA	ALTO
75	INZÁ	CAUCA	ALTO
76	LA VEGA	CAUCA	ALTO
77	MORALES	CAUCA	ALTO
78	PIAMONTE	CAUCA	ALTO
79	SUÁREZ	CAUCA	ALTO
80	TIMBIQUÍ	CAUCA	ALTO
81	CARTAGO	VALLE DEL CAUCA	ALTO
82	FLORIDA	VALLE DEL CAUCA	ALTO
83	ALCALÁ	VALLE DEL CAUCA	ALTO
84	RESTREPO	VALLE DEL CAUCA	ALTO
85	SAN PEDRO	VALLE DEL CAUCA	ALTO

	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INDICE ONU DDHH
86	SAN MIGUEL	PUTUMAYO	ALTO
87	PUERTO ASÍS	PUTUMAYO	ALTO
88	SAMANIEGO	NARIÑO	ALTO
89	MALLAMA	NARIÑO	ALTO
90	LA FLORIDA	NARIÑO	ALTO
91	CUMBITARA	NARIÑO	ALTO
92	LOS ANDES	NARIÑO	ALTO
93	POLICARPA	NARIÑO	ALTO
94	SANTA BÁRBARA	NARIÑO	ALTO
95	SÁCAMA	CASANARE	ALTO
96	CALAMAR	GUAVIARE	ALTO
97	AGUADAS	CALDAS	ALTO
98	ARMENIA	QUINDIO	ALTO
99	CIRCASIA	QUINDIO	ALTO
100	PEREIRA	RISARALDA	ALTO
101	CIUDAD BOLÍVAR	ANTIOQUIA	ALTO
102	BRICEÑO	ANTIOQUIA	ALTO
103	BELLO	ANTIOQUIA	ALTO
104	ANORÍ	ANTIOQUIA	ALTO
105	ZARAGOZA	ANTIOQUIA	ALTO
106	YOLOMBÓ	ANTIOQUIA	ALTO
107	TURBO	ANTIOQUIA	ALTO
108	SONSÓN	ANTIOQUIA	ALTO
109	SEGOVIA	ANTIOQUIA	ALTO
110	CAUCASIA	ANTIOQUIA	ALTO
111	CAÑASGORDAS	ANTIOQUIA	ALTO
112	SAN RAFAEL	ANTIOQUIA	ALTO
113	PEQUE	ANTIOQUIA	ALTO
114	VIGÍA DEL FUERTE	ANTIOQUIA	ALTO

	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INDICE ONU DDHH
115	APARTADÓ	ANTIOQUIA	ALTO
116	CARMEN DEL DARIÉN	CHOCÓ	ALTO
117	TADÓ	CHOCÓ	ALTO
118	LA APARTADA	CÓRDOBA	ALTO
119	SAN JOSÉ DE URÉ	CÓRDOBA	ALTO
120	PUERTO LIBERTADOR	CÓRDOBA	ALTO
121	BARRANQUILLA	ATLÁNTICO	ALTO
122	SABANALARGA	ATLÁNTICO	ALTO
123	MORALES	BOLÍVAR	ALTO
124	RÍO VIEJO	BOLÍVAR	ALTO
125	PAILITAS	CESAR	ALTO
126	URIBIA	LA GUAJIRA	ALTO
127	PIJIÑO DEL CARMEN	MAGDALENA	ALTO
128	ARACATACA	MAGDALENA	ALTO
129	ARAUCA	ARAUCA	ALTO
130	PUERTO RONDÓN	ARAUCA	ALTO
131	CRAVO NORTE	ARAUCA	ALTO
132	FORTUL	ARAUCA	ALTO
133	TAME	ARAUCA	ALTO
134	ÁBREGO	NORTE DE SANTANDER	ALTO
135	HACARÍ	NORTE DE SANTANDER	ALTO
136	SAN CALIXTO	NORTE DE SANTANDER	ALTO
137	SARDINATA	NORTE DE SANTANDER	ALTO
138	CONVENCIÓN	NORTE DE SANTANDER	ALTO
139	EL CARMEN	NORTE DE SANTANDER	ALTO
140	TEORAMA	NORTE DE SANTANDER	ALTO
141	VILLAVICENCIO	META	ALTO
142	MESETAS	META	ALTO
143	PUERTO CONCORDIA	META	ALTO

	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INDICE ONU DDHH
144	NEIVA	HUILA	ALTO
145	ISNOS	HUILA	ALTO
146	LA PLATA	HUILA	ALTO
147	PITALITO	HUILA	ALTO
148	CAMPOALEGRE	HUILA	ALTO
149	ALGECIRAS	HUILA	ALTO
150	PUERTO WILCHES	SANTANDER	ALTO
151	BOLÍVAR	SANTANDER	ALTO
152	BUCARAMANGA	SANTANDER	ALTO
153	AMBALEMA	TOLIMA	ALTO
154	DOLORES	TOLIMA	ALTO
155	ESPINAL	TOLIMA	ALTO
156	SOACHA	CUNDINAMARCA	ALTO

El Índice identifica algunos de los municipios más afectados por la violencia en 2021, utilizando cinco variables relacionadas con la violencia que generan preocupación : 1) homicidios de personas defensoras de derechos humanos verificados por la Oficina; 2) masacres verificadas por la oficina; 3) tasa de desplazamiento reportados por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) por 100.000 habitantes; 4) tasa de confinamiento reportados por OCHA por 100.000 habitantes; y 5) asesinatos de excombatientes de las FARC-EP reportados por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Los resultados del cálculo del Índice se observan en el Mapa 1 y el listado que se incluye a continuación.

Además de los municipios identificados por el Índice, existen municipios en los que la violencia se expresa a través de desapariciones, homicidios selectivos de población civil y medidas de control social; y municipios en los que la violencia se ha agudizado en lo corrido del 2022. En todos los casos se requiere de una acción decidida y concertada del Estado para abordar la situación de violencia en los territorios en línea con las conclusiones y recomendaciones del informe.