

Bogotá D.C., 26 de agosto de 2020

Doctora
ALICIA ARANGO OLMOS
Ministra del Interior
Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la
Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)
secretariaciprat@mininterior.gov.co
Carrera 8 No 12B-31
Bogotá D.C

Referencia: Seguimiento Alerta Temprana 046-18 para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Respetada Ministra:

La Defensoría del Pueblo nace del mandato de la Constitución Política de 1991, con el fin de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, y en este sentido, tal y como lo establece el art. 7 de la Ley 24 de 1992, “sus opiniones, informes y recomendaciones tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Nacional, la ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado”.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 3, artículo 9° de la Ley 24 de 1992, el Defensor del Pueblo tiene la facultad de “hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio”.

El seguimiento a la gestión institucional del riesgo y a la evolución del mismo que realiza la Defensoría del Pueblo, se orienta a dar cumplimiento a lo establecido en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, así como aportar insumos que le permita a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad avanzar en la evaluación de la respuesta institucional y la determinación del impacto de los resultados de la gestión promovida desde el Estado.

Es por lo anterior que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo monitorea y valora las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado, a través de las Alertas Tempranas, definidas por el Decreto 2124 de 2017 como “documento(s) de advertencia de carácter preventivo emitido(s) de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo sobre los riesgos de que trata el objeto de este decreto y dirigido al Gobierno Nacional para la respuesta estatal”.

Así las cosas, y con fundamento en lo anteriormente expuesto, la presente comunicación tiene por objeto informar, a la luz de las labores de seguimiento y monitoreo promovidas por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, sobre el efecto de las medidas adoptadas por las autoridades competentes en el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana 046 de 2018 para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto sobre la base de las obligaciones erga omnes de respeto y garantía de los derechos humanos de quienes están sometidos a su jurisdicción que asume el Estado colombiano. Es importante señalar que, del análisis efectuado, se concluirá la permanencia de la situación de riesgo advertida por medio de la AT 046-18.

1. GESTIÓN INSTITUCIONAL FRENTE AL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO

La función de seguimiento se adelanta con base en el procedimiento instituido en la Entidad *“Evaluación de la gestión institucional frente a las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas”*, mediante el cual se conjuga la valoración del desempeño institucional de las entidades al adoptar, ejecutar y concluir medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que beneficien a la población al disuadir o mitigar el riesgo.

La valoración del desempeño institucional es el resultado de la función que combina las siguientes variables e indicadores:

Variable	Indicador
Oportunidad: hace alusión a la manera en que el accionar institucional se realiza en tiempo, a propósito, y cuando conviene a la recomendación contenida en el documento de advertencia	Celeridad: adopción de medidas diligentemente, es decir, con la rapidez y eficacia que se requiere para implementar dichas medidas en aras de prevenir la violación a los DDHH e infracciones al DIH.
	Focalización: adopción de medidas que tengan correlación con la población, el territorio y las características y particularidades y efectos diferenciados del riesgo sobre sectores sociales y grupos poblaciones de las áreas advertidas (enfoque diferencial).
	Capacidad técnica: adopción de medidas a partir del cumplimiento de los marcos normativos, del reconocimiento y necesidad de reacción ante los riesgos advertidos, para la superación de los factores de amenaza y vulnerabilidad de la población. En este sentido involucra la disposición y asignación de recursos humanos, tecnológicos, y otros, para dar soporte a los distintos procesos y procedimientos, y garantizar condiciones administrativas y misionales óptimas para llevarlos a cabo
Coordinación: determina que la comunicación y las actuaciones	Comunicación efectiva: activación de los espacios y mecanismos interinstitucionales para la



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

entre las instituciones llamadas a gestionar la superación del riesgo advertido se desarrollen en condiciones de fluidez y armonía a fin de constituir la unidad estatal en la respuesta institucional	articulación de acciones orientadas a la disuasión o a la mitigación del riesgo.
	Armonía interinstitucional: implementación de estrategias definidas de manera conjunta que apunten a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo.

Por su parte, la valoración en la efectividad de las medidas se obtiene de la observación directa en el territorio de sus efectos desde el punto de vista de las obligaciones del Estado de respeto, protección y garantía de no repetición que han sido consagradas en los instrumentos internacionales de protección y defensa de los derechos humanos que ha ratificado el Estado colombiano.

Para el análisis de la respuesta institucional se tuvieron como insumos las comunicaciones enviadas por las entidades, a partir de las cuales se realizó una valoración preliminar de la movilización institucional frente a las recomendaciones formuladas y las competencias institucionales para la superación del riesgo. Posteriormente, se realizó una visita a la isla del 30 de julio al 2 de agosto de 2019 para hacer constatación en terreno de la respuesta estatal y a través de diálogos con las comunidades y los sectores en especial situación de riesgo, así como con funcionarios de las entidades responsables de la implementación de las acciones en territorio, se realizó un análisis de la efectividad de las medidas bajo las categorías anteriormente mencionadas y los indicadores de oportunidad y coordinación. El 8 de noviembre de 2019, tuvo lugar una sesión de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (en adelante CIPRAT) para hacer seguimiento a las recomendaciones.

A continuación, se presenta el balance de la respuesta de las instituciones competentes en la adopción de las recomendaciones y el cumplimiento de su deber legal de remitir información a la Defensoría del Pueblo con las acciones adelantadas.

Entidad	Respuesta Institucional
Ministerio del Interior - CIPRAT	<ul style="list-style-type: none">• 21 de junio de 2018• 14 de septiembre de 2018• 31 de julio de 2019
Ministerio de la Defensa Nacional	<ul style="list-style-type: none">• 11 y 12 de julio de 2018• 28 de septiembre de 2018• 23 y 29 de mayo de 2019• 9 de agosto de 2019• 23 de septiembre de 2019
Superintendencia Nacional de Salud	<ul style="list-style-type: none">• 4 de octubre de 2018• 8 de agosto de 2019
Ministerio de Salud y Protección Social	<ul style="list-style-type: none">• 6 y 20 de agosto de 2019
Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none">• 11 de julio de 2018• 24 de septiembre de 2018





**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (GAULA) adscritos al Ejército Nacional y al Departamento de Policía	<ul style="list-style-type: none"> 9 de agosto de 2019
Departamento Administrativo de Prosperidad Social	<ul style="list-style-type: none"> 20 de septiembre de 2018 5 de septiembre de 2019
Alcaldía Municipal de Providencia	No se recibió información
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)	<ul style="list-style-type: none"> 22 de junio de 2018 14 de septiembre de 2018
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	<ul style="list-style-type: none"> 27 de septiembre de 2018 3 de diciembre de 2018
Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (CIPRUNNA)	<ul style="list-style-type: none"> 27 de septiembre de 2018 2 de agosto de 2019
Ministerio de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> 19 de septiembre de 2018
Fiscalía General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> 27 de septiembre de 2018 9 de agosto de 2019
Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	<ul style="list-style-type: none"> 14, 24 y 28 de septiembre de 2018 23 de octubre de 2018 6 de agosto de 2019
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	<ul style="list-style-type: none"> 24 de septiembre de 2018
Cancillería de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> 24 de septiembre de 2018 14 de agosto de 2019
Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas	<ul style="list-style-type: none"> 23 de noviembre de 2018
Unidad Nacional de Protección (UNP) en coordinación con el Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> 1 de agosto de 2018 28 de septiembre de 2018 21 de noviembre de 2018 17 de octubre de 2019
Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	No se recibió información

Con base en lo anterior, se analizó la información obtenida de las entidades concernidas por un lado y de representantes de las comunidades advertidas por el otro, y se determinó un índice de gestión institucional del riesgo para cada escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana 046-18.

La Defensoría del Pueblo recomendó de manera específica a entidades del orden nacional, departamental y municipal implementar medidas de prevención y protección urgentes



enmarcadas en las siguientes variables contextuales: a) Acciones dirigidas a prevenir, proteger y mitigar los efectos de la presencia de grupos armados ilegales en disputa por el dominio del negocio del narcotráfico, b) Medidas para subsanar la recurrente y crítica situación de los servicios de salud, c) Medidas de protección y prevención de la utilización y vinculación al conflicto armado de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) y d) Intervención integral de prevención y garantía de derechos.

Del total de recomendaciones contenidas en el documento de alerta tempranas, el 46 por ciento estaban dirigidas a las autoridades departamentales y locales. En ellas se les exhortaba a articular con entidades e instituciones del orden nacional con el fin de diseñar e implementar estrategias que mitigaran y transformaran las situaciones de vulnerabilidad identificadas por la Defensoría del Pueblo, sin embargo, como se desarrollará en los siguientes numerales, este Despacho no recibió ninguna información que evidencie las acciones impulsadas y desarrolladas por parte del nivel territorial, pese a las solicitudes enviadas en la vigencia 2018 y 2019, que fueron ratificadas en la sesión CIPRAT realizada en noviembre de 2019.

1.1. Acciones dirigidas a prevenir, proteger y mitigar los efectos de la presencia de grupos armados ilegales en disputa por el dominio del negocio del narcotráfico

1.1.1. Acciones para reforzar los dispositivos de seguridad

Como medidas para reforzar los dispositivos de seguridad la Defensoría del Pueblo recomendó, entre otras, lo siguiente: a) Al Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, así como a la Dirección Nacional de la Policía Nacional y al Ministerio de la Defensa Nacional, mantener las medidas de seguridad conducentes a neutralizar el accionar y capacidad de daño de los grupos armados ilegales en la población insular. Se requiere reforzar los dispositivos de seguridad para evitar ataques sicariales, extorsiones y amenazas contra bienes civiles esenciales para la subsistencia de la población civil. b) A los Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (GAULA), adscritos al Ejército Nacional y al Departamento de Policía, realizar campañas periódicas de divulgación de las rutas de atención a víctimas de extorsión y promoción de la denuncia con grandes, medianos y pequeños comerciantes de los municipios en situación de riesgo. Así mismo, se recomienda la formulación de una estrategia con impacto regional en el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, tendiente a la prevención de la extorsión, el incentivo a la denuncia de dichas conductas e impulso a las investigaciones respectivas. Y c) Al Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, así como a la Dirección Nacional de la Policía Nacional y al Ministerio de la Defensa Nacional, mantener las medidas de seguridad conducente a neutralizar el accionar y capacidad de daño de los grupos armados ilegales en la Isla.

La Armada Nacional de Colombia, mediante el Comando Específico de San Andrés y Providencia (CESYP), informó que no comparte los escenarios de riesgo identificados por la Defensoría del Pueblo en cuanto a la presencia de grupos armados no estatales surgidos de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia “bajo el rotulo de los Paisas y los Rastrojos”. Para la Armada no hubo ni hay existencia o presencia de lo que en su terminología llaman Grupos Armados Organizados (GAO) ni de Grupos de Delincuencia

Común (GDO). Por otra parte, la institución argumenta que ante la desaparición de dos pescadores el 2 de marzo 2019 realizaron los procedimientos correspondientes y que esta situación no tiene relación con el escenario de riesgo descrito por la Defensoría del Pueblo. La Armada además describe las acciones que ha implementado para dar respuesta a esta situación, entre otras: a) Patrullajes con unidades de superficie y unidades de Guarda Costas, b) Comunicación con países vecinos Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras ante la desaparición de los pescadores, c) Solicitud de apoyo al Grupo Aéreo del Caribe de la Fuerza Aérea para reforzar las actividades de búsqueda, d) Comunicación diaria del comando de Guarda Costas y la Capitanía de Puerto con el gremio de pescadores con el objetivo de indicar las medidas de seguridad y los procedimientos de zarpe y arribos, e) Comunicación permanente con los familiares de las personas desaparecidas para informar sobre las acciones de búsqueda y rescate y los resultados de estas y f) Reuniones informativas con el gremio de pescadores como medida de prevención.

El Comando de Policía San Andrés Providencia y Santa Catalina de la Policía Nacional informa que en el marco del seguimiento de las recomendaciones presentadas en la AT 046-18 se ejecutaron las siguientes acciones: a) Frente al aumento de los homicidios, disponer un apoyo especial con los grupos UNIPOL y COPEs para adelantar intervenciones especiales, puestos de controles móviles y solicitudes de antecedentes judiciales, b) Priorizar y focalizar los sectores de mayor incidencia delictiva e implementar patrullas como apoyo al modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes "Microcuadrantes", c) Disponer una mesa de trabajo interna e interinstitucional para analizar las estadísticas delictivas y de comportamientos contrarios a la convivencia para determinar los lugares y horas de mayor afectación y conformar un grupo de reacción rápida para los barrios conflictivos, d) Crear "puntos disuasivos" en la zona perimetral de la isla (playas) para disminuir el hurto a personas (especialmente turistas), e) Implementar puestos de control los fines de semana entre las 8:00 p.m. y las 5:00 a.m. y un grupo de apoyo disponible las 24 horas para la seguridad del sector peatonal de las playas de Spratt Bight y para el control de establecimientos públicos, f) Realizar registros y allanamientos con fines de captura por orden judicial y en flagrancia (acciones lideradas por la SIJIN en articulación con la Fiscalía), g) Asignar 14 patrullas para vigilancia de forma continua dentro del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y h) Aunar esfuerzos con la Fiscalía Regional para dar celeridad a los procesos de investigación.

Según los informes enviados, el Comando Específico de San Andrés y Providencia mantiene esfuerzos operacionales con el objetivo de ejercer soberanía, disuasión estratégica, control del mar, protección de los recursos naturales, ejecutar acciones contra delitos transnacionales y demás actividades encaminadas a contribuir al mantenimiento de las condiciones de seguridad y contrarrestar posibles amenazas para la población civil. Adicionalmente, impulsó la implementación de 25 estrategias y acciones en materia de seguridad y pedagogía para la isla con el fin de fortalecer la vigilancia y control en los barrios de mayor incidencia delictiva. El Sistema de Alertas Tempranas recibió información sobre la adopción de medidas tanto en reacción a los riesgos advertidos como en cumplimiento de los marcos normativos como la disposición y asignación de recursos humanos y tecnológicos como las Juntas Permanentes de Inteligencia Seccional mensuales, el incremento de motocicletas, fortalecimiento de la Unidad Básica de

Antisecuestro y Extorsión (UBASE) e implementación del Plan Recompensa y del Plan Candado.

La fuerza pública demuestra entonces que ha adoptado medidas con el fin de prevenir la violación a los derechos humanos, en el caso de las acciones adelantadas por parte del Comando de Policía de San Andrés Providencia y Santa Catalina cada una de las acciones está encaminada a impactar los índices de violencia e inseguridad presentes en el Departamento Archipiélago. Pero ni en los documentos recibidos ni a través de la constatación y monitoreo que desarrolla la Defensoría del Pueblo queda claro cuáles han sido los avances logrados por las Juntas Permanentes de Inteligencia Seccional más allá de la negación del escenario de riesgo presentado en la Alerta Temprana. Tampoco se ve el impacto específico de: a) las mesas de trabajo internas e interinstitucionales para analizar la estadística delictiva y comportamientos contrarios a la convivencia, b) la asignación de patrullas adicionales para vigilancia de forma continua, dentro del modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes ni c) los resultados puntuales de la coordinación con la Fiscalía Regional para dar celeridad a los procesos de investigación.

Especialmente preocupante es que a pesar de las acciones implementadas, según las cifras del Observatorio del Delito en San Andrés Isla del gobierno nacional, entre enero y agosto de 2019 hubo un incremento del 14 por ciento en el total de delitos cometidos en la isla en comparación con esos mismos meses del año anterior¹. Y según cifras de la Policía Nacional, durante el primer semestre del año se ve un aumento del 9 por ciento entre 2018 y 2019 y luego un aumento preocupante de 33 por ciento entre 2019 y 2020. Todas las víctimas en los periodos comparados eran hombres².

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha encontrado que la confianza hacia las autoridades por parte de la población civil es muy baja y que una de las razones se puede deber a que hay muy pocos agentes de policía de origen raizal en la planta de personal. Incluir más agentes de policía raizales podría convertirse en un factor de legitimidad y confianza ya que podrían fungir como facilitadores entre la institución y la comunidad. En un territorio étnico como el archipiélago, la construcción de estos puentes de comunicación impactaría de manera positiva sobre la polarización entre quienes promueven y defienden la presencia de la fuerza pública y quienes la consideran una violación que pone en riesgo sus valores culturales y derechos étnicos al territorio.

La fuerza pública, particularmente el Comando Específico de San Andrés y Providencia, de forma reiterativa ha expresado su desacuerdo con la descripción que hace la Alerta Temprana 046-18 de la presencia de estructuras ilegales en el departamento. Según sus intervenciones en los espacios interinstitucionales y las respuestas enviadas a la Defensoría del Pueblo, las estructuras con presencia en las comunidades no están asociadas a lo que en su terminología llaman Grupos Armados Organizados (GAO) ni a Grupos de Delincuencia Común (GDO). Como se desarrollará en el numeral 2 de este documento, la Defensoría del Pueblo reitera la existencia del escenario de riesgo descrito en la alerta mencionada.

¹ <https://www.datos.gov.co/Seguridad-y-Defensa/Observatorio-Del-Delito-En-San-Andr-s-Isla/3xqf-cf4f>

² Datos de homicidios fueron tomados de la Policía Nacional y están actualizados al 30 de junio de 2020. Disponibles en: <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>

1.1.2. Acciones para reforzar los mecanismos de protección e investigación

La Alerta Temprana recomendó a la Unidad Nacional de Protección (UNP), en coordinación con el Ministerio del Interior y en desarrollo del Decreto 660 de 2018, avanzar en la gestión de las solicitudes que ha hecho la comunidad raizal de medidas de protección de carácter colectivo. En respuesta la UNP resalta las acciones ejecutadas para atender la recomendación así: a) Mediante una comunicación solicitó al Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH la individualización de los casos citados en la Alerta Temprana para tomar acciones concretas y necesarias en términos de protección de esas personas con el objetivo de preservar su vida, libertad e integridad. b) Frente a los 22 homicidios ocurridos durante el año 2017 y los 11 en los primeros tres meses del 2018, dice la UNP que dada la poca información registrada en el documento de advertencia no fue posible adelantar verificaciones al respecto y c) Frente a la situación de comunidades o grupos no se cita grupos con nombres específicos.

Para la Defensoría del Pueblo esta respuesta denota una incuestionable ausencia de celeridad y de focalización en la implementación a cabalidad y con la debida diligencia de las rutas de protección con enfoque diferencial y de género, para salvaguardar de forma efectiva e integral la vida y seguridad personal de líderes, lideresas y comunidades de los territorios advertidos. Según sentencia del Consejo de Estado³, la falta de individualización de los casos no es excusa para retardar u omitir el acceso al programa de protección. Además, en este caso la UNP no implementó acciones acordes con su capacidad institucional para la identificación de líderes y defensores de derechos humanos sujetos de especial atención por el carácter mismo del territorio étnico siguiendo el Decreto 4635 del 2011 del Ministerio del Interior referente, a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Por otro lado, en cuanto a la recomendación de la Alerta Temprana de fortalecer las labores investigativas de la Unidad de Control de Lavado de Activos y Extinción de Dominio, del equipo del CTI y de la Fiscalía Seccional con más personal y con capacitación para responder a las transformaciones de la macrocriminalidad, este despacho no recibió información por parte de la Fiscalía General de la Nación por lo cual es imposible hacer un análisis completo. La Defensoría ha advertido que la ausencia o baja presencia de la Fiscalía en espacios institucionales afecta la confianza de la población hacia esta institución, lo cual reduce las motivaciones para denunciar la criminalidad y las vulneraciones de derechos ante las instancias judiciales.

1.2. Medidas para subsanar la recurrente y crítica situación de los servicios de salud

Como medidas para mitigar la crisis de los servicios de salud, la Defensoría del Pueblo recomendó, entre otras: a) Al Ministerio de Salud y Protección Social, que se declare la

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera. Magistrado ponente: Ramiro Pazos Guerrero, Sentencia 2001-01492 de 31 de agosto de 2017.

Emergencia Sanitaria en Salud en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, considerando que: “(...) corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, para lo cual deberá ejecutar, entre otras, las acciones necesarias para prevenir y controlar las contingencias que puedan afectar a la población, mediante la utilización de los recursos disponibles”.

En igual sentido y de acuerdo con las competencias en Salud Pública: La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención, dirigidas a la población de su jurisdicción. b) A la Superintendencia Nacional de Salud realizar intervención administrativa a fin de proteger los derechos de los usuarios, en especial, su derecho al aseguramiento y al acceso al servicio de atención en salud, individual y colectiva, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad en las fases de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud y c) Al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia Nacional de Salud y la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, implementar el Modelo Integral de Atención en Salud con enfoque diferencial acorde a la caracterización de su territorio, el cual debe contemplar entre otros los siguientes aspectos: Rutas Integrales de Atención en Salud, accesibilidad real a la atención complementaria y del sistema de referencia contra referencia; pertinencia étnica; posición estratégica de interés nacional y alta resolutivez por su carácter de destino turístico.

El Ministerio de Salud y Protección Social informó a la Defensoría del Pueblo sobre las estrategias tendientes al cumplimiento de las recomendaciones que ha implementado dando cuenta de 42 actividades como talleres, reuniones y video conferencias desarrolladas durante las vigencias 2018 y 2019. El ministerio informó que se realizaron asistencias técnicas para la construcción, formalización e implementación de un Modelo Especial de Salud para el archipiélago y mesas de trabajo interdisciplinarias para hacer una evaluación jurídica, técnica, administrativa, económica y financiera con el fin de rediseñar y ejecutar el modelo de salud propuesto para la prestación del servicio de salud en el Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Como resultado de estas estrategias, por ejemplo, se expidió la resolución 4281-18 donde se ajusta el valor de la Unidad de Pago por Capitación del régimen Subsidiado (UPC-S) para el año 2018. Además, la asistencia técnica se dirigió a fortalecer las capacidades institucionales en la preparación de procesos de contratación para la operación de la infraestructura en salud, la formulación de proyectos de inversión, la gestión de residuos hospitalarios, la contratación del Plan de Intervenciones Colectivas del Plan Municipal y Departamental (PIC) y el seguimiento a la gestión de la prestación de servicios por parte del gestor y el operador de la infraestructura pública hospitalaria y centros de salud.

La Superintendencia Nacional de Salud respondió dando cuenta de las acciones que ha llevado a cabo frente a las recomendaciones de su competencia, dentro de las cuales resaltan por su impacto las siguientes: a) Hizo una solicitud de información sobre la

planeación, contratación, ejecución y seguimiento al Plan de Salud Pública de intervenciones colectivas, vigencia 2019, en la cual solicita, entre otros, el plan de acción en Salud PAS y todo lo referido al proceso de contratación. b) Envío un oficio al Gobernador de San Andrés Juan Francisco Herrera Leal preguntando por la ejecución de una auditoria documental sobre la planeación, contratación y ejecución del plan de Intervenciones colectivas (PIC) y gestión de la salud pública en el marco de la planeación, contratación y ejecución del Plan Intervenciones Colectivas y Gestión de la Salud Pública, vigencia 2018. c) Hizo auditorías integrales al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. d) Hizo visitas a las instituciones prestadoras de salud (IPS) Universitaria de la Universidad de Antioquia y a la IPS Salud Global Partners GP S.A.S. Sigla Salud GP S.A.S y a las entidades promotoras de salud (EPS) Sanitas, Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. y Organización Clínica General del Norte (entidad que opera el sistema de salud del magisterio). Y e) Realizó actividades de participación social y visitas a los puntos de atención al usuario de las EPS.

La Defensoría del Pueblo destaca las medidas implementadas por el Ministerio y la Superintendencia, porque fueron adoptadas bajo criterios de celeridad y focalización. Esto se ve en que como resultado de las auditorías y visitas realizadas se generaron hallazgos que por su incidencia fueron trasladados a la Delegada de Procesos Administrativos de la Supersalud para estudiar la posibilidad de aplicar sanciones. La Supersalud reporta que existen dos investigaciones administrativas en contra de la Gobernación y del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por presuntas fallas en el ejercicio de sus funciones y competencias para la vigencia 2019. Adicionalmente, la Superintendencia de Salud emitió la resolución 000401 que ordena la iniciación de procedimientos administrativos sancionatorios en contra de la Secretaría Departamental de Salud, por otro lado, la resolución 000744 concluye que la investigación administrativa adelantada en contra de la Secretaría Departamental de Salud con una sanción de 400 salarios mínimos. En todas estas acciones administrativas de inspección y vigilancia se solicita dar traslado a los entes de control competentes para iniciar las acciones pertinentes acordes con la naturaleza de los hallazgos.

A pesar de que la Gobernación no declaró la emergencia hospitalaria, la movilización institucional del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Superintendencia Nacional de Salud, estuvo enmarcada dentro de los principios de respuesta rápida y capacidad técnica. Esto se evidencia en las actuaciones administrativas frente a los prestadores del servicio y las acciones adelantadas con el fin de promover un cambio estructural en el modelo existente. Lo anterior sumado a la información recibida en constatación en terreno en donde líderes sociales confirman la apertura de dos centros de salud en las comunidades de La Loma y San Luis, lo cual facilitó el acceso a los servicios para los pobladores de estos sectores.

La Alerta Temprana 046-18 resaltó la necesidad de focalizar acciones en el marco del Modelo Integral de Atención en Salud con enfoque diferencial acorde a la caracterización del territorio. La Defensoría del Pueblo encontró que para los líderes locales aún no se ha logrado transformar el preocupante escenario que describió la Alerta Temprana 046-18⁴

⁴ Subtítulo: Emergencia en Salud, paginas 12, 13, 14, 15 y 16. Alerta Temprana 046-18

y que la situación del sistema de salud aún se puede considerar una vulnerabilidad estructural, como se describirá con mayor detalle en la sección 2 del presente documento.

Es importante resaltar que no se encontró armonía institucional entre las acciones impulsadas y adelantadas desde el nivel nacional y su corresponsabilidad desde el nivel departamental, toda vez que los avances alcanzados responden a acciones diseñadas e implementadas desde el nivel central a pesar de que el departamento contaba con las capacidades institucionales requeridas para propender por la mitigación de la crisis. La Defensoría del Pueblo pudo constatar que los funcionarios del sector salud sintieron con gran rigor los constantes cambios de gobernador y que esto afectó al sector.

Por último, para la Defensoría del Pueblo resulta de la mayor importancia destacar que los documentos de alerta temprana deben servir a las administraciones locales como un instrumento para impulsar y solicitar intervenciones desde los diferentes niveles territoriales, es por ello que para el tema estratégico de salud el Sistema de Alertas Tempranas buscó que las recomendaciones emitidas coadyuvaran en la construcción de una solución orgánica para los servicios de salud. Sin embargo, este despacho no desconoce que la crisis del sistema de salud es un tema estructural que afecta a todo el país.

El Programa de Emergencias en Salud PHE de la Organización Panamericana de la Salud, en concordancia con lo descrito dentro del documento de Alerta Temprana 046-18, ejecutó en articulación con el área de Emergencias y Desastres del Ministerio de Salud el Taller Departamental de Preparación para Emergencias, sector salud, con la participación de autoridades territoriales. El objetivo del taller fue fortalecer la capacidad instalada en Gestión del Riesgo de Desastres en Salud incluyendo: Evaluación de Daños y Necesidades en Salud (EDAN), Planes de Contingencia, Planes Hospitalarios de Emergencia y la estructura del Sistema Comando de Incidente. Este taller fue realizado en el año 2017, antes de la emisión de la Alerta, y refleja el proceso que venía viviendo el servicio de salud tal y como se describe en los antecedentes del documento de advertencia y el numeral 2 del presente informe.

1.3. Medidas de protección y prevención de la utilización y vinculación al conflicto armado de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ)

Como medidas para proteger y prevenir delitos en contra de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de acuerdo con el riesgo que presenta esta población focalizada en la Alerta, la Defensoría del Pueblo recomendó, entre otras: a) En coordinación con la Dirección Nacional de la Policía Nacional, del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, promover acciones de fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la Policía Nacional en la isla, reforzando los componentes de inteligencia, policía judicial, infancia y adolescencia, que permitan la prevención y persecución a todas las manifestaciones de violencia y organizaciones armadas presentes en el territorio. Las medidas a adoptar deben estar encaminadas a la garantía de los derechos y la convivencia pacífica de los habitantes del Archipiélago (Ministerio de Defensa). b) A la Alcaldía de San

Andrés y Providencia, al Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar y a la Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven, en coordinación con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos –como secretaria técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de NNA (CIPRUNNA)–, promover la construcción, implementación y seguimiento de rutas que eviten el reclutamiento, uso y utilización de niños niñas adolescentes y jóvenes por parte de grupos armados ilegales en cada uno de estos territorios.

Las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo exhortan a las entidades a trabajar de manera articulada la construcción, implementación y seguimiento de rutas que eviten el reclutamiento, utilización y uso de niños niñas adolescentes y jóvenes por parte de grupos armados ilegales en el departamento. Por ejemplo, el Comando de Policía, con el fin de promover acciones de fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa, reforzó el componente de infancia y adolescencia implementando programas escolarizados en prevención del consumo de sustancias psicoactivas: el programa "Abre tus ojos" que tiene siete bloques temáticos, campañas institucionales de prevención y educación ciudadana para el desarme voluntario, el plan ecológico de limpieza de playas y cayos, así como gestiones para la inauguración de parques infantiles.

Nuevamente es imposible para la Defensoría del Pueblo evaluar el impacto de dichas acciones y estrategias en la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la isla porque dentro de la información recibida no se especifican datos susceptibles de ser constatados en territorio. Por el contrario, en el monitoreo desarrollado en territorio la Defensoría del Pueblo encontró que la población de jóvenes manifiesta, en su gran mayoría, que desconoce cualquier tipo de programa institucional al cual pudieran vincularse con el fin de minimizar los efectos nocivos de la presencia de los grupos armados ilegales que hacen presencia en el Departamento y cuando los pocos jóvenes que llegan a conocer estos programas no asisten a tales actividades porque no les interesa debido a los vínculos fragmentados con la Policía Nacional, existe mucha desconfianza e ilegitimidad de la fuerza pública, esto denota que la estrategia de focalización de esta población, no ha sido efectiva. Sumado a lo expresado por las representantes de las mujeres raizales, quienes también destacaron su preocupación frente a la vinculación de niñas, niños y adolescentes a las estructuras armadas ilegales que operan en los territorios, en especial del narcotráfico.

Según la información constatada en el territorio la situación es de tal magnitud que se han presentado amenazas, hurtos (especialmente en el transporte público), cobros extorsivos y venta de drogas en las cuales participan NNA; así como el tránsito de miembros de estos grupos en los pocos espacios lúdicos deportivos que pueden ser utilizados por la población de NNA.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos como secretaria técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de NNA (CIPRUNNA), en el marco de sus competencias frente a la recomendación emitida, informa que para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para la vigencia 2018 tenían implementados 3 PPEP (planes, programas, estrategias y proyectos en prevención de reclutamiento), liderados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, el

Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Cultura: a) Programa de Promoción y Prevención para la Protección Integral Generaciones con Bienestar, b) Programa Integral Niños, Niñas y Adolescentes con Oportunidades (Casas Lúdicas), y c) Laboratorios Sociales de Cultura y Emprendimiento - LASO.

Adicionalmente, la Consejería llevó a cabo labores de asistencia técnica a las autoridades locales a través del desarrollo de acciones que promovieran el principio de protección integral consagrado en la Ley 1098 de 2006. La Defensoría del Pueblo ve con preocupación, como en un Departamento advertido con un documento de alerta temprana, en el que se destaca el riesgo de la población de niñas, niños y adolescentes, la capacidad técnica institucional se vea disminuida y supeditada por la ausencia de personal de acompañamiento técnico en el nivel territorial, como se evidenció durante las vigencias 2018-2019.

En el Departamento de Archipiélago de San Andrés y Santa Catalina, la CIPRUNNA socializó con las entidades los resultados de la priorización Municipal, se distribuye entre los dos municipios habitados, es decir, que para San Andrés, la evaluación realizada lo ubica en un nivel medio de probabilidad de que ocurran casos de vinculación de NNA, mientras que en Providencia, se refiere un nivel bajo, priorización que llama la atención, dado que los NNAJ en especial los que habitan en barrios populares de las islas de San Andrés y Providencia, no son beneficiarios de la oferta institucional que les garantice entornos protectores exacerbando su susceptibilidad frente al escenario de riesgo, como se profundiza en el numeral 2. Evolución del Riesgo. Líderes, lideresas, defensores y defensoras de DDHH, manifestaron que los integrantes de los diferentes Grupos Armados ilegales y de la delincuencia organizada continúan ofreciendo dinero a NNA, a cambio de que realicen actividades ilegales y también incitando al consumo, distribución y venta de sustancias ilegales.

En este mismo sentido, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar acorde con su misión de proteger de manera integral a los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo las capacidades de las familias como entornos protectores, implementó estrategias de manera conjunta que apuntaron a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo. Con la Policía Nacional ejecutó dos iniciativas: "Cultura de la legalidad" y "Delinquir no paga", con la Secretaría de Salud realizó talleres de prevención de embarazo en adolescentes, con Secretaría de Desarrollo Social, ampliación de programas de apoyo a zonas donde no llegan los impactos, así como el programa "Generaciones con Bienestar", el cual tiene como componentes estructurales, la formación y participación, gestión y articulación interinstitucional y la dinamización de redes sociales de NNA y familias.

La Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas SAT, no cuenta con cifras sobre el impacto real, para analizar la cobertura mencionada dentro de las asistencias a los talleres y su relación con la transformación de las condiciones de vulnerabilidad descritas en el documento de alerta temprana, contrario a ello, se resalta en los ejercicios de análisis de información comunitaria realizado, la percepción de abandono e inseguridad por parte de los líderes en la implementación de programas de prevención tangibles para sus NNAJ, resaltando que los jóvenes en situación de riesgo son

en su mayoría raizales y según la comunidad, los programas creados no están diseñados para mitigar los riesgos; finalmente, es preciso destacar que Colombia Joven no ha tenido ninguna incidencia.

1.4. Intervención integral de prevención y garantía de derechos

1.4.1. Acciones frente a personas desaparecidas y privadas de la libertad fuera de Colombia

La Defensoría del Pueblo recomendó a la Unidad de Búsqueda de Personas: a) Adelantar procesos de formación con autoridades regionales y organizaciones sociales y religiosas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sobre el mecanismo de búsqueda urgente para estimular la denuncia. Y b) Conformar un grupo de trabajo para impulsar la investigación las de presuntas desapariciones que se han producido en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La Unidad respondió que contó con un presupuesto muy ajustado para la vigencia 2018 y dentro de las acciones programadas no se incluyó el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente la Unidad dijo que desde el año 2020 realiza espacios de formación a funcionarios públicos a través del seminario “Normas, mecanismos e instrumentos nacionales para enfrentar el delito de desaparición forzada” y que en dichos espacios durante la vigencia 2019 fue analizada la recomendación contenida dentro de la Alerta Temprana 046-18. Estas acciones no son susceptibles de evaluación por parte de este despacho porque solo es posible medir el impacto de instrumentos de formación en virtud de principios como reacción, conducta y aprendizaje, variables que no hacen parte de la evaluación de la respuesta institucional a las recomendaciones emitidas en el documento de Alerta Temprana.

A la Cancillería de Colombia se le recomendó verificar en los distintos países de Centro América y Estados Unidos la situación en materia de derechos de los ciudadanos raizales e isleños que se encuentran privados de la libertad e informar a la Defensoría del Pueblo los resultados de esa acción. Frente a esto, la Cancillería informó como avances que: a) Construyó un listado de 48 personas privadas de la libertad en otros países para cruzarlo con la base de datos de desaparecidos de la Unidad de Búsqueda de Personas y de esta manera establecer si hay coincidencias, b) Prestó acompañamiento, asesoría y orientación sobre la asistencia consular a los connacionales privados de la libertad en Centro América y Estados Unidos, sustentandose en las competencias de ley establecidas por el Decreto 869 de 2018. La Cancillería resalta que este acompañamiento se le presta por igual a todos los connacionales privados de la libertad, indistintamente de su origen, condición étnica, orientación sexual y/o preferencia de cualquier tipo y de acuerdo con la normatividad vigente en el Estado receptor.

Para la Defensoría del Pueblo las acciones descritas no demuestran la adopción de medidas que tengan correlación con el enfoque diferencial requerido por la población del departamento, en este sentido no fue implementada la capacidad institucional de la Cancillería para responder a la focalización requerida. El acompañamiento, asesoría y orientación brindado a la población privada de la libertad responde a la política de

relaciones internacionales para todos los países, desconociendo las características y particularidades de la población raizal e isleña que puede estar en condiciones de reclusión.

1.4.2. Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Defensoría del Pueblo recomendó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas valorar de manera prioritaria las declaraciones que sean remitidas por el Ministerio Público con ocasión a los escenarios acá descritos, conforme las disposiciones legales contenidas en la Ley 1448-11, sus decretos reglamentarios y las sentencias de la Corte Constitucional, respecto del impacto del conflicto armado en los derechos fundamentales de la población civil por parte de grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC.

Asimismo, se recomienda a la Unidad tomar en consideración lo descrito en la presente Alerta como insumo para realizar sus respectivas valoraciones. La Unidad informa que la Subdirección de Valoración y Registro tiene en cuenta los informes de advertencia de la Defensoría del Pueblo y las recomendaciones de la CIPRAT, sin embargo, la priorización depende del volumen de declaraciones y otros posibles casos que desde otra entidad u otra condición se deban priorizar. Resalta que el ejercicio de valoración y de inclusión en el Registro Único de Víctimas no está determinado solo por la denominación del actor que comete el hecho, sino que se verifica la existencia de relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

Referente a los planes departamentales y municipales de prevención y contingencia, la Unidad informó a la Defensoría del Pueblo que, durante el año 2017 creó una mesa técnica para acompañar al departamento en la caracterización de la población víctima presente en el mismo. Posteriormente, en el comité territorial de justicia transicional realizado el 8 de junio de 2018 se aprobó dicha caracterización para que el día 22 del mismo mes se pudiera culminar la construcción del Plan de Contingencia Departamental. Con este documento como insumo, se procedería a asistir técnicamente al departamento para la construcción de su Plan de Acción Territorial. Dos años después, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aún no cuenta con un Plan de Contingencia vigente y actualizado. Esta herramienta es la que le permite a los entes territoriales establecer procedimientos y poner en marcha acciones y estrategias para hacerle frente a escenarios de riesgo derivados del conflicto armado interno; en este sentido, a pesar de que la Unidad presta asistencia técnica y debe ser el ente territorial quien asigne recursos técnicos y financieros dentro de su Plan de Desarrollo, la ausencia de coordinación institucional para poner en marcha estos instrumentos es incuestionable.

En relación con las declaraciones de víctimas para ser incluidas en el Registro Único Nacional de Víctimas, la Defensoría del Pueblo encontró una discrepancia entre las cifras entregadas por la Unidad, según la cual habría recibido nueve declaraciones durante la vigencia 2018, y las de la Red Nacional de Información, según la cual no se registran declaraciones desde el año 2015. Además, según le informó la Secretaría de Salud Departamental a este despacho, el equipo psicosocial de SNARIV ha tenido dificultades para incluir a toda la población víctima en el registro porque las personas que están

residiendo en el archipiélago de manera irregular deciden no declarar ante la Unidad de Víctimas por temor a ser identificados por los funcionarios de la Oficina de Control de Circulación y residencia (OCCRE)⁵.

1.4.3. Gestión de Conflictos Interétnicos

La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior recibió de parte de la Defensoría del Pueblo las siguientes recomendaciones: a) Formular e implementar, en coordinación de la Gobernación del Archipiélago, un programa especial y urgente orientado a la protección del pueblo raizal. Éste debe estar orientado a la conservación de sus usos y costumbres y hacer énfasis en el acceso a los derechos de salud, educación y trabajo. b) En atención al Convenio 169 de la OIT, adelantar en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras los estudios necesarios para reestablecer al pueblo raizal el derecho al territorio, vulnerado por un proceso de colonización y enajenación de la tierra que impide su desarrollo de conformidad a sus costumbres. Considerar dentro de ello la posibilidad de un programa especial de enajenación, adjudicación y titulación de tierras a favor del pueblo raizal así como el reconocimiento y constitución de éste como un territorio colectivo. El restablecimiento del derecho al territorio debe entenderse como prerequisite para su protección como pueblo. c) Adoptar medidas de promoción y fortalecimiento organizativo del pueblo raizal. d) Implementar medidas que permitan al pueblo raizal proteger y desarrollar su patrimonio cultural. Y e) garantizar los procesos de consulta previa con el pueblo raizal en la adopción de medidas que los afecten en relación con la tierra, el mar y otros recursos que tradicionalmente han poseído y utilizado.

El Ministerio informó que realizó un proceso de consulta previa para la promulgación del Estatuto Raizal y que este proyecto de ley fue radicado en el Congreso de la República el 8 de junio de 2018. La Defensoría del Pueblo pudo constatar que este proyecto de ley, numerado 134 de 2018, no surtió el trámite legislativo y constitucional. De acuerdo con el gobierno, un nuevo proyecto de ley sería radicado el 20 de julio de 2020 para la nueva vigencia legislativa.

La Defensoría del Pueblo recomendó al Ministerio de Justicia promover y acompañar acciones tendientes a incentivar el acceso a la justicia, a través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en la isla. El Ministerio respondió que la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos no tiene oferta para el departamento pero que el programa nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana cuenta con una Casa de Justicia Ciudadana en la isla de San Andrés y que el Programa de Justicia y Equidad cuenta con 100 conciliadores que fueron formados entre 2003 y 2005. La Defensoría del Pueblo no pudo analizar de manera efectiva el impacto de las acciones tomadas por este ministerio porque no se cuenta con datos sobre acciones tomadas

⁵ El Decreto Ley 2762 de 1991 busca limitar y regular los derechos de circulación y residencia para controlar la densidad poblacional del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La tarjeta de residente se le expide solamente a raizales (personas de ascendencia raizal hayan nacido o no en las islas), isleños (personas sin ascendencia raizal que nacieron en el archipiélago), personas que lleven residiendo en las islas durante tres años continuos inmediatamente antes del 13 de diciembre de 1991 y personas que hayan contraído un matrimonio válido con un residente.

después de que hubiera sido emitida la alerta temprana en 2018 y que hayan surgido como resultado de esta.

2. EVOLUCION DEL RIESGO

En el año de 2014 la Defensoría del Pueblo emitió el Informe de Riesgo 001 describiendo la presencia —aproximadamente desde 2009— de los grupos armados Los Rastrojos y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC, pero en ese momento conocidos en San Andrés como Los Paisas). Ese informe advirtió sobre una disputa entre estos dos grupos por el control territorial del Archipiélago y el dominio estratégico de las rutas marítimas de comercialización transnacional de drogas y armas. La Defensoría señaló que la tasa de homicidios del Archipiélago, después de haber sido históricamente la más baja de la región Caribe, comenzó a escalar a partir de 2010 y de nuevo en el segundo semestre de 2013 marcando un nuevo hito de confrontación entre los grupos ilegales.

Se plantearon tres hipótesis para explicar el escenario de riesgo que se vivía en el 2014. La primera proponía que el personal de rango medio que sobrevivió a la confrontación de años anteriores regresó a la isla para intentar retomar el control a partir del conocimiento acumulado sobre las rutas y utilizando las armas que habían quedado. Otra hipótesis se orientaba a que el aumento de la violencia era causado por represalias contra quienes habían suministrado a las autoridades información que permitió incautaciones de droga (o la evasión de las contribuciones forzosas) dejando en evidencia la magnitud de lo que se estaba traficando. Y la última sugería que el proceso de expansión de las AGC había llevado a la necesidad de controlar la ruta que pasa por el Archipiélago para asegurar la exportación de narcóticos.

Cuatro años después, la Defensoría emitió la Alerta Temprana 046-2018 que reiteró la presencia de las AGC, esta vez con vocación hegemónica y presuntamente fortalecidas a partir de alianzas con otras estructuras organizadas ilegales como La Empresa (que tiene su base en Buenaventura). Según esta alerta “el narcotráfico y demás organizaciones ilegales han venido convirtiendo a San Andrés en un lugar atractivo para el lavado de activos y centro operativo del crimen. Cuando hay salidas o llegadas de alijos, siempre hay emisarios en San Andrés que están cuidando el cargamento y esperando noticias de los avances en la ruta. Están desde una semana antes de la salida y se quedan dos días más después que todo está listo. Estas personas están acompañadas de personal capaz de tomar decisiones inmediatas (sicarios) en caso de que algo no funcione”⁶.

El escenario de riesgo actual en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se deriva principalmente de la continuada presencia y control socio territorial ejercido por las AGC, que, por su capacidad, es considerado por la Defensoría del Pueblo un grupo armado no estatal parte del conflicto armado. Las AGC utilizan el archipiélago para desarrollar economías ilegales como narcotráfico, tráfico de armas, contrabando, trata de personas y lavado de activos. Esta estructura contrata los servicios, o los coopta, de grupos armados de crimen organizado locales para cumplir labores de comercialización

⁶ Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 046-2018, Pág. 8.

internacional y distribución local de drogas, sicariato, cobros extorsivos, difusión de amenazas, vigilancia y acopio y transporte de mercancías ilícitas.

Estas coaliciones no son estables y el interés por el control de las economías ilegales ha desencadenado en presuntas disputas entre las bandas locales (como Los Pussy), tanto en San Andrés como en Providencia. Por otro lado, no se descarta la posibilidad de que existan alianzas entre estos grupos y otras organizaciones criminales transnacionales que tienen presencia en las ciudades portuarias de Colombia (principalmente en Cartagena, pero también en Buenaventura).

Este escenario ha traído como consecuencia la agudización de los niveles de inseguridad y violencia en el Archipiélago. En el 2018 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue de 35,71⁷, la más alta de la región Caribe (donde la segunda tasa más alta fue la del Cesar que fue de 24,59). En el primer semestre del 2020 la Policía Nacional ya reporta 16 homicidios (de los cuales cuatro ocurrieron durante los primeros diez días del mes de enero), lo cual significa una tendencia al alza frente a las cifras de los años anteriores muy preocupante⁸. Como se mencionó más arriba, al comparar las cifras del primer semestre del año se ve un aumento del 9 por ciento entre 2018 y 2019 al pasar de 11 a 12 homicidios durante esos meses y luego un aumento preocupante de 33 por ciento entre 2019 y 2020 al pasar de 12 a 16 homicidios⁹.

La persistencia de la violencia en el Archipiélago se evidencia también en casos como el triple homicidio de hombres raizales en el barrio Mission Hill, sector La Loma, en septiembre de 2019. Según testimonios de la comunidad, estos hechos se enmarcan en el contexto de disputas y retaliaciones entre grupos delincuenciales, lo que implica un incremento de zozobra en la población, además de una grave afectación al pueblo étnico Raizal.

Otra señal de la agudización de la violencia en el departamento es que a lo largo del 2019 e inicios del presente año se ha observado un incremento en la entrada y posesión de armas de fuego, especialmente por parte de jóvenes raizales e isleños habitantes de barrios populares. Cabe resaltar que en las mismas zonas confluyen distintas formas de violencia como la violencia de género y la violencia por prejuicio. La comunidad ha venido denunciando también casos de violencia y explotación sexuales y comercial que afectan a mujeres, niñas y niños raizales asociados a la alta actividad turística del departamento.

Resulta preocupante también una posible intensificación de la utilización y uso de niñas, niños y adolescentes por parte de los grupos armados locales descritos arriba. De acuerdo con información comunitaria recogida por la Defensoría, tanto en la isla de San Andrés como en la de Providencia estos grupos continúan persuadiendo a la población juvenil para involucrarla en labores de vigilancia, cobro de extorsiones, transporte de mercancías

7 Datos de la revista Forensis 2018 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

8 Datos de homicidios fueron tomados de la Policía Nacional y están actualizados al 30 de junio de 2020. Disponibles en: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2020>

9 Datos de homicidios fueron tomados de la Policía Nacional y están actualizados al 30 de junio de 2020. Disponibles en: <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>

ilícitas como drogas y armas, sicariato y hurtos a través de pagos en efectivo o entrega de motocicletas, celulares de alta gama y armas.

Otro grupo poblacional en alto riesgo son los pescadores raizales, quienes debido a sus conocimientos sobre navegación pueden ser víctimas de reclutamiento para obligarlos a ejercer como transportistas de traficantes, de restricciones a la movilidad dentro de su territorio ancestral (lo cual afecta sus actividades de pesca artesanal y por ende su seguridad alimenticia), de amenazas y cobros extorsivos a cambio de permitir su actividad pesquera y de estigmatización como narcotraficantes por parte de las autoridades departamentales y nacionales. Además, tanto en San Andrés como en Providencia el transporte de mercancías ilícitas en altamar se relaciona con casos de jóvenes desaparecidos debido a que son interceptados en lanchas por grupos rivales para quitarles la mercancía o son asesinados para no pagarles por su labor. Por esto, la desaparición en marzo de 2019 de dos pescadores en el mar, sin que se haya podido establecer si hubo dolo o si se trató de un accidente, es causa de preocupación en la población¹⁰.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de la circulación de panfletos y mensajes amenazantes por vía directa y por medios digitales dirigidos a la población sanandresana, especialmente a líderes y lideresas de la población raizal que reivindican los derechos colectivos y del territorio ancestral y que denuncian hechos de corrupción y violencia en el departamento. Por ejemplo, el perfil de Facebook Raizal Rebelde difunde mensajes intimidatorios, amenazas de “limpieza social” y amenazas selectivas bajo el rótulo de “plomo terapia”. La frecuencia de las amenazas causa temor y zozobra en los habitantes, lo cual podría generar posibles desplazamientos intraurbanos o hacia otros departamentos.

La intensificación de amenazas e intimidaciones ha fomentado la creación de fronteras invisibles en los barrios de los sectores del Centro y La Loma. Esto podría acarrear asesinatos y persecución de jóvenes, vinculación e instrumentalización de niños, niñas y adolescentes por parte de economías ilícitas, así como afectaciones a población socialmente estigmatizada.

El contexto descrito representa un riesgo para la población civil asentada en el Archipiélago que es especialmente alto para lo/as jóvenes raizales, isleños, residentes, víctimas del conflicto y personas en situación de irregularidad migratoria debido a que su condición de vulnerabilidad los convierte en población susceptible de ser vinculada forzosa o voluntariamente como miembros de grupos delincuenciales organizados abocados a economías ilegales, entre ellas prostitución, trata de personas y tráfico ilegal de migrantes. Igualmente, incide la baja denuncia de la población frente a estas vulneraciones por el distanciamiento y la desconfianza entre la población y las autoridades departamentales.

Por otro lado, en la Alerta Temprana 046-18 describe una situación de vulnerabilidad estructural de la población sanandresana en gran medida causada por la emergencia

¹⁰ El día 2 de marzo de 2019 Nicolás Stephens Steele y Eliseo Downs Pomare, miembros de la Cooperativa de Pescadores del Cove, desaparecieron durante la jornada de pesca artesanal en aguas de la isla de San Andrés.

sanitaria en salud que aproximadamente un mes antes de la emisión de la alerta, el 26 de abril de 2018, había llevado al Defensor del Pueblo a solicitar al Ministro de Salud y Protección Social la “Declaratoria de Emergencia Sanitaria en Salud para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

La comisión de la Defensoría del Pueblo que había llevado a hacer ese pedido encontró que el Hospital Departamental se encontraba en cese de actividades y sólo prestaba servicio de urgencias. Que la entidad no tenía gerente, director, ni representante legal. Que los trabajadores del hospital no contaban con seguridad social, pensiones, ni ARL vigente y que los pagos estaban retrasados. Que la cámara hiperbárica estaba fuera de servicio y que ni la unidad de cuidados intensivos para adultos ni el laboratorio clínico tenían aire acondicionado. Que no había un contrato del servicio de banco de sangre ni con un servicio alimentación para la preparación de las dietas de los pacientes hospitalizados. Que había desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos indispensables, no había batas, uniformes, toallas para pacientes ni fundas para almohadas. Que había tres congeladores repletos de residuos anatomopatológicos que no habían podido ser evacuados de la isla en cumplimiento de la Ruta Hospitalaria de Disposición Final. Y que no había un sistema de facturación parametrizado y al contratista del personal de aseo se le adeudaban \$340.000.000 de pesos.

Actualmente la isla de San Andrés cuenta con el Hospital Departamental Clarence Lynd Newball Memorial Hospital (antes llamado Hospital Amor de Patria) que es público y es el único en el archipiélago con una unidad de cuidados intensivos que tiene nueve camas y con la Clínica Villareal que es una institución privada. La isla de Providencia cuenta con el Hospital Local Providencia que es de primer nivel y presta servicios básicos y no cuenta ni siquiera con sala de parto.

Las fuentes comunitarias han denunciado poca mejoría en la prestación del servicio de salud tanto en la isla de San Andrés como en la de Providencia. Alegan que la atención en un territorio insular como este requiere de medidas diferenciales en la atención a la población (como fue descrito en la AT 046-18) y un mejor servicio de la IPS SERMEDIC, el operador del Hospital Departamental. En el caso de Providencia, los pobladores afirman que el centro de salud funciona para lo básico y es poco confiable y que no cuenta con la dotación para la atención de emergencias.

La Defensoría Regional ha tramitado quejas y solicitudes de los ciudadanos para exigir el derecho a la salud especialmente relacionadas con: a) obstaculización de la remisión de enfermos hacia el área continental, b) falta de personal médico y de infraestructura hospitalaria considerando la densidad poblacional de la isla de San Andrés, c) escasez de médicos especialistas y d) demora en los pagos de honorarios de los profesionales de la salud, en particular de los médicos especialistas.

En relación con la operatividad de IPS SERMEDIC, el personal médico ha mencionado atropellos como despidos, malos tratos y amenazas de suspensión de contratos de prestación de servicios cuando exigen el pago de sus honorarios adeudados o la adecuada dotación del personal para la atención integral de los pacientes.

El deficiente servicio de salud sigue siendo una de las problemáticas más preocupantes por tratarse de un departamento insular con una alta densidad poblacional, altos niveles de corrupción y baja atención por parte del gobierno nacional. Esta situación se hace más apremiante ante una factible emergencia sanitaria en el territorio insular causada por el COVID-19.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta la persistencia del escenario de riesgo en el Archipiélago de San Andrés, providencia y Santa Catalina y la respuesta estatal a las recomendaciones de la Alerta temprana 046-18, la Defensoría del Pueblo considera que la situación de riesgo **PERSISTE** y se ha **AGUDIZADO**. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo identifica que la institucionalidad competente, a pesar de la gestión y los resultados alcanzados, da cuenta de un **CUMPLIMIENTO MEDIO** en el que se puede destacar la movilización positiva de instituciones y entidades como la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Defensa y la fuerza pública.

La gestión institucional constatada en la visita a los territorios y en la documentación recibida por parte de las entidades recomendadas en la Alerta Temprana evidencia la ejecución de estrategias y acciones enmarcadas en planes y programas, sin embargo, persiste la ausencia de coordinación y oportunidad para transformar de manera integral los riesgos expuestos en las recomendaciones emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas.

Particularmente se concluye que la formulación y puesta en marcha de planes de acción con el fin de atender las vulneraciones descritas en el documento de advertencia fueron diseñadas, implementadas y ejecutadas desde el nivel nacional, a pesar de que la administración pública departamental contaba con las capacidades institucionales para promover y maximizar el impacto en su territorio.

Los riesgos advertidos en la Alerta Temprana se han materializado y tienden a agravarse, como evidencian los oficios de consumación remitidos por la Defensoría del Pueblo. Las instituciones competentes no lograron impactar de manera integral para lograr prevenir las violaciones de derechos de la población y la protección de las comunidades advertidas en la alerta, la gran mayoría de las acciones implementadas fueron de carácter reactivo y de atención frente a situaciones humanitarias de emergencia y no se dio cuenta del diseño de políticas públicas con planes y proyectos a mediano y largo plazo.

Por lo anterior, y ante la persistencia del escenario de riesgo advertido, este despacho, **reitera todas las recomendaciones** contenidas dentro del documento de Alerta Temprana 046 de 2018 y hace un llamado especial a los funcionarios de las nuevas administraciones, tanto departamental como municipal, para que ejerzan el liderazgo institucional conferido.

Adicionalmente, en virtud de lo consagrado en el Decreto 2124 de 2017, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo informa que mantiene el monitoreo en la zona.

Cordialmente,



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo

Proyectó: Miguel Ángel Bojacá M. - Consultor Equipo de Seguimiento
Revisaron: Fernando Gaitán - PE G19; Isabel Caballero Samper - PE G19; Laura Barona Vallejo - PE G20
Aprobó: Mateo Gómez Vásquez Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de violaciones de DH y DIH
Archivado en: AT N° 046-18
Consecutivo Dependencia: