

Bogotá D.C., 29 de agosto de 2025.

Doctor
JAIME LUIS BERDUGO PÉREZ
Viceministro General 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: Informe de Seguimiento N° 017-25 a la Alerta Temprana N° 033-20 para los municipios Guapi, Timbiquí y López de Micay (Cauca).

Respetado Señor Viceministro:

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo monitorea y analiza las dinámicas del conflicto armado y de la criminalidad organizada, con el fin de identificar y advertir posibles violaciones masivas a los Derechos Humanos (DD.HH.), así como infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En consecuencia, emite documentos de advertencia, conocidos como Alertas Tempranas, que describen y analizan escenarios de riesgo, e incluyen recomendaciones dirigidas a entidades del Estado.

Las recomendaciones tienen el propósito de: por un lado, promover transformaciones en materia de prevención, protección y no repetición; y, por otro lado, producir efectos inmediatos como la disuasión, mitigación o superación del riesgo

Luego de la emisión de la Alerta, el SAT presenta un informe de seguimiento que comunica la evolución del riesgo advertido y analiza el efecto de las medidas adoptadas para su mitigación.

En este marco, se presenta el siguiente informe de seguimiento correspondiente a la Alerta Temprana (AT) N.º 033-20 para la subregión del Pacífico Caucaño, compuesta por Guapi, Timbiquí y López de Micay

El informe fue elaborado a partir de las labores de monitoreo y verificación realizadas por la Defensoría del Pueblo. En este se muestra que el **escenario de riesgo tiende a agravarse** y que, en materia de respuesta institucional, hubo un **cumplimiento bajo** por parte de las autoridades concernidas en las recomendaciones formuladas. Para la Defensoría del Pueblo, la situación humanitaria en la zona advertida se considera **crítica** al momento de emisión del presente informe.

El informe se estructura en tres secciones. La primera presenta un balance de la evolución del contexto de amenaza desde la emisión de la Alerta Temprana. La segunda describe la

metodología empleada para el análisis de la respuesta institucional y, posteriormente, presenta el resultado de la valoración de las gestiones institucionales reportadas. La tercera expone las principales conclusiones del seguimiento.

1. EVOLUCIÓN DEL RIESGO

1.1. Contextualización de la Alerta Temprana:

El 28 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana N.º 033-20, debido a la grave situación de riesgo para la población civil de la subregión Pacífico Caucaño, conformada por los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. La advertencia focalizó tanto sus zonas urbanas como rurales, incluyendo sus consejos comunitarios y resguardos¹.

En su momento, el riesgo identificado provino del accionar y confrontación entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y disidencias de las extintas FARC-EP, particularmente de quienes, para entonces, se hacían llamar ‘Columna Móvil Jaime Martínez’, ‘Frente 30 Rafael Aguilera’ y ‘Columna Móvil Carlos Patiño’.

Las confrontaciones tenían como objetivo controlar las rutas terrestres, principalmente terciarias, y las vías fluviales. Como consecuencia de las disputas, las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitaban esos corredores tuvieron afectaciones en autonomía territorial, formas de vida y costumbres, además de su estructura organizativa, cultural y social.

Como parte del escenario de riesgo, la AT también analizó distintas vulnerabilidades institucionales y sociales, aprovechadas por los grupos armados para el alcance de sus intereses. Entre las primeras se identificaba una presencia débil del Estado en los territorios colectivos y un desarrollo limitado en el ámbito rural. Ambos aspectos, al mismo tiempo, favorecían el arraigo de economías ilegales como opción de sostenimiento para las familias de los territorios en riesgo, entre ellas el narcotráfico y la minería ilegal de oro.

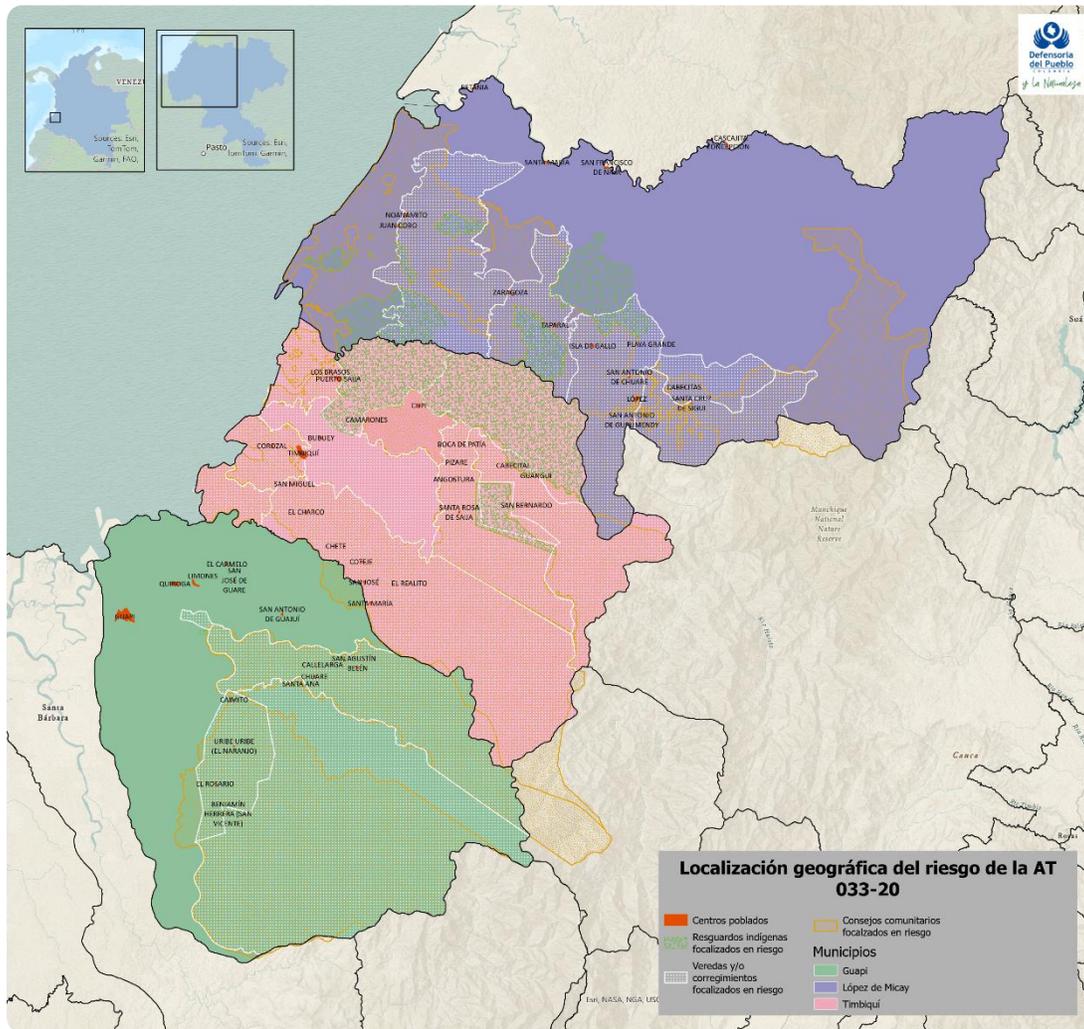
Entre las vulnerabilidades sociales, por su parte, se tuvieron en cuenta las precarias condiciones de vida y la fragmentación comunitaria de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Los grupos armados, en varios casos, apelaron a la pobreza estructural de la población para “justificar” su presencia en los territorios y también como estrategia para involucrar a la comunidad en actividades bélicas y economías ilícitas.

1 Los territorios colectivos focalizados fueron: San Miguel de Infi, Consejo Comunitario El Cuerval, San Isidro de Infi, Boca de Patía, Chacón, Guanqui, Puerto Saija, Sigüí, Incuandé, Consejo Menor Partidero, Consejo Menor San Antonio; Resguardos indígenas, Playita San Francisco, Almorzadero, San Isidro y La Nueva Unión, La Iguana Infi, Río Guangüi, Calle Santa Rosa Río Saija y los Consejos Comunitarios, San José Parte Alta del Río Micay, El Cuerval, Alto Guapi, Negros Unidos, Río Napi, Renacer Negro, Manglares Del Río Micay.

En términos de capacidades, finalmente, se identificaba la fortaleza organizativa de las comunidades étnicas al interior de sus consejos comunitarios y resguardo. Sin embargo, se advertía que la incidencia creciente de los grupos armados en la cotidianidad de la población mermaba su capacidad de resistencia a las violencias.

1.2. Evolución del riesgo:

Luego de la emisión de la AT N.º 033-20, se ha intensificado la disputa entre grupos armados ilegales, a la vez que se han fortalecido y han establecido alianzas entre varios de ellos. En las zonas que fueron focalizadas en la Alerta:



Los Frentes Jaime Martínez y 30 Rafael Aguilera del Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas (BOCJA) del Nuevo Estado Mayor Central (EMC) son los actores armados dominantes en los tres municipios. En López de Micay, el Frente Jaime Martínez tiene un accionar permanente; por su parte, en Timbiquí y Guapi, ese accionar lo ostenta el Frente 30 Rafael Aguilera.

Asimismo, se ha registrado una avanzada progresiva del ELN en los tres municipios de la costa caucana y una presencia intermitente de la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB) en algunas zonas de Timbiquí. Al respecto, llama la atención que el ELN y la CNEB operan en alianza para disputarle el territorio al BOCJA en esta subregión, como sucede en río Naya.

Estas pugnas han ocasionado afectaciones humanitarias para las comunidades étnicas, que han quedado en medio de ellas, como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo en varias oportunidades. Particularmente, los efectos humanitarios se desprenden de la comisión de amenazas y otros métodos para generar terror en la población civil; enfrentamientos² en medio de lugares que habita o transitan las comunidades afrocolombianas e indígenas³; desplazamientos forzados⁴; confinamientos recurrentes de las comunidades étnicas; reclutamiento forzado uso y utilización de menores de edad⁵; violencia sexual y basada en género⁶; atentados contra la vida⁷ e integridad personal⁸; accidentes e incidentes ocasionados por la contaminación del territorio por armas.

Asimismo, se han identificado mecanismos de control social y gobernanza armada ilegal que han significado una regulación profunda de la vida cotidiana de las comunidades étnicas que habitan el territorio. Estas gobernanzas han impactado el gobierno propio y la capacidad organizativa de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, lo que ha deteriorado significativamente su resiliencia y resistencia a los controles de los grupos disidentes y del ELN.

Junto a esas prácticas, se han observado también impactos medioambientales. Los ríos de los tres municipios se encuentran afectados, en mayor o menor grado, por la

² Defensoría del Pueblo, Oficio Nro. 20210040402232581 del 29 de junio de 2021.

³ Defensoría del Pueblo, Oficio Nro. 20200040402201531- del 25-08-2020

⁴ Defensoría del Pueblo, Oficio Nro. 20210040402232581 del 29 de junio de 2021.

⁵ Esta conducta, de acuerdo con varias fuentes institucionales consultadas, parece haber aumentado en el periodo 2020-2024 en los tres municipios (aunque no se tiene un registro estadístico).

⁶ En septiembre de 2024 se conoció, por ejemplo, la ocurrencia de un ataque armado indiscriminado en un establecimiento en el que se realizan actividades sexuales pagas y en el que departían miembros de un grupo armado ilegal. El ataque acabó con la vida de varias mujeres que, según distintas versiones, ejercían este tipo de actividades en el lugar. Para la Defensoría, el hecho de que el grupo involucrado en el ataque no desistiera del mismo, dada la alta posibilidad de afectar a mujeres que, se presume, ejercían actividades sexuales pagas, puede denotar un prejuicio basado en género, donde no se consideraba la gravedad que revestía un ataque de esta magnitud y donde las bajas civiles (mujeres) serían excesivas en comparación con la ventaja militar concreta y directa esperada.

⁷ Defensoría del Pueblo, Oficio Nro. 20210040400670331 del 02 de marzo de 2021.

⁸ Defensoría del Pueblo, Oficio Nro. 20200040402996941 del 06 de noviembre de 2020.

contaminación con mercurio. Se destaca la afectación de ríos como El Micay, Siguí y Chuárez en López de Micay; Timbiquí, Saija y Guguey en Timbiquí y Guapi y San Francisco y Napi en Guapi, por la actividad minera ilegal de los grupos ilegales fuente de amenaza.

Muchas familias se han visto obligadas a participar, de manera directa o indirecta, en estas actividades con el fin de obtener un sustento mínimo que les permita mejorar sus condiciones de vida, ante la carencia de servicios públicos esenciales como acueducto, alcantarillado, electrificación y conectividad. A pesar de ser considerados derechos básicos, muchos hogares rurales aún no cuentan con estos servicios, debido a la frágil presencia del Estado con bienes y servicios en estos territorios.

La complejidad de los repertorios y sus efectos humanitarios está siendo analizada en profundidad en el marco de una nueva Alerta Temprana, que será enviada oportunamente a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

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

La Alerta Temprana formuló 52 recomendaciones, de las cuales 34 recibieron algún tipo de respuesta por parte de las entidades concernidas. A continuación, se presentan las entidades que le respondieron por escrito a la Defensoría del Pueblo y la fecha en que remitieron sus comunicaciones:

| Entidad | Fecha de envío de respuesta |
|--|--|
| Ministerio del Interior - CIPRAT | OFI2020-27700-SSC-3110 del 18 de agosto de 2020. |
| Ministerio de Defensa Nacional | oficio S-2020-088888-DECAU del 01 de diciembre de 2020. |
| Ejército Nacional. | oficio 2020513011516083, del 16 de diciembre de 2020 y Radicado 2021513002680381 del 30 de diciembre de 2021. |
| Policía Nacional | GS-2020-088888-DECAU del 01 de diciembre de 2020/ GS-2021-072886-DECAU del 30 de agosto de 202 / GS-2020-083307-DECAU - del 11 de noviembre de 2020 / GS-2022-066430-DECAU de fecha 05 de agosto de 2022. |
| Infantería de Marina - Armada Nacional | oficio No. 20214343560110761 del 24 de marzo de 2021. |
| Gobernación del Cauca | oficio 1700-2997-2020 del 21 de Diciembre de 2020 / Secretaria de la Mujer oficio S.M:RADICADO 28052021-0179 de fecha 28 de mayo de 2021 / Secretaria de la Mujer oficio S.M: 0543 de fecha 28 de diciembre de 202 / comunicación secretaria |

| | |
|---|--|
| | de Educación 4.9-2020-433 de fecha 28 de octubre del 2020 / comunicación I.E.2020-232 Popayán, 21 de octubre de 2020. |
| Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, como secretaria técnica de la CIPRUNNA | OFI20-00265463 del 23 de diciembre de 2020. |
| Ministerio del Interior - Dirección de DD.HH. | EXT_S20-00067518-PQRSD-067397-PQR del 21 de diciembre de 2020. |
| Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer | OFI20-00265463 del 23 de diciembre de 2020. |
| Ministerio de Salud | Radicado No: 202116100004051 del 04-01-2021. |
| Ministerio de Educación Nacional | comunicación 2020-EE-155702 del 05 de agosto de 2020. |
| Al Ministerio de Minas y Energía | Oficio Rad:2-2020-014106 del 14 de agosto de 2020. |
| Fiscalía General de Nación | 20420-0670 - 09 de noviembre de 2020 / Radicado No. 20217720013711 de fecha 04/03/2021. |
| Unidad Nacional de Protección | Mediante comunicación No. 202031019571531 del 19 de agosto de 2020. |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar | Radicado No: 20204030000000821 del 05 de agosto de 2020 / Radicado No: 202040300000015811 - 27 de noviembre de 2020 / Radicado No: 202120000000043151 de fecha 16 de marzo de 2021 / radicado No:202040300000019831 del 19 de diciembre de 2020. |
| Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas | No. 202031019571531 del 19 de agosto de 2020 /No 202031019571321 del 19 de agosto de 202 / UARIV 202172011213301 del 04 de mayo del 2021 / Radicado No.: 202072033154601 Fecha: 7/12/2020. |

La respuesta documental recibida fue clasificada y organizada según las siguientes categorías temáticas: disuasión del contexto de amenaza con enfoque de seguridad humana y de protección a las comunidades; prevención y protección; atención humanitaria Integral; acciones de política pública para la superación de vulnerabilidades y factores de desprotección; acceso a la justicia; fortalecimiento de capacidades sociales para la autoprotección y gestiones del Ministerio Público.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo realizó distintas visitas de seguimiento al escenario de riesgo y de constatación de la respuesta estatal.

Los resultados de ambas fases, respuesta documental y visitas de seguimiento, sirvieron como base para el análisis de la respuesta estatal que se presenta a continuación para cada categoría temática. **En este capítulo se mostrarán solo los resultados generales y más importantes**, pues su detalle se incorporará en las variables de capacidad y vulnerabilidad institucional de la nueva Alerta Temprana que está en proceso de elaboración.

a. Coordinación y articulación

En esta categoría se formularon cuatro recomendaciones⁹, orientadas a liderar la articulación y coordinación interinstitucional de la respuesta rápida para la reacción ante los riesgos identificados.

Al respecto, la información allegada al SAT, desde la emisión de la AT 033 de 2020, no permitió establecer si la articulación institucional se mantuvo a lo largo del tiempo. Tampoco se informaron de manera clara los compromisos adquiridos por las instituciones en el marco de las sesiones de seguimiento de la CIPRAT, lo que dificultó la identificación de avances y dificultades en las siguientes sesiones de seguimiento.

De acuerdo con la gestión observada, era fundamental que la coordinación y articulación institucional, en situaciones de falta de respuesta, hubieran adoptado y puesto en práctica acciones para fortalecer el desempeño institucional y asegurar respuestas rápidas y oportunas, de acuerdo con su mandato. Sin embargo, no se detectó que esto ocurriera. Las sesiones de la CIPRAT no fueron suficientes para definir estrategias interinstitucionales que guiaran respuestas integrales ante el escenario de riesgo.

Tampoco se pudo identificar cómo cada entidad responsable compelida en las recomendaciones asumió liderazgo en cumplir con sus mandatos de respuesta rápida. La alineación de los planes de acción a corto y mediano plazo con otros instrumentos de planificación fue un punto de inicio, y seguirá siendo una tarea pendiente que se evaluará durante la elaboración de la nueva Alerta.

b. Disuasión del contexto de amenaza con enfoque de seguridad humana y de protección a las comunidades

Para esta categoría se formularon seis recomendaciones¹⁰ dirigidas al Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional, y alcaldías municipales. Estas estaban orientadas a dar aplicación a los principios de distinción, precaución, proporcionalidad y necesidad militar en las operaciones militares; a desplegar dispositivos

⁹ Recomendaciones 1 y 22 a la secretaría técnica de la CIPRAT - 16.1 A las Alcaldías de López de Micay, Santa Barbara de Timbiquí y Guapi y una General a todas las autoridades concernidas

¹⁰ Recomendaciones 2 - 2.1 - 2.2 - 2.3 - 2.4 - 16.2 y 16.6.

de seguridad para salvaguardar a los grupos poblacionales focalizados y reforzar los dispositivos de protección en zonas estratégicas de la subregión.

La Defensoría del Pueblo revisó los informes enviados por las entidades y encontró que proporcionaron resultados generales sin responder a cada recomendación, lo que dificultó acceder a información suficiente para el análisis en el marco de esta categoría. Pese a esto, se reconoció el esfuerzo de las Fuerzas para atender las recomendaciones de la Alerta Temprana.

Desde allí se reportó la creación del Comando Especial de Policía del Pacífico Sur y la articulación con la Fuerza de Tarea Hércules, mediante la ejecución de operaciones coordinadas. Sin embargo, la falta de mayores esfuerzos presupuestales limitó las actuaciones misionales.

Sin embargo, después de las visitas en territorio, en algunos casos se detectó una limitada coordinación entre las fuerzas militares. Por ejemplo, el Ejército y la Armada Nacional especialmente en las zonas fronterizas de su jurisdicción, para desplegar operaciones ofensivas en los ríos. Además, no se pudo constatar en los reportes una articulación con las autoridades étnicas, en cumplimiento de la Directiva 016 de 2006. Estas acciones eran necesarias para contener el fortalecimiento del BOCJA y el avance del ELN y la CNEB.

Respecto a la respuesta de la alcaldía de López de Micay, esta fue valorada favorablemente por su impulso a medidas de seguridad, aunque su impacto fue limitado por restricciones presupuestarias y la dificultad de acceder a zonas rurales controladas por grupos armados ilegales. Cabe destacar que esta fue la única administración municipal que reportó gestiones relacionadas con este componente.

c. Prevención y Protección

En materia de prevención y protección, la Defensoría del Pueblo formuló 23 recomendaciones¹¹, para entidades territoriales como la Gobernación del Cauca, las tres administraciones municipales, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

Estas recomendaciones promovían la difusión de las estrategias y rutas de prevención y protección, el diseño e implementación de medidas para prevenir riesgos y atender a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual y el fortalecimiento de la capacidad institucional de anticipar los factores de riesgo advertidos en la Alerta Temprana. De las recomendaciones formuladas, cinco no contaron con respuesta¹².

¹¹ Recomendaciones 2.1 - 12.2 - 12.3 - 7.1 - 7.3 - 7.4 - 7.5 - 7.6 - 8.1 - 8.2 - 10.1 - 10.2 - 10.3 - 10.14 - 10.5 - 10.6 - 11.1 - 11.3 - 11.4 - 15.5 - 16.4 - 16.5 y 17

¹² Recomendaciones No. 10.4 - 10.5 - 16.4 - 16.5 y 17

Frente a la difusión de estrategias para prevenir y proteger ante los riesgos identificados, con enfoque étnico y de género, las recomendaciones se dirigieron a la Dirección de DD.HH. del Ministerio del Interior y a la UNP.

A la Dirección de DD.HH. se le solicitó que asesorara a las entidades locales en la búsqueda de un mecanismo de financiación para implementar estrategias de prevención y protección colectiva a favor de los grupos en riesgo. Sin embargo, esa dependencia no reportó acciones concretas ni informó sobre la ejecución de instrumentos o acciones de prevención y respuesta rápida para mitigar los riesgos. En cambio, mencionó descriptivamente algunos de sus deberes, según lo establecido en el Decreto 1581 de 2017, para indicar que no era competente con la recomendación. Además, no se conoce si el Ministerio asesoró a las entidades locales en la identificación de fuentes de financiamiento para las acciones preventivas. Generalmente, los protocolos de los instrumentos de prevención y protección carecen de fuentes de recursos claras para su ejecución, por lo que ese tipo de orientación resultaba esencial para garantizar la implementación de sus medidas.

A la UNP, por su parte, se le recomendó socializar su oferta de protección individual y colectiva con los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en riesgo, y la formulación de una estrategia específica de protección, también colectiva e individual, a favor de firmantes de paz de los tres municipios. No obstante, la UNP no remitió respuesta a la Defensoría del Pueblo, a pesar de diversos hechos que se materializaron para ambos grupos sociales en la subregión, de acuerdo con lo señalado en el primer capítulo.

En cuanto al diseño e implementación de medidas para prevenir riesgos y atender a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, el ICBF, la Secretaría de Salud del Cauca y las Comisarías de Familia no señalaron en sus reportes rutas de prevención o atención específicas ante casos de violencia sexual u otras violencias basadas en género. Tomando en cuenta que estas violencias han persistido después de la emisión de la Alerta, como se indicó en el capítulo de evolución del riesgo, se esperaba que la gestión estatal se hubiera adaptado de alguna manera a la consumación de estos hechos para prevenir su repetición.

Finalmente, en la categoría de prevención y protección también se incluyó la asistencia técnica del nivel nacional a los gobiernos locales para fortalecer sus capacidades de prevención y anticipación a los riesgos. De acuerdo con lo informado por el Ministerio del Interior, como responsable de lo recomendado, su gestión consistió en el envío de Cajas de Herramientas sobre prevención de violaciones a los DD.HH. a los gobiernos locales; allí no se señaló si hubo un acompañamiento continuo adicional que permitiera desarrollar una capacidad instalada.

Asimismo, la Consejería Presidencial para los DD.HH., como secretaria técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de NNA (CIPRUNNA), señaló que priorizó a los tres municipios para sus intervenciones, en 2020. Sumado a esto, señaló que, en articulación con el Departamento Nacional de Planeación

(DNP) y el ICBF, adelantó acciones para incorporar el componente de prevención de la vinculación de NNA dentro de los Planes de Desarrollo, municipales y departamentales.

d. Asistencia y Acción Humanitaria Integral

En esta categoría temática se incluyeron cinco recomendaciones¹³, que vincularon a entidades como la Gobernación del Cauca, las alcaldías de los tres municipios, la Unidad para las Víctimas y el ICBF. A estas instituciones se les solicitó brindar una atención humanitaria inmediata y oportuna a favor de las víctimas, basada en el restablecimiento de los mínimos vitales y la garantía de acceso a bienes y servicios indispensables para la subsistencia.

Según la evolución del riesgo, en el Pacífico Caucaño se han registrado frecuentes crisis humanitarias ocasionadas por enfrentamientos entre grupos armados. Estas situaciones exigían, al igual que en la actualidad, ofrecer alivios humanitarios oportunos para las víctimas, en consonancia con los marcos normativos de la acción humanitaria integral y las obligaciones del DIH, además de esfuerzos coordinados entre la nación y el territorio. No obstante, los reportes de información no permiten analizar si se logró el cumplimiento del deber de atención integral que se esperaba.

En todo caso, se observaron algunos avances institucionales, ya que entidades regionales y nacionales brindaron asistencia técnica a los municipios, facilitando la creación de instancias locales por decreto y estableciendo rutas de atención humanitaria para las víctimas. En virtud del observable de coordinación, se destacó que estas rutas conllevaron espacios interinstitucionales en los que se definieron responsabilidades específicas para la atención inmediata de las emergencias en todos sus componentes, lo que ha sido importante para atender desplazamientos forzados y confinamientos.

Sin embargo, la respuesta de la Gobernación del Cauca resultó insuficiente, dado que el reporte de información no brindó detalles de su labor. En un párrafo abarcó todas las recomendaciones dirigidas a esa institución¹⁴ y el reporte tampoco guardó relación con las zonas y las comunidades focalizadas, ni con los escenarios de riesgo presentados en la Alerta Temprana.

En relación con las gestiones de las alcaldías, de acuerdo con las visitas de constatación en terreno, la Defensoría del Pueblo identificó que aún existen vacíos técnicos en algunos enlaces municipales de víctimas. Estos cargos cambian con frecuencia o desempeñan múltiples funciones dentro de las administraciones locales, lo que les dificulta activar rutas humanitarias de manera oportuna. Las dificultades se evidencian, por ejemplo, en que los trámites de apoyo complementario ante las entidades regionales o la Unidad para las Víctimas en casos de emergencia no siempre se realizan con la rapidez necesaria. Esto,

¹³ 7.2 - 11.2 - 14.1 - 14.2 y 16.3

¹⁴ Secretaría de Gobierno del Cauca, Oficio 1700-2997-2020 del 21 de Diciembre de 2020.

a su vez, limita la atención oportuna las necesidades básicas de supervivencia de las familias afectadas por emergencias como desplazamientos masivos o los confinamientos.

Aunque en la práctica las acciones concurrentes y complementarias de la nación han sido importantes para la atención humanitaria en emergencia, se necesita que fortalezcan las capacidades de las autoridades locales en este propósito. Simultáneamente es importante que esas capacidades se acompañen de esfuerzos en materia de prevención de hechos masivos causantes de crisis humanitarias y que se definan rutas para la atención humanitaria a víctimas de hechos victimizantes, como los NNA que se han desvinculado de grupos armados organizados

e. Política pública para la superación de vulnerabilidades y factores de desprotección

En la Alerta Temprana, se formularon seis recomendaciones¹⁵ para esta categoría. En ellas se vincularon las siguientes entidades: Agencia de Renovación del Territorio (ART), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerios de Educación y Salud, Gobernación del Cauca y las alcaldías de los tres municipios.

Con las recomendaciones formuladas se buscaba generar condiciones que garantizaran el acceso y permanencia en el sistema educativo de NNA en zonas rurales; también, fortalecer la implementación de planes y proyectos de desarrollo agropecuario y de iniciativa territorial para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los territorios focalizados, entre otras.

Para esta categoría temática la mayoría de las medidas reportadas guardaron relación con la población, el territorio y efectos diferenciados del riesgo que se indicaron en la Alerta Temprana. Estas medidas evidenciaron, por regla general, la disposición y asignación de recursos humanos, tecnológicos y logísticos para soportar los procesos y garantizar condiciones administrativas y misionales óptimas.

Sobre las garantías para el acceso y permanencia en el sistema educativo, el Ministerio de Educación en su comunicación citó, que:

El día 3 de noviembre de 2020 (se) convocaron representantes de la Subregión Pacífico Medio municipios de Guapi y López de Micay, en las jornadas de formación y socialización de los requerimientos y procedimientos que deben tener en cuenta los alcaldes para la postulación a zona diferencial para el transporte y tránsito y además se orientará frente a normatividad vigente en materia de transporte - Jornadas Escolares Complementarias (...)¹⁶

¹⁵ 3 - 4.1 - 4.2 - 5 - 6 y 9

¹⁶ 2020-EE-155702 del 05 de agosto de 2020

No se aclaró si con estas gestiones se logró garantizar el acceso al transporte escolar, para que NNA afrocolombianos e indígenas asistieran a sus instituciones educativas, especialmente en las zonas rurales focalizadas.

Como garantías para la permanencia educativa, también se recomendó reforzar los programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones de las plantas físicas y de la infraestructura educativa, incluido el Programa de Alimentación Escolar (PAE). La Secretaria de Educación del departamento, en comunicación sin número del 23 de octubre del 2020, informó que intervino en cinco sedes educativas de Guapi, tres de López de Micay y 11 de Timbiquí en programas para la mejora educativa. También informó la cobertura del PAE para cada uno de los tres municipios, con 3524 personas beneficiarias.

En los planes de desarrollo agropecuario recomendados, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) mencionó programas y proyectos en distintas etapas sobre esta temática, algunos en planeación y otros en ejecución, en los que se aludió a la disposición y asignación de recursos humanos, tecnológicos y logísticos para soportar los procesos y garantizar condiciones administrativas y misionales adecuadas. Cabe resaltar que ART remitió reportes periódicos al SAT sobre su gestión.

La Agencia reportó que, en Guapi, impulsó proyectos para 274 familias en Consejos Comunitarios, beneficiando a 1.370 personas. En Timbiquí apoyó a 1.642 familias en el Consejo Renacer Negro, y en López de Micay benefició a 80 familias en los Consejos La Mamuncia y Manglares del Río Micay. Sin embargo, no se conoció cuáles de estos proyectos se extendieron en vigencias posteriores o si se amplió la cobertura a otras comunidades focalizadas. También se indicó la generación de 57 iniciativas y los procesos de restauración ecológica en manglares y ecosistemas de Naidí, así como el acompañamiento técnico a 12 organizaciones de Guapi, Timbiquí y López de Micay.

En términos de coordinación, se advirtió la activación de espacios interinstitucionales para la articulación. Es el caso de los reportes de acciones entre el Ministerio de Educación y la Gobernación del Cauca, así como la ART que realizó la tercera mesa de Ordenamiento Minero, en articulación con el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería. En su marco se logró la movilización de cuatro de las cinco iniciativas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) formuladas, con otorgamiento de títulos mineros en Guapi, cuatro solicitudes y contacto establecido con tres más.

Lamentablemente, no se recibió información adicional que permitiera analizar si estas acciones se mantienen para los años siguientes, por las necesidades y para reducir las causas estructurales del riesgo. Sin embargo, el SAT valora positivamente el desarrollo de este tipo de medidas para fortalecer las capacidades económicas de las comunidades en riesgo. Su oportunidad estaría dada en la medida en que logren mantenerse en el tiempo y, progresivamente, aporten en el desescalamiento de las vulnerabilidades sociales y económicas que son instrumentalizadas o aprovechadas por los grupos ilegales para controlar a la población. De cara a la Alerta Temprana que se construye para el municipio, se analizará si estas medidas se mantuvieron y qué más se requiere para mitigar la desprotección de las comunidades en riesgo.

f. Acceso a la Justicia

En la Alerta Temprana, se formularon tres recomendaciones¹⁷ que forman parte de esta categoría. En ella se vinculó a la Fiscalía General de la Nación y al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán.

Las recomendaciones buscaban que la Fiscalía priorizara o iniciara las investigaciones correspondientes de los tipos penales relacionados con posibles infracciones al DIH con ocurrencia en los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí, así como impulsar investigaciones sobre asesinatos perpetrados contra las mujeres identificadas en la presente Alerta, y establecer si las muertes fueron por razones de género. Al Juzgado de Restitución de Tierras, por su parte, se le solicitó realizar seguimiento a las 31 numerales y/u ordenes proferidas en la sentencia 071 de 2015 a favor de la Restitución Colectiva de Tierras del Consejo Comunitario Renacer Negro ubicado en el municipio de Timbiquí.

De esas recomendaciones, la Defensoría del Pueblo recibió respuesta solamente de la Fiscalía General. Mediante tres reportes, la institución informó, en 2021, la designación de un Fiscal Itinerante Seccional, que adelanta 13 procesos investigativos, con seis órdenes de captura, una materializada, una imposición de medida de aseguramiento y 33 investigaciones¹⁸. De igual manera, la Fiscalía Séptima Especializada resaltó que se lleva la indagación por el delito de desplazamiento forzado en razón a los hechos de la Alerta Temprana 033 de 2020.

A pesar de estos avances, la valoración permitió advertir que, aunque se han realizado esfuerzos institucionales valiosos para garantizar el acceso a la denuncia de las víctimas en la costa caucana, persisten limitaciones. La designación de un fiscal itinerante de apoyo y de personal de apoyo a fiscales, según lo reportado, representa un aspecto positivo en ese sentido.

Sin embargo, de acuerdo con la constatación en terreno, se observó que la Fiscalía Seccional en López de Micay no recibía suficientes denuncias sobre hechos delictivos de su competencia. Posteriormente, en el año 2023 el municipio dejó de contar con un fiscal seccional. Una situación similar se presentó con la Policía Judicial, que opera desde Guapi. Según el monitoreo del SAT esta enfrenta limitaciones de seguridad para trasladarse a otros municipios, lo que afecta su labor y el apoyo a las fiscalías.

La Dirección Seccional de Fiscalías del Cauca asumió las investigaciones, por este motivo, y reportó avances, aunque estos fueron limitados por la falta de policía judicial especializada en los delitos más recurrentes y con presencia en los tres municipios, así como la falta física de Fiscales Especializados y garantías para los funcionarios públicos. Por esto, aunque el derecho a la denuncia existe, el rol de investigación y acusación enfrenta limitaciones por falta de capacidad técnica y de condiciones administrativas y misionales adecuadas.

¹⁷ 13.1 - 13.2 y 18

¹⁸ De las cuales dos son preacuerdo, un archivo por atipicidad de la conducta y una absolutoria, una con orden de captura y legalización de imputación. FGN. Oficio 022 del 10 de marzo de 2021.

De hecho, las realidades locales superan la capacidad de las instituciones para avanzar en los procesos investigativos. El acceso material a la justicia puede estar afectado por la gobernanza ilegal de grupos armados organizados, que asumen la resolución de conflictos comunitarios, como se mencionó en el primer apartado del informe. Como resultado, las víctimas no denuncian por miedo a represalias, y no se descarta que, como parte de esas gobernanzas y del control de los grupos armados ilegales, se estén presentando amenazas a operadores de la justicia, restricciones u otros riesgos que dificulten el ejercicio de la justicia formal en la subregión.

Por último, cabe referir que no se conocen los avances en las investigaciones de los asesinatos de las mujeres, a fin de determinar si se trataron de feminicidios. Es posible que esto responda, en parte, a las limitaciones señaladas que enfrentan los operadores de la justicia; sin embargo, la persistencia de estos hechos en la subregión sigue demandando una investigación ágil donde, incluso, se evalúe la adopción de una estrategia de asociación de casos que determine a los responsables de manera oportuna y establezca si se trata de un patrón en el accionar de los grupos que hacen presencia en el territorio.

En resumen, el análisis de esta categoría temática concluye que se adoptaron algunas medidas, en cumplimiento de los marcos normativos, y se reconoció la importancia de responder a los riesgos identificados. Para esto, se asignaron recursos humanos, y logísticos que respaldaron los procesos y aseguraron varias condiciones administrativas y misionales. Sin embargo, aún es necesario intensificar los esfuerzos para lograr un mayor impacto en las medidas, especialmente con la colaboración de las dependencias nacionales de la Fiscalía y bajo una asociación de casos que optimice los procesos de judicialización.

g. Fortalecimiento de capacidades sociales para la autoprotección

En la Alerta Temprana, se formularon tres recomendaciones que forman parte de esta categoría. En ellas se vincularon al Ministerio de Minas y Energía, Al Ministerio de Cultura, Gobernación del Cauca y las tres alcaldías.

A estas entidades se les instó a brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades comunitarias en el desarrollo minero energético, garantizar que el otorgamiento de títulos mineros surta el proceso de consulta previa con las comunidades y formular e implementar programas y proyectos que promuevan la generación de arraigo territorial desde su tradición cultural. El propósito de las acciones consistía en robustecer los factores de protección intrínsecos a las comunidades, con los cuales venían resistiendo a las violencias del conflicto armado en sus territorios y proteger la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en riesgo.

La Defensoría del Pueblo recibió respuesta del Ministerio de Minas y Energía a dos recomendaciones¹⁹. En relación con el fortalecimiento de capacidades comunitarias en el desarrollo minero energético y la garantía de la consulta previa en el otorgamiento de títulos mineros, el Ministerio reportó acciones de los años 2018 y 2019, haciendo referencia a las “Áreas de Reserva Especial” (ARE), dos declaradas y delimitadas en Timbiquí y López de Micay. De igual manera, indicó que les envió oficios a la Gobernación del departamento y a las alcaldías con el fin de lograr la coordinación y articulación interinstitucional para localizar los mineros beneficiarios de las solicitudes de formalización de minería tradicional.

También informó que realizó asistencias técnicas a la Gobernación del Cauca y a las alcaldías de Guapi y Timbiquí por medio de videoconferencia, en meses previos a la emisión de la Alerta. Indicó, asimismo, que capacitó a mineros que manifestaron la voluntad y disponibilidad de continuar con los trámites de varias solicitudes de formalización.

Según lo reportado, aunque las medidas estuvieron cerca de las recomendaciones, corresponden a años o meses anteriores a la emisión de la Alerta Temprana, y no quedó claro si se mantuvieron. Aunque las actividades se llevaron a cabo en los tres municipios, no se especificaron claramente las comunidades y zonas focalizadas. Por ello, no está claro si la información se relaciona con la población, el territorio y las características señaladas en la Alerta, lo cual era importante para fortalecer las relaciones entre el sector minero-energético, el Estado y la sociedad civil.

3. CONCLUSIONES

Tras la emisión de la Alerta Temprana, se ha evidenciado un **agravamiento del escenario de riesgo**. Por un lado, los frentes del BOCJA mantienen un mayor control territorial en el Pacífico caucano. El frente Jaime Martínez tiene una presencia significativa en López de Micay, mientras que el frente 30 Rafael Aguilera actúa de manera relevante en Timbiquí y Guapi. Por el otro, la alianza entre el ELN y la CNEB, junto con sus enfrentamientos con el BOCJA, también han provocado violaciones a los derechos humanos y al DIH. Estas confrontaciones han generado emergencias humanitarias continuas que impactan especialmente a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en la subregión.

El control ejercido por el BOCJA y el accionar del ELN y de la CNEB tienen lugar en medio de una débil presencia estatal sobre el vasto territorio de estos municipios, en especial en zonas de manglares y de salida al océano Pacífico. Esta situación facilita corredores de movilidad y la evasión de los grupos armados al accionar de la Fuerza Pública, lo que es aprovechado para su participación en actividades como el narcotráfico y la minería ilegal.

La prevalencia de las condiciones de vulnerabilidad y desprotección, que afectan a un alto porcentaje de la población en estos municipios, es otro factor que agrava el escenario de

¹⁹ oficio Rad:2-2020-014106 del 14 de agosto de 2020 y oficio Rad:2-2020-023661 del 24 de diciembre de 2020

riesgo. Persiste una escasa capacidad institucional para atender las carencias educación, acceso a la justicia, fortalecimiento comunitario y protección lo que ha favorecido que los grupos ilegales instauren controles donde se arrojan parte de las funciones que les corresponden al Estado para suplir esas carencias, pero también, para presionar a la población a vincularse a sus actividades como medio de subsistencia.

Frente a la respuesta estatal, se observó un **bajo nivel de cumplimiento** de las recomendaciones de la Alerta. Las gestiones se centraron principalmente en los componentes de Prevención y Protección, así como en las Medidas de Política Pública para superar vulnerabilidades. Sin embargo, su efecto en el escenario de riesgo fue limitado, considerando los hechos victimizantes previamente identificados. En otros casos, entidades como las alcaldías de Timbiquí, Guapi y la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, no remitieron información en el periodo de seguimiento, aun cuando sus actuaciones eran indispensables para la prevención, protección y la promoción de medidas para las garantías de seguridad de la población.

A pesar de esto, hubo instituciones que realizaron acciones destacadas, como la ART, Fiscalía y los Ministerios de Educación y Minas y Energía. Aunque en algunos casos sus intervenciones fueron anteriores a la emisión de la Alerta o no alcanzaron todos los territorios, realizaron una actuación importante con varias comunidades vulnerables a las violencias de grupos armados y economías ilícitas.

Para finalizar, **el presente Informe da por cerrado el seguimiento a la AT 033-20**, en los términos establecidos en el Decreto 2124 de 2017 por dos razones: en primer lugar, **el escenario identificado inicialmente en la Alerta Temprana se ha agravado** hay un mayor control de los grupos ilegales, una alta consumación de las conductas que se habían advertido y se han generado sucesivas crisis humanitarias. En segundo lugar, debido al **bajo nivel de cumplimiento** de las recomendaciones que evidencia que aún hay muchas acciones, adaptadas al nuevo contexto de riesgo, que el Estado debe realizar para proteger a la población y evitar la continua repetición de los hechos. Por ambas razones, **la Defensoría de Pueblo prepara la emisión de una nueva Alerta Temprana estructural para el Pacífico Caucaño.**

Esto NO significa que las entidades del Estado compelidas en la Alerta y demás competentes se desprendan de sus deberes de prevención. Aunque la Defensoría no continuará haciéndoles seguimiento a las recomendaciones de la Alerta Temprana, sí seguirá monitoreando el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales de prevención para salvaguardar a las comunidades del Pacífico Caucaño ante la constante situación de emergencia que afrontan.

Como bien lo recuerda la Política de Prevención, este deber del Estado consiste en:

(...) adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y de las normas, se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una

situación de riesgo excepcional, o se mitiguen los efectos de su materialización; se garanticen las condiciones a fin de activar la obligación de investigar; y, se diseñen e implementen mecanismos tendientes a generar garantías de no repetición

Por lo tanto, se requiere la continuidad y el fortalecimiento de las acciones por parte de las autoridades competentes en el marco de esos deberes. Su actuación al respecto será tomada en cuenta en el análisis del nuevo documento de advertencia.

Cordialmente,



NATHALIA ROMERO FIGUEROA
Defensora Delegada para la Prevención del
Riesgo de Violaciones de DD.HH. y DIH

Revisó y Aprobó: Nathalia Romero Figueroa Defensora Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH.