

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2020

10-1054-20

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 de inminencia No. 034-19 para los municipios de Istmina y Medio San Juan, departamento del Chocó.

Respetada Ministra:

En el marco de las funciones de la Defensoría del Pueblo, remito el presente Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana de Inminencia (ATI) N° 034-19, del 23 de agosto de 2019, para los municipios de Istmina y Medio San Juan (Chocó). Lo anterior conforme lo establecen la Ley 24 de 1992, el numeral 3 - art. 5 del Decreto 025 de 2014 y los artículos 4 y 14 del Decreto 2124 de 2017.

Conviene señalar que, conforme el art. 4 del Decreto 2124 de 2017, el seguimiento a las Alertas Tempranas comprende todas aquellas “(...) *actividades tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido* (...)”.

En consecuencia, el presente informe dará cuenta, en primera instancia, de un balance de la evolución del contexto de amenaza con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana, destacando las principales dinámicas de violencia emprendidas por los actores armados fuente del riesgo y sus impactos sobre los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de la población civil y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en los municipios de Istmina y Medio San Juan.

Acto seguido, se analizará la gestión institucional al riesgo advertido por medio de la Alerta y se formularán recomendaciones en materia de disuasión, prevención y atención dirigidas a las autoridades competentes de salvaguardar los derechos de la población civil focalizada en riesgo en los municipios Istmina y Medio San Juan.

En esa medida se valorará el nivel de cumplimiento estatal a las recomendaciones emitidas en la ATI a la luz de las *obligaciones erga omnes de respeto y garantía de los Derechos Humanos en cabeza del Estado colombiano*. Para tal efecto, se abordan las categorías de análisis previstas en el Protocolo Interno “Evaluación de la gestión institucional frente a las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas”, a través del cual se conjuga y evalúa la respuesta institucional de las entidades al diseñar e implementar medidas que se traduzcan

de manera sostenida en resultados tangibles que protejan los Derechos de la población al disuadir o mitigar los riesgos. Los resultados de la gestión institucional pueden enmarcarse en cualquiera de los siguientes niveles: incumplimiento, cumplimiento bajo, cumplimiento medio, cumplimiento alto y pleno cumplimiento. Estos indicadores tienen su origen en la jurisprudencia constitucional, incluyendo los Autos No.178 de 2005 y No. 218 de 2006, y particularmente el Auto de Seguimiento No. 008 de 2009 a la Sentencia T-025 de 2004, en el que se resalta la necesidad de “una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo”.

Esta valoración del desempeño institucional resulta de la observación desde el punto de vista de las obligaciones de respeto, protección y garantías de no repetición, consagradas en los instrumentos internacionales de protección y defensa de los Derechos Humanos ratificados por el Estado colombiano. De hecho, cabe subrayar que factores como la capacidad de prevención y respuesta de las instituciones son fundamentales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por el Estado colombiano¹ y que, en dicho sentido, las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo en su Alerta en mención tienen como fin último generar impactos estructurales en materia de prevención, protección y no repetición de violaciones de derechos humanos, y como fines inmediatos la disuasión, mitigación o superación del riesgo advertido.

Por último, es de resaltar que, debido a la emergencia sanitaria del Covid-19, las constataciones que se desarrollaron para dar cuenta de las acciones de las diferentes entidades para implementar las recomendaciones emitidas por la Defensoría se realizaron de manera virtual. Esto supone un obstáculo para los procesos de verificación que desarrolla *in situ* la Defensoría, que siempre realiza sus procesos de constatación directamente en los territorios advertidos y con las poblaciones en mayor situación de riesgo.

El no poder desarrollar las constataciones directamente en los territorios advertidos tiene las siguientes implicaciones: 1) se parte del principio de buena fe de las entidades, por lo que el análisis de la respuesta institucional que se presenta en este documento conjuga la información recabada tanto de forma documental como virtual a partir de lo señalado por las autoridades y 2) La no constatación directa en los lugares focalizados representa un obstáculo para contrastar, a partir de fuentes comunitarias, el efecto de las acciones emprendidas por el Estado para mitigar los riesgos de vulneraciones e infracciones expuestos en la Alerta Temprana, conforme lo demanda el Decreto 2124 de 2017.

1. EVOLUCIÓN DEL RIESGO

El 23 de agosto de 2019, la Defensoría del Pueblo, mediante la ATI No. 034-19, advirtió el alto riesgo que se cernía sobre la población civil por cuenta de las acciones bélicas por parte del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional - ELN en inmediaciones de los territorios

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, párr. 192

colectivos de los municipios de Istmina y Medio San Juan. Se advirtieron de igual manera las amenazas por el uso de armas no convencionales, la contaminación con minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), en respuesta a la llegada de la Fuerza Pública - Ejército Nacional a esta parte de la cuenca del río San Juan, hecho que generó, en la inmediatez, una situación de desplazamiento y confinamiento de la población de las comunidades negras, afrocolombianas e indígenas localizadas en la parte baja del río San Juan, en Jurisdicción de los municipios de Medio San Juan e Istmina.

A pesar de la situación advertida mediante la ATI en mención, el riesgo persiste teniendo en la persistente presencia de actores armados en el territorio: De una parte, el ELN ha fortalecido y/o extendido sus acciones de control territorial y poblacional en jurisdicción de Istmina y Medio San Juan, principalmente en las comunidades localizadas en la cuenca del río San Juan, donde se presupone se sitúa la comandancia del Frente de Guerra Occidental (FGO), a través de su Frente de Guerra Ernesto Che Guevara. Es factible que el accionar violento de este grupo ilegal se incremente sobre la población civil tras la implementación y aumento de las acciones legítimas de registro y control de Fuerza Pública, a través la Armada que se encuentra acantonada durante los últimos meses en la parte baja del río San Juan. De allí deviene la importancia de que, en su proceder, los actores del conflicto de manera irrestricta acojan los principios de proporcionalidad, distinción y precaución del DIH en el desarrollo de sus acciones bélicas.

De lo contrario, se advierte la posibilidad de que se presenten enfrentamientos con interposición de la población civil, teniendo en cuenta que el ELN continúa contaminando los territorios colectivos con MAP /MUSE y AEI, para contener o frenar la presencia o avanzada de la Fuerza Pública, situación que puede lesionar otros bienes jurídicos tutelados de la población civil, afectado así, la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

Además de lo anterior, el riesgo puede incrementarse de quebrantarse el pacto operativo de control territorial, economías ilícitas existentes entre las AGC y el ELN desde finales del año 2017, acuerdo que se extiende a los territorios de la jurisdicción de los municipios localizados en la parte media y baja del río San Juan, incluyendo así, los municipios de Istmina y Medio San Juan.

Otro factor a tener en cuenta se relaciona con el alto riesgo que se deriva para la población civil en el marco de los procesos de aspersión aérea que se vienen presentado durante lo corrido del año 2020 por parte de Fuerza Pública, los cuales han sido suspendidos en territorios de comunidades étnicas de la parte media y baja del San Juan, hasta que termine la pandemia. No obstante, persiste la erradicación de cultivos de uso ilícito de carácter manual, lo que puede generar presiones para las comunidades de los municipios de Istmina y Medio San Juan por parte de los grupos armados ilegales con control en el territorio, recordando el incumplimiento del programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS en el municipio de Medio San Juan, lo que ha generado malestares en las comunidades.

Con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana, un total de 97 familias, 305 personas, se desplazaron de la comunidad negra de Noanamá - municipio de Medio San Juan a Istmina² y un total de siete (7) comunidades (La Lerma, Macedonia, Unión Wounaan, Puerto Murillo, Fugiadó, Santa María la Loma y Noanamá), 413 familias y 1.672 personas, quedaron confinadas³.

Según reporta la Fiscalía⁴ y la Policía Nacional⁵ para el año 2020 en el municipio de Istmina se han registrado un total de siete (7) homicidios al 19 de agosto de 2020 y un (1) homicidio para el municipio de Medio San Juan. En contraste con lo anterior, teniendo como punto de partida, el 23 de agosto de 2019, fecha de emisión del documento de advertencia, se encuentra que, a 31 de diciembre de 2019 se presentaron seis (6) homicidios, once (11) amenazas y una (1) desaparición forzada para el municipio de Istmina y seis (6) delitos sexuales para el municipio de Medio San Juan.

Para la Defensoría del Pueblo, resulta preocupante la cifra que reporta Medicina Legal en cuanto a personas reportadas como desaparecidas durante el año 2020. Para Istmina se presenta un reporte de 101 personas y para Medio San Juan nueve (9) casos, como se ve en las siguientes tablas. Es probable que, por las dinámicas del conflicto se estén presentando homicidios y los cuerpos estén siendo arrojados al río como práctica de desaparición forzada. Lo anterior tiene relación con reportes de las comunidades de cuerpos que se han visto flotar en el río San Juan incluso antes de la emisión de la presente alerta temprana y que no han sido encontrados cuando se reportan a la autoridad competente para el trámite correspondiente.

Fuente: SIRDEC. 2020-08-24 12:05. Año de los hechos: 2020

Istmina (Chocó)	Estado	Genero		
		Hombre	Mujer	Total
Desaparecidos por estado de desaparición	Continua desaparecido	99	2	101
	Aparecio vivo	5	0	5
	Aparecio muerto	2	1	3
Total desaparecidos		106	3	109
Desaparecidos por tipo de desaparición	Presuntamente forzada	28	1	29
	Presunto secuestro	0	0	0
	Presunto trata de personas	0	0	0
	Desastre natural	0	0	0
	Presunto reclutamiento ilícito	0	0	0
	Sin clasificar	78	2	80

² Informe Personería Municipal de Istmina 2020

³ Informe Personería Municipal de Medio San Juan

⁴ Fiscalía General de la Nación - Seccional Chocó (2020) Homicidios dolosos Chocó, año comparativo 2019 vs 2020 Año corrido 2019 vs 2020. Del 01 al 19 de agosto.

⁵ Policía Nacional, (2020) Estadística delictiva. Homicidios Chocó (municipios de Istmina y Medio San Juan)

<https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

Fuente: SIRDEC. 2020-08-24 12:07. Año de los hechos: 2020

Medio San Juan (ANDAGOYA) (Chocó)	Estado	Genero		
		Hombre	Mujer	Total
Desaparecidos por estado de desaparición	Continua desaparecido	7	2	9
	Aparecio vivo	0	0	0
	Aparecio muerto	1	0	1
Total desaparecidos		8	2	10
Desaparecidos por tipo de desaparición	Presuntamente forzada	5	2	7
	Presunto secuestro	0	0	0
	Presunto trata de personas	0	0	0
	Desastre natural	0	0	0
	Presunto reclutamiento ilícito	1	0	1
	Sin clasificar	2	0	2

Fuente: Datos tomados de Medicina legal - SIRDEC, 2020.

A continuación, se relacionan las comunicaciones remitidas por la Defensoría del Pueblo al Ministerio del Interior, por medio de las cuales se ha advertido la consumación de los riesgos identificados en la AT N° 034-19:

Fecha	Municipio - Área Focalizada de la AT 034-19	Número de oficio	Asunto
2020-07-24	Istmina - Bajo San Juan	Radicado: 20200040401836801	Durante los días 11 y 12 de julio de 2020, el ELN hostigó un barco de la armada del Ejército Nacional en jurisdicción de la comunidad negra de Perrú, muy cerca a la comunidad indígena de Puerto Olave, zona rural del municipio de Istmina - localizada en la parte baja del Río San Juan. Esta situación generó el confinamiento de las comunidades y zozobra en las comunidades vecinas.
2020-03-12	Noanamá - Medio San Juan	Radicado: 20200040400687951	El 04 de marzo de 2020, se puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo la presunta presencia del Ejército, en conjunto con otro actor armado sin identificar, entre los territorios del corregimiento de Noanamá, municipio de Medio San Juan y la comunidad de Panamacito - litoral, hecho que genera preocupación ante posible confrontación armada con interposición de la población civil.

2020-03-12	Medio San Juan - Parte baja río San Juan	Radicado: 20200040400687951	El 28 de febrero de 2020, se presentó un enfrentamiento entre la guerrilla del ELN y la Fuerzas Militares, en cercanías de la comunidad negra de Cocove municipio del Medio San Juan. Este hecho ha generado temor en la población civil, toda vez que el ELN ha recurrido a la práctica de instalación de artefactos explosivos, minas antipersonales, para contener el avance de la Fuerza Pública en este territorio. La anterior situación generó el confinamiento de algunas comunidades.
2020-03-12	Medio San Juan - Parte Baja - Río San Juan	Radicado: 20200040400687951	El 25 de febrero de 2010, el señor René Quinto, lanchero - transportador del río San Juan, fue contactado por dos sujetos en el puerto fluvial de Istmina para que les prestara un servicio; el día 03 de marzo de 2020 fue encontrado el cadáver con signos de tortura y varios impactos de arma de fuego.
2020-01-20	Medio San Juan	Radicado: 20200040400118551	El día 16 de enero de 2020, entre las 6:00 y 7:00 pm, se registró un hostigamiento por parte de un grupo armado desconocido a la Estación de Policía de Andagoya, Cabecera municipal del Municipio de Medio San Juan - Chocó, presuntamente desde la parte baja de una montaña fue lanzado un artefacto explosivo con dirección al comando de Policía municipal localizada en la parte urbana del municipio, generando la reacción inmediata y la respuesta en enfrentamiento que duró aproximadamente una hora. Esta situación ha generado miedo y zozobra en la comunidad, limitando sus horarios de realización de actividades nocturnas, temen que se vuelva a presentar otra situación en donde se vea comprometida la vida, libertad, integridad y seguridad de la población civil.

2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL FRENTE AL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO

Cabe anotar que la sesión de seguimiento convocada por el Ministerio el Interior luego de la emisión de la ATI tuvo lugar el 03 de septiembre de 2019.

Durante el proceso de seguimiento a la respuesta estatal fueron requeridas las instituciones públicas del orden nacional y territorial para que suministraran en forma completa, detallada y oportuna la información concerniente a las medidas adoptadas para superar, mitigar o disuadir el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana No. 034-19. La Defensoría del Pueblo recibió las siguientes respuestas:

Entidad	Fecha/s de respuesta
Ministerio del Interior	16 de septiembre de 2019
Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas	07 de octubre de 2019, 14 de febrero de 2020
Oficina del Alto Comisionado para la Paz - Descontamina Colombia	27 de diciembre de 2019
Ministerio de Defensa	22 de enero de 2020
Unidad Nacional de Protección	03 de febrero de 2020
Alcaldía de Istmina	21 de octubre de 2019
Personería de Medio San Juan	18 de marzo de 2020

Las siguientes entidades, a pesar de estar recomendadas en la Alerta Temprana, por su parte, no emitieron respuesta escrita a la Defensoría del Pueblo:

- Gobernación del Chocó
- Alcaldía de Medio San Juan
- Personería Municipal de Istmina
- Procuraduría Regional del Chocó

Esta falta de respuesta, como se puede evidenciar en otros informes de seguimiento para el departamento del Chocó (v.g. Informe de seguimiento AT No. 031-19 para los municipios de Nóvita y Sipí, emitido el 25 de agosto de 2020), genera preocupación sobre la posible falta de atención por parte de las autoridades territoriales para la mitigación oportuna de los riesgos identificados por la Defensoría del Pueblo. Es importante señalar, en este sentido, que la Gobernación del Chocó no respondió por escrito a las solicitudes elevadas por la Defensoría frente a la totalidad de las Alertas Tempranas emitidas en 2019.

La falta de respuesta, sumada a sus ausencias en sesiones de seguimiento CIPRAT por parte de la Gobernación (v.g. AT 038-19 de Unguía, 25 de septiembre de 2019), genera preocupación ante la aglomeración de algunos riesgos advertidos. Adicionalmente, como se verá más adelante, las administraciones locales y departamental no tienen desarrollados los instrumentos de prevención que prevé la Política Pública (ver Decreto 1581 de 2017) y, a grandes rasgos, tampoco están desarrollando acciones de prevención o protección en el marco de las recomendaciones de la Defensoría. Pese a que posteriormente se realizó una reunión virtual con la Gobernación y las Alcaldías, estas reportan en su mayoría acciones en el marco de un componente reactivo en materia de atención a los hechos de violencia, primordialmente, en lo que atañe a la entrega de Ayudas Humanitarias Inmediatas, y no tienen contempladas acciones de prevención temprana.

En complemento a la información escrita recibida, y como mecanismo de verificación en medio de la emergencia sanitaria, el 26 de junio, el 10 y 16 de julio del año en curso, se recibieron virtualmente, por parte de las entidades, los reportes de los avances en la implementación de las recomendaciones elaboradas por la Defensoría del Pueblo en la AT 034-19. La agenda de constatación virtual para la Alerta Temprana de Medio San Juan e Istmina estuvo compuesta por encuentros con las siguientes entidades:

Nivel municipal:

- Alcaldía de Istmina
- Alcaldía de Medio San Juan
- Personería de Istmina
- Personería de Medio San Juan

Nivel departamental:

- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Gobernación del Chocó
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Dicho esto, mediante la presente comunicación se analizará la gestión de la respuesta estatal a las recomendaciones de la AT 34-19 para los municipios de Istmina y Medio San Juan. **Este Despacho considera que la situación de riesgo para los habitantes de los municipios, haciendo énfasis en las comunidades indígenas y afrocolombianas advertidas, persiste.** Así mismo, y con base en la información reunida para la realización del presente documento, se da cuenta de una gestión institucional insuficiente ante el actual escenario de riesgo, pues las acciones promovidas por las entidades referidas, en general, carecieron de oportunidad y coordinación para abordar las recomendaciones elaboradas por la Defensoría del Pueblo.

A continuación, se analizará lo referido por las entidades compelidas en función del tipo de acciones recomendadas por la Defensoría del Pueblo para responder al escenario de riesgo identificado en la ATI N° 034-19. Para tal efecto, las respuestas se pueden categorizar en tres tipos de acciones recomendadas a las entidades para mitigar el riesgo advertido: 1) de disuasión del riesgo 2) de protección de las comunidades advertidas y 3) de atención para la población. Como se mencionó anteriormente, la categorización de estas acciones responde al tipo de recomendaciones emitidas por el SAT en una Alerta de Inminencia como la N° 034-19, a las que se les puede aplicar las mismas categorías.

2.1. Acciones tendientes a la disuasión del riesgo de las comunidades advertidas en la Alerta Temprana.

La ATI 034-19 focaliza a las comunidades indígenas y afrodescendientes de los territorios colectivos de Negría y Doidó, en Istmina, y Noanamá, Santa María La Loma, Fujiadó y Puerto Murillo en Medio San Juan, además de los Resguardos de Unión Wounaan, La Lerma y Macedonia. El riesgo identificado por la Defensoría del Pueblo se expresa de forma especial

en los territorios colectivos en que habitan dichas comunidades, por lo que el seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas en la ATI se centra principalmente en la movilización institucional en los territorios focalizados, y solamente referencia algunas gestiones institucionales en la totalidad de los municipios.

Antes bien, un importante número de las medidas reportadas por las autoridades competentes en la prevención y mitigación del riesgo expuesto no focalizan la población ni los territorios advertidos por la Defensoría, pues exponen acciones a nivel municipal que no guardan relación directa con el escenario de riesgo identificado. Esta escasa focalización denota una falta de concreción territorial de la oferta institucional en materia de prevención y protección. No se descarta que tales brechas de focalización expliquen, en parte, la persistencia de las conductas vulneratorias y las dinámicas de violencia referidas anteriormente.

Particularmente, en materia de disuasión del riesgo, y con el ánimo de reforzar los dispositivos de seguridad y la protección de los corregimientos, veredas y resguardos focalizados en la Alerta, la Defensoría recomendó: a) el aumento en las acciones de registro y control por parte de la Policía, el Ejército y la Armada b) el fortalecimiento de la capacidad técnica y humana de los equipos de inteligencia policial y militar en los municipios y c) el desarrollo de patrullajes permanentes a lo largo de los territorios advertidos para contrarrestar la presencia de grupos armados ilegales. Estas recomendaciones, dirigidas exclusivamente al Sector Defensa, en coordinación con los entes territoriales, se han implementado sin una aparente sostenibilidad temporal y con baja focalización territorial, aspectos que se consideran fundamentales tomando en cuenta los territorios en los que se concentra el riesgo de acuerdo con la Alerta y los eventos monitoreados con posterioridad a su emisión.

Como se verá a continuación, el aumento de acciones de registro, control y patrullaje por parte del Ejército y la Armada ha presentado avances importantes en términos de presencia militar, pero ha generado tensiones entre las autoridades étnicas y las Fuerzas Militares. Las acciones de fortalecimiento de los equipos de inteligencia policial y militar parecen limitarse a un tema enunciado exclusivamente en la documentación entregada a la Defensoría, sin que sea claro, más allá de lo señalado en la información documental aportada, cuáles acciones se han materializado. De igual modo, los patrullajes y operativos de registro y control que reporta la Policía se presentan por fuera de la focalización territorial de la ATI.

Tanto las dos Alcaldías de los municipios advertidos, como sus dos Personerías Municipales, manifestaron que el Ejército y la Armada sí hacen presencia a lo largo de los territorios focalizados, y expusieron entre las razones para tal hecho la emisión de la Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo. La Personería Municipal de Istmina expone que esta presencia se puso en evidencia durante un Comité Territorial de Justicia Transicional realizado los primeros meses del año, en el que se expusieron las actividades militares realizadas dentro del sector focalizado. Esto, en primera instancia, significa un avance en la presencia de oferta de seguridad en zonas anteriormente con escasa presencia militar.

Sin embargo, la misma Alerta Temprana describía la posibilidad de que la presencia de las Fuerzas Militares significara un aumento en el nivel de exposición de la población en los

territorios colectivos si no conllevaba una adopción irrestricta de los principios de precaución y proporcionalidad del DIH de cara a su relacionamiento con las comunidades étnicas. Por ello, se consideró relevante que las recomendaciones dirigidas a la Fuerza Pública contuvieran un enfoque de protección a las comunidades indígenas y afrodescendientes, principalmente en términos del respeto de su autoridad territorial como comunidades étnicas en territorios colectivos. Este segundo componente de recomendaciones, dirigidas al Ejército y la Armada, en cambio, no ha presentado un cumplimiento de acuerdo a lo manifestado por las autoridades municipales, según las cuales se han presentado tensiones entre las comunidades étnicas y la Fuerza Pública, motivo de desconfianza y de incumplimiento por parte de esta última de la autoridad territorial étnica de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

El Oficio N° 20200040400687951, emitido por la Defensoría en marzo de 2020, alude a dicha situación. Este describe los elevados riesgos a los que se ve expuesta la población como consecuencia de los enfrentamientos entre el ELN y la Fuerza Pública en medio de lugares civiles (v.g. enfrentamiento del 28 de febrero de 2020 en cercanías a la comunidad afrodescendiente de Cocove, Medio San Juan), desconociendo el principio de precaución del DIH en el desarrollo de las hostilidades. Adicional a esto, el mismo Oficio denunció la presunta presencia del Ejército y otro actor armado sin identificar en las inmediaciones de la comunidad negra de Panamacito, corregimiento de Noanamá, municipio de Medio San Juan (04 de marzo de 2020). Esto no solo desconocería lo referido en las recomendaciones de la Defensoría y lo dispuesto Directiva No. 016 de 2006 del Ministerio de Defensa, sino que también contraviene autoridad territorial de los pueblos étnicos dispuesta en los autos 004 y 005 de 2009 y eleva las amenazas de violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para las comunidades asentadas en la zona.

Respecto a las acciones de desarrollo de inteligencia militar, no se especifica cuáles son las acciones concretas impulsadas por el Sector Defensa. El Ministerio reporta:

“Reiteramos la orden a los comandantes de Distrito y Estaciones de Policía, al igual que los Jefes de Seccional de Investigación Judicial y Seccional de Inteligencia Policial de los municipios cobijados por la Alerta, consistentes en mantener labores de despliegue de actividades judiciales tendientes a identificar los actores armados y aperturar investigaciones junto con la Fiscalía General de la Nación; realización de labores de inteligencia y contrainteligencia que les permitan anticiparse y disuadir cualquier acción armada proveniente de grupos armados ilegales”.

Este reporte escrito por el Ministerio de Defensa no describe acciones concretas que denoten la implementación de la recomendación, y más allá de ser una orden dirigida de lo nacional a lo local, no se vislumbran medidas adoptadas por parte del Ejército o la Armada que efectivamente muestren un fortalecimiento de las capacidades de inteligencia. En cuanto a la Policía, el escenario no es diferente y tampoco se identifican acciones al respecto. Esto responde a la dificultad que, a nivel municipal, como lo ha constatado la Defensoría del Pueblo en distintas misiones de verificación realizadas a lo largo del departamento, presentan las estaciones y subestaciones de policía, dada la limitación de sus recursos, para desarrollar este tipo de actividades. En este sentido, se requiere del apoyo del Departamento de Policía del

Chocó y la Fiscalía General de la Nación para fortalecer el capital humano de uniformados e investigadores en el territorio, brindándoles personal capacitado en las diferentes estaciones y subestaciones para atender de forma integral a las necesidades que plantean los escenarios de riesgo identificados. Esta dificultad no es exclusiva de las tareas de inteligencia y es visible, por ejemplo, en la expresión de otro tipo de amenazas como la contaminación con MAP/MUSE en el departamento, en donde también es crucial la presencia de unidades con alta capacidad técnica.

Por otro lado, se resalta que la Policía Nacional no tiene cobertura en ninguna de las zonas advertidas. Esto se explica por la distancia geográfica que separa el ámbito físico de operaciones policiales al desarrollo de las acciones bélicas por parte del ELN o las AGC, a pesar de que la Policía tiene jurisdicción sobre la totalidad de ambos municipios. Mediante comunicación enviada a la Defensoría, el Departamento de Policía de Chocó plantea que le remitió orden escrita a las estaciones y subestaciones con jurisdicción sobre los municipios expuestos en riesgo para “Desplegar acciones de la Tabla de Acción Mínima Requerida para el Control del Territorio (TAMIR-CT), focalizadas en realizar registro a establecimientos abiertos al público (expendios de bebidas embriagantes), especialmente los fines de semana, y desarrollar el registro a hoteles, residencias e identificación de personas”.

Adicionalmente, reportan haber emitido la orden de realizar “patrullajes a pie en el perímetro urbano y en sus alrededores”. Limitarse al perímetro urbano, de acuerdo al lineamiento del Departamento de Policía del Chocó, es el reconocimiento mismo de las limitaciones por parte de la Policía para enfrentar las dinámicas de violencia que se ciernen sobre los territorios rurales más allá de las cabeceras municipales. En segunda medida, de nuevo, estos reportes presentados a la Defensoría representan órdenes verticales internas dentro del Sector Defensa, en las que el Departamento de Policía del Chocó expide directrices para ser ejecutadas por las estaciones y subestaciones, que muchas veces no cuentan con los recursos físicos y humanos para llevarlas a cabo.

Por último, para la Defensoría del Pueblo resulta preocupante que, a pese a la operación de instancias intersectoriales e interinstitucionales de coordinación para la protección y prevención (Consejos de Seguridad, CIPRAT, Comités Territoriales de Justicia Transicional y Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición) no se avance en su materialización en acciones concretas para la defensa de los derechos de las comunidades advertidas. En el plano de lo formal se cumple con lo que demanda la ley: los municipios tienen conformados los comités intersectoriales, las entidades participan y las diferentes herramientas de planeación están aprobadas (Planes de desarrollo y Planes de Acción Territorial). No obstante, en cuanto a la operatividad de estos escenarios no se observan resultados en materia de coordinación para la prevención de sucesivas violaciones a los DDHH ni tampoco garantizando la no repetición de los hechos victimizantes. Estas instancias e instrumentos deben dar el paso de lo formal a lo sustantivo, de lo dispuesto documentalmente a la ejecución práctica, y así asegurar la plena vigencia de los DDHH por medio de acciones de prevención y protección integral a la población civil. Allí revisten un papel significativo los mecanismos de seguimiento y la flexibilidad de la gestión institucional para adaptarse.

En este punto es importante señalar que la realización de consejos de seguridad no puede considerarse como una actividad de disuasión del riesgo en sí misma. En estos escenarios las entidades se reúnen con el propósito concreto de generar planes específicos de seguridad a partir de la coordinación entre las diferentes instancias y entidades participantes (Decreto 2615 de 1991), haciendo énfasis en llegar a compromisos que propendan por la movilización institucional en favor de proteger a la población. La convocatoria de estos espacios, en consecuencia, no puede considerarse una finalidad en sí misma; antes bien, debe asumirse como un medio para favorecer la articulación y la gestión de las autoridades para emprender acciones concretas. Las sesiones deben estar sujetas a la coordinación de acciones conjuntas y a adquirir compromisos puntuales, con plazos establecidos en el tiempo y métodos de verificación de lo acordado, que permitan ver materializadas las gestiones de las entidades en materia de seguridad.

2.2. Acciones emprendidas para la protección de las comunidades advertidas

Como acciones de protección a la población objeto de la AT 034-19, las recomendaciones del SAT identificaron dos dimensiones del escenario de riesgo que requerían de la debida diligencia de las entidades para garantizar la protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de los habitantes de Istmina y Medio San Juan:

Primero, se ubicaba la necesidad de emprender acciones de prevención de reclutamiento, uso y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) por parte de grupos armados, haciendo énfasis en su etapa de prevención en protección (CONPES 3673).

Sumado a esto, la Alerta Temprana advirtió sobre la posible contaminación de los territorios colectivos con MAP y MUSE y exigía a las autoridades competentes contemplar la necesidad de emprender acciones en Educación en Riesgo de Minas (ERM) para reducir los riesgos de la población civil. Esta recomendación pretendía impulsar la prevención de accidentes, prácticas seguras, rutas y entidades competentes para atender posibles situaciones que afecten la integridad de la población ante este tipo de situaciones.

Acciones de prevención de reclutamiento, uso y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes

Como lo ha manifestado la Defensoría del Pueblo en otros informes de seguimiento, en el departamento del Chocó el riesgo de reclutamiento (distinto a la instrumentalización) es considerablemente mayor en zonas alejadas de las cabeceras municipales. Esa afirmación, en términos prácticos, supone que la vinculación de menores de edad por parte de grupos armados ilegales representa un riesgo más alto para los resguardos indígenas y comunidades afrocolombianas plenamente focalizados en la Alerta. Esto se hace más complejo si suma a la falta de presencia estatal en los sectores rurales, si se parte de un concepto de seguridad humana, y donde solo la Fuerza Pública o la Defensoría del Pueblo realizan presencia en el territorio.

De acuerdo a la constatación de acciones que se realizó con los entes territoriales, no se identifica una estrategia clara para la prevención de reclutamiento. La Gobernación del Chocó alude a “talleres para la prevención del reclutamiento y la Educación en Riesgo de Minas” diseñados como acción para cubrir los treinta (30) municipios del departamento, pero más allá de capacitaciones esporádicas no expone un plan sistemático para formar o apoyar a las Alcaldías y las Personerías en rutas de prevención o de atención a víctimas.

Los esfuerzos de la Gobernación, expone la Secretaría del Interior, están volcados en la creación de una red de gestión pública departamental, en la que exista un proceso colaborativo de alianza entre Secretarías de Gobierno y Personerías en todo el departamento para hacer frente a los riesgos de violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta iniciativa representa un punto inicial importante para que la Gobernación del Chocó se consolide como entidad líder que pueda dictar lineamientos de política pública en coordinación con las administraciones locales. De ser así, a futuro puede llegar a representar una estrategia importante para la implementación de la política pública de prevención de manera coordinada en el departamento. No obstante, aún es temprano para verificar su eficacia en materia de protección de derechos, y a pesar de que se pueda valorar la iniciativa, las amenazas y vulnerabilidades a las que está expuesta la población siguen sin tener una respuesta oportuna del ente departamental.

Por su lado, las administraciones locales tampoco reportaron acciones en cuanto a la recomendación de prevención de reclutamiento. El escenario de riesgo identificado en la Alerta Temprana exponía la necesidad de acción preventiva dentro del componente de prevención en protección, por lo que la recomendación buscaba accionar una respuesta inmediata para identificar casos de riesgo y generar las extracciones o procesos de restablecimiento de derechos a los que hubiera lugar en el marco de la inminencia. En este sentido, tanto la Alcaldía de Medio San Juan como la Alcaldía de Istmina, no reportan tener conformados los Equipos de Acción Inmediata de prevención de reclutamiento. Más allá de eso, sus medidas para prevenir este hecho victimizante se limitan al establecimiento de la ruta de atención dentro del Plan de Contingencia (que a fecha de este informe están en proceso de aprobación, como veremos más adelante), pero no denotan el diseño de medidas excepcionales para dar frente al riesgo o para dar cumplimiento a su responsabilidad como ente territorial.

Las únicas acciones para prevenir la vinculación de menores a grupos armados ilegales, en el marco de la AT 034-19, parecen provenir del ICBF, y se enmarcan dentro del componente de prevención temprana del CONPES 3673, aspecto que pasa por alto el carácter de inminencia que describe la Alerta. El ICBF expone su programa de “Generaciones étnicas con Bienestar”, al que presenta como una estrategia de desarrollo de cultura de paz y entornos protectores para promover el aprovechamiento del tiempo libre (deporte, arte, cultura, etc.) y así fomentar la prevención temprana de consumo de sustancias psicoactivas (SPA) o de riesgos de reclutamiento. Sin desestimar la importancia de este tipo de programas, los entes territoriales no implementan acciones en el marco de sus competencias para prevenir oportunamente el reclutamiento, a la vez que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en su

calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, no tiene presencia territorial y es desconocida por las Alcaldías de Medio San Juan e Istmina.

Acciones para mitigar el riesgo de contaminación de MAP/MUSE en los territorios de los municipios y Educación en Riesgo de Minas.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), a través de su dirección Descontamina Colombia, informa que, de acuerdo a su base de datos IMSMA, los municipios de Medio San Juan e Istmina se consideran como de Tipología III y Tipología II, respectivamente, de “Baja Afectación” y “Media Afectación”. Esto significa que, para Istmina, presentan accidentes por MAP/MUSE con anterioridad a 2010 y en Medio San Juan no se reportan accidentes (víctimas) pero sí eventos. Es de resaltar que las cifras utilizadas por la OACP en su base de datos no corresponden necesariamente a las reportadas por la Defensoría del Pueblo, las Fuerzas Militares y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, son frecuentes los subregistros en la información de las autoridades, sobre las zonas que, a ciencia cierta, han sido contraminados por MAP, MUSE o AEI. Este hecho se puso de manifiesto al analizar los Oficios suscritos por la Defensoría N° 20200040400687951 (instalación de MAP/MUSE por parte de ELN) y 20200040400118551 (lanzamiento de Artefacto Explosivo Improvisado -AEI- por grupo armado desconocido) emitidos por la Defensoría del Pueblo.

La persistente ocurrencia de estos eventos descritos en la Alerta Temprana exponen la necesidad de emprender acciones de prevención de eventos y prácticas seguras, al ser evidencia de la existencia de MAP/MUSE y otros artefactos explosivos en el desarrollo de las dinámicas de conflicto armado que se desarrollan en los municipios, más allá del número de víctimas o incidentes registrados en las bases de datos oficiales. Esto adquiere una importancia adicional al considerar que, de acuerdo con el Decreto 3750 de 2011, la situación de seguridad de los municipios advertidos no es óptima para emprender acciones de desminado, por lo que la recomendación formulada en la Alerta tiene un enfoque de Educación en Riesgo de Minas (ERM).

Ante dicho escenario, Descontamina Colombia informa que cuenta con una serie de herramientas para ampliar sus procesos de recolección de información, entre las que se destaca un aplicativo móvil para coordinar con Alcaldías y Gobernaciones y que estas registren los eventos de MAP/MUSE de los que tengan registro, teléfonos abiertos al público, el Formulario de Ubicación y Localización de Eventos (FULE), entre otros. A la fecha, se observa una limitada socialización de la oferta institucional de Descontamina Colombia a nivel territorial, especialmente con las nuevas administraciones municipales; para el momento de constatación de la respuesta estatal efectuada, las autoridades locales de los municipios de Medio San Juan e Istmina han referido no tienen conocimiento sobre este tipo de iniciativas.

En función de lo recomendado en la Alerta, y en el marco de Educación en Riesgo de Minas (ERM), Descontamina Colombia suscribió en julio del 2019 el Contrato 149-19 con ACADESÁN (Consejo Comunitario General del San Juan). El objeto del contrato buscaba transmitir capacidad conceptual y técnica en Acción Integral Contra Minas Antipersonal, con énfasis en ERM y ruta de atención a víctimas a las comunidades afrocolombianas representadas por esta.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Adicionalmente, el contrato pretendía divulgar ante la comunidad de los pueblos afrocolombianos del San Juan los temas de prevención en el riesgo de minas antipersonal y ruta de atención a víctimas con enfoque diferencial y de género, así como realizar un diagnóstico de la presencia y/o sospecha de MAP - AEI y/o MUSE en los territorios.

Vigente hasta el 15 de diciembre de 2019, este tipo de iniciativas, que involucran directamente a población civil con alto nivel de representación como ACADESÁN, favorecen la legitimidad de entidades estatales generalmente poco presentes en los territorios, a la vez que facilitan la territorialización de la oferta pública de prevención y protección. Sin embargo, la cobertura estatal en Acción Integral Contra Minas sigue siendo precaria, lo que requiere de aunar esfuerzos de coordinación con las autoridades locales, tanto públicas como étnico-territoriales, con el fin de implementar programas de Educación en Riesgo de Minas con las comunidades indígenas focalizadas en la Alerta Temprana.

Por otro lado, entre los propósitos del contrato 149-19, se valora favorablemente el haberse propuesto el objetivo de hacer un diagnóstico de campos minados, componente del AICMA muchas veces relegado a un segundo plano, al considerarse parte de los “Estudios no Técnicos” que no se pueden hacer por cuestiones de orden público. No obstante, el término definido del contrato (seis meses) se impone como el obstáculo mismo para la identificación de las zonas de riesgo y la multiplicación de la formación entre los líderes que reciben el ERM y las comunidades más afectadas por MAP/MUSE. Este término de seis meses resulta inconveniente, al convertir lo realizado en el marco del contrato en un esfuerzo aislado de coordinación nación-territorio que al día de hoy las nuevas administraciones locales no conocen plenamente dada su falta de continuidad.

La Alcaldía de Medio San Juan reporta no conocer lo realizado en esta materia por las administraciones anteriores y presenta como acción en cuanto a AICMA la mención del hecho victimizante como riesgo presente en el municipio dentro del Plan de Desarrollo y el Plan de Acción Territorial, con el fin de poder ser priorizados nuevamente por Descontamina Colombia en Educación en Riesgo de Minas. Por su lado, la Alcaldía de Istmina sí reporta conocer la formación en ERM de la que fueron beneficiarios los líderes comunitarios y funcionarios públicos en el 2019, pero al día de hoy sigue buscando generar nuevos lazos de coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con el fin de reanudar la Educación en Riesgo de Minas y poder multiplicar el conocimiento hacia las comunidades focalizadas en la Alerta Temprana.

Finalmente, se tiene conocimiento sobre la instalación de MAP/MUSE en las zonas rurales advertidas en la ATI, conforme se refirió en el primer acápite del presente Informe. En este sentido, resulta fundamental que las entidades competentes en la mitigación de las distintas dimensiones del escenario de riesgo advertido, en este caso preciso Descontamina Colombia, hagan un despliegue de su oferta institucional que sea oportuno, continuo en el tiempo y que logre la mayor cobertura territorial a partir de la coordinación con las entidades territoriales y las autoridades étnicas. Se requiere de misiones de verificación por parte de las distintas instituciones (UNP, CIPRUNNA, Descontamina Colombia) para identificar las necesidades y casos que requieran de mayor atención en las poblaciones focalizadas en los documentos de

advertencia de la Defensoría, y así emprender las acciones que bajo sus competencias sean las necesarias para enfrentar los riesgos descritos.

2.3. Acciones de atención a la población identificada en riesgo

En primera instancia, para la atención de las poblaciones identificadas en el escenario de riesgo de inminencia, las entidades reportan sus acciones relacionadas a la activación o actualización de los planes de contingencia municipal y departamental. Luego, como acciones de atención a la población focalizada en la ATI, las entidades presentan su movilización en el marco de la recomendación sobre entrega de Ayuda Humanitaria Inmediata.

Es importante anotar que estas entregas no hacen parte de alguna estrategia integral de atención a comunidades focalizadas en riesgo a fin de atenuar los riesgos identificados o proveer garantías de no repetición. Esto no es responsabilidad de las entidades que lideran los componentes de atención a víctimas, pues estas desempeñan su labor conforme las competencias que les son atribuidas por la Política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas ante los escenarios de emergencia; sin embargo, el hecho de que la gestión institucional se concentre especialmente en este aspecto evidencia la necesidad de que, coordinadamente, las autoridades nacionales y territoriales gestionen el riesgo en clave de prevención antes que reactiva ante emergencias humanitarias que hubieran podido ser evitadas.

Acciones relacionadas a la activación o actualización de los planes de contingencia municipal y departamental

A fecha del presente Informe de Seguimiento, los planes de contingencia de los municipios de Medio San Juan e Istmina están a la espera de su aprobación, luego del proceso de actualización llevado a cabo por las Alcaldías entrantes. Esto, en materia de prevención urgente, requiere de atención prioritaria si se consideran concretados varios de los riesgos descritos en la Alerta Temprana para las comunidades focalizadas. La población focalizada en la ATI, al día de hoy, se encuentra en estado latente de amenaza, lidiando entre restricciones de movilidad (ahora más estrictas en el marco de la emergencia sanitaria) y la posibilidad de enfrentamientos armados con interposición de la población civil.

El Oficio emitido por la Defensoría del Pueblo el 24 de julio del presente año, con radicado 20200040401836801, advierte sobre hostigamientos del ELN sobre la Armada Nacional en jurisdicción de territorios colectivos afrocolombianos y muy cerca del Resguardo Indígena de Puerto Olave. Como ya la Defensoría ha referido en varios de los documentos de advertencia e Informes de seguimiento para Alertas Tempranas del Chocó, la presencia de los grupos armados ilegales, dentro de los territorios colectivos, genera una ruptura en el desarrollo de las actividades productivas de los habitantes de los resguardos y los consejos comunitarios.

Las comunidades ven interrumpida su libertad de movilidad para la pesca, la caza y las labores agrícolas, y al mismo tiempo se les impide la salida hacia la cabecera municipal para el comercio, la entrada y salida de productos (violación a Ley 21 de 1991 y Convenio 169 de la



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A

OIT). Bajo este escenario es que toma importancia la actualización, aprobación y destinación efectiva de recursos para los planes de contingencia. Al no estar actualizado, el plan no cuenta con protocolos de implementación, rutas definidas para los hechos victimizantes, y, más crítico aún, no tiene recursos para su ejecución.

La Unidad para las Víctimas (UARIV), dentro de sus funciones de asistencia técnica para la actualización de los planes, que de acuerdo al Decreto 4800 de 2011 debe realizar anualmente (sesiones virtuales el 23 y 24 de mayo 2020), señala que tanto la Alcaldía de Istmina como la de Medio San Juan activaron con objeto de la Alerta sus respectivos planes de contingencia, pero que fueron varios los obstáculos presupuestales para dar atención a la gravedad de las emergencias humanitarias. Las nuevas administraciones aseguran haber recibido el apoyo constante del Ministerio del Interior y de la UARIV para el desarrollo de esta y otras herramientas de planeación, como el Plan de Desarrollo y el Plan de Acción Territorial, todo en clave de colaboración institucional armónica, teniendo por objetivo que cada una de las herramientas fuera complementaria de las otras y tuviera las puertas abiertas para que se desarrollaran los procesos futuros de atención a emergencias de acuerdo a los principios de subsidiariedad y complementariedad.

Para mediados de julio de 2020, la Alcaldía de Medio San Juan reporta tener ya aprobado el Plan de Desarrollo y la de Istmina afirma estar ad portas de su aprobación. Ambas administraciones comentan que sus Planes de Acción Territorial están siendo diseñados con atribuciones presupuestales suficientes, dentro de la posibilidad fiscal de un municipio de categoría seis, para incluir las herramientas de prevención. La UARIV soporta estas afirmaciones, pero es clara al afirmar que, frente a hechos victimizantes de carácter masivo, las atenciones desborden la capacidad institucional local y deberán ser subsumidas por subsidiariedad.

La situación, sin embargo, no es la misma en el caso de la Gobernación. La deuda de Plan de Contingencia de la administración pasada, que se hizo extensiva durante todo el año 2019 sin un plan formulado, está buscando ser subsanada por una Gobernación entrante que reconoce sus limitaciones presupuestales y los vacíos aún existentes para su formulación. Explica que, más allá de los recursos que se le puedan proveer el plan requiere un mejoramiento en términos de rutas, acceso y la definición de quiénes son los intervinientes. Aún no tienen fecha para presentar el Plan de Contingencia para su aprobación. Incluso, se señala que las proyecciones de necesidad que ha desarrollado la Gobernación indican que, al menos para este año, al provenir de la asignación presupuestal del año pasado, no existen los recursos suficientes para dar frente a las emergencias que puedan presentarse en el departamento (solo este año ya se emitieron cinco Alertas Tempranas para el Chocó).

Para subsanar este vacío fiscal, la Gobernación asegura estar tocando insistentemente puertas de la cooperación internacional. Esta solución, aun cuando es importante, será limitada hasta tanto no conlleve sucesivas apropiaciones presupuestales dirigidas a acciones de prevención en este departamento. El actual calendario fiscal supone una oportunidad valiosa para que, de cara a la vigencia 2021, se realicen acciones dirigidas a robustecer las asignaciones presupuestales para estas materias.

Entregas de Ayuda Humanitaria Inmediata y Misiones de Verificación

Como acciones de atención en medio de la emergencia, en el marco de la prevención urgente, la Defensoría recomienda una serie de acciones para atenuar la gravedad de los efectos de la materialización de los escenarios de riesgo descritos. Estas acciones son de carácter reactivo, de respuesta dentro de la inmediatez, y tienen una pretensión más paliativa que de prevención. Estas acciones, a cargo, en primera instancia, de las administraciones municipales, luego de la administración departamental y en última medida de la Unidad para la Víctimas, se basan principalmente en la entrega de Ayudas Humanitarias Inmediatas.

Lo primero que hay que reconocer en este sentido es que la Gobernación no desempeña un rol visible en estas entregas, por lo que sus acciones de asistencia humanitaria suelen ser limitadas. Al respecto, el ente departamental se limita a reportar la entrega en junio de 2020 de 237 filtros para que algunas comunidades indígenas del municipio de Istmina tengan acceso al agua potable. Estas entregas, por lo demás financiadas por USAID y OIM, representan la totalidad de lo expuesto por la Gobernación en esta materia, aspecto que ratifican las Alcaldías y la UARIV, al desconocer qué otros apoyos proporcionan dentro de sus gestiones la administración departamental.

Las Alcaldías, por su lado, muestran iniciativa de atención, pero aluden a la existencia de limitaciones presupuestales. A pesar de que esto resulta en medida comprensible por su respectiva categorización municipal, no deja de denotar cierta falta de coordinación y empalme entre las administraciones salientes y las entrantes, al no anticiparse conjuntamente, como lo dice textualmente la recomendación de la Defensoría, a las limitaciones de recursos que puedan presentarse, especialmente teniendo en cuenta que la emisión de la Alerta Temprana fue en 2019 y que algunos de los riesgos identificados se están consumando en 2020.

Por este motivo, respecto a entregas de Ayuda Humanitaria Inmediata, resulta ser la UARIV la principal aportante, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sobre todo cuando los hechos victimizantes que se presentan son de carácter masivo. En el marco de la Alerta Temprana 034-19, la Unidad para las Víctimas reporta las siguientes entregas:

- Medio San Juan (Noanamá, Unión Wounaan, Fugiadó, Puerto Murillo, La Loma, Macedonia y la Lerma): 545 familias, 2071 personas, 545 kits de alimentos, aseo y balones de fútbol, básquet y voleibol. 27 de septiembre de 2019, el apoyo de la alcaldía fue transporte fluvial.
- Istmina (Negría y Doidó): 127 familias, 473 personas, 127 kits de alimentos, aseo y balones de fútbol, básquet y voleibol. 27 de septiembre de 2019, el apoyo de la alcaldía fue transporte fluvial.

Se valora positivamente de la gestión de la Unidad para las Víctimas el haber acogido el principio de focalización, a partir del contenido de la ATI a fin de determinar cuáles son los territorios y los grupos poblacionales con el riesgo más elevado. Adicionalmente, la UARIV

también presenta sus entregas de Ayuda Humanitaria de Emergencia para las víctimas del conflicto armado con anterioridad incluidas en el Registro Único de Víctimas:

- Istmina: 1180 hogares, 2246 giros para un total de 1'423 millones 614.174 pesos
- Medio San Juan: 755 hogares, 1487 giros para un total de 944 millones 824'000 pesos

Este apoyo subsidiario constituye un elemento fundamental para hacer frente a las emergencias en el corto plazo, de acuerdo a un enfoque de atención en medio de las urgencias. Sin embargo, por un lado, la cantidad y la periodicidad de las entregas no resultan suficientes si el objetivo es el respeto de los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad, y, por el otro, no son acciones que pretenden atacar las causas estructurales de las violencias y el conflicto, en el sentido que más que hacer prevención, se dedican a apagar incendios.

De acuerdo a esta premisa, la primera acción de las entidades para combatir esos pilares sistémicos del conflicto debe ser el reconocimiento de las realidades propias de las poblaciones y territorios focalizados, para luego así extender la oferta pública de prevención y protección hacia los lugares con los riesgos más elevados. En este sentido, la Defensoría recomendó a las entidades concernidas en esta Alerta Temprana hacer una visita directa de los territorios en riesgo, con el fin de hacer las verificaciones pertinentes para activar los mecanismos de protección de su competencia dentro de lo establecido en la ley.

En el marco de esta recomendación, se presentan tres (3) misiones humanitarias de verificación y atención. 1) del 13 al 14 de agosto de 2019 2) 28 al 30 de agosto de 2019 y 3) 23 al 27 de septiembre de 2019. Las misiones se realizaron en coordinación con el SENA, el Consejo Noruego, el ICBF, la diócesis de Istmina, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales, las Alcaldías, entre otros. Entre los servicios expuestos se alude a novedades de registro, solicitudes de ayudas humanitarias, orientaciones presenciales a población víctima en sus trámites pendientes, socialización de oferta SENA, jornadas de desparasitación para menores de 5 años, talleres de salud mental, autocuidado, toma de declaraciones, encuestas Sisbén, inscripciones familias en acción, valoraciones en salud y crecimiento.

Es importante destacar la importancia de este tipo de acciones de verificación y territorialización de la oferta estatal, entendiendo la responsabilidad de prevención de violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario como enmarcada dentro del concepto de seguridad humana en un Estado Social de Derecho. Sin embargo, vale la pena hacer tres comentarios al respecto. 1) las misiones son de carácter humanitario, por lo que se repite la atención dentro de la inmediatez y no se valora la necesidad de incorporar elementos de prevención temprana 2) siguen siendo muchas las entidades que no despliegan su oferta institucional al punto de ser completamente desconocidas por las autoridades públicas y étnico-territoriales (UNP, Descontamina Colombia, CIPRUNNA, Direcciones del Ministerio del Interior) 3) las misiones de verificación se dieron en el marco de la emisión de la Alerta y perdieron su continuidad luego de que los territorios priorizados perdieran el foco de atención que les otorgaba la advertencia de la Defensoría.

3. CONCLUSIONES

Como quedó expuesto a lo largo del documento, la Defensoría del Pueblo considera que la situación de riesgo para los habitantes de Medio San Juan e Istmina **PERSISTE** por lo que considera necesaria la emisión de un nuevo documento que advierta el escenario de riesgo actual. En complemento, de acuerdo a la información aportada por las autoridades y a la constatación en terreno de las medidas adoptadas, se concluye que se presenta **BAJO CUMPLIMIENTO** de las recomendaciones por parte de las autoridades, resultado de la insuficiente gestión institucional ante la inminencia del escenario de riesgo identificado. Se denota ausencia de focalización y de oportunidad en la adopción de medidas, de coordinación institucional para atender los riesgos expuestos y de capacidad técnica para la implementación de las recomendaciones emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas.

A partir del análisis de la gestión institucional, se pueden esbozar las siguientes conclusiones:

- 1) En términos generales, existe una limitada respuesta frente al riesgo advertido en la ATI N° 034-19, que pone de presente la necesidad de que las autoridades territoriales asuman un mayor compromiso en su gestión de manera oportuna, a fin de salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad de sus poblaciones más afectadas ante las dinámicas de violencia. Sobre el particular, es menester que, desde las instituciones concernidas en la Alerta, se definan mecanismos de coordinación y oportuna respuesta, a fin de promover el respeto y garantía de los derechos de los/as ciudadanos/as, adopten las medidas de su competencia para evitar la concreción de daños a personas, grupos y comunidades, en virtud del contexto de amenaza y se garanticen mecanismos para evitar la repetición de hechos de violencia, conforme lo dispone la Política Pública de Prevención (Decreto 1581 de 2017).
- 2) En materia de disuasión de riesgo, en términos generales, algunas recomendaciones se han implementado parcialmente, aunque de forma poco focalizada, y otras no tienen avance alguno en su implementación. El aumento de acciones de registro, control y patrullaje por parte del Ejército y la Armada ha presentado avances importantes en términos de presencia militar, pero ha generado tensiones entre las autoridades étnicas y las Fuerzas Militares. No se presentan acciones de fortalecimiento de los equipos de inteligencia policial y militar y, por último, los patrullajes y operativos de registro y control que reporta la Policía se presentan por fuera de la focalización territorial.
- 3) Frente a la prevención del reclutamiento, uso y utilización de NNA por parte de grupos armados ilegales, ni las Alcaldías, ni la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (secretaría técnica de la CIPRUNNA), ni la Gobernación reportan alguna acción propia de prevención. Se presenta el programa “Generaciones étnicas con Bienestar” del ICBF, para desarrollar el componente de prevención temprana de la política pública de prevención de reclutamiento, pero esto ignora el componente de inminencia que describe la Alerta. Como medidas de prevención urgente y prevención en protección (CONPES 3673), no se presentan acciones para evitar el uso y el reclutamiento. Ejemplo de esto es que las Alcaldías no

tienen conformados los equipos de acción inmediata para la prevención de reclutamiento. Este punto, más allá de ser una evidencia de la falta de despliegue de la oferta institucional para los resguardos y consejos comunitarios, denota la ausencia de una estrategia a nivel local, impulsada por las entidades responsables, para dar frente a la amenaza del reclutamiento de NNA.

- 4) Respecto a la contaminación por MAP/MUSE en los municipios tampoco se presentan avances por parte de las nuevas administraciones municipales o la Gobernación. El subregistro de contaminación es evidente, y a pesar de encontrarse dentro de las categorías de “Baja y Media Afectación”, Descontamina Colombia asegura que la situación de seguridad de los municipios no es adecuada para emprender acciones de desminado. Frente a acciones de ERM, en el marco de la recomendación de la Defensoría, Descontamina suscribió un contrato en 2019 con el Consejo Comunitario General del San Juan (ACADESÁN) para formar y multiplicar prácticas, conocimientos y comportamientos seguros, pero al día de hoy es poco conocido por las Alcaldías que entraron en enero y es incierta su eficacia en términos de multiplicación de los conocimientos adquiridos.

Se tiene conocimiento sobre la instalación de MAP/MUSE en los territorios colectivos focalizados. En este sentido, resulta fundamental que las entidades responsables, en este caso preciso Alcaldías, Gobernación y Descontamina Colombia, desarrollen y hagan un despliegue de su oferta institucional más allá de la cabecera municipal y amplíen su cobertura de Acción Integral contra Minas hacia los territorios con los más elevados riesgos por MAP/MUSE. Máxime cuando se trata de uno de los principales riesgos identificados.

- 5) Los planes de contingencia del nivel municipal están a la espera de su aprobación, mientras que el departamental está apenas en formulación. La Unidad para las Víctimas presenta como acciones sus asistencias técnicas a los entes territoriales, a la vez asegura haberse realizado un proceso coordinado de planeación entre el Ministerio del Interior, la UARIV y las administraciones locales con el fin de incluir los instrumentos de prevención dentro de los Planes de Desarrollo y los Planes de Acción Territorial. Bajo el escenario de la Alerta Temprana de Inminencia y los eventos monitoreados con posterioridad a su emisión toma importancia la actualización, aprobación y destinación efectiva de recursos para estos instrumentos. Al no estar actualizados, los planes no cuentan con protocolos de implementación, rutas definidas para los hechos victimizantes, y, por ende, no cuentan con recursos para su ejecución.
- 6) Como acciones de atención a la población objeto de la Alerta, de acuerdo a la recomendación de la Defensoría del Pueblo, las entidades presentan sus aportes en términos de entrega de Ayuda Humanitaria Inmediata. La Gobernación presenta unas entregas de filtros de agua por fuera del marco de la inminencia, la Alcaldía expone sus limitaciones presupuestales y afirma haber prestado el servicio de transporte de las entregas hechas por subsidiariedad, y la UARIV sí presenta el número, lugar y valor monetario de las asistencias humanitarias entregadas.

Este apoyo subsidiario constituye un elemento fundamental para dar frente a las emergencias en el corto plazo, de acuerdo a un enfoque de atención en medio de las urgencias. Sin embargo, por un lado, la cantidad y la periodicidad de las entregas no resultan suficientes si el objetivo es el respeto de los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad, y, por el otro, no son acciones que pretendan atacar las causas estructurales de las violencias y el conflicto, en el sentido que más que hacer prevención, se dedican a atender las contingencias propias de la continua concreción de los riesgos advertidos en la ATI.

4. RECOMENDACIONES

Con base en lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta la responsabilidad del Ministerio del Interior de articular a las entidades nacionales y autoridades territoriales de manera rápida, oportuna y con la debida diligencia, se le exhorta para que realice las actuaciones pertinentes que permitan el goce efectivo de derechos de las comunidades en riesgo identificadas en el documento de advertencia, haciendo énfasis en los Resguardos Indígenas y comunidades afrocolombianas focalizadas por la AT 034-19, y, en caso de que se falte a ellas, se promuevan los procesos disciplinarios y penales a que haya lugar en coordinación con la Procuraduría General de la Nación.

Así mismo, en virtud de lo consagrado en el Decreto 2124 de 2017 se insta a las instituciones concernidas en el presente informe a la adopción de medidas integrales efectivas para superar, disuadir, alejar o mitigar el riesgo y garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos de la población civil. En ese sentido se reiteran las recomendaciones emitidas en la Alerta Temprana 034-19, haciendo énfasis en las siguientes:

- 1) A la **Procuraduría Regional de Chocó**, para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, y teniendo en cuenta que la presente valoración de la Defensoría del Pueblo expone que **el riesgo persiste y hay un bajo cumplimiento de las recomendaciones**, realice seguimiento a las acciones implementadas por los entes competentes para conjurar los riesgos advertidos en la Alerta Temprana 034-19, de tal manera que se determine la viabilidad de iniciar o acelerar procesos disciplinarios en los casos que amerite.
- 2) A las **Personerías Municipales de Istmina y Medio San Juan** para que, en uso de sus facultades como Ministerio Público, realicen el respectivo acompañamiento a las personas y comunidades objeto del accionar de los grupos armados ilegales, impulsando la garantía de los derechos de las familias de las comunidades negras e indígenas y hagan el respectivo seguimiento del cumplimiento de las responsabilidades de las entidades requeridas en la Alerta Temprana 034-19 y en el presente informe de seguimiento.

Se insta a las Personerías, de igual manera, a remitir al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo informes mensuales sobre las gestiones efectuadas.

- 3) Al Ministerio de Defensa, Fuerza de Tarea Conjunta Titán, para que, al implementar operativos de registro y control en las zonas rurales de la parte baja de los municipios de Istmina y Medio San Juan y al realizar patrullajes en los corredores fluviales y terrestres objeto de la Alerta Temprana 034-19, aseguren el pleno respeto de los principios humanitarios de precaución y proporcionalidad en el desarrollo de las acciones bélicas y la autonomía territorial de las autoridades étnicas.

Es indispensable que las acciones de la Fuerza Pública acaten la **Directiva No. 016 de 2006**, al tomar las medidas preventivas para procurar la integridad de las comunidades durante la ejecución de operaciones militares y policiales en sus territorios, de tal manera que se garantice la protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de la población civil, y en particular de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

De igual forma, se precisa, de acuerdo al **Auto 174 de 2011**, y en concordancia con los **Autos 004 y 005 de 2009**, que las acciones de la Fuerza Pública en territorios indígenas, y por transversalidad en territorios colectivos afrodescendientes, deben *"dar plena aplicación a los principios del DIH, de tal manera que al evaluar las distintas alternativas operativas y estratégicas, opte por aquella que mejores resultados implique en términos de seguridad y de protección efectiva de sus habitantes y debe contener medidas concretas para reducir los riesgos que puedan surgir como reacción a la presencia de la Fuerza Pública"*.

Para los efectos pertinentes, se agradece que toda respuesta sea remitida a la Defensoría del Pueblo al correo electrónico delegadasat@defensoria.gov.co.

Cordialmente,


CARLOS CAMARGO ASSIS
Defensor del Pueblo


Revisado para firma por: Ricardo Arias Macías - Fecha 19/10/2020