

SAT

Sistematización de los 15 años del
Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo



SAT

Sistematización de los 15 años del
Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo

Junio 2018
Bogotá D.C., Colombia



Defensoría del Pueblo

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón
Vicedefensor del Pueblo

Juan Manuel Quiñones Pinzón
Secretario General

Mauricio Redondo Valencia
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de
Violaciones de Derechos Humanos y DIH
Director del Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

Equipo Técnico Defensoría del Pueblo

Fernando Estrada Ramírez
Responsable Grupo de Trabajo de Informes Especiales.

Lucía García Giraldo
Consultora MSD Consulting SAS

Fernando Iriarte
Corrección de Estilo

Laura Reyes
Revisión y apoyo técnico

ISBN: 978-958-8895-68-0

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo Americano y el gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar, replicar total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

© Defensoría del Pueblo de Colombia
Carrera 9 # 16- 21
Teléfonos: 3144000- 314 7300 Ext 3402
www.defensoria.gov.co
Bogotá, D.C. - Colombia, octubre de 2017

USAID COLOMBIA

Lawrence J. Sacks
Director

Elizabeth Ramírez
Directora de la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y
Gobernabilidad

PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE USAID/COLOMBIA:

Leonardo Reales
Gerente

Kelly Brooks
Directora

Rodrigo Giovanni Rincón Álvarez
Coordinador Componente de Prevención

Marisol Manrique Morales
Experta en Comunicaciones

Popbueno! Estudio de diseño

Lorena Cala Bohórquez
Diseño y diagramación

Capítulo 1

Contexto del conflicto armado en Colombia en el cual se crea el Sistema de Alertas Tempranas

Capítulo 2

Qué es el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo

2.1 Propósito

2.2 Visión

2.3 Pilares que fundamentan su actuación

2.4 Video "Conozca el SAT"

2.5 Animación "¿Qué hace el SAT?"

Click para ir 
a los capítulos

Capítulo 3

Marco normativo nacional e internacional bajo el cual se desarrolla el Sistema de Alertas Tempranas

3.1 Marco normativo interno

3.2 Acuerdos de paz

3.3 Los sistemas de prevención

3.4 Prevención

3.5 Marco normativo internacional

Capítulo 4

Funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas

4.1 Fases de desarrollo del SAT. Evolución, estructura actual y estructura proyectada

Capítulo 5

Procesos, procedimientos y metodologías con los que el SAT desarrolla su labor, incluyendo la perspectiva de género

5.1 Labor de focalización

5.2 Labor de monitoreo

5.3 Labor de advertencia

Capítulo 6

Estadística de las advertencias del SAT por tipo. Informes coyunturales y de inminencia

6.1 Informes de riesgo de carácter coyuntural y de inminencia

6.2 Informes Especiales

Capítulo 7

Conclusiones y proyecciones

Bibliografía

Click para ir 
a los capítulos

Siglas y acrónimos

a

An

Analista Nacional

AAI

Actores Armados
Ilegales

ACCU

Autodefensas
Campesinas de
Córdoba y Urabá

ACNUR

Agencia de las
Naciones Unidas
para los
Refugiados

ACR

Agencia
Colombiana para
la Reintegración

ACR

Agencia Española
de Cooperación
Internacional para
el Desarrollo

ANH

Agencia Nacional
de Hidrocarburos

ANLA

Autoridad
Nacional de
Licencias
Ambientales

AR

Analista Regional

AUC

Autodefensas
Unidas de
Colombia

C

CADH

Convención
Americana de
Derechos
Humanos

CPEM

Consejería
Presidencial para
la Equidad de la
Mujer

CAR

Corporaciones
Autónomas
Regionales

CEARV

Comité Ejecutivo
para la Atención y
Reparación de
Víctimas

CEDAW

Convención sobre
la Eliminación de
todas las Formas
de Discriminación
contra la Mujer

CIAT

Comisión
Intersectorial de
Alertas Tempranas

CIDDHDIH

Comisión
Intersectorial de
Derechos
Humanos y DIH

CIPRUNA

Comisión
Intersectorial de
Prevención del
Reclutamiento, la
Utilización y
la Violencia Sexual
contra Niños,
Niñas y
Adolescentes

COLR

Comités
Operativos
Locales de
Restitución de
Tierras

CORTE IDH

Corte
Interamericana de
Derechos
Humanos

CPEM

Consejería
Presidencial para
la Equidad de la
Mujer

CTMP

Comisiones
Territoriales del
Ministerio Público

d

DANE

Departamento
Administrativo
Nacional de
Estadísticas

DAFP

Departamento
Administrativo de
la Función Pública

DH

Derechos
Humanos

DDR

Desarme,
Desmovilización y
Reintegración

DESCA

Derechos
Económicos,
Sociales,
Culturales y del
Ambiente

DIDH

Derecho
Internacional de
los Derechos
Humanos

DIH

Derecho
Internacional
Humanitario

DP

Defensoría del
Pueblo

DNP

Departamento
Nacional de
Planeación

DPS

Departamento
para la
Prosperidad
SocialHumanos

e

ESAP

Escuela Superior
de Administración
Pública

ELN

Ejército de
Liberación
Nacional

f

FARC- EP

Fuerzas Armadas
Revolucionarias de
Colombia-Ejército
del Pueblo

FENALPER

Federación
Nacional de
Personeros

g

GDO

Grupos
delincuenciales
Organizados

GMH

Grupo de
Memoria Histórica

GTMAA

Grupo de Trabajo
de Monitoreo de
Análisis y
Advertencia

i

ICBF

Instituto
Colombiano de
Bienestar Familiar

IE

Informes
Estructurales

IGAC

Instituto
Geográfico
Agustín Codazzi

INCODER

Instituto
Colombiano de
Desarrollo Rural

IR

Informes de
Riesgo

IRI

Informe de Riesgo
de Inminencia

m

MASC

Mecanismos
Alternativos de
Solución de
Conflictos

MAP

Minas
Antipersonal

MSD

Management
Sciences for
Development

MSI

Management
Systems
International

M19

Movimiento 19 de
abril

n

NNA

Niños, Niñas y
Adolescentes

NS

Nota de
Seguimiento

O

OACNUDH

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

OCHA

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación Humanitaria

ONU-MUJERES

Oficina de las Naciones Unidas para las Mujeres

p

PAICMA

Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal

PIDCP

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDDHH-DIH

Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos y DIH

PSI

Proyección Social e Institucional

r

RNI

Red Nacional de Información

RUV

Registro Único de Víctimas

S

SAT

Sistema de Alertas Tempranas

SENA

Servicio Nacional de Aprendizaje

SISAT

Sistema de Información del SAT

SNDDHH-DIH

Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH

SNARIV

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas

SRPA

Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

Subsistema DIHCA

Subsistema de Derecho Internacional Humanitario y Conflicto Armado

t

TIC

Tecnología, Información y Comunicaciones

U

UNP

Unidad Nacional
de Protección

UNODC

Oficina de las
Naciones Unidas
contra la Droga y
el Crimen (por su
nombre en inglés)

URT

Unidad de
Restitución de
Tierras

UARIV

Unidad para la
Atención y la
Reparación
Integral a las
Víctimas

UNIFEM

Fondo de
Desarrollo de las
Naciones Unidas
para la Mujer

USAID

La Agencia de los
Estados Unidos
para el Desarrollo
Internacional (en
inglés: United
States Agency for
International
Development)

Introducción

El presente documento se realiza en el marco de la consultoría desarrollada para el Programa de Derechos Humanos de USAID, que tiene como objetivo sistematizar la experiencia y resultados de los 15 años de funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT) con el fin de que sirva de memoria respecto del camino recorrido, la identificación de los principales aprendizajes y retos que ha debido enfrentar así como para que sirva de modelo a otros países que quieran desarrollar mecanismos institucionales de prevención en contextos de conflicto armado, violencia sociopolítica o criminalidad organizada.

Vale la pena mencionar que, luego de 15 años de funcionamiento del Sistema, su personal ha logrado un conocimiento profundo y exhaustivo de los actores del conflicto armado, sus dinámicas e intereses en los territorios y sus formas de operación, lo que le ha permitido al SAT ser asertivo en las advertencias del riesgo de violaciones de los derechos humanos que se ciernen sobre la población civil.

Por otra parte, encontramos que gran parte del capital con que cuenta el SAT es el reconocimiento y confianza por parte de las instituciones del Estado, de la sociedad civil y de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. A ello ha contribuido su pertenencia a la Defensoría del Pueblo, que tiene como misión “impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas: Promover, ejercer y divulgar los derechos humanos; proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones; fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario; atender, orientar y asesorar en el ejercicio de los derechos y; promover el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la Ley”.¹

Esta pertenencia a la Defensoría le ha dado al SAT un sentido, una identidad y un propósito relacionados con la acción humanitaria preventiva y la protección de la población civil, que va más allá de un interés estratégico u operativo.

La confianza depositada en el SAT se ha logrado a pulso, venciendo temores y resistencias de carácter político y técnico. Para ello, el SAT ha debido hacer acercamientos a las diversas instituciones que

¹ COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Resolución 1014 de 2013 (15 de julio de 2013). Por medio de la cual se adopta el plan estratégico para la vigencia 2013-2016.

En este texto se hará referencia a la manera como se surtió el proceso de desarrollo metodológico e institucionalización del SAT para lograr su sostenibilidad a largo plazo

conforman el Estado del nivel nacional y local, (Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Vicepresidencia de la República, Policía Nacional, gobernaciones, alcaldías, entre otras entidades) encargadas de orientar e implementar las acciones de respuesta a las recomendaciones que emanan del Sistema tendientes a evitar o mitigar los riesgos advertidos. Así mismo, ha tenido que trabajar de forma muy cercana y sistemática con la sociedad civil, comunidades afro, indígenas, mujeres, campesinas, iglesias, etc., para lograr documentar los riesgos que se ciernen sobre las comunidades y fortalecer sus capacidades preventivas, ante la grave situación humanitaria que ha vivido y que continúa viviendo el país.

El documento da cuenta del proceso que tuvo que recorrer el SAT para lograr su institucionalización en el seno de la Defensoría. Si bien en sus orígenes estuvo financiado en un ciento por ciento por la cooperación internacional, cuyo principal donante fue la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se surtió un proceso gradual de apropiación que incorporó a entidades tales como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y otras fuentes de cooperación internacional.

Así mismo, el Sistema ha tenido que sortear visiones metodológicas diversas en medio de la tensión de una perspectiva de seguridad con enfoque policial y militar, y una perspectiva preventiva humanitaria centrada en la garantía de derechos de la población civil. En este texto se hará referencia a la manera como se llevó a cabo el proceso de desarrollo metodológico e institucionalización del SAT para lograr su sostenibilidad a largo plazo.

De igual manera, el SAT en su desarrollo institucional y operativo incorporó de forma progresiva la perspectiva de género, de forma tal que este documento, en sus diversos apartes, da cuenta de cuáles son las obligaciones específicas del Estado que demandaron dicha incorporación y cuáles han sido los principales desarrollos metodológicos del Sistema en la materia.

Así también, el Sistema ha avanzado en una mirada del riesgo que va más allá de lo inminente y lo coyuntural hasta el análisis de los factores generadores de riesgo y los aspectos subyacentes del conflicto. De esta forma, el SAT ha hecho avances metodológicos y ha desarrollado una vasta producción de informes de carácter estructural que orientan la acción del Estado en cuanto a la adopción de medidas de prevención temprana, todo ello en el ámbito de la magistratura moral con que cuenta el Defensor del Pueblo.

Finamente, vale la pena resaltar que el SAT está viviendo un período de transición, derivado de las variaciones del contexto del conflicto armado en Colombia y de los retos de la implementación del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito por el Gobierno nacional con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC - EP).

Dicho acuerdo establece la necesidad de fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y le otorga al SAT una serie de obligaciones relacionadas con la prevención y protección de la población civil en el marco de la estrategia que debe desarrollar el Estado para el desmantelamiento de las organizaciones criminales denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Igualmente, le

atribuye obligaciones relacionadas con la alerta frente a riesgos que se ciernen sobre la población civil, incluyendo a los excombatientes de las FARC, líderes políticos de oposición, líderes sociales, funcionarios, etc., que participen en el proceso de implementación de los acuerdos. Ello incluye a la población civil ubicada en los lugares que históricamente han tenido una fuerte presencia de las FARC y que están actualmente en disputa por parte de los actores que perpetúan la violencia y permanecen en conflicto, como son el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), los denominados grupos posdesmovilización de las autodefensas o sucesoras del paramilitarismo y los disidentes del proceso de paz con las FARC.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento está conformado por ocho secciones distribuidas así:

En el primer capítulo el lector encontrará un breve resumen del contexto del conflicto armado a finales de la década de los 90 del siglo anterior y principios del milenio, el cual justifica el origen, diseño y desarrollo del Sistema de Alertas Tempranas. En el segundo apartado se explica qué es el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, su propósito, visión y sus pilares de actuación. El tercer capítulo se refiere al marco legal que regula tanto al Sistema de Alertas Tempranas como a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), así como los diversos pronunciamientos que sobre el Sistema ha hecho la Corte Constitucional en el marco de los Autos de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y las normas internacionales de las que se derivan las obligaciones generales de prevención del Estado colombiano y las particulares con perspectiva de género. La cuarta sección se refiere a la evolución de la estructura del SAT y sus diversas etapas de crecimiento hasta llegar a su funcionamiento y estructura actuales, así como también a la estructura proyectada. En la quinta parte se analiza el marco conceptual y metodológico del SAT y los procesos y procedimientos con los cuales desarrolla su labor, incluidos los desarrollos metodológicos y conceptuales que orientan el análisis de riesgo con perspectiva de género. Mientras el sexto capítulo se refiere al análisis de los informes de riesgo coyunturales y de inminencia que desarrolla el SAT, su tipología y producción histórica, el capítulo séptimo hace referencia a la producción de informes de carácter estructural. Finalmente, en la sección octava se presentan las conclusiones.

Esperamos que este documento sea de utilidad para el reconocimiento de la labor del SAT como herramienta de prevención con que cuenta el Estado colombiano, como instrumento de memoria histórica del conflicto armado del país y como modelo para otras entidades y Estados que quieran trabajar en estrategias y políticas de prevención con carácter humanitario.

Agradecemos la colaboración del equipo del SAT así como a exfuncionarios, consultores y cooperantes que hicieron parte del desarrollo histórico del Sistema y que contribuyeron de una y otra forma a crear lo que hoy conocemos como el Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

Capítulo 1

Contexto del conflicto armado en Colombia en el cual se crea el Sistema de Alertas Tempranas

El Sistema de Alertas Tempranas se creó en uno de los periodos más cruentos del conflicto armado interno en Colombia, enmarcado por la lucha entre guerrillas, paramilitares y las fuerzas regulares del Estado.

Los orígenes de las guerrillas FARC y ELN vigentes en el momento de creación del SAT² se remontan a los años 60 del siglo XX³, con un sustento principal en la lucha de las comunidades agrarias en pro de una mayor equidad, distribución de la tierra y mejores condiciones de vida para los campesinos. Ello, en el marco político del Frente Nacional, cerró todas las posibilidades de participación democrática a las opciones políticas distintas de los partidos liberal y conservador.

La guerrilla de las FARC se originó en el sur del Tolima, el Huila, la región del Sumapaz, el norte del Cauca y la serranía de La Macarena, regiones que en la década de los 50 fueron igualmente escenario de grandes luchas agrarias lideradas por autodefensas campesinas tanto liberales como comunistas.

En la década de los 70 las FARC expandieron su nicho inicial (Pato, Guayabero, Ariari) hacia el oriente, por los frentes de colonización del Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo y se desplegaron a lo largo del río Magdalena: desde el Huila y sur del Tolima hasta el Magdalena medio, especialmente Puerto Boyacá, Yondó (Antioquia) y la región de Chucurí (Santander), capitalizando el descontento frente a la jamás realizada reforma agraria y la represión de los movimientos campesinos; también crearon muy temprano un frente en Urabá, aprovechando la concentración de trabajadores del eje bananero.

A partir de la Séptima Conferencia de comandantes de las FARC, celebrada en 1982, la organización adoptó una estrategia de crecimiento basada en el desdoblamiento de los frentes existentes. Se determinó, entonces, ampliar cada frente hasta llegar a la meta de tener uno por departamento. Al tiempo que se producía la diversificación de la presencia de las FARC en el ámbito rural, esta guerrilla identificó a Bogotá como eje de su despliegue a través de la cordillera oriental.

² En la fecha de creación del SAT el M-19 ya se había desmovilizado (1990).

³ Las guerrillas de las FARC y el ELN, y anteriormente el M19, solían insistir en que sus orígenes estaban en comunidades agrarias, haciendo de ellas su mito fundacional e incluso remontándose a los antecedentes de las luchas de los años 30. Cf.: PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. Las FARC 1949-2011. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2011. p. 35.

La firma del
“Acuerdo final para
la terminación
del conflicto y la
construcción de
una paz estable y
duradera”, constituye
un nuevo punto de
inflexión en el contexto
del conflicto armado
en Colombia

A la estrategia de desdoblamiento de los frentes y la disponibilidad de recursos provenientes principalmente de la coca para financiarla, se sumó como circunstancia favorable el cese al fuego pactado durante el gobierno de Belisario Betancur en el marco del llamado acuerdo de La Uribe. El uso táctico que las FARC dieron al proceso de paz le permitió expandirse territorialmente, aumentar su pie de fuerza, diversificar sus finanzas e incrementar su poder de fuego.⁴

En los primeros años de la década de los noventa, la desmovilización del M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT hizo que las FARC predominaran frente al ELN en el escenario de la confrontación y, tras el fracaso de las negociaciones de paz en Venezuela y México, adelantadas durante la primera mitad del gobierno de César Gaviria (1990-1994), llevaron a cabo su Octava Conferencia, con el propósito de avanzar en su «plan estratégico», reagrupar sus frentes en siete bloques y comenzar a golpear a la fuerza pública. De este modo, las FARC registraron su mayor crecimiento entre 1995 y 2002. En este lapso consolidaron su presencia en el sur del país y luego, en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), utilizaron tácticamente las negociaciones del Caguán para fortalecerse y aumentar su protagonismo armado.

En una tercera etapa, la guerrilla tuvo un enorme retroceso, expresado en un repliegue como consecuencia de la acción de las Fuerzas Militares, fortalecidas y mejor preparadas gracias al proceso de modernización iniciado durante la administración de Andrés Pastrana.

Hacia finales de dicha administración, el Estado empezó a combatir a los alzados en armas en las zonas donde concentraban su mayor poderío militar y económico, así como en áreas centrales de gran importancia estratégica.

Por otra parte, la superioridad militar alcanzada por el Estado a partir de la primera administración de Álvaro Uribe Vélez representó para la guerrilla un impedimento en cuanto al cumplimiento del «plan estratégico» definido en los años ochenta. La decisión de Uribe Vélez de lograr la derrota de las FARC llevó al grupo alzado en armas a retomar los comportamientos propios de la guerra de guerrillas y a optar por el repliegue y el descenso de su operatividad a escala nacional, dando prioridad a corredores estratégicos, áreas con recursos económicos y zonas de frontera con los países vecinos.

Al aplicar el principio de economía de fuerza, la guerrilla se redujo al máximo, con zonas de influencia rurales, ante todo, y en algunos de estos escenarios, alianzas con grupos armados al servicio del narcotráfico.

A pesar de que en el primer gobierno de Juan Manuel Santos hubo un repunte de las acciones de las FARC, estas se redujeron al uso de minas antipersonal y francotiradores, lo que demuestra la pérdida de capacidad ofensiva. Esto llevó a que el 2012 fuera su punto históricamente más bajo en acciones de alto esfuerzo militar.

⁴ ECHANDIA, Camilo. Cincuenta años del conflicto colombiano [en línea]. En: Revista Zero. Agosto de 2015. Disponible en Internet: <http://zero.uexternado.edu.co/cincuenta-anos-de-cambios-en-el-conflicto-armado-colombiano-1964-2014/>

En la década de los 80 el ELN no pactó tregua con el gobierno de Betancur y se dedicó a consolidar su presencia

No cabe duda de que la negociación que el gobierno Santos emprendió con las FARC-EP, que culminó de forma exitosa con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, constituye un nuevo punto de inflexión en el contexto del conflicto armado en Colombia.

Por su parte, el ELN nació como una guerrilla influenciada por la revolución cubana, con una orientación marxista-leninista y penetrando la lucha obrera; sin embargo, sus acciones no prosperaron en las ciudades.

En cuanto a su ubicación geográfica, el ELN contó con una estructura ubicada en un eje horizontal entre Santander y Antioquia, con apoyo en la serranía de San Lucas, y un eje vertical que unía a Norte de Santander, Cesar y Arauca. Estas regiones coincidían con la geografía del petróleo y el carbón, recursos naturales de los cuales han obtenido históricamente sus principales rentas y donde históricamente han tenido más arraigo entre la población.

En la costa atlántica su acción se extendió por un corredor que une el sur de Bolívar con los Montes de María, y otro corredor con dirección a Urabá, a partir del bajo Cauca antioqueño. Hacia el sur del país el ELN creó un corredor más que pasaba por Valle, Cauca y Nariño, en el cual desplegó una presencia esporádica.

En la década de los 80 el ELN no pactó tregua con el gobierno de Betancur y se dedicó a consolidar su presencia, promover la creación de cabildos para el control de administraciones locales y desarrollar paros armados para obligar al Gobierno a negociar reivindicaciones con los campesinos.

A principios de la década de los 90 la actividad militar de esta guerrilla se sostuvo con regularidad en los departamentos de Norte de Santander, Cesar, Arauca, Casanare, Santander y Antioquia. Sin embargo, en Córdoba, Guajira y Sucre, a mediados de los 90, el ELN fue impactado por los grupos paramilitares o de autodefensa, que poco a poco consiguieron romper su retaguardia, de modo que perdió la hegemonía en una franja del territorio que abarca desde el nororiente antioqueño hasta el departamento de Norte de Santander. También la perdió en Barrancabermeja, Cúcuta y Medellín, a lo cual cabe agregar la desarticulación de las estructuras urbanas de la Costa Atlántica y el Valle del Cauca, así como de los frentes Héroes de las



Aunque al principio los grupos de autodefensa fueron financiados por narcotraficantes, luego recibieron apoyo de sectores como empresarios, mineros, esmeralderos, terratenientes, comerciantes, dirigentes políticos y miembros de la fuerza pública

Bananeras y Astolfo González, con presencia en Magdalena y Urabá, respectivamente, como consecuencia de la desmovilización de una disidencia en 1994: la Corriente de Renovación Socialista (CRS), y del combate con los grupos paramilitares.

El estancamiento militar del ELN dio paso a una mayor atención de la actividad política y a una propuesta de paz ligada a mecanismos de participación social, tal como se ha manifestado en el actual proceso de negociación con el gobierno Santos.

Por su parte, los grupos paramilitares se configuraron en la década de los 80. En 1982, el Cartel de Medellín creó el grupo Muerte a Secuestradores (MAS), que actuó como escuadrón de muerte contra los guerrilleros y como guardián de las tierras compradas por narcotraficantes, especialmente en el Magdalena Medio antioqueño y santandereano. Luego, el movimiento paramilitar se desplegó hacia regiones donde los narcos habían comprado haciendas y después hacia zonas de bonanza agrícola o minera para disputarle la riqueza a las guerrillas.

Al final de los 80 el fenómeno paramilitar se había extendido a Córdoba y Urabá, donde se formaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), cuyo núcleo fue el grupo comandado por Fidel Castaño. En el nororiente antioqueño, por su parte, se creó el movimiento Muerte a Revolucionarios del Nordeste. Otros lo hicieron en Magdalena, alrededor de la Sierra Nevada de Santa Marta, y en el sur del país en Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo.

Aunque al principio los grupos de autodefensa fueron financiados por narcotraficantes, luego recibieron apoyo de sectores como empresarios, mineros, esmeralderos, terratenientes, comerciantes, dirigentes políticos y miembros de la fuerza pública.

Fue precisamente a partir de 1997 que siete de los principales grupos de origen terrateniente se federaron bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), cuyo jefe fue Carlos Castaño Gil, las cuales expandieron su fuerza a las zonas con presencia guerrillera, en especial, zonas de cultivo de coca controladas por las FARC en Meta, Putumayo y Guaviare. En 1998 las AUC se expandieron hacia el sur de Bolívar, donde chocaron con el ELN (que tenía influencia en Barrancabermeja), al que redujeron de manera sustancial. Desde esta zona unificaron su control sobre el Magdalena Medio.

En 1999 hicieron presencia en el Catatumbo y en el sur del Valle del Cauca. En el 2000 bajaron al Cauca y enfrentaron a las FARC en la costa nariñense, lugar de cultivos y embarque de cocaína. En 2001 llegaron a Arauca, cortando los corredores que comunicaban el Magdalena Medio con el Urabá. En 2002 ya existían 22 grupos paramilitares repartidos en 128 municipios, que disputaban el dominio territorial con las guerrillas.⁵

Sin embargo, el proyecto de los paramilitares no solo era antsubversivo sino también económico y político: ocupar las tierras que dejaron abandonadas los campesinos por la extorsión y el secuestro de la guerrilla, vendidas a los paramilitares a precios irrisorios con tal

⁵ ORTIZ, Carlos Miguel. Análisis de contexto e hipótesis de riesgo. Consultoría para el ajuste metodológico e institucional de la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, UT MSD / Maximizar. Bogotá, 2016.

de salir de la zona e, igualmente, ejercer con los mandatarios locales el usufructo de las rentas y la orientación de contratos a través de testaferros en sectores como la salud, la infraestructura vial, etc. Este proyecto, además, invirtió en las campañas del 2002 al Congreso, tan exitosamente que Salvatore Mancuso dijo en un comunicado que los amigos de las autodefensas componían el 35% del nuevo parlamento.

La entonces investigadora política Claudia López, en su investigación denominada “del control territorial a la acción política”, muestra cómo las votaciones atípicamente altas en ciertos municipios eran resultado de una estrategia de dominio territorial que seguía a la comisión de masacres y asesinatos selectivos.

En noviembre de 2002, el presidente Álvaro Uribe invitó a los paramilitares a negociar. El Consejo Mayor de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), liderado por Carlos Castaño, respondió decretando una tregua permanente desde el 1° de diciembre de ese año. Así inició un proceso de paz entre el Gobierno y esta organización.

Desde enero de 2003 y durante cuatro años, representantes del Gobierno y los paramilitares llevaron a cabo diálogos en la localidad de Santa Fe de Ralito (Córdoba). El 15 de julio de ese año se firmó el llamado ‘Acuerdo de Ralito’, en el que las AUC se comprometieron a desmovilizar a todos sus miembros antes de 2005.

Como resultado se obtuvo el desarme e indulto de 31.650 hombres, tan sólo en procesos colectivos, que culminó en diciembre de 2005. Otros 3554 lo hicieron individualmente, 14.624 fueron capturados por la fuerza pública y 59 jefes acabaron reclusos en Itagüí. Sin embargo, la realidad fue que los paramilitares continuaron existiendo en las mismas regiones y con cifras parecidas a las del 2002⁶.

El proceso de negociación dejó intacto el poder de los paramilitares en su relación con los políticos, con un único propósito: expoliar los recursos públicos, para lo cual ya no se necesitaban los miles de hombres en armas que se desmovilizaron, sino unos pocos en disposición de amenazar con el uso de la violencia. Por otra parte,

⁶ PARDO, Rafael. Fin del Paramilitarismo: ¿es posible su desmonte? Ediciones B Colombia, 2007. p. 13



Se abrió paso una
tercera generación
de paramilitares
que buscó copar los
espacios dejados por
los desmovilizados y
hacerse a posiciones
estratégicas en
las viejas zonas de
conflicto y en las
grandes ciudades

el miedo a la extradición llevó a que algunos jefes importantes se salieran del negocio de la coca y que esa parte del negocio la asumieran los que se han denominado nuevos paramilitares o de tercera generación.

En mayo de 2006 salió a la luz pública un reporte del Ministerio de Defensa conocido como “Informe Bacrim” en el que reveló cómo las Bandas Criminales emergentes, denominadas de esta manera por dicha entidad, eran grupos reciclados de paramilitares con nuevos nombres y modalidad operativa.

El documento cuenta cómo se abrió paso una tercera generación de paramilitares que buscó copar los espacios dejados por los desmovilizados y hacerse a posiciones estratégicas en las viejas zonas de conflicto y en las grandes ciudades. El informe revela la existencia de 22 grupos ilegales nuevos, con 2500 hombres en armas y células expansivas, con nombres como: Los Traquetos, en el Cesar; la Organización Nueva Generación, en Nariño; Las Águilas Negras, en Antioquia; Los Machos y Los Rastrojos, en el Valle del Cauca; las Autodefensas Campesinas Unidas del Norte del Valle, en Chocó; Los Centauros, en Casanare; Los Rastrojos, en Nariño; el grupo Cordillera, en Risaralda; Las Águilas Negras, en Norte de Santander; el Bloque Central, en Cauca; Los Macheteros y Los Rastrojos, en Putumayo; la Banda Criminal emergente del Cesar y del Magdalena; el grupo Por Colombia Presente, en Meta; Los Hombres de Azul, en Tolima; La Coordinadora Colombia de Autodefensas del Guainía; el Bloque Central, en Santander; el Bloque Guaviare en Bogotá y las Águilas Negras, en Arauca.

El propósito de estos grupos ha girado en torno al control de negocios ilícitos como el narcotráfico. Para las autoridades de policía se trata de un fenómeno emergente, netamente criminal, desprovisto de toda lógica “contrainsurgente”. Sin embargo, el poder de fuego alcanzado por algunas de estas estructuras, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), sumado al control territorial y a su presencia, verificada en más de 250 municipios del país, ponen de manifiesto que se trata de un fenómeno más complejo de lo que se advierte.

Al respecto, desde el 2007 ha habido diversos pronunciamientos sobre esta situación. La Mapp-OEA advirtió en cada uno de sus informes de seguimiento al proceso de paz, cómo estas estructuras se asentaron en antiguos territorios dominados -en su momento- por las AUC, incrementando los niveles de violencia y las vulneraciones de los derechos humanos de las comunidades por cuenta de las disputas en que se han enfrascado estos nuevos grupos armados.

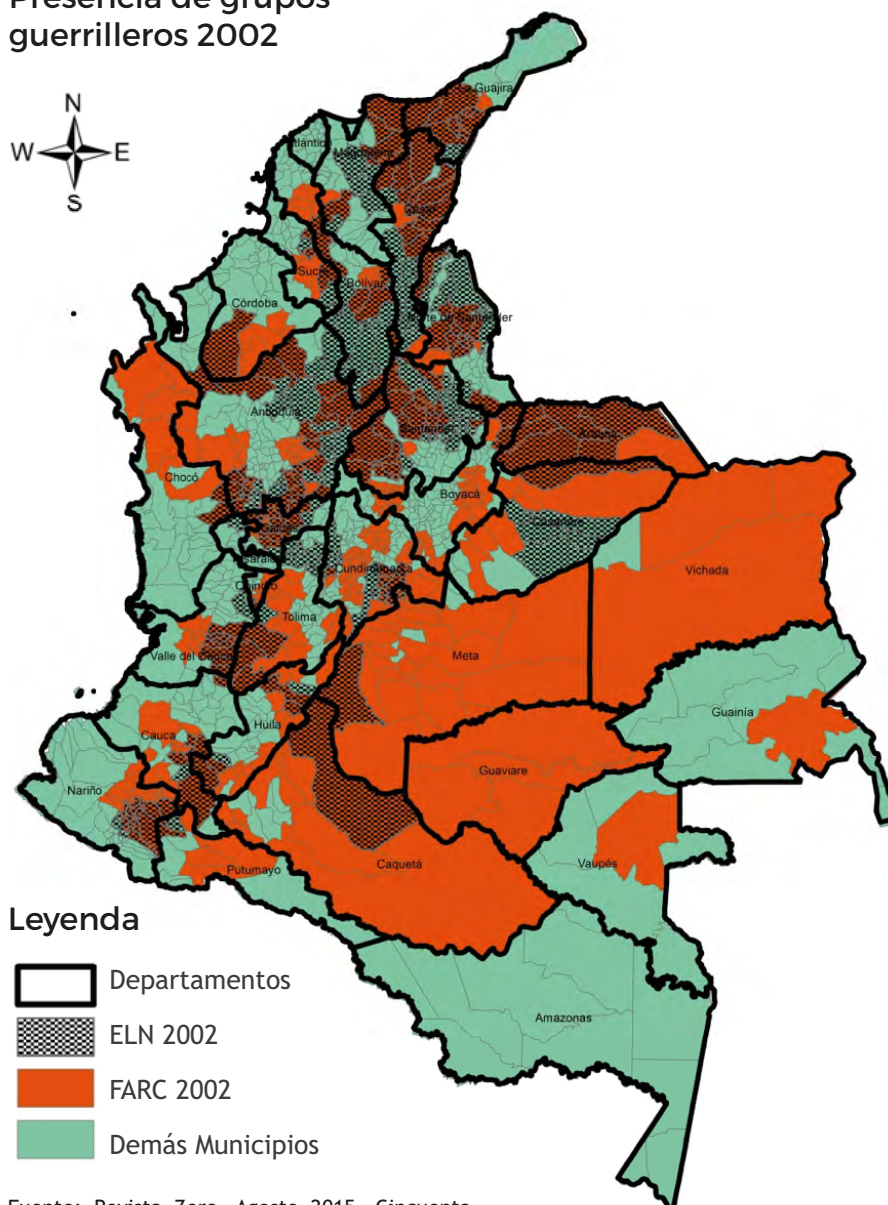
A ello se sumaron denuncias de organizaciones no gubernamentales, así como de la Defensoría del Pueblo, sobre la continuidad de prácticas de terror propias de los grupos paramilitares: desapariciones forzadas, desplazamiento de pueblos enteros y desmembramiento de cuerpos, entre otros. Fenómeno del cual preocupa la persistencia del uso de la violencia contra líderes sociales, comunitarios, campesinos e indígenas, integrantes de organizaciones de víctimas, dirigentes sindicales y de la izquierda democrática, todos ellos antiguos objetivos militares del proyecto contrainsurgente.

De ahí que, aún hoy, definir a estos nuevos grupos continúe siendo parte de un debate entre quienes advierten en ellos la tercera generación del paramilitarismo en Colombia y aquellos que sostienen que estamos frente a una amenaza criminal que arrastra los aprendizajes de más de cincuenta años de conflicto armado.

En el marco del Acuerdo de Paz suscrito con las FARC se ha incluido un capítulo específico respecto del desmonte del paramilitarismo como condición necesaria para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera.

Presencia de grupos guerrilleros 2002

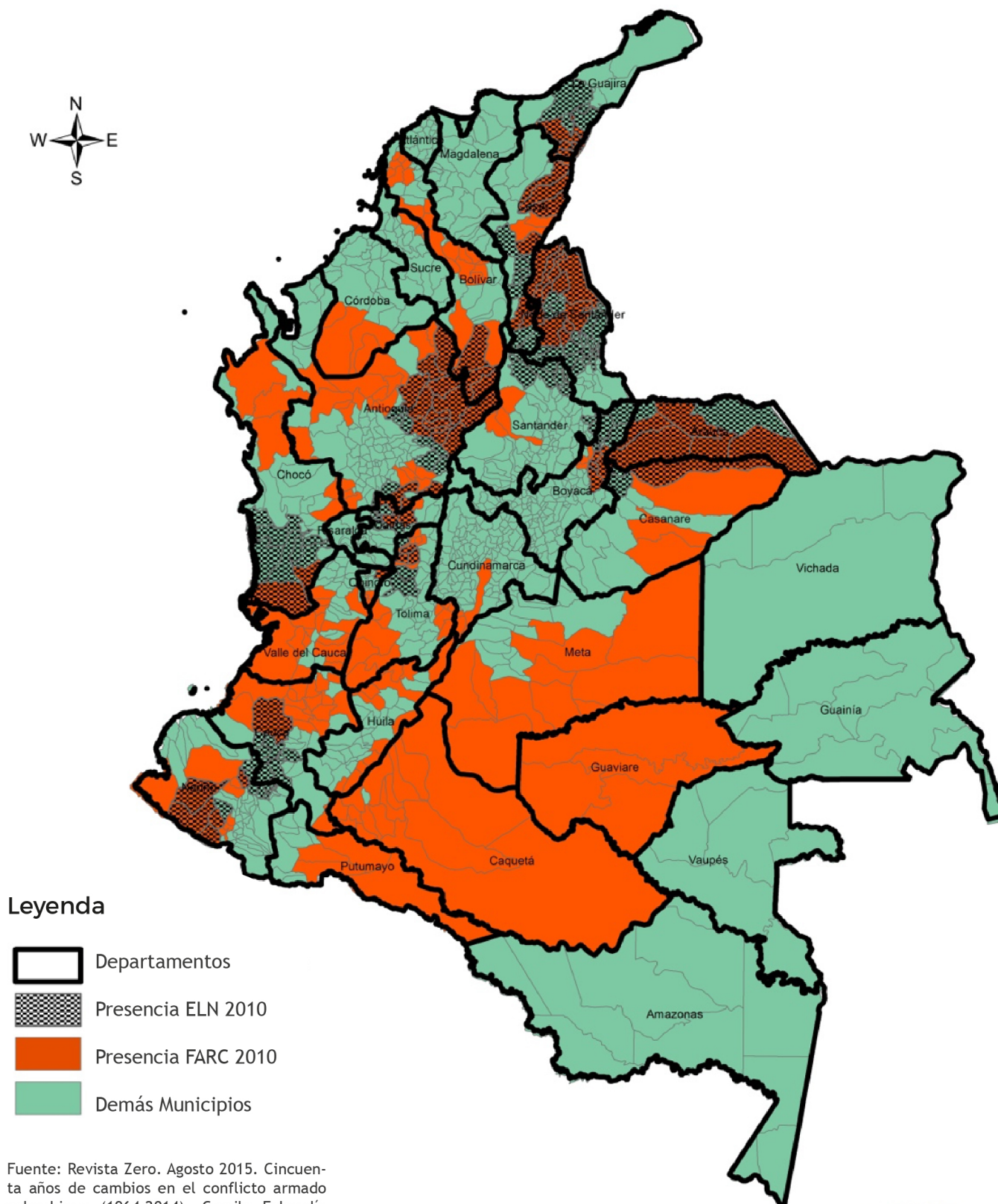
Se sumaron denuncias de organizaciones no gubernamentales, así como de la Defensoría del Pueblo, sobre la continuidad de prácticas de terror propias de los grupos paramilitares



Fuente: Revista Zero. Agosto 2015. Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). Camilo Echandía Castilla a partir de información de la Oficina de Alto Comisionado para la paz

SAT
15 años

Presencia de grupos guerrilleros 2010



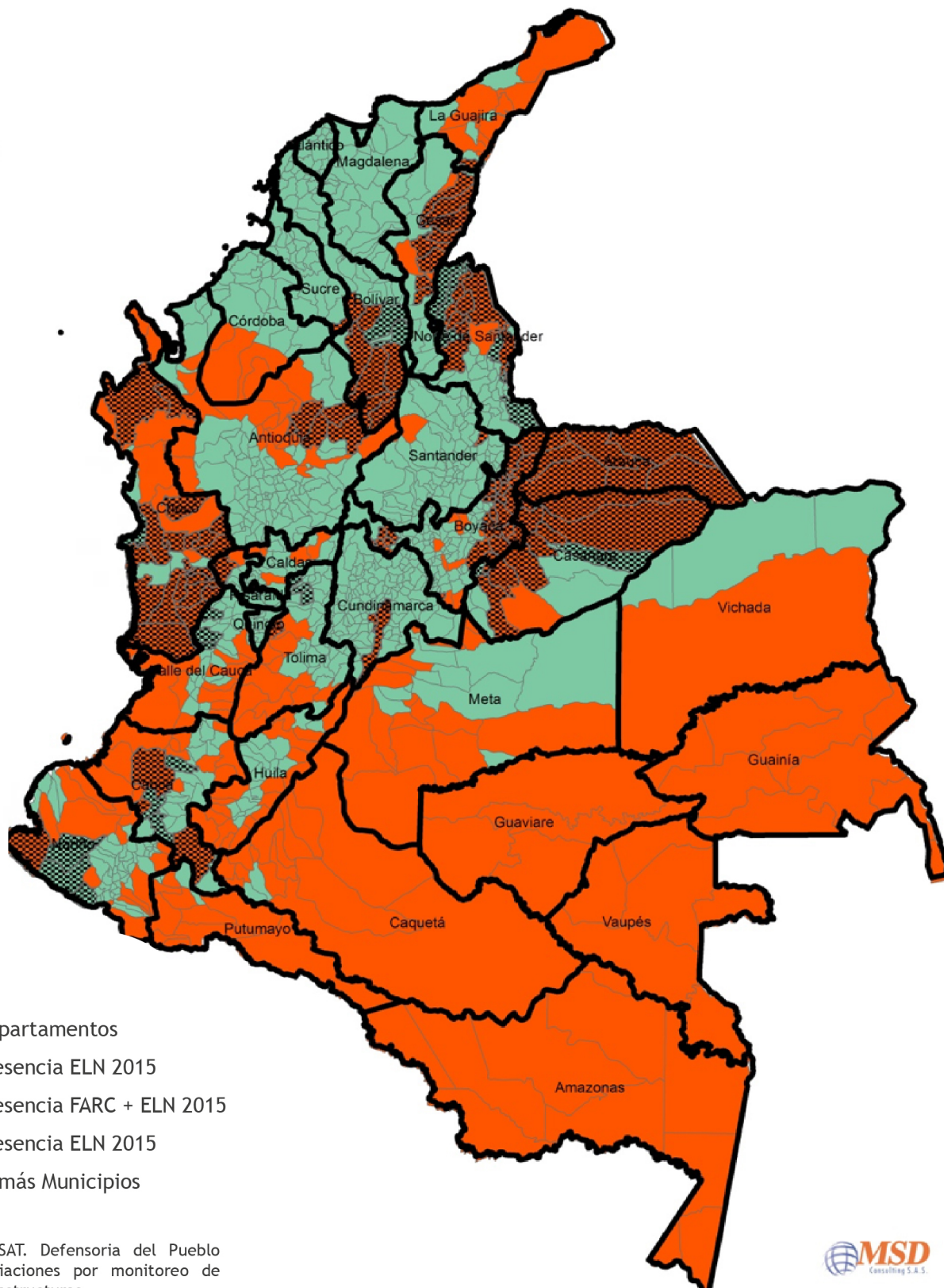
Leyenda

- Departamentos
- Presencia ELN 2010
- Presencia FARC 2010
- Demás Municipios

Fuente: Revista Zero. Agosto 2015. Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). Camilo Echandía Castilla a partir de información de la Oficina de Alto Comisionado para la paz.

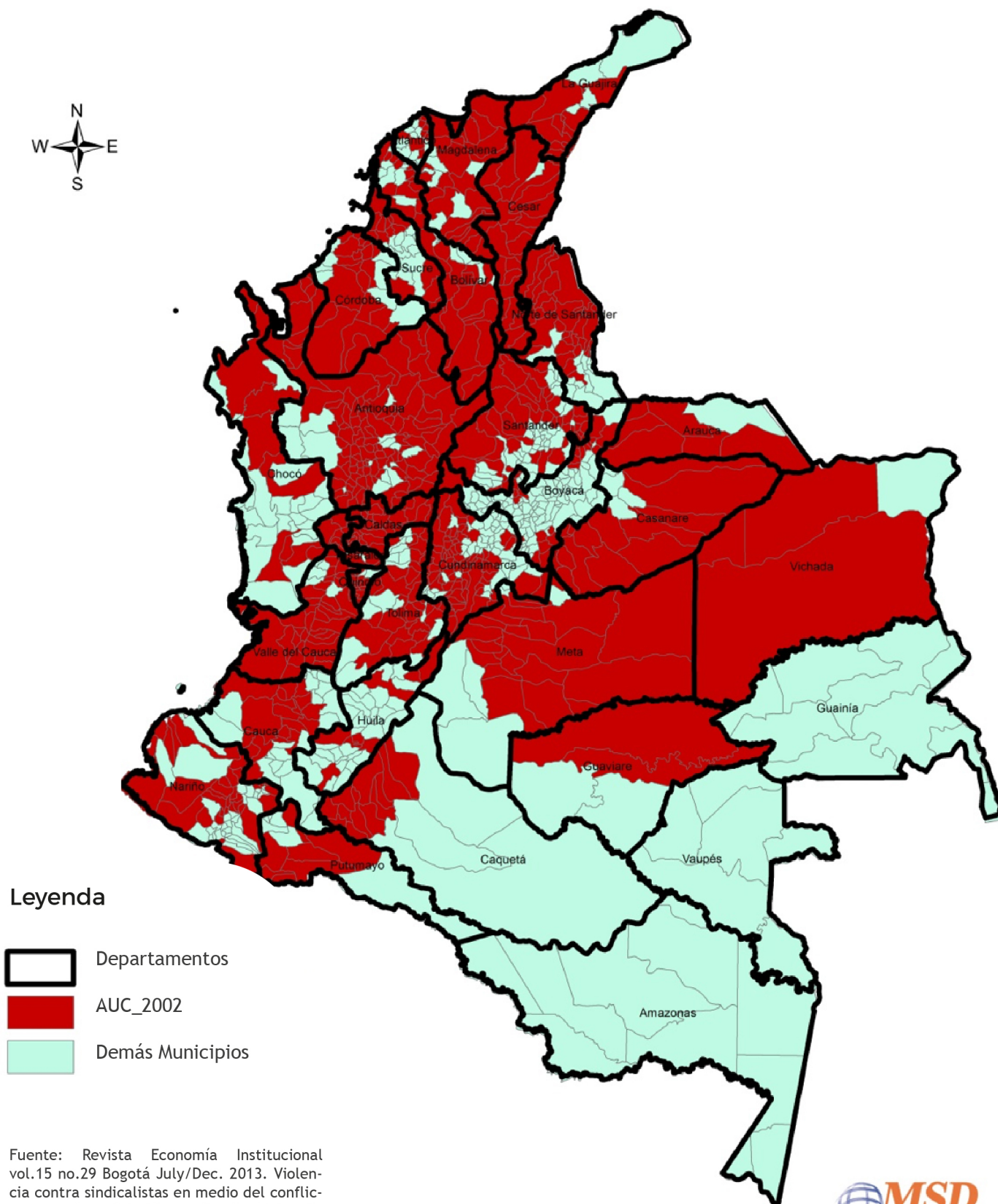
SAT
15 años

Presencia de grupos guerrilleros 2015



Nota: Fuente SAT. Defensoria del Pueblo 2015. Con variaciones por monitoreo de movilidad de estructuras. Análisis de información otras fuentes

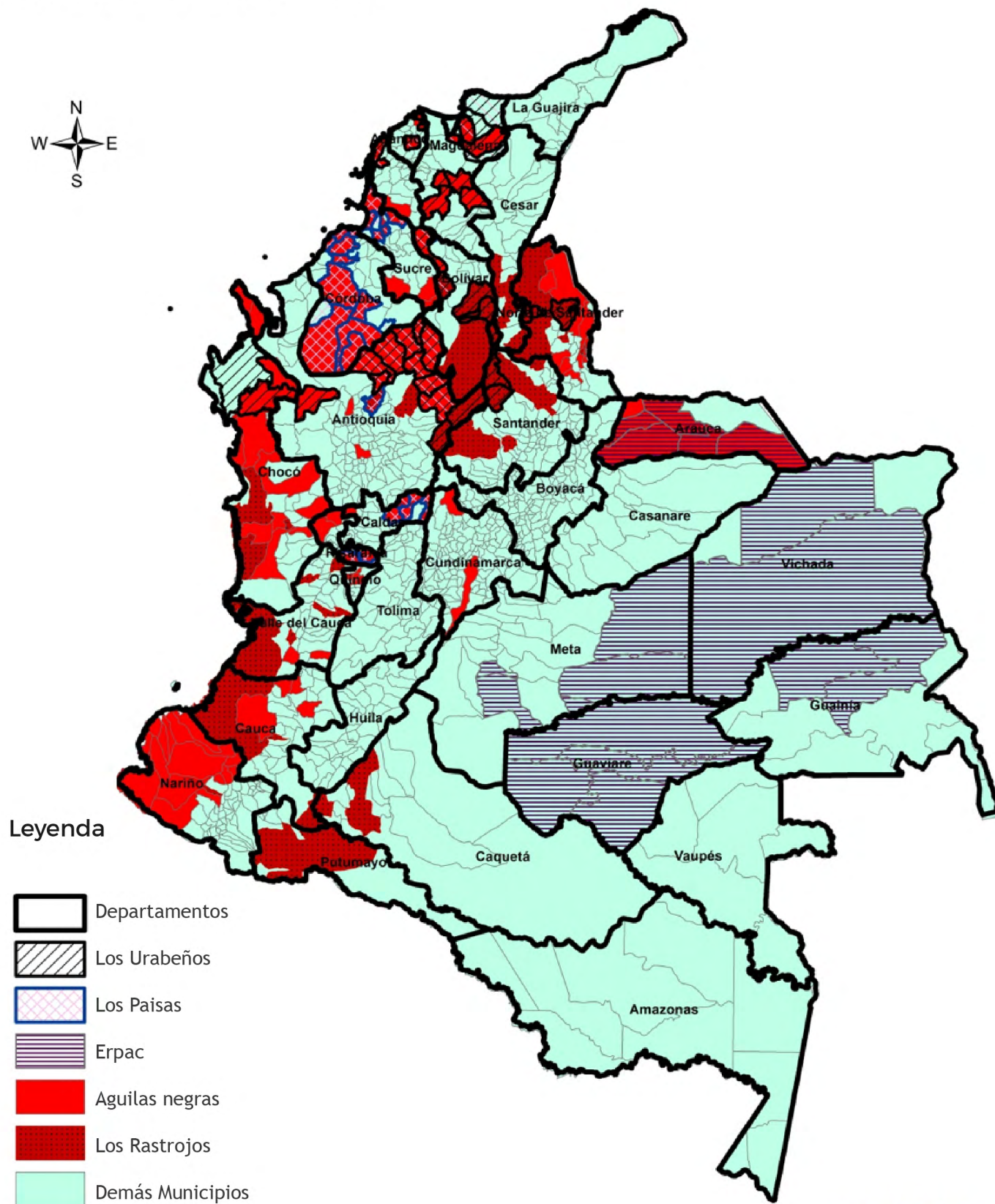
Presencia AUC - 2002



Fuente: Revista Economía Institucional vol.15 no.29 Bogotá July/Dec. 2013. Violencia contra sindicalistas en medio del conflicto armado colombiano. Camilo Echandía Castilla.

SAT
15 años

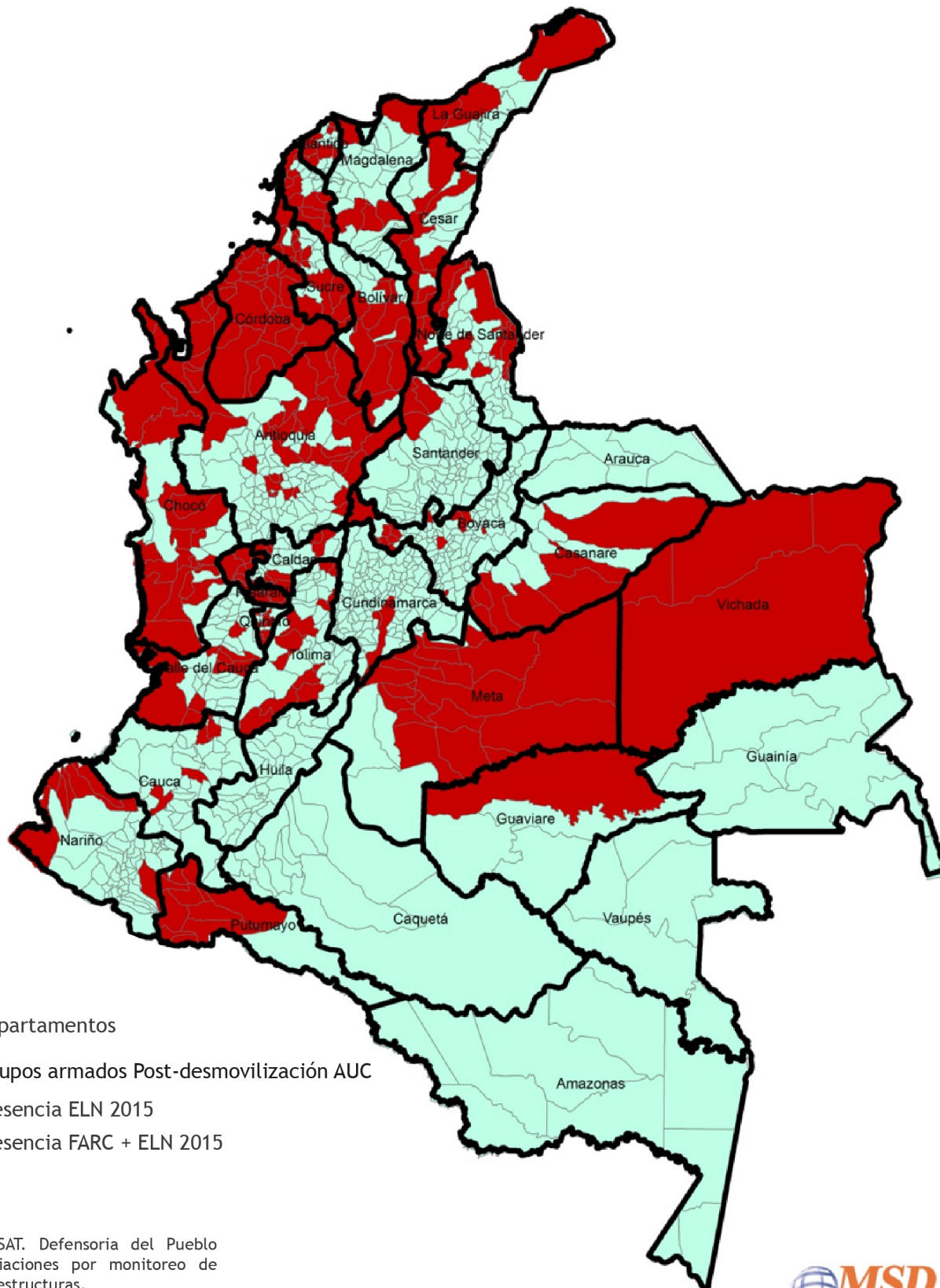
Presencia de estructuras armadas post-desmovilización AUC 2010



Fuente: SAT

SAT
15 años

Presencia de estructuras
armadas Post-Desmovilización
AUC 2015



Leyenda



Departamentos

Presencia grupos armados Post-desmovilización AUC



Presencia ELN 2015



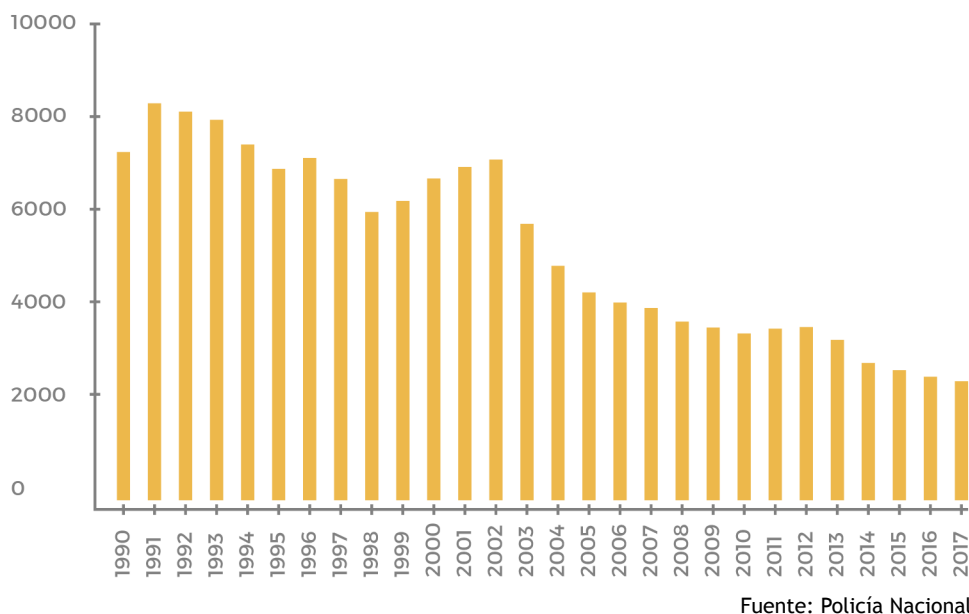
Presencia FARC + ELN 2015

Nota: Fuente SAT. Defensoría del Pueblo
2015. Con variaciones por monitoreo de
movilidad de estructuras.
Análisis de información otras fuentes

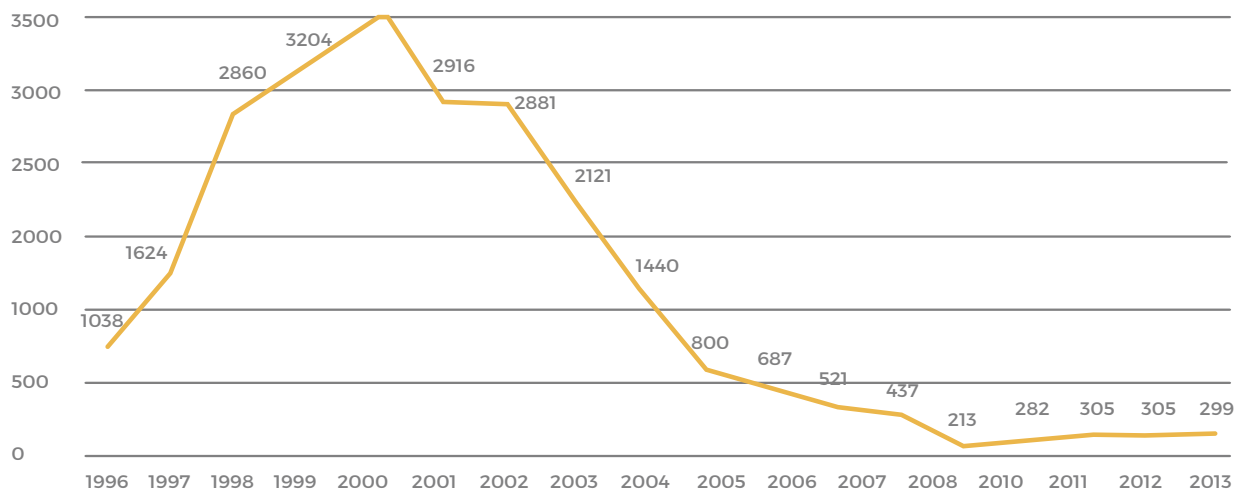
Como se puede observar a lo largo de este documento, el nacimiento del SAT coincide con el pico más alto del enfrentamiento entre las fuerzas armadas y los grupos armados ilegales por el control territorial. La población civil quedó en medio del conflicto, generando una crisis humanitaria de inmensas proporciones, sobrepasada en su momento únicamente por dos países: el Congo y Sudán⁷.

Según puede determinarse en los siguientes gráficos, en el caso de homicidios y secuestros hubo un crecimiento exponencial entre 1997 y los primeros años de la década de 2000, cometidos por todos los actores en conflicto.

Evolución de los homicidios 1990-2017



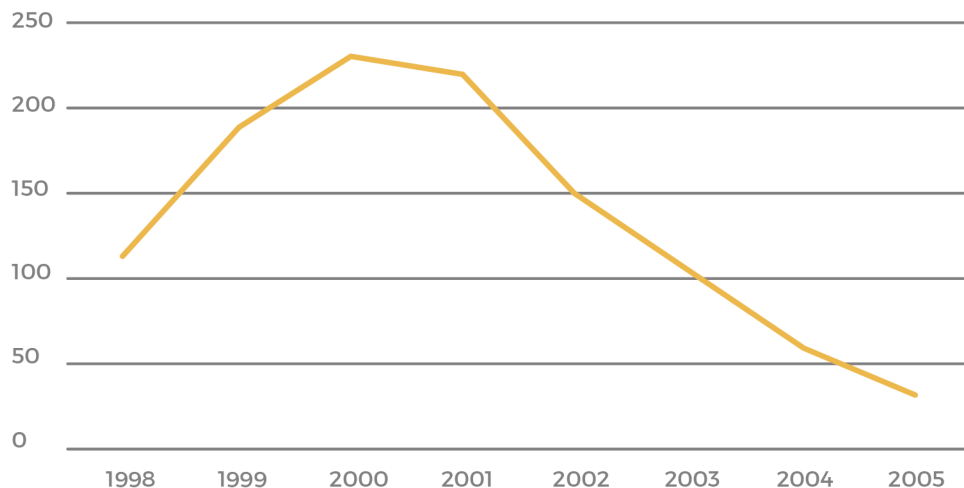
Evolución del secuestro 1998-2003



⁷ Declaración de Jan Egeland, Secretario General Adjunto para la Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas, en su visita a Colombia en mayo de 2004.

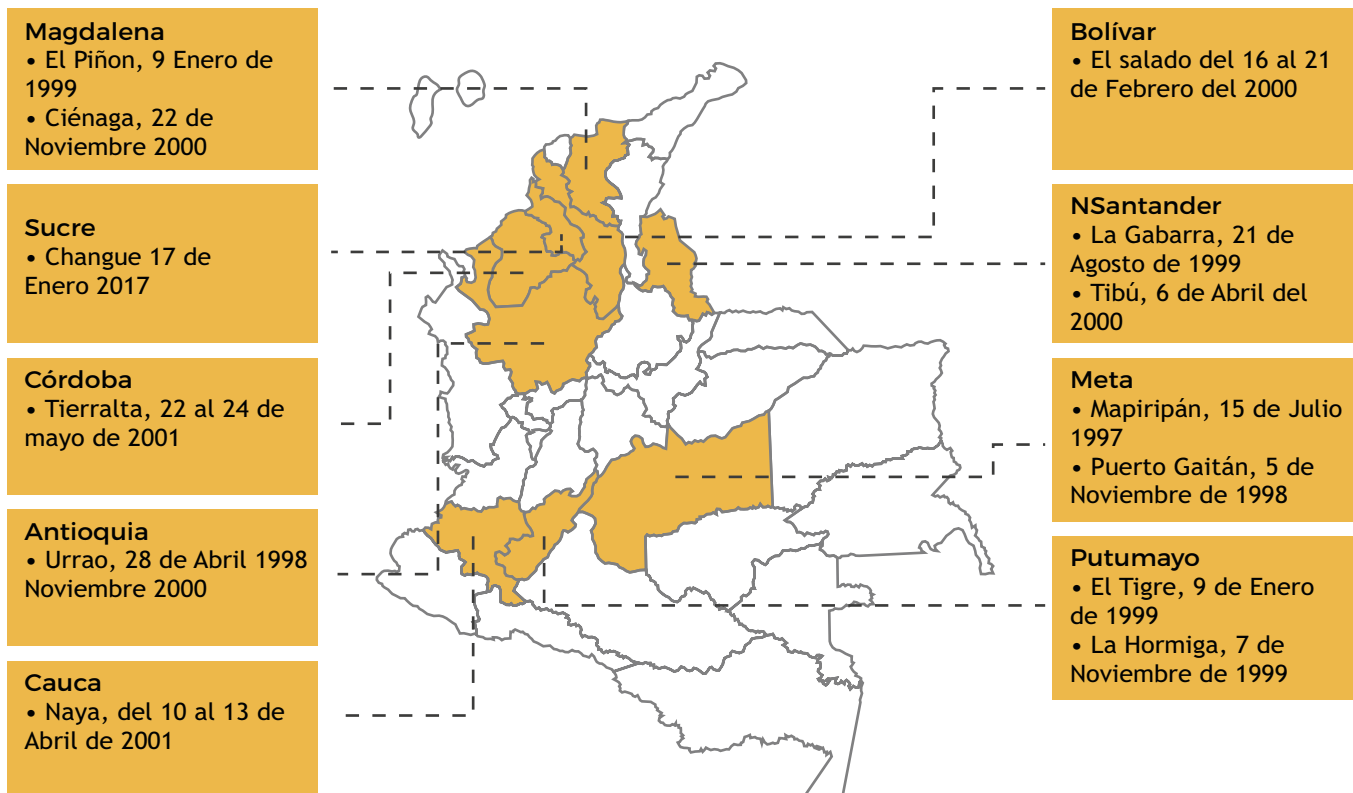
Sin embargo, los fenómenos más graves del período y los de mayor impacto fueron las masacres y los desplazamientos masivos de población.

Masacres 1998-2005



FUENTE: ¡BASTA YA! COLOMBIA: MEMORIAS DE GUERRA Y DIGNIDAD
CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA P.48 . 2013.

Desde 1997 hasta el momento de la creación del SAT en 2001, se presentaron las más graves masacres y hechos de violencia que haya conocido el país⁸.



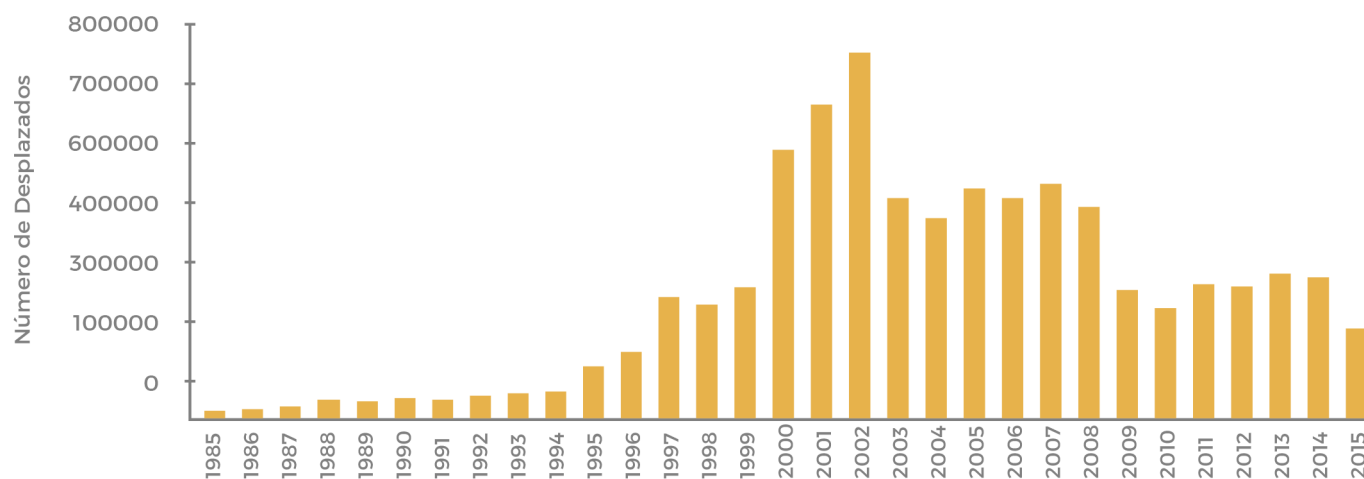
⁸ COLOMBIA. Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡Basta Ya!: Colombia: memorias de guerra y dignidad. Disponible en Internet: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>

Según datos del Grupo de Memoria Histórica, los paramilitares perpetraron el 58,9% de las masacres, las guerrillas fueron responsables del 17,3%, la fuerza pública del 7,9% y un 14,8% por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer. Algunas de estas corresponden a acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la fuerza pública⁹.

Estos hechos, además de producir la muerte de miles de colombianos, condujeron al desplazamiento forzado de la población civil, con afectaciones en todos los ámbitos de los derechos humanos: vida, integridad, seguridad, salud, educación, trabajo, etc.

Según datos de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), durante el período de 1997 a 2001 más de 1.912.000 personas fueron desplazadas. El gráfico siguiente muestra precisamente los picos más elevados del desplazamiento en el periodo en mención, con una afectación especial de poblaciones étnicas afro e indígenas.

Evolución anual de desplazamiento años 1985-2015



Fuente: Registro Único de Víctimas, RUV de la UARIV, elaboración gráfico MSD.

Como se menciona en **la primera parte de este capítulo** sobre el análisis de los grupos armados en el marco de esta confrontación, el presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) inició negociaciones de paz con dos grupos guerrilleros: las FARC y el ELN. Sin embargo, estos procesos se rompieron definitivamente en febrero de 2002, después de tres años y medio de intentos frustrantes. A lo largo de este periodo de negociaciones, tanto las FARC como el ELN y las AUC incrementaron su fuerza militar y expandieron sus ataques a la población civil, en clara violación del DIH.

En las elecciones presidenciales de mayo de 2002, el fenómeno de violaciones de los derechos humanos alcanzó topes inusitados, representados en el incremento de homicidios, masacres y

⁹Ibid., p. 36.

A lo largo de este periodo de negociaciones, tanto las FARC como el ELN y las AUC incrementaron su fuerza militar y expandieron sus ataques a la población civil, en clara violación del DIH

desplazamientos, como se observa en los apartes anteriores. Las AUC, igualmente, avanzaron con una estrategia sistemática y selectiva, atacando a activistas cívicos, defensores de derechos humanos, líderes sindicales y comunidades que supuestamente apoyaban a las guerrillas.

Por su parte, luego de la ruptura del proceso de paz, las FARC anunciaron una estrategia de desestabilización de los gobiernos locales, amenazando a los funcionarios en caso de no actuar bajo su mandato. En los siguientes dos años, 22 alcaldes y 155 concejales resultaron asesinados y muchos fueron desaparecidos.

Es en este contexto de profunda crisis humanitaria y de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones del DIH, en el que la población civil fue víctima de ataques masivos y sistemáticos por parte de todos los actores del conflicto en la lucha por el control militar, los corredores estratégicos y las fuentes económicas para su financiamiento, que se creó el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) en la Defensoría del Pueblo.

Coyuntura actual: el riesgo en los territorios del posconflicto

Los territorios en donde actualmente las FARC-EP adelantan el proceso de tránsito a la vida civil viven una coyuntura caracterizada por la recomposición del control ejercido por las organizaciones armadas ilegales. Este cambio, en buena medida, es consecuencia directa del proceso de desmovilización y desarme de dicha organización guerrillera. El ingreso de otros actores armados a estas regiones plantea escenarios de disputa por el control de las mismas y de las economías ilegales que estuvieron bajo el dominio de la guerrilla.

En Colombia, amplias regiones pertenecientes al mundo rural, así como algunos sectores de la periferia urbana de centros poblados, han estado históricamente bajo el dominio o influencia de organizaciones armadas irregulares. Las FARC-EP fueron uno de los actores más destacados en este escenario, dado que en ciertos territorios lograron imponerse como un regulador efectivo en asuntos de justicia, economía, tributos y oferta de seguridad. No obstante, su dominio casi siempre estuvo en disputa o debió ser compartido con otros actores. Por ello, el vacío de poder dejado por esta organización guerrillera pone de relieve la presencia de estructuras armadas de diverso tipo, articuladas a dinámicas económicas ilegales e informales (cultivos ilícitos y narcotráfico; minería ilegal aurífera y de coltán; contrabando, entre las más destacadas), con capacidad de regulación de la vida social y de interferencia, amenaza y cooptación de autoridades del orden local.

Estos actores, en algunas regiones, se han inscrito en escenarios de disputa y confrontación por el control de economías y territorios, mientras que en otros desarrollan acciones de coexistencia y competencia o comparten el control territorial con otras estructuras armadas. El grado de control ejercido determina el tipo de intereses y prácticas de violencia, de manera que ello los lleva, en algunos casos, a privilegiar la victimización contra ciertos sectores sociales o a incrementar actos de violencia indiscriminada o generalizada.

Los territorios en donde actualmente las FARC-EP adelantan el proceso de tránsito a la vida civil viven una coyuntura caracterizada por la recomposición del control ejercido por las organizaciones armadas ilegales.

Así, por ejemplo, territorios que eran fuente importante de soporte financiero para las FARC-EP probablemente motivaron que parte de sus integrantes optaran por continuar en la ilegalidad, atraídos por los enormes réditos de esos procesos económicos, situación que se observa en el reacomodo de varios de sus mandos y tropas en el centro oriente y suroriente del país, identificados hoy como disidencias y grupos residuales.

Por otra parte, y más allá de lo positivo de las negociaciones de paz, se observa un proceso de expansión del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los territorios que históricamente han sido su base, así como su desdoblamiento y avance en territorios de donde había sido expulsado o diezmado.

A la presencia de estos actores se suma el accionar y expansión de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización paramilitar. Estas estructuras armadas, si bien han sufrido una serie de mutaciones, fusiones y procesos de reconfiguración a partir de la desmovilización del año 2006, en la actualidad representan uno de los principales factores de violencia y riesgo para la población, no solo por las perspectivas de su avance en los territorios recientemente abandonados por las FARC-EP (atraídos por las rentas económicas legales e ilegales), sino en otras regiones sin presencia guerrillera, en donde han venido operando y fortaleciéndose, articulados a bandas, “combos” y pandillas locales, a través del control de la economía y diversas formas de sometimiento de la población, así como interferencias o alianzas con los poderes locales.

Estos contextos evidencian el incremento de prácticas de violencia por parte de organizaciones armadas irregulares que, si bien no se inscriben en una estrategia política de control territorial, a la manera de las antiguas estructuras del paramilitarismo, sí expresan un potencial de expansión y, en consecuencia, una importante capacidad de provocar afectaciones que pongan en riesgo la implementación de los Acuerdos de Paz.

En este sentido, estructuras armadas como las Autodefensas Gaitanistas (AGC), denominadas últimamente por las autoridades como Clan del Golfo, han venido expandiendo su accionar en regiones de la costa caribe, el Magdalena Medio, Norte de Santander y el Chocó, entre otras, a pesar de los importantes operativos y de la neutralización de varios de sus mandos por parte de la fuerza pública.

Por otra parte, organizaciones alzadas en armas como el EPL¹⁰, también denominada por las autoridades como Los Pelusos, que operan en el Catatumbo nortesantandereano, se muestran muy activas tanto en alianzas con otros actores, para el control territorial y de economías ilegales, como en la confrontación con el Estado.

¹⁰ Para algunos expertos, el Ejército Popular de Liberación (EPL) integra todos los elementos propios de una estructura guerrillera; no obstante, los golpes sufridos en el campo militar y la recomposición de sus mandos y prácticas lo hace, al parecer, más afecto a articularse a las dinámicas económicas del narcotráfico. Esta visión no es compartida por las autoridades, quienes consideran que el EPL ha desaparecido y en su lugar ha surgido una estructura ligada a la criminalidad organizada cuya motivación principal es el narcotráfico.

Más allá de lo positivo de las negociaciones de paz, se observa un proceso de expansión del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los territorios que históricamente han sido su base

Los grupos posdesmovilización de las autodefensas, a su vez ya diferencia de las organizaciones guerrilleras, cuentan con un alto grado de autonomía regional e incluso local, con estructuras organizativas que operan de forma flexible y en red. Se ajustan y adaptan a los diferentes contextos, al mismo tiempo que eluden operativos de los organismos de seguridad y muestran amplia capacidad de articulación y absorción de organizaciones y grupos delictivos de menor tamaño. En el caso de organizaciones como las AGC, si bien las autoridades dan cuenta de varios mandos o cabezas visibles, estos sin embargo no se expresan como parte de una estructura jerárquica organizada y piramidal, unificada y con alcance nacional, sino que se trataría de líderes con posibilidad de influir y entablar distintos tipos de alianzas con expresiones armadas del mismo grupo en el orden regional, de acuerdo con intereses específicos o coyunturales.

No obstante este actuar territorialmente diferenciado, organizaciones como las AGC tienen la capacidad de ejercer control a través de diversas formas de sometimiento y cooptación de importantes sectores rurales y suburbanos, entre otros, a través de la manipulación de los procesos organizativos, con lo cual afectan las libertades y exigibilidad de derechos de la población.

En distintos territorios, esta organización ha entrado en alianza o bien se comporta como instrumento de violencia de grupos de poder que se oponen a la restitución de tierras y a la reparación a víctimas y se ha constituido como factor de amenaza contra líderes y organizaciones que se atreven a denunciar situaciones de corrupción, acaparamiento de tierras o afectaciones al medio ambiente por proyectos agroindustriales, mineros o de infraestructuras.

En el caso de las disidencias y reductos de las FARC, se observa una tendencia a involucrarse en actividades de la criminalidad organizada



En este sentido, estructuras armadas como las Autodefensas Gaitanistas (AGC), denominadas últimamente por las autoridades como Clan del Golfo, han venido expandiendo su accionar

con el fin de continuar extrayendo las cuantiosas rentas que arrojan el narcotráfico o la extracción de coltán. Simultáneamente, a nivel individual del disidente o expulsado del grupo armado, se han integrado a grupos de delincuencia común. En este sentido, se denotan acciones que impactan en las comunidades, como la reactivación del reclutamiento forzado de niños y adolescentes, la extorsión, la instalación de minas y artefactos explosivos, restricciones a la circulación y confinamiento de comunidades. A ello se suma la circulación de panfletos y cartillas con mensajes que justifican su no adhesión a los Acuerdos de Paz. Todo esto ocurre en contextos donde pervive la disputa entre organizaciones armadas o de confrontación con la fuerza pública.

Uno de los principales medios de las organizaciones irregulares para acceder al control territorial consiste en cooptar, o bien perseguir, desplazar o eliminar a los dirigentes, líderes sociales, voceros comunitarios y defensores de derechos humanos que desarrollan acciones de reivindicación de derechos o denuncian situaciones relacionadas con la gestión institucional en el plano local. Esto es así puesto que, a través del control o neutralización de los líderes y voceros de organizaciones sociales representativas, es posible subyugar y doblegar a las comunidades, resquebrajando los tejidos sociales, y por esta vía, inhibir nuevas posibilidades de manifestación y demandas públicas. Y lo que es más grave: condicionar y limitar la participación política en una coyuntura de gran importancia para el país como la implementación de los Acuerdos de Paz.

Por otra parte, a pesar de los importantes avances de los Acuerdos de Paz en materia de sustitución de los cultivos ilícitos bajo un enfoque de desarrollo rural y asistencia comunitaria, esta iniciativa plantea diversos desafíos relacionados principalmente con los escenarios de disputa armada por el control de cultivos, laboratorios y rutas por parte de diversos actores armados y los efectos contradictorios de las políticas estatales que a través de la erradicación y la sustitución no han alcanzado una solución de fondo a esta problemática.

Finalmente, debido a las dinámicas históricas de los territorios donde las comunidades se han articulado de diversas formas a la economía del narcotráfico y a otras economías ilegales e informales asociadas, la posibilidad de que la población renuncie o sustituya esta forma productiva por prácticas económicas legales, puede implicar no pocos traumatismos y alteraciones.

En resumen, se observa entre los actores armados un panorama caracterizado por el incremento de los choques y retaliaciones violentas en algunos territorios, simultáneamente con formas de cooperación o acuerdos de no agresión en otros, y también se visualiza la competencia por la ocupación y control de poblaciones y circuitos económicos. Pueden verse procesos de confrontación en alza en las subregiones del alto, medio y bajo Baudó, y bajo San Juan, en Chocó, entre el ELN y las AGC, así como en la división limítrofe de Bolívar y Sucre, en la región de La Mojana.

Algunos escenarios donde se identifican formas de asociación o convivencia entre actores armados se ejemplifican entre el ELN y las AGC, en la administración de la minería ilegal en el bajo Cauca antioqueño y el sur de Bolívar, en límites entre los municipios de

Uno de los principales medios de las organizaciones irregulares para acceder al control territorial consiste en cooptar, o bien perseguir, desplazar o eliminar a los dirigentes, líderes sociales, voceros comunitarios y defensores de derechos humanos

Santa Rosa del Sur y Simití. Por otra parte, en el Catatumbo, en Norte de Santander, existirían acuerdos entre el EPL y las AGC en torno al narcotráfico.

Como se dijo anteriormente, en grandes centros poblados los grupos armados posdesmovilización expresan su accionar a través de la articulación o integración de bandas y grupos delictivos barriales, configurando en la práctica redes delincuenciales que les permiten mejorar el control del territorio a través de prácticas como la extorsión y el microtráfico. Esto, a su vez, conlleva acciones de violencia como amenazas, ataques y homicidios contra líderes y organizaciones sociales y gremiales que se oponen a las extorsiones, denuncian el reclutamiento y la utilización de niños y adolescentes o en general se atreven a informar de sus prácticas de control social. En este sentido, uno de los obstáculos que se ha convertido en insalvable para los organismos de investigación tiene que ver con la imposibilidad de discernir y probar los nexos entre las grandes estructuras armadas, los “combos” y pandillas locales, de manera que al centrar los esfuerzos en atacar los llamados objetivos de alto valor estratégico o cabezas visibles de las organizaciones, han terminado por descuidar el control difuso que estos actores armados ejercen sobre amplios sectores de población vulnerable, como los niños, niñas y adolescentes, en sectores rurales y urbanos.

En algunos territorios es tal la capacidad de control e influencia que han adquirido organizaciones como las AGC, que logran presionar a las comunidades para que se movilicen y protesten esgrimiendo banderas sociales como los derechos mineros, o la oposición a la erradicación forzada de cultivos ilícitos. Esto, probablemente y más allá de la legitimidad de estas movilizaciones, indicaría una estrategia política de dicha organización para forzar al Gobierno a un proceso de negociación o, en todo caso, para garantizar su sometimiento a la justicia en condiciones que les resulten favorables.

En relación con las AGC, si bien constituye hoy por hoy la estructura armada en la cual el Gobierno ha centrado sus principales esfuerzos de combate y desarticulación, y cuya respuesta frente a los operativos policiales y militares es más activa, no podría afirmarse con fundamento que se encuentra desarrollando una estrategia de beligerancia y confrontación abierta contra el establecimiento, pensando en una ulterior imposición de un “nuevo orden político” sino que, más bien, está inmersa en una serie de movimientos defensivos y de acomodamiento territorial, con diversos impactos sobre la población e integrantes de los organismos de seguridad, como es el caso del llamado “plan pistola” contra miembros de la Policía Nacional. Estas acciones tendrían como objetivo mantener la continuidad y expansión de esta estructura armada, buscando preservar un cierto *status quo* social e institucional que le resulte favorable, o que, en todo caso, le garantice condiciones favorables para una eventual negociación con las autoridades.

De otro lado y contrario a la actitud beligerante y de confrontación con la Policía y el Ejército en varias regiones, otros informes reportan que las AGC sostienen relaciones de connivencia y no agresión con

integrantes de la fuerza pública en territorios del pacífico chocoano como Bahía Solano, Juradó y Bahía Cupica, entre otros, lo que se explicaría al configurarse esta zona como un punto estratégico desde el cual se controla la exportación de narcóticos e importación de insumos en el litoral pacífico colombiano. Lo anterior demuestra la importante adaptabilidad y flexibilidad de esta organización armada, dependiendo de la subregión y circunstancias en donde opere.



Capítulo 2

¿Qué es el sistema de alertas tempranas SAT?

2.1 Propósito

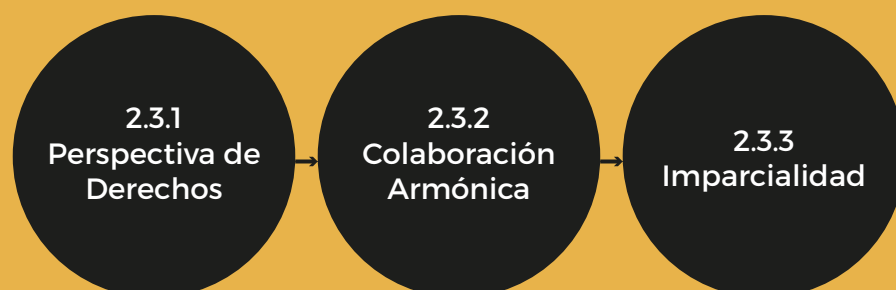
El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) es un instrumento de la Defensoría del Pueblo a cargo de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el cual tiene como propósito:

“Monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado, en cumplimiento con la misión, las metas, políticas y objetivos de la Entidad”.

2.2 Proyección o visión del SAT

Ser referente de análisis del conflicto armado y violencia sociopolítica que, por la calidad y oportunidad de su trabajo y por su articulación interinstitucional y social, ha incidido en la implementación de estrategias de prevención y en la formulación y/o ajuste de políticas públicas que, eficazmente, han contribuido a la reducción de las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

2.3 Pilares fundamentales sobre los que trabaja el SAT ¹¹



¹¹ Los pilares del SAT, igualmente, fueron modificados respecto de los definidos en la planeación del 2009.



Perspectiva de derechos

La Defensoría Delegada adopta la perspectiva de derechos como marco conceptual que, desde el punto de vista normativo, se basa en el respeto y la garantía de los derechos contenidos en las normas internacionales de derechos humanos y que, desde el punto de vista operativo, está dirigido a prevenir la violación de los derechos humanos y la protección de grupos poblacionales en riesgo.

Para ello, la Delegada identificará cuándo los titulares de los derechos pueden estar en riesgo y advertirá al Estado para que cumpla con sus obligaciones de respeto y garantía.

El enfoque de derechos toma como referente la universalidad, la igualdad y la no discriminación, de donde se derivan acciones preferenciales hacia los grupos vulnerables o excluidos de la sociedad.

Algunos principios de este enfoque son:

- La materialización real de los derechos.
- La especial atención de grupos vulnerables.
- La interdependencia e integralidad de todos los derechos.
- La participación activa de los titulares de derechos, y
- La rendición de cuentas de los titulares de deberes.



Colaboración armónica

El ordenamiento constitucional colombiano (artículo 113) impone, en virtud de la división de poderes, un mandato de colaboración

armónica que comprende no solo a los órganos que conforman las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado, con lo que se asegura la especialización funcional, sin que ello signifique desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro.

En este sentido, la Delegada trabajará de acuerdo con su mandato legal, advirtiendo a las entidades del ejecutivo de posibles o potenciales riesgos de violaciones de los derechos humanos para que, en virtud de la colaboración entre diversas entidades, se cumpla el deber integral de prevención y protección que le corresponde al Estado colombiano.¹²

2.3.3

Imparcialidad

La imparcialidad sostiene que las decisiones deben tomarse atendiendo a criterios objetivos, sin influencias de sesgos, prejuicios o tratos diferenciados por razones inapropiadas. En este sentido, la Delegada realizará sus labores de monitoreo y advertencia de situaciones de riesgo basada en criterios objetivos de análisis.

2.3.4

Igualdad y no discriminación

La igualdad y la no discriminación son principios básicos de las normas internacionales de derechos humanos. Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido.

En virtud de ello, la Delegada realizará su labor de advertencia de riesgos que se ciernen sobre la sociedad civil, sin distinciones de raza, color, etnia, sexo, religión, etc.

¹² El diseño constitucional en esta materia ha sido objeto de múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, en la sentencia C-288 de 2012 la Corte indicó: “En conclusión, el principio de separación de poderes es un rasgo definitorio del Estado Constitucional. Este eje estructural, para el caso particular de la Carta Política, se caracteriza por (i) la delimitación precisa, mediante reglas jurídicas, de las competencias de cada uno de los poderes, junto con la definición de su estructura institucional; (ii) la aplicación de dicho principio para el cumplimiento de la doble función de racionalización de la actividad del Estado y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la arbitrariedad propia de todo poder omnímodo; y (iii) la incorporación de mecanismos para el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, agrupados en los criterios de colaboración armónica y de controles recíprocos o inter-orgánicos.”

Sin embargo, y en desarrollo del principio de igualdad, la Delegada realizará recomendaciones al Estado para la adopción de disposiciones positivas con el objeto de reducir o eliminar factores que impidan u obstaculicen el disfrute de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad frente a ciertas poblaciones en situación especial de vulnerabilidad.

2.3.5

Oportunidad

Dado el carácter fundamental de los derechos sobre los cuales recae la labor de advertencia de la Delegada (vida, integridad, libertad y seguridad), el principio de oportunidad cobra mayor relevancia.

La Delegada, en virtud de este principio, adoptará todas las medidas necesarias para enfrentar el reto de advertir y efectuar recomendaciones al Estado de forma temprana, antes de que se materialicen los riesgos.

El principio de oportunidad debe, por lo tanto, permear todos los procesos y procedimientos de monitoreo, análisis y advertencia, de forma tal que se reduzca el tiempo de exposición al peligro en que se encuentre una persona o un colectivo, pues cuanto mayor tiempo, mayor probabilidad de que pueda sufrir un daño, soportar un sufrimiento o enfrentar incluso la muerte.

2.3.6

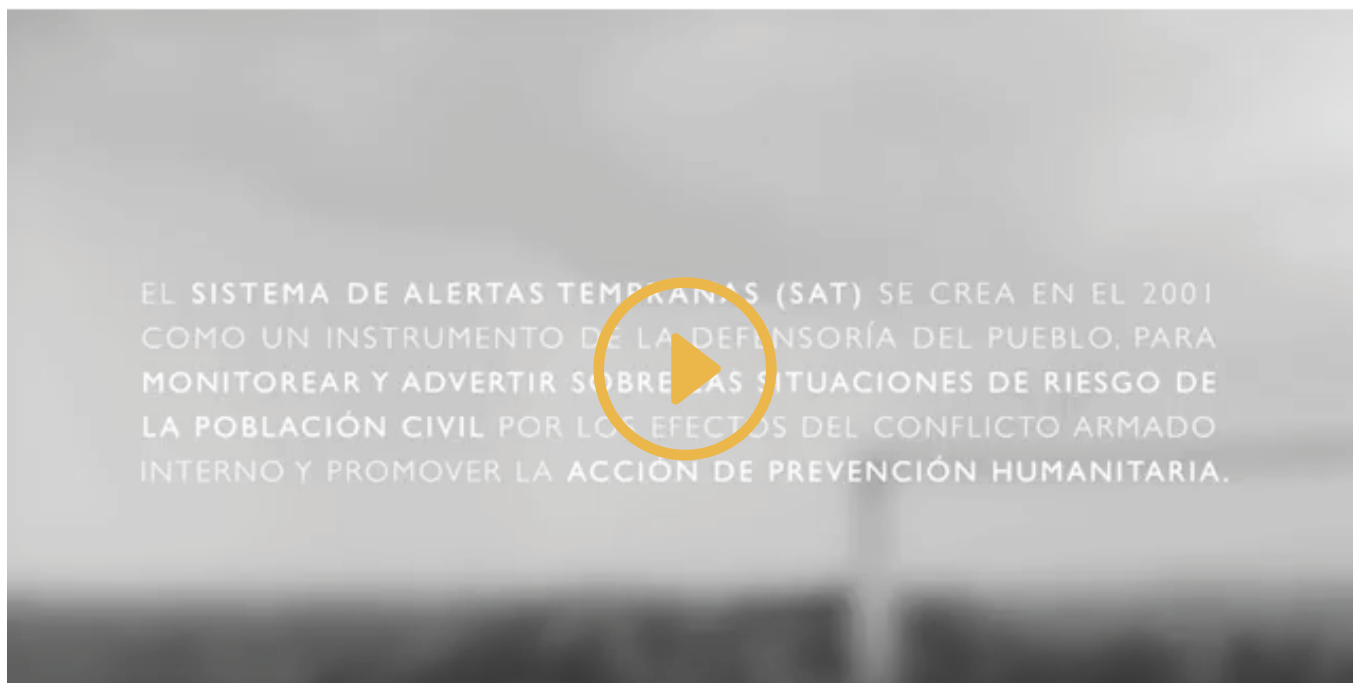
Confidencialidad

La confidencialidad ha sido definida por la Organización Internacional de Estandarización (ISO) en la norma ISO/IEC 27002 como “*garantizar que la información es accesible sólo para aquellos autorizados a tener acceso*”.

La Delegada, en virtud de este principio, garantizará que la información que se recabe por parte de los analistas y cuya divulgación pueda poner en riesgo a una o varias personas, tenga un tratamiento especial.

Para ello, la Delegada adoptará todas las medidas necesarias para limitar el acceso a este tipo de información, ya sea que se encuentre archivada en estado físico o electrónico, protegiendo de esta forma no solo los relatos de sus fuentes, sino los datos mismos de estas fuentes.

2.4 Video «Conozca el SAT»



2.5 Animación «¿Qué hace el SAT?»



Capítulo 3

Marco normativo nacional e internacional bajo el cual se desarrolla el Sistema de Alertas Tempranas

3.1 Marco normativo nacional bajo el cual se desarrolla el SAT¹³

3.1.1 Antecedentes

Como se pudo observar en el capítulo anterior, el conflicto armado al final de la década de los 90 del siglo anterior se encontraba en uno de sus puntos más álgidos. En este contexto, la trágica masacre de Mapiripán, ocurrida el 15 de Julio de 1997, fue el detonante que llevó a la idea de crear un mecanismo de prevención. Este hecho violatorio de los derechos humanos y del DIH mostró el gran poder militar de las AUC y su connivencia con oficiales estatales de alto nivel, quienes posteriormente fueron condenados por su responsabilidad y por la omisión de dar respuesta a las advertencias previas al ataque.

En ese año se expidió además la Ley 387 de 1997, por la cual “*se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*”. Esta norma incorporaba como responsabilidades del Estado las siguientes:

Artículo 3: “formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia...”

Artículo 4: “neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, e integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.

Artículo 10: Consagra los objetivos del Plan Nacional, entre ellos:

¹³ Se toman, para este capítulo, apartes de la revisión normativa hecha en el documento denominado “*Análisis de brecha normativa*”, desarrollada por Lucía García, consultora para el proyecto de fortalecimiento de la Delegada para la Prevención de Violaciones de los DDHH y DIH, UT MSD / Maximizar, 2016 financiado por ONU Mujeres.

En el año 1999 se emitió el CONPES 3057 denominado “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, en cuyo diagnóstico se señaló la ausencia de un Sistema de Información de Alertas Tempranas

1. Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación, y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere. 2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.

En el año 1999 se emitió el CONPES 3057 denominado “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, en cuyo diagnóstico se señaló la ausencia de un Sistema de Información de Alertas Tempranas, lo cual dificultaba la prevención del desplazamiento. En el documento CONPES se señaló que la política de prevención y atención del desplazamiento forzado tiene como objetivos “Prevenir el desplazamiento forzado a partir de un Sistema de Alertas Tempranas que permita prever situaciones de riesgo, mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo y generar transformaciones locales que disminuyan la vulnerabilidad de la población”¹⁴.

En este mismo documento se dan los lineamientos para la promoción y fortalecimiento de organizaciones regionales y locales, los cuales debían ser coordinados en los municipios y departamentos por la entonces Red de Solidaridad Social. Entre las acciones de promoción y fortalecimiento se destacan la puesta en marcha de observatorios locales articulados al Sistema de Alertas Tempranas, sin haber sido creado aún este sistema.

En cuanto a la estrategia de comunicaciones para la prevención, se manifestó que la Red de Solidaridad Social coordinaría con la Defensoría del Pueblo y con la Vicepresidencia de la República, la ejecución de una serie de acciones encaminadas a:

a) Alertar y hacer conscientes a las comunidades sobre los efectos del desplazamiento forzado, y sobre las alternativas de organización comunitaria para prevenirlo y enfrentarlo, así como para reaccionar en forma organizada y; b) Difundir experiencias exitosas de sensibilización y control social; y, articular la acción de denuncia de las comunidades al sistema de alertas tempranas para la prevención.

De forma paralela a estos esfuerzos normativos y operativos del ejecutivo, la Defensoría del Pueblo constituyó en 1997 el precursor del SAT, una comisión denominada “Comisión de masacres” bajo la administración del Defensor del Pueblo, José Fernando Castro Caycedo. Esta comisión documentaba la dinámica de las masacres cometidas por los diversos actores del conflicto con el fin de identificar posibles áreas de nueva ocurrencia.

En ese mismo año se desarrolló un proyecto denominado “Acciones humanitarias preventivas”, que consistía en realizar, mediante el desarrollo de jornadas itinerantes de atención, acercamientos entre la Defensoría del Pueblo y las comunidades ubicadas en corredores

¹⁴ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3057 (10 de noviembre de 1999). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Bogotá, 1999.

Este proyecto
permitió una mayor
comprensión de
los fenómenos
de masacres y
desplazamiento
forzado en el país

estratégicos utilizados por los actores armados. En estos viajes se desarrollaban acciones comunitarias consideradas como parte integral de las estrategias de prevención¹⁵.

Finalmente, como antecedentes de este periodo, se suscribió en 1998 entre la Defensoría del Pueblo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un acuerdo para desarrollar un proyecto de carácter preventivo, a partir del cual se creó una “Oficina de Derecho Internacional Humanitario y Paz”. La oficina estaba encargada de construir una base de datos sobre masacres y desplazamientos masivos, cuyas conclusiones se publicaron en el libro titulado “Luz para la Vida” con el financiamiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Este proyecto permitió una mayor comprensión de los fenómenos de masacres y desplazamiento forzado en el país. A partir de esta información, la Defensoría bajó a tres el número de muertos necesarios para catalogar como tal a una masacre. Adicionalmente, creó una categoría denominada *masacre difusa*, la cual amplió el período y lugar de ocurrencia de los homicidios, pues no necesariamente tienen que ocurrir en un mismo lugar. Esta definición difería del concepto utilizado por la Policía Nacional, según el cual una masacre ocurría cuando se presentaban cuatro muertos o más en el mismo tiempo, modo y lugar. Ese cambio, aparentemente simple, permitió visibilizar la estrategia de los grupos armados, especialmente de las AUC, consistente en realizar violaciones sistemáticas contra la población civil.

El proyecto también facilitó establecer una red de recolección de información que se nutría de informes brindados por todos los funcionarios de la Defensoría en el nivel regional, así como por las organizaciones sociales, las organizaciones de derechos humanos, las iglesias y la Pastoral Social. A partir de esa información, la Oficina de Derecho Internacional Humanitario y Paz alertaba sobre posibles riesgos inminentes directamente al Comandante General de las Fuerzas Militares y a la Inspección General a cargo del General Navas, quien remitía las alertas a las brigadas y unidades para que actuaran de forma inmediata.¹⁶

Así mismo, la Defensoría desarrollaba acciones de respuesta mediante labores de protección humanitaria tales como sacar de la zona de riesgo a las personas que se encontraban en situaciones de peligro inminente contra su vida, libertad o integridad, con el apoyo del Ministerio del Interior, la Consejería para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República y los Defensores Regionales. Como puede observarse, la labor de prevención de la Defensoría se centró, en ese momento de su desarrollo, en la advertencia y en la acción humanitaria.

Un aspecto fundamental del informe final del proyecto financiado por el PNUD fue la propuesta de crear un Sistema de Alertas Tempranas en la Defensoría del Pueblo, enfocado esencialmente en identificar las comunidades de mayor vulnerabilidad y riesgo, así

¹⁵ Información provista por Diego Peña, coordinador del proyecto de Acciones Humanitarias Preventivas y de la Oficina de Derecho Internacional Humanitario y Paz 1997-1998. Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2016.

¹⁶ Ídem.

como en distinguir las dinámicas del conflicto armado para prevenir el fenómeno de las masacres.¹⁷

3.1.2 Creación del SAT¹⁸

En el año 2001, la Defensoría del Pueblo presentó el proyecto para la creación del Sistema de Alertas Tempranas a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La Agencia decidió apoyar la implementación de esta iniciativa de prevención en el marco de su Programa de Derechos Humanos Fase I.

El proyecto tenía los siguientes objetivos:

- a. Monitorear las dinámicas del conflicto armado en lo regional y lo local, el tipo de violencia y control que ejercen los actores armados sobre la población civil y los intereses que dinamizan sus acciones.
- b. Advertir a las autoridades competentes sobre la posible ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH con el fin de disuadir, controlar, mitigar o superar el riesgo.
- c. Desarrollar lineamientos de una política institucional que le permita a la Defensoría intervenir eficazmente en la prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos derivadas del conflicto armado.
- d. Impulsar y concertar la coordinación intrainstitucional para mejorar la efectividad de las acciones de prevención de la Defensoría del Pueblo.

¹⁷ MANAGEMENT SYSTEMS INTERNATIONAL (MSI). Evaluación al Sistema de Alertas Tempranas. 2004.

¹⁸ Se toman, para este capítulo, apartes de la revisión normativa hecha en el documento denominado “Análisis de brecha normativa”, desarrollada por Lucía García, consultora para el proyecto de fortalecimiento de la Delegada para la Prevención de Violaciones a los DDHH y DIH, UT MSD / Maximizar, 2016 financiado por ONU Mujeres.

La Defensoría del Pueblo presentó el proyecto para la creación del Sistema de Alertas Tempranas a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)



Durante ese primer año se hicieron investigaciones sobre modelos de alertas en conflictos armados como los Balcanes, el Cáucaso y Ruanda, así como de modelos de inteligencia de Inglaterra y Estados Unidos

e. Apoyar la formulación de una política pública y de un Sistema Nacional de Prevención que orienten y coordinen al conjunto del Estado en su deber de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población civil frente a las consecuencias del conflicto armado.

f. Impulsar procesos de articulación interinstitucional con entidades públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y práctica de los derechos humanos y aplicación del DIH, y finalmente;

e. Elaborar y difundir informes e investigaciones que apoyen la acción del Estado y que aporten a la formulación participativa de una política pública en materia de prevención humanitaria integral.

Durante el 2001, este proyecto estuvo bajo la coordinación de un asesor externo, Armando Borrero, y bajo la administración del doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, Defensor del Pueblo.

Durante ese primer año se “hicieron investigaciones sobre modelos de alertas en conflictos armados como los Balcanes, el Cáucaso y Ruanda, así como de modelos de inteligencia de Inglaterra y Estados Unidos, para establecer las mejores formas de recolección y análisis de información”¹⁹ dirigidos a los fines de protección de la población civil.

De esta forma se estableció una primera versión del SAT que reunía información en terreno con cuatro analistas regionales ubicados en Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca y en la Costa Norte. Sus fuentes de información eran principalmente funcionarios de la Defensoría del Pueblo, las ONG, iglesias y personeros.

Esta información se validaba a nivel nacional con dos analistas nacionales y se utilizaban los desarrollos de Stathis N. Kalyvas²⁰ como marco conceptual para el análisis, que a su vez fueron complementados por un análisis de cohesión social como herramienta para la prevención de la expansión de la violencia.²¹

A partir del año 2002, el proyecto SAT pasó a la Delegada para la Participación Ciudadana con el fin de institucionalizar sus pronunciamientos y su participación en escenarios institucionales. Esta Delegada fue suprimida en marzo del 2003 y, mediante la Resolución Defensorial 250, se creó la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, responsable de la dirección del Sistema de Alertas Tempranas (el desarrollo institucional del SAT a partir del 2002 será analizado a profundidad en el siguiente capítulo).

¹⁹ Entrevista realizada a Armando Borrero, coordinador del proyecto SAT 2001, el 20 de noviembre de 2016.

²⁰ Stathis N Kalyvas, politólogo reconocido por sus análisis sobre la polarización y la guerra civil, profesor de Yale University, cuyas principales teorías fueron publicadas en el libro *“La lógica detrás de la violencia en las guerras civiles”*. Una de ellas fue el incremento o reducción de la violencia, dependiendo del grado de control que ejercen los actores armados sobre la población civil.

²¹ Teoría desarrollada por Andrés Suarez, analista del SAT en el 2001. Esta teoría explica la consistencia social como instrumento para la prevención de la expansión de la violencia.

El CIAT debería diseñar protocolos y rutas de acción para coordinar las medidas preventivas y de protección, así como poner en marcha mecanismos de seguimiento

3.1.3 El SAT en el marco de una política más amplia de prevención y protección

Pasado un año del inicio de operaciones del SAT, en noviembre de 2002, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez creó el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), como un componente de la política de prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al DIH. La finalidad del CIAT era orientar y coordinar las acciones que deben desarrollar las diferentes autoridades nacionales, regionales o locales para evitar, controlar o mitigar el riesgo advertido por el SAT en sus Informes de Riesgo o Notas de Seguimiento, y para brindar la protección necesaria a las poblaciones y/o comunidades amenazadas. El CIAT se planteó como un escenario interinstitucional privilegiado para el debate de los diagnósticos y recomendaciones del SAT y promover la coordinación y articulación nación-territorio para la respuesta oportuna y eficaz frente a los riesgos humanitarios relacionados con el conflicto armado. Sin embargo, debe recordarse que el CIAT fue creado como resultado de un impasse político-institucional, en el cual el gobierno de la época reclamaba a la Defensoría por sentirse “*inundado de alertas que obstaculizaban el trabajo de la Fuerza Pública*”.²²

Ello llevó a la creación del CIAT como instancia final, responsable de emitir las Alertas Tempranas, mientras que la responsabilidad del SAT se limitó a la elaboración de Informes de Riesgo.

El CIAT estaba conformado por el Ministerio del Interior y de Justicia (que realizaría la Secretaría Técnica), la Vicepresidencia de la República (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH), el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y de Policía, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Red de Solidaridad Social.

Desde su creación, el CIAT actuó como un comité *ad hoc*, basado en el artículo 209 de la Constitución Política, en la ley 489 de 1998 —Estatuto General para el Funcionamiento de las Entidades Estatales del Orden Nacional— y en las funciones internas de cada uno de sus miembros.

En el año 2005, el Gobierno nacional expidió el Decreto 250 de 2005 “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada”, que estableció que para la coordinación y verificación de los Informes de Riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo, el CIAT debería diseñar protocolos y rutas de acción para coordinar las medidas preventivas y de protección, así como poner en marcha mecanismos de seguimiento a las respuestas generadas ante la situación de riesgo y vulnerabilidad de las zonas de alerta.

En el 2005 y 2006 la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en su reporte anual, hizo la siguiente recomendación al gobierno colombiano:

La Alta Comisionada alienta al Gobierno a adoptar normas que regulen la composición y las funciones del Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT), y a establecer

²² Manifestación del ministro Fernando Londoño, octubre de 2002 en Reunión del Comité Coordinador del Programa de Derechos Humanos de USAID.



las sanciones por el no acatamiento de las alertas emitidas. También le alienta a garantizar la sostenibilidad del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y del CIAT mediante oportunas apropiaciones presupuestarias.

De esta forma y en virtud de la presión internacional, en 2007 se creó formalmente, mediante el Decreto 2862, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas conformado por el Vicepresidente de la República, el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Defensa Nacional y el Director del DAS o sus delegados. Este decreto asignó al CIAT las siguientes funciones:

- a. Decidir sobre la emisión de una Alerta Temprana de acuerdo con los instrumentos y las metodologías diseñadas por el CIAT y en observancia de las consideraciones de cada uno de los miembros del Comité;
- b. emitir recomendaciones a las autoridades civiles, militares y de policía, así como a otras entidades públicas con la finalidad de atender las situaciones descritas por la Defensoría del Pueblo en procura de prevenir la ocurrencia de hechos que sean violatorios de los derechos humanos; y
- c. realizar seguimiento periódico a la implementación de las medidas recomendadas y a la evolución de la situación de riesgo advertida por la Defensoría del Pueblo, en conjunto con las autoridades civiles, militares y de policía, así como otras entidades públicas.

La Corte ha emitido diversos pronunciamientos en los que ha ordenado a las autoridades adoptar medidas específicas para prevenir el desplazamiento forzado

A pesar de la labor del SAT y del CIAT²³, los hechos violatorios de los derechos humanos en el marco del conflicto armado continuaron desarrollándose, aunque cambió el modus operandi, pues se registraron menores niveles de homicidio y mayores niveles de amenazas, desplazamientos y desapariciones forzadas.

De forma paralela al desarrollo normativo e institucional en mención y ante la grave situación humanitaria, especialmente derivada del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional profirió en 2004 la sentencia T-025 en la que declaró el estado de cosas inconstitucional, entre otras razones, por la insuficiencia de las políticas de prevención respecto del desplazamiento forzado.

Con posterioridad a esta sentencia, la Corte ha emitido diversos pronunciamientos en los que ha ordenado a las autoridades adoptar medidas específicas para prevenir este fenómeno. En dichos pronunciamientos se ha referido expresamente a la necesidad de fortalecer las labores del Sistema de Alertas Tempranas, entre los cuales se destacan las siguientes:

1. El Auto 178 de 2005 reiteró la ausencia de medidas específicas de prevención por parte de las entidades nacionales y territoriales, en especial por parte de la fuerza pública y evidenció serias falencias en el funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas. Igualmente, indicó que existían problemas en el seguimiento de las alertas por parte del CIAT; por ejemplo, vacíos en el proceso de toma de decisiones e implementación de medidas una vez declarada la existencia de riesgos o alertas tempranas.

2. En el año 2006 la Corte expidió el Auto 218 en el que hizo una valoración detallada de los diversos componentes de la política de prevención y atención al desplazamiento, concluyendo que las en-

²³ Entre noviembre de 2002 y mayo de 2006 el SAT emitió 276 Informes de Riesgo con destino al CIAT acerca de posibles violaciones masivas de los derechos humanos de la población civil en el marco del conflicto armado.



El Gobierno nacional emitió la Ley 1106 de 2006 que en su artículo quinto fija obligaciones a los gobernadores y alcaldes de atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas

tidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la población Desplazada (SNAIPD) no habían logrado proteger efectivamente los derechos de las víctimas ni evitar la ocurrencia de nuevas amenazas contra los derechos humanos. En este auto, la Corte resaltó las diez problemáticas de mayor rezago en la política de desplazamiento, destacando, entre ellas, la ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y llamó a prestar atención especial a superar las falencias de SAT.

Ante esta problemática, la Corte ordenó a las instituciones del SNAIPD, a nivel nacional y regional, adoptar las medidas necesarias para prevenir la ocurrencia de hechos que dieran lugar a desplazamientos forzados e informar a la Corte de las medidas adoptadas.

En respuesta, el Gobierno nacional emitió la Ley 1106 de 2006 que en su artículo quinto fija obligaciones a los gobernadores y alcaldes de atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, así como las posibles violaciones de los derechos humanos o el DIH.

3. En el año 2009 el tribunal expidió el Auto 006 en el que ordena al Estado adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado. En estricto sentido, ordenó a las entidades del SNAIPD:

(...) adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado que (...) ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad para no subsumirse en una política general de seguridad interna y que garantice una respuesta estatal al desplazamiento que no se limite a la atención a sus víctimas a posteriori, sino que también opere directamente sobre sus factores causales. (Subrayado fuera de texto).

4. En el Auto 008 del mismo año, la Corte señaló que persistían las fallas y vacíos protuberantes en materia de prevención. Específicamente estimó que:

(...) en materia de prevención continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento que (i) funcione en el marco de una política pública de prevención de derechos humanos; (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incida en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permita mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que ten-



ga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones a los derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimente el sistema de protección individual de líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y (x) dé una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita la CIAT. (Subrayado fuera de texto)

5. En respuesta al Auto 008, el Gobierno nacional emitió el Decreto 2780 de 2010 por medio del cual se creó la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), el cual estableció como funciones en su artículo primero:

Recomendar al Ministro del Interior y de Justicia, a través de la instancia operativa, la emisión o no de alertas tempranas y la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, así como la realización del seguimiento de las acciones implementadas por las autoridades, teniendo como insumo los informes de riesgo y notas de seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo, o la información proveniente de cualquier autoridad competente, que advierta la existencia de un eventual riesgo.

Se desarrollaron
diversos marcos
normativos que
pretendían estructurar
de mejor forma el
Sistema Nacional
de Atención a la
Población Víctima del
Conflicto Armado

Con la modificación del Comité en Comisión, la CIAT se creó con dos instancias, una de carácter político y otra de carácter operativo. La instancia de carácter político tenía como propósito: “proponer políticas generales dirigidas a prevenir y mitigar las posibles violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, a partir de la información aportada por la instancia operativa”, mientras que la instancia operativa tenía como objeto: “verificar y evaluar las situaciones de riesgo que puedan generar violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario y emitir recomendaciones al Ministro del Interior y de Justicia, orientadas a prevenir, contrarrestar, conjurar o mitigar las amenazas y/o riesgos en contra de la población civil y a disminuir las vulnerabilidades señaladas en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo, o la información proveniente de cualquier autoridad competente, que advierta la existencia de un eventual riesgo”.

Lamentablemente y como se observa más adelante, este decreto fue derogado en 2013, unificando las dos instancias, de modo que se perdió así la posibilidad de trabajar, desde la instancia política, los asuntos preventivos de carácter estructural.

Como respuesta estatal a la jurisprudencia de la Corte, y en especial a partir del 2011, se desarrollaron diversos marcos normativos que pretendían estructurar de mejor forma el Sistema Nacional de Atención a la Población Víctima del Conflicto Armado. La política ya no se centraba en la población desplazada, sino en todas las víctimas de los diversos hechos victimizantes y consideraba la totalidad de los actores del conflicto con el fin de desarrollar un Sistema Nacional de Derechos Humanos del cual hacía parte el Sistema Nacional de Prevención.

En el marco de estos desarrollos se expidieron normas que establecen obligaciones específicas relacionadas con la labor preventiva del Estado, a saber:

1. En el 2011, el Gobierno emitió el Decreto 4912 que organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. En el marco de este decreto se definió la prevención así:

Deber permanente del Estado colombiano consistente en adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción.

2. Así mismo, se emitió la Ley 1448 de 2011 que tiene como objeto:

establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo

3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

El artículo 28 de esta norma establece los derechos de las víctimas e incluye el “Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral” (subrayado fuera de texto).

Por su parte el artículo 31, parágrafo 2°, estableció que:

Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativa pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del



Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios”. (Subrayado fuera de texto).

En materia de garantías de no repetición la norma establece en su artículo 149, literal d, la obligación de:

desarrollar medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado.

Se estableció de esta forma, en su contenido, un enfoque diferencial preventivo frente a los grupos de mayor vulnerabilidad.

En el literal k del mismo artículo estableció la obligación del *“fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas”*. Sin embargo, la norma no especificó cómo se realizaría dicha labor.

En el capítulo tercero de la ley se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), del cual hace parte la Defensoría del Pueblo y que tiene como una de sus funciones brindar garantía de los derechos humanos y de la aplicación del DIH que les asisten a las víctimas que, como se indica en el numeral 1.1 de este texto, incluye las obligaciones de prevención y protección por parte del Estado.

3. Por su parte, el Decreto 4800 de 2011 que reglamenta la Ley 1448 de 2011, en su artículo 193, puso de presente en materia de prevención que:

El Estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos.

En su artículo 200 estableció:

“Que las recomendaciones realizadas por el Ministerio del Interior con base en los IR realizados por el SAT en el marco de la CIAT serán atendidas de manera oportuna por las entidades del nivel nacional y territorial responsables de la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.”

Además, el Decreto estableció en su artículo 202 que en los planes integrales de prevención de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH se deberán incluir acciones específicas que respondan a las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior en el marco de la CIAT.

Finalmente, este Decreto estipuló lo siguiente frente a los sistemas de información:

Artículo 200. Del Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas. La Defensoría del Pueblo diseñará e implementará un Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas -SAT- durante el año siguiente a la publicación del presente Decreto. Este Sistema se alimentará de diferentes fuentes institucionales, sociales y comunitarias, con el propósito de monitorear y advertir situaciones de riesgo de inminencia, coyuntural y estructural, en el marco de las competencias constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo para la Prevención y Protección de los Derechos Humanos. El Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas, hará seguimiento a la evolución del riesgo y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para lo cual, las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y protección aportarán en forma oportuna e integral la información que se les requiera.

4. Debido al desarrollo del aparato institucional creado para la atención y reparación integral de las víctimas, el Gobierno nacional tomó la decisión de emitir el Decreto 2890 del 12 de diciembre de 2013, que modifica la integración de la Comisión Intersectorial de



Alertas Tempranas, de manera que responda a la nueva estructura institucional del SNARIV, y modificó nuevamente sus funciones así:

recomendar al Ministro del Interior, la emisión o no de alertas tempranas, así como recomendar la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, teniendo como insumo los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, remitidos por la Defensoría del Pueblo.

Esta nueva
composición de la
CIAT (...) indicaría
una variación en
la aproximación
conceptual del
Gobierno respecto de
la valoración del
riesgo

La CIAT quedó entonces conformada por los siguientes miembros, a saber: el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Director de la Unidad Nacional de Protección, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas o sus delegados. De igual manera, se definieron como invitados permanentes: el Ministro de Educación Nacional, el Ministro de Trabajo, el Ministro de Salud y Protección Social, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación o su delegado, el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Director de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, el Director de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Director del Centro de Memoria Histórica, el Presidente de la Agencia Nacional de Minería, el Director de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Director de la Agencia Colombiana para la Reintegración, el Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario o su delegado, el Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), el Director de la Federación Nacional de Gobernadores y el Director de la Federación Colombiana de Municipios o su delegado.

Esta nueva composición de la CIAT en la que se amplió la participación, como invitados permanentes, a funcionarios que no forman parte de la política de seguridad del Estado, indicaría una variación en la aproximación conceptual del Gobierno respecto de la valoración del riesgo, abriendo la posibilidad al desarrollo de nuevas estrategias de prevención temprana de carácter económico y social.

5. En lo que respecta a la recomendación de la Corte Constitucional emitida en el Auto 008 de 2008 de desarrollar una *política pública de prevención de derechos humanos*, el Gobierno ha avanzado en la construcción de una propuesta que se ubica en el marco de la Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos y DIH, y del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH. Dicho sistema está conformado por ocho subsistemas y dos ejes transversales.

En el interior de la Defensoría también ha habido modificaciones sustanciales que han permitido una mayor operatividad del SAT y un mejor cumplimiento de sus labores de prevención

Los subsistemas previstos son: derechos civiles y políticos; DIH y conflicto armado; agenda de transición y construcción y paz; derechos económicos, sociales, culturales y del ambiente; justicia y lucha contra la impunidad; ciudadanía, cultura y educación en derechos humanos y DIH; gestión pública transparente y construcción de paz; e igualdad, no discriminación y respeto por las identidades. Los ejes transversales son comunicaciones y asuntos internacionales²⁴.

El marco de actuación de la política y, en consecuencia, la naturaleza y alcance de las acciones que la materializan resalta que los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personales, cuentan con protección jurídica tanto en el ámbito de aplicación del subsistema de derechos humanos como en el subsistema del DIH y conflicto armado y en virtud de ello le correspondería a la Delegada, una vez se apruebe la propuesta, relacionarse con estos dos subsistemas.

Finalmente, es importante resaltar que en el interior de la Defensoría también ha habido modificaciones sustanciales que han permitido una mayor operatividad del SAT y un mejor cumplimiento de sus labores de prevención. Uno de ellos es el Decreto 025 de 2014 por medio del cual se modificó la estructura orgánica y se estableció la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. Dicho decreto reitera la naturaleza jurídica de la Defensoría como organismo del Ministerio Público que ejerce sus funciones bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación y se establece como su objeto “Impulsar la efectividad de los derechos humanos mediante las siguientes acciones integradas: promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones; fomentar la observancia del derecho internacional humanitario; atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior; y, proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la Ley” (subrayado fuera de texto).

El Defensor del Pueblo, para el cumplimiento de sus funciones, podrá organizar Defensorías Delegadas por materias para el estudio y defensa de determinados derechos. Una de cuyas funciones es “hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos y velar por la promoción y ejercicio de los derechos”. En el marco de las funciones de las delegadas también se encuentra “presentar las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares, en caso de amenaza o violación de los derechos humanos y la inobservancia del derecho internacional humanitario” (subrayado fuera de texto).

Este ha sido el desarrollo normativo que le ha dado origen y rige la actualidad la función del SAT.

Ahora bien, como se mencionó en la introducción de este documento, el SAT se encuentra en un momento de transición, tomando en cuenta el contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

²⁴<http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-Derecho-Internacional-Humanitario.aspx>

y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que establece obligaciones adicionales para el SAT, a saber:

- a. El punto 2 del Acuerdo, denominado de “*Participación en Política*”, establece un sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política y un sistema de garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, cuyo eje en materia de prevención lo constituye el Sistema de Alertas Tempranas.
- b. Por otra parte, en el punto 3.4 señala que habrá garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.
- c. El numeral 3.4.9 “Instrumento de prevención y monitoreo de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo”



establece la creación, en la Defensoría del Pueblo, de manera coordinada con el Gobierno nacional y la Unidad Especial de Investigación, de “un nuevo Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales objeto de este acuerdo, en cuyo diseño participará la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. El Sistema deberá combinar actividades permanentes de monitoreo y capacidad de alerta temprana para el despliegue de reacción rápida en el terreno. Actuará en coordinación con las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las comunidades. Dicho Sistema emitirá alertas tempranas de forma autónoma sin tener que consultar o someter sus decisiones a ninguna otra institución”.

El Sistema deberá reglamentarse en un período de 12 meses posteriores a la firma del Acuerdo, lo cual generará nuevos desarrollos normativos al SAT, acorde con este nuevo contexto de posacuerdo con las FARC.



3.2 Los Acuerdos de Paz y las víctimas del conflicto armado

Luego de agotar numerosas y extenuantes jornadas de negociación que se extendieron durante varios años, el Gobierno y las FARC-EP finalmente lograron concretar y formalizar una serie de Acuerdos de Paz, los cuales, en la actualidad, se encuentran en proceso de implementación. Los acuerdos abordan problemas estructurales de la sociedad colombiana que los negociadores consideraron que constituyen el sustrato del conflicto social y armado vivido en el país en el último medio siglo. Estos acuerdos se resumen en los siguientes puntos:

#1

Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma Rural Integral (RRI):

Implica un cambio profundo en las condiciones de las zonas rurales de Colombia mediante una gran transformación del campo, cerrando las brechas entre las zonas agrarias y urbanas a través de una Reforma Rural Integral.²⁵

#2

Participación Política. Apertura democrática para construir la paz

- a.** Promover una nueva apertura democrática que impulse la inclusión política y permita el surgimiento de nuevos proyectos políticos
- b.** Ampliar la participación a través del fortalecimiento de la transparencia y la equidad en las reglas de juego.

²⁵ COLOMBIA. Presidencia de la República. Notas Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016. Disponible en: www.cancilleria.gov.co. La Reforma Rural Integral “se sustenta en cuatro pilares: 1 salto cuantitativo y cualitativo en el acceso y el uso de la tierra. 2. Establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial (PDET). 3. Planes nacionales rurales. 4. Seguridad alimentaria y nutricional. Todo lo anterior implica, entre otros aspectos, alcanzar el desarrollo en las áreas rurales, subsidios y créditos para compra de tierras; actualización del catastro y el impuesto predial rural (plazo 7 años).

c. Romper definitivamente el vínculo entre política y armas, lo que implica la no utilización de las armas como medio político, así como la transición a la vida política de quienes en algún momento las usaron sin que sean objeto de retaliaciones violentas. Este acuerdo se ha traducido, entre otras medidas, en la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, con ampliación de los recursos destinados a la participación. Así mismo, la iniciativa para un Estatuto para la Oposición; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; la creación de un Sistema de Alertas Tempranas y de un programa de protección, así como una misión electoral especial.²⁶



Fin del Conflicto

Este punto implica el cese definitivo de la confrontación armada mediante un cronograma que se cumpla bajo un proceso técnico, trazable y verificable por parte de delegados de la ONU. Debe llevar a la entrega de la totalidad del armamento en manos de las FARC-EP, lo que en la práctica se traduce en la dejación completa de las armas y la cesación definitiva de toda acción armada junto con la aplicación de una ruta de reincorporación de los combatientes a la vida civil. Esta parte de los acuerdos se expresa en dos etapas: en primer lugar, el cese definitivo de las acciones hostiles entre las partes en conflicto, junto con la dejación y entrega de las armas de la guerrilla al equipo de Naciones Unidas. En segundo lugar, el proceso de reincorporación o tránsito a la vida civil de los combatientes, que implica su concentración en las zonas veredales, puntos transitorios, y más tarde en los espacios territoriales. De allí debe surgir un proceso social que dé como resultado, entre otros, la creación de un partido político de oposición con garantías de participación y opción de alcanzar cargos de elección popular.

En la práctica, esto debe implicar crear garantías de seguridad que faciliten la construcción de la paz y la convivencia, así como la implementación de los planes y programas acordados. En este sentido, las medidas deben:

- a. Crear condiciones de seguridad que garanticen la participación en política de los excombatientes.
- b. Otorgar protección y seguridad a la población, comunida-

²⁶ Ibid.

des en los territorios y en especial a partidos y movimientos políticos.

c. Dar seguridad para la implementación de los acuerdos.

d. Promover el desmantelamiento de las organizaciones criminales y confrontar todas aquellas conductas que amenacen la implementación de los acuerdos.



#4

Solución al Problema de las Drogas Ilícitas:

Aborda, como su nombre lo indica, la problemática de los cultivos ilícitos y de los procesos o dinámicas económicas ilegales articulados a estos. Uno de los aspectos más importantes lo constituye el riesgo de que este lucrativo negocio ilegal pase al control de otras organizaciones armadas o de la criminalidad organizada y que, por esta vía, estos accedan al sometimiento violento de territorios y poblaciones.

Solucionar el problema del tráfico de estupefacientes implica, por una parte, abordar lo relacionado con los cultivos ilícitos como un asunto asociado al desarrollo rural. En segundo lugar, el combate y la disuasión de los actores armados que hacen parte de la cadena de control del narcotráfico, especialmente en los territorios en donde se desarrollan procesos de cultivo, transformación y exportación de la droga. Finalmente, enfrentar lo relacionado con el consumo desde una estrategia de salud pública y prevención, con una perspectiva de respeto a la dignidad humana.

Debido a lo anterior, las partes asumieron una serie de compromisos que, en la práctica, se expresan de la siguiente manera:

a. Las FARC-EP se obligan a que el narcotráfico quede atrás como un medio de financiación de su accionar.

b. El Gobierno adoptará un Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos articulado a la reforma rural integral.

c. Se asumirán medidas para el tratamiento penal especial de pequeños cultivadores, junto con beneficios económicos y sociales.

d. En adelante, las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos que se adelanten serán manuales.

e. Las autoridades llevarán a cabo proyectos de Prevención de Consumo y de Salud Pública, con énfasis en la rehabilitación.

f. Se adoptarán estrategias de lucha contra el narcotráfico a nivel transnacional, así como acciones contra el crimen organizado, la corrupción y el lavado de activos.

g. Se incrementarán los controles de los precursores e insumos químicos.

#5

Víctimas

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición: las víctimas en los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y las FARC ocupan un lugar central pues su reconocimiento y dignificación son la base de la reconciliación entre los colombianos. En tal sentido, las partes acordaron la conformación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el cual tiene como finalidad principal alcanzar la máxima satisfacción y garantía de los derechos de las personas violentadas por la guerra. Este sistema está integrado por los siguientes componentes:

a. *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad*, la Convivencia y la No Repetición: consiste en un mecanismo indepen-



diente, transitorio, no adscrito al orden judicial, con enfoque territorial, que buscará contribuir al derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad.²⁷

b. Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas: se trata de una instancia de carácter administrativo, sin carácter de ente de investigación judicial, que busca determinar la suerte de las personas declaradas como desaparecidas en el contexto del conflicto armado, con la finalidad de contribuir a la verdad y a la reparación de las víctimas.²⁸

c. Jurisdicción Especial para la Paz: constituye uno de los pilares del Sistema. Se trata de un mecanismo transitorio de justicia que tiene como fin garantizar el derecho de las víctimas a la justicia. En este sentido, la justicia implicará lograr el esclarecimiento de la verdad, la reparación y la no repetición, con el objetivo de alcanzar la paz.²⁹ Como lo indican los acuerdos, no serán objeto de amnistía ni indulto los delitos de lesa humanidad, el genocidio, graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, como el secuestro de civiles, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, de acuerdo con lo que determina el Estatuto de Roma.

d. Medidas de reparación integral para la construcción de la paz: implica en concreto las siguientes acciones:

- Reconocimiento de la responsabilidad colectiva.
- Contribuir a la reparación integral, incluyendo la reparación material.

²⁷ Ibid. “Sus objetivos son: -Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto armado (...) - Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas; de responsabilidad de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y de toda la sociedad de lo que sucedió. (...) - Promover la convivencia en los territorios, mediante un ambiente de diálogo y la creación de espacios para oír las diferentes voces (...) Además de producir un informe final, la Comisión creará espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial, en especial audiencias públicas, con el fin de escuchar las diferentes voces y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo a quienes hayan participado de manera directa o indirecta en el conflicto”.

²⁸ Ibid. “La Unidad buscará a: - Las personas que murieron en poder de las organizaciones armadas ilegales; -Las personas que hayan sido víctimas de desaparición forzada con ocasión del conflicto; - Los civiles que por causa del conflicto -por ejemplo, del desplazamiento- se puedan haber visto apartados forzosamente de sus familias (...) Toda familia que tenga a un familiar desaparecido con ocasión del conflicto puede estar segura de que se harán todos los esfuerzos posibles para establecer su suerte, ya sea que se localice a la persona con vida, se encuentren sus restos o se provea la mejor información posible (...)”.

²⁹ Ibid. “Se aplicará a todos quienes, habiendo participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado, cometieron delitos en el contexto y en razón de este: (i) los miembros de grupos guerrilleros que suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno, una vez hayan dejado las armas; (ii) los agentes del Estado que hayan cometido delitos en el contexto y en razón del conflicto armado; y (iii) las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados hayan participado de manera indirecta (financiadores o colaboradores) en el conflicto armado y hayan tenido responsabilidad en la comisión de los crímenes más graves y representativos (...)”.

El Sistema Integral de Verdad, **Justicia, Reparación y No Repetición** está integrado por una serie de instancias, procedimientos y medidas de orden judicial y administrativo que deben funcionar en forma articulada

- Procesos de reparación colectiva.
- Rehabilitación sicosocial.
- Procesos colectivos de retorno.
- Restitución de tierras.
- Fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a víctimas.

e. Garantías de No Repetición: se entienden, en los Acuerdos de Paz, como un resultado integral a partir de implementar los “diferentes mecanismos y medidas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”³⁰ y, en general, como fruto de la aplicación de las diferentes reformas acordadas en materia agraria y de participación y apertura democrática que transformen las circunstancias que han llevado al conflicto.

En conclusión, cabe afirmar que el Sistema Integral de Verdad, *Justicia, Reparación y No Repetición*³¹ está integrado por una serie de instancias, procedimientos y medidas de orden judicial y administrativo que deben funcionar en forma articulada con el fin de promover un ejercicio de alto nivel que lleve a la rendición de cuentas de las partes por lo ocurrido y al mismo tiempo garantizar la seguridad jurídica de quienes hagan parte de estos procesos. Todo ello con el fin de procurar la convivencia, la reconciliación y la no repetición en un marco de transición hacia la reconciliación y la paz. Hacen parte de este sistema las siguientes instancias:

- a. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y la No Repetición.
- b. Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado.
- c. Jurisdicción Especial para la Paz.
- d. Medidas de reparación integral. Garantías de No repetición.

³⁰ Ibid. “Se aplicará a todos quienes, habiendo participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado, cometieron delitos en el contexto y en razón de este: (i) los miembros de grupos guerrilleros que suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno, una vez hayan dejado las armas; (ii) los agentes del Estado que hayan cometido delitos en el contexto y en razón del conflicto armado; y (iii) las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados hayan participado de manera indirecta (financiadores o colaboradores) en el conflicto armado y hayan tenido responsabilidad en la comisión de los crímenes más graves y representativos (...)”.

³¹ Ibid. “Se aplicará a todos quienes, habiendo participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado, cometieron delitos en el contexto y en razón de este: (i) los miembros de grupos guerrilleros que suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno, una vez hayan dejado las armas; (ii) los agentes del Estado que hayan cometido delitos en el contexto y en razón del conflicto armado; y (iii) las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados hayan participado de manera indirecta (financiadores o colaboradores) en el conflicto armado y hayan tenido responsabilidad en la comisión de los crímenes más graves y representativos (...)”.

#6

Implementación, verificación y refrendación:

Constituye, en la práctica, la instauración de una “Comisión de Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias”, integrada por delegados del Gobierno y de las FARC-EP. Esta comisión debe incluir instrumentos que permitan que la ciudadanía participe en las decisiones y, en general, impulsar el diálogo entre distintos sectores sociales. Estará encargada de hacer seguimiento a la implementación de los acuerdos, haciendo balance de los avances y dificultades.

Dentro de lo establecido por el punto seis, se propone la creación de una Misión Política que tiene por objetivo supervisar el proceso de reincorporación de las FARC y las medidas de protección individual y colectiva.

Se acordó también el acompañamiento internacional a la implementación de los Acuerdos, lo cual consiste en el respaldo en materia de experticia, recursos, monitoreo y buenas prácticas, para contribuir a la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. Este acompañamiento debe de llevarse a cabo por parte de organismos internacionales y países que han abogado por la paz en Colombia. Los sistemas de prevención y protección y los nuevos parámetros planteados por los Acuerdos de Paz

3.3 Los sistemas de prevención y protección y los nuevos parámetros planteados por los Acuerdos de Paz

Puede afirmarse que una de las principales condiciones para hacer realidad los Acuerdos de Paz consiste en brindar garantías de seguridad a las personas que participan en ellos o, dicho de otra forma, evitar a toda costa que se desaten niveles de violencia tales que hagan insostenible e inviable la paz en los territorios. Para efectos de este estudio, se hará un análisis centrado en los puntos 2 y 3 de los Acuerdos. En relación con el primero (Participación Política), interesa el mandato consistente en “3. *Romper definitivamente el vínculo entre política y armas*”, lo que implica que no se vuelvan a usar las armas como medio de acción política y que quienes las hayan abandonado y pasen a la vida política no sean objeto de retaliaciones armadas.

En este sentido, los mecanismos apuntan a anticiparse a los riesgos que se identifiquen una vez se materialicen las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; en tal sentido, a la necesidad de crear y/o **fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo** y a la creación o fortalecimiento de los programas de protección existentes.

En relación con el punto 3 (fin del conflicto) interesa, para este análisis, valorar los retos y desafíos que existen para que el proceso de reincorporación o tránsito a la vida civil de los combatientes se lleve a cabo sin que aparezcan situaciones de amenaza o violencia que afecten su tránsito a la vida civil y que ello, a su vez, les permita participar activamente en política. Este objetivo conlleva, como principal reto, el desmantelamiento de las organizaciones criminales, también conocidas como organizaciones armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas.

Sin dejar de lado el hecho de que en la actualidad se está iniciando una fase de reglamentación e implementación institucional de los Acuerdos en lo que tiene que ver con las garantías de seguridad, prevención y protección, cabe destacar, para estas breves aproximaciones, los siguientes mecanismos que se han ido formulando y ajustando en los últimos meses:



3.4 Prevención y garantías de seguridad: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

Este Sistema se encuentra desarrollado por el Decreto 895 de 2017³². Desarrolla, de manera específica, los puntos 2.1.2 y 3.4. del Acuerdo Final. En tal sentido, propone los siguientes mecanismos e instancias:

1. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política: serie de normas, planes, programas proyectos e instancias en el nivel nacional y territorial responsables de impulsar las acciones para garantizar la seguridad y la protección de la población relacionada en el Decreto.

a. Población objeto de protección: señala el artículo 2 que serán objeto de medidas de prevención, protección y seguridad los siguientes sectores poblacionales:

- i. Quienes hayan sido elegidos popularmente.
- ii. Quienes se declaren en oposición.
- iii. Los líderes comunitarios.
- iv. Las comunidades rurales.
- v. Las organizaciones sociales.
- vi. Las organizaciones de mujeres.
- vii. Las organizaciones de defensa de DDHH y sus integrantes.
- viii. Los líderes de partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
- ix. Los movimientos sociales.
- x. El nuevo partido o movimiento político que surja de las FARC.

2. Elementos del Sistema:

a. Adecuación normativa e institucional: implica la creación de una instancia de alto nivel, la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política y el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización.

b. Prevención: fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas: coordinación y articulación. Incorporar el enfoque territorial y de género. Medidas de prevención de acuerdo con programas integrales de seguridad.

³² Este decreto tuvo su origen en las facultades otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2016. Establecido también en el Acto Legislativo No 01 de 2016. Así mismo, está siendo examinado en control de constitucionalidad (Auto Expediente RDL - 028 - 05 de junio de 2017).

El Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política hará seguimiento a los avances, especialmente de aquellos delitos que atenten contra quienes se declaren en oposición

c. Protección: comprende:

- i. Programa de protección integral para integrantes del nuevo partido o movimiento político, excombatientes y sus familias.
- ii. Mesa técnica de seguridad y protección.
- iii. Plan Estratégico de seguridad y protección.
- iv. Programa de protección para organizaciones políticas de oposición.
- v. Programa de protección colectiva.

d. Evaluación y Seguimiento: integra:

- i. Sistema de Planeación, Información y Monitoreo institucional.
- ii. Comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del Sistema Integral de Protección: responsable de hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política.

3. Instancias destacadas del Sistema:

- *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad/Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política:* tiene a su cargo garantizar la implementación, funcionamiento y articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
- *La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección:* tiene como fin hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política. Presentará informes anuales y recomendaciones para el ajuste del sistema. Contará con un sistema de planeación, información y monitoreo interinstitucional. El sistema incluirá información específica sobre riesgos y amenazas que afecten la participación de las mujeres.
- *El Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política:* hará seguimiento a los avances, especialmente de aquellos delitos que atenten contra quienes se declaren en oposición y defensores de derechos humanos (se tendrá en cuenta el enfoque de género).
- *Programas de Protección y Seguridad:* políticas, programas, acciones, medidas y en general la protección integral para los integrantes del nuevo movimiento político que surja de las FARC-EP.
- *El Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida:* implica fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y reglamentar el sistema de reacción rápida a la pre-

sencia, operaciones o actividades de organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, en relación con las poblaciones objeto del Decreto. Para tal efecto, el Sistema emitirá Alertas en forma autónoma. La respuesta del Estado y las acciones del Sistema integral para el ejercicio de la política deberán articularse con los mecanismos preventivos y de protección descritos en el Decreto 895 de 2017.

- ***Programa integral de seguridad para comunidades y organizaciones en los territorios:*** dirigido a líderes, dirigentes, comunidades, representantes, activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género a cargo del Ministerio del Interior, incluyendo las garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos
- ***Programa de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia:*** impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los DDHH y estimular la convivencia.



3.5 Marco Normativo Internacional. Obligaciones del Estado colombiano en materia de prevención general y prevención con perspectiva de género, que delimita el alcance de las labores de prevención del SAT

Como se menciona en el segundo capítulo del presente documento, el SAT surge como respuesta del Estado a la grave situación de riesgo que estaba enfrentado la sociedad civil en el marco del conflicto armado, pero también como respuesta a las obligaciones de prevención y protección que emanan de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el país en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y DIH, así como de las sentencias judiciales tanto de organismos internacionales como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y jurisprudencia de nuestra propia Corte Constitucional.

Estos compromisos contenidos en los instrumentos internacionales y la interpretación que hacen los tribunales constituyen para el SAT la base fundamental de su marco conceptual, en cuanto a qué significa la labor de prevención y protección, la interpretación de las categorías violatorias de los derechos fundamentales que se espera proteger y la priorización poblacional a la que debe dirigir el esfuerzo de monitoreo y advertencia.

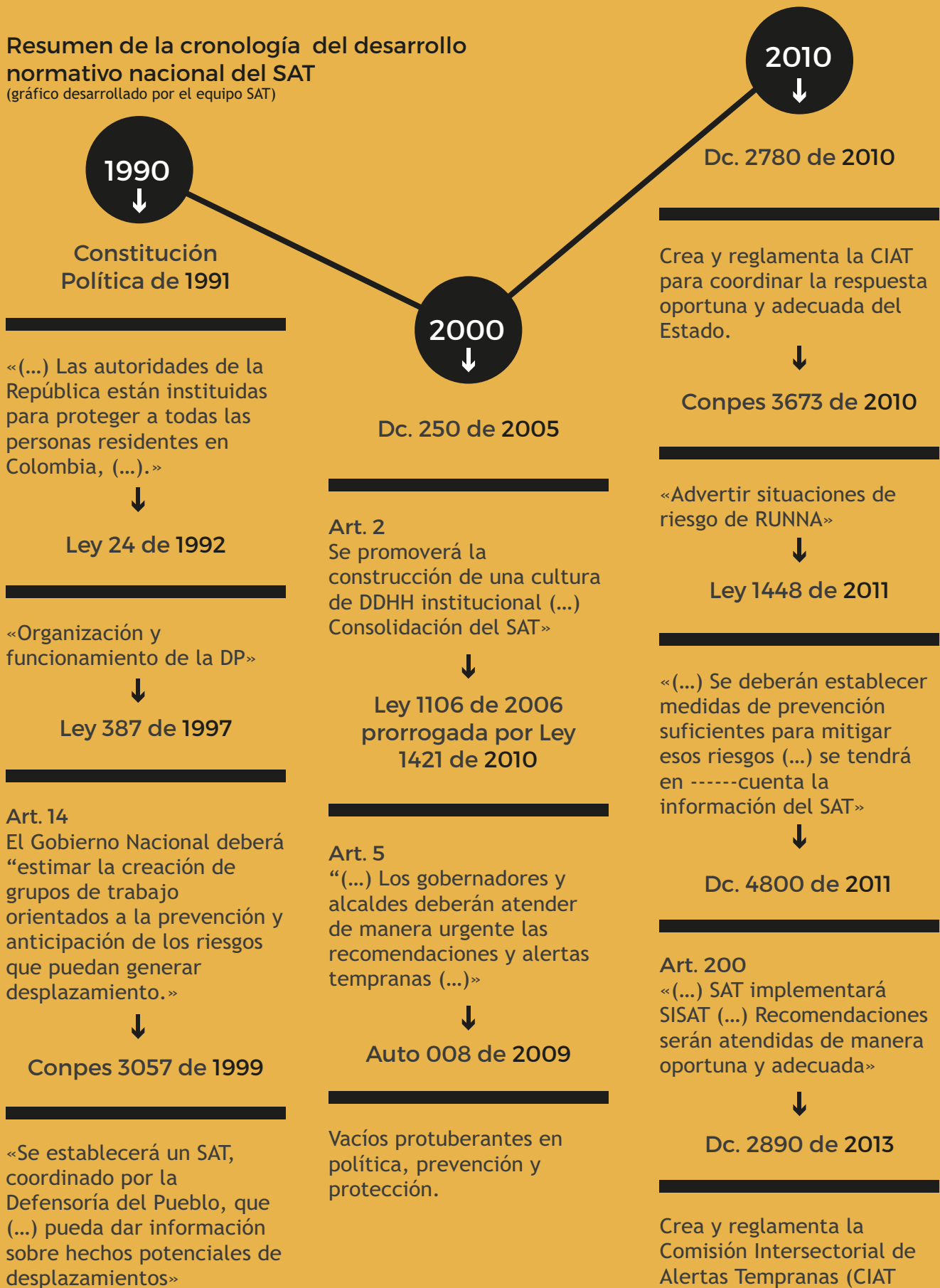
De esta forma, el presente subcapítulo detalla los estándares internacionales en materia de prevención y, específicamente, de prevención de la violación de los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personal, así como los deberes de prevención relacionados con la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres, elementos que permean la actuación del SAT de forma transversal.

[Volver al índice](#)



Resumen de la cronología del desarrollo normativo nacional del SAT

(gráfico desarrollado por el equipo SAT)



3.5.1 El deber de prevención en los estándares internacionales.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo segundo que: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social³³, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social . (Subrayado fuera de texto).

En el marco de la obligación de respeto establecida en el Pacto, el Estado debe abstenerse de violar los derechos humanos o de actuar en connivencia para que terceros los violen y, en materia de garantía establecida en el Pacto y en la CP, corresponde al Estado adoptar medidas positivas para que el aparato estatal en su conjunto actúe con arreglo a las normas de derechos humanos y DIH.

Conforme lo estipula la CIDH, con referencia a las obligaciones que emanan del artículo segundo del Pacto: “Las obligaciones positivas de los Estados Parte de velar por los derechos del Pacto sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los Derechos del Pacto por sus agentes, sino también, contra los actos cometidos por personas o entida-

³³ NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966. Disponible en Internet: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>



des privadas que obstaculicen el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas³⁴” .

Esta obligación positiva de garantía le implica al Estado los deberes de prevención y protección. De manera específica, la prevención hace referencia a la obligación del Estado de adoptar medidas concretas para evitar la ocurrencia de violaciones de los derechos humanos. En caso de que sean inevitables, en el escenario de que las medidas de prevención hayan fallado, corresponde al Estado remediar, hasta donde sea posible, la situación, asegurando la verdad sobre los hechos, sancionando a los responsables, reparando a las víctimas y adoptando medidas para que las violaciones no se repitan. De acuerdo con la CIDH:

Corresponde al Estado remediar hasta donde sea posible la situación, asegurando la verdad sobre los hechos, sancionando a los responsables, reparando a las víctimas y adoptando medidas para que las violaciones no se repitan

“El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que como tal, sea susceptible de acarrear sanciones para quienes las cometan, así como la obligación de indemnizar a las víctimas, por sus consecuencias perjudiciales. (...) Es claro, a su vez que la obligación de prevenir es de medio o de comportamiento, y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado”³⁵

De este modo, evitar la ocurrencia de violaciones de los derechos humanos o infracciones del DIH impone al Estado el deber de adoptar todas las medidas a su alcance para impedir que se generen daños irreparables contra los derechos humanos en general y contra la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal en particular; ello, debido a que los citados derechos tienen rango de fundamentales, es decir, generan obligaciones de aplicación inmediata, no admiten interpretaciones que restrinjan su alcance y contenido, aplican en contextos de paz y de conflicto armado, y pueden ser protegidos en el ámbito interno mediante la acción de tutela y el recurso de habeas corpus.

Adicionalmente, conforme a la doctrina del Comité de Derechos Humanos: “la obligación de prevenir implica que los Estados adopten políticas conducentes a identificar y eliminar con pleno arreglo a la normatividad nacional e internacional, los riesgos que se ciernan so-

³⁴ Ibid.

³⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez VS Honduras, 1988. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf. Dicha definición ha sido ratificada en varias decisiones v.g: Masacre de Mapiripán contra Colombia (2005), Masacre de Pueblo Bello contra Colombia (2006), Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay (2006), Masacre de Ituango contra Colombia (2006), Masacre de la Rochela contra Colombia (2007), Valle Jaramillo y otros contra Colombia (2008), Campo Algodonero contra México (2009), Masacre de Santo Domingo contra Colombia (2012), entre otras sentencias.

El Estado tiene la obligación de desarrollar mecanismos que permitan identificar los riesgos de violaciones de los derechos humanos y adoptar todas las medidas a su alcance para que éstos no se vulneren

bre las personas y comunidades y que además amenacen el disfrute de sus derechos.” (subrayado fuera de texto).

De las obligaciones de prevención del Estado queda claro que este tiene la obligación de desarrollar mecanismos que permitan identificar los riesgos de violaciones de los derechos humanos y adoptar todas las medidas a su alcance para que estos no se vulneren y que dichas medidas pueden ser de carácter jurídico, político o administrativo, entre otras. También queda claro que en el catálogo de derechos tienen prioridad los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad personal y la seguridad y que dicho mecanismo debe prevenir este tipo de violaciones tanto en contextos de conflicto armado como de paz. En virtud de ello, el SAT adopta esos estándares como su marco fundamental de actuación.

3.5.2 Obligaciones específicas de prevención frente a los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.

El segundo elemento que permite avanzar en la delimitación del alcance de las labores de prevención del SAT es conocer cuáles son las obligaciones específicas que el Estado tiene frente al *contenido civil y político* de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal y, de forma transversal, el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia.

3.5.2.1 Derecho a la vida.

El derecho a la vida es abordado y desarrollado, entre otros, en los siguientes instrumentos y fuentes: Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6), Observación 6 del Comité de Derechos Civiles y Políticos, los informes del Relator especial para Ejecuciones Sumarias, Arbitrarias y Extrajudiciales, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Declaración Americana de Derechos Humanos (art. 1), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 4), la Jurisprudencia del Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Jurisprudencia de la CIDH.

En la sentencia de fondo, reparaciones y costas del caso 19, Comerciantes vs Colombia, la CIDH señala que:

(...) el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana por ser el corolario esencial para la realización de los demás derechos. Al no ser respetado el derecho a la vida, todos los derechos carecen de sentido. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten

A la luz de los estándares internacionales debe haber una observación estrecha del comportamiento de la fuerza pública y de policía para prevenir acciones que se desvíen de su labor protectora

contra él. El cumplimiento del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), bajo su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción. Esta protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas sus fuerzas de policía o sus fuerzas armadas. En razón de lo anterior, los Estados deben tomar las medidas necesarias, no sólo para prevenir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales, sino también prevenir las ejecuciones arbitrarias por parte de sus propias fuerzas de seguridad³⁶. (Subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta el contenido de las líneas jurisprudenciales de la CIDH y la posición de la doctrina internacional, las siguientes son algunas de las conductas que están terminantemente proscritas en relación con el derecho a la vida, sin que la enumeración tenga un carácter taxativo, y que permitirán circunscribir el objeto de las labores de prevención: las ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales, el genocidio, los homicidios individuales o colectivos, el exterminio y la desaparición forzada.

Vale la pena destacar que, frente a labor de prevención realizada por el SAT, este considera a las fuerzas armadas y de policía como un factor protector y no como un factor generador de riesgo. Sin embargo, a la luz de los estándares internacionales debe haber una observación estrecha del comportamiento de la fuerza pública y de policía para prevenir acciones que se desvíen de su labor protectora, pudiendo cometer actos contra el derecho a la vida como los señalados anteriormente.

3.5.2.2 Derecho a la integridad

El derecho a la integridad se desarrolla a nivel internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 5), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 5), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada, la jurisprudencia del Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la jurisprudencia de la Corte IDH, Observación General No. 20 del Comité del Pacto

³⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso 19 Comerciantes vs Colombia, 5 de julio de 2004. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf



(Comité de Derechos Humanos, 1992) y los informes de los relatores especiales sobre los asuntos de la tortura y la desaparición forzada.

Por su parte, la CIDH ha puesto de presente que “la infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta”³⁷.

Así, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, existen prohibiciones absolutas respecto de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

El artículo segundo de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura define esta conducta como:

Todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflija a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como

³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Loayza Tamayo vs Perú, 17 de septiembre de 1997. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf

castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental³⁸.

En este marco, están prohibidas tanto las torturas físicas como las psicológicas, incluyendo la violencia sexual, la prostitución forzada, la esclavitud sexual, el embarazo forzado, entre otras. Es claro que no existe una lista taxativa de conductas que constituyen tortura; al respecto, el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en la Obligación General No. 20, pone de presente que: “no considera necesario establecer una lista de los actos prohibidos o establecer distinciones concretas entre las diferentes formas de castigo o de trato; las distinciones dependen de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado”³⁹.

3.5.2.3 Derecho a la libertad

La restricción de la libertad debe contar con una precisa delimitación y procedimientos que definan las formalidades del ejercicio de esta potestad estatal

La definición y tratamiento del derecho a la libertad en el sistema internacional y regional de protección de los DDHH emana de las siguientes fuentes e instrumentos: Declaración Universal de DDHH (art. 3), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9), Observación General 8 del Comité de Derechos Humanos (Comité de Derechos Humanos, 1982), y Políticos, Grupo de trabajo de detenciones arbitrarias, Declaración Americana de DDHH (art. 1), CADH (art. 7), Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada y Jurisprudencia de la CIDH.

Al contrario de los dos anteriores derechos, el derecho a la libertad personal no tiene el carácter absoluto. Es decir, sí admite restricciones pues el Estado legítimamente constituido se reserva la potestad de privar de la libertad a los individuos que transgredan las normas legales.

Ahora bien, la restricción de la libertad debe contar con una precisa delimitación y procedimientos que definan las formalidades del ejercicio de esta potestad estatal y las actuaciones indebidas por parte de los diferentes agentes del Estado que pueden derivar en situaciones vulneratorias del derecho a la libertad personal⁴⁰.

A su vez, la Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre la obligatoriedad de cumplimiento de los requisitos que la normatividad nacional prevé para el ejercicio de cualquier tipo de detención por parte de los agentes estatales. Así, se hace mención

³⁸ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 1985. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

³⁹ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General No. 20, 1992. Disponible en Internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1399.pdf?view=1>

⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Palamara Iribarne vs Chile, 22 de noviembre de 2005. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf

de “la necesidad de cumplimiento de los requisitos de reserva legal y judicial, la provisión de información suficiente sobre las razones de la detención y la efectividad de los controles de legalidad de la detención, así mismo del cumplimiento y respeto de las garantías procesales y el debido proceso, entre otros”⁴¹.

Al respecto, se pueden citar múltiples pronunciamientos de la CIDH respecto de los comportamientos violatorios del derecho a la libertad, derivados de actuaciones irregulares de los agentes estatales en el ejercicio de la potestad de la restricción de la libertad que, en cualquier caso, la Corte IDH entiende que es excepcional.

En el caso Campo Algodonero vs México, la Corte IDH señala que:

247. En lo que se refiere al artículo 7.1 de la Convención, esta Corte ha sostenido que éste consagra en términos generales el derecho a la libertad y seguridad y que los demás numerales del artículo 7 reconocen diversas garantías que deben darse a la hora de privar a alguien de su libertad. De ahí se explica que la forma en que la legislación interna afecta al derecho a la libertad es característicamente negativa, cuando permite que se prive o restrinja la libertad. Siendo, por ello, la libertad siempre la regla y la limitación o restricción siempre la excepción. Consecuentemente, el Estado debe prevenir que la libertad de los individuos se vea menoscabada por la actuación de agentes estatales y terceros particulares, así como investigar y sancionar los actos violatorios de este derecho⁴².
(Subrayado fuera de texto)

Del análisis de la jurisprudencia en mención se puede deducir que algunos de los comportamientos que resultan violatorios del derecho a la libertad personal son las detenciones arbitrarias, la captura ile-

⁴¹ COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 695, 9 de octubre de 2013.

⁴² En el Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional señala que el confinamiento “es una modalidad de desplazamiento forzado interno en el que las comunidades continúan en una parte de su territorio, pero perdiendo la movilidad sobre el mismo y en algunos casos la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural. (...) Cuando una persona o comunidad es desplazada hay grandes dificultades para su atención por parte del Estado, pero esta imposibilidad de atención es más evidente en el caso de comunidades confinadas y en las comunidades que deciden resistirse al desplazamiento a pesar de todos los peligros que conlleva el permanecer en ellos”



La labor de monitoreo
del SAT incluye el
análisis de riesgos
de la seguridad
de individuos y
comunidades

gal, la prolongación ilegal de la detención, la violación de garantías procesales y judiciales, el secuestro y las desapariciones forzadas. Así como las primeras conductas están asociadas a presuntos comportamientos irregulares de agentes estatales, también conductas de particulares resultan violatorias como lo son el secuestro, el confinamiento, el desplazamiento y la desaparición forzada.

Por lo tanto, estos derechos hacen parte del espectro de observación y análisis del SAT.

3.5.2.4 Derecho a la seguridad

A nivel internacional el derecho a la seguridad se encuentra explícitamente definido en la Declaración Universal de DDHH (art.3), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (art. 9), en la Declaración Americana de DDHH (art. 5), en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 7), en jurisprudencia del Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en jurisprudencia de la Corte IDH, y en Informes de la CIDH, así como también en documentos de medidas cautelares y provisionales.

Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la seguridad implica, desde el punto de vista del respeto, no generar amenazas o riesgos excepcionales a la seguridad personal de quienes habitan en el territorio nacional y, desde la garantía, identificar el riesgo y advertirlo oportunamente a los afectados, valorar el riesgo en términos de su origen y características, definir medidas de protección que sean adecuadas temporalmente, adecuadas fácticamente y eficaces, asignar las medidas y evaluar periódicamente el riesgo/amenaza (Corte Constitucional, sentencias T-719, 2003 y T-339, 2010; Auto 200, 2007 de seguimiento a la sentencia T-025, 2004). Lo anterior, en consonancia con la obligación que tienen los Estados “de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”⁴³

La labor de monitoreo del SAT incluye el análisis de riesgos de la seguridad de individuos y comunidades. Cuando se ciernen riesgos sobre individuos se formulan recomendaciones a la Unidad Nacional de Protección para que realice el análisis de riesgo individual correspondiente y se adopten las medidas de protección respectivas. Por el contrario, si se trata de amenazas a la seguridad colectiva se emiten los informes de riesgo para que el estado en su conjunto adopte medidas de protección.

⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Observación General 6 citada en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 19, Comerciantes vs Colombia, 2004



3.5.3 Obligaciones específicas de prevención en materia de género

El Estado tiene obligaciones específicas relacionadas con la prevención de violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas

De forma complementaria a las obligaciones generales que tiene el Estado en materia de prevención de violaciones de los derechos humanos mencionadas en el numeral anterior, este tiene obligaciones específicas relacionadas con la prevención de violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas.

La Corte Constitucional colombiana ha reconocido que las mujeres tienen cargas adicionales⁴⁴ por el solo hecho de vivir en una sociedad caracterizada por relaciones patriarcales inequitativas⁴⁵ y exclu-

⁴⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 092 de 2008. Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>. Carga adicional de riesgo: aquellos elementos específicos a los que están expuestas las mujeres por el hecho de ser mujeres, y que no son compartidos por los hombres y a su vez explican el impacto diferenciado o desproporcionado de las violaciones de derechos humanos.

⁴⁵ Inequidades: aquellos patrones sistemáticos o transitorios considerados innecesarios, evitables, y además injustos, que caracterizan las relaciones de género en determinada sociedad. Tomado de CEDAW en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Las condiciones históricas de discriminación y exclusión han hecho que las mujeres dispongan de menos capacidades, oportunidades y recursos para acceder a sus derechos

yentes, marcadas por la discriminación⁴⁶ y la violencia basada en el género⁴⁷.

Estas condiciones históricas de discriminación y exclusión han hecho que las mujeres dispongan de menos capacidades, oportunidades y recursos no solo para acceder a sus derechos, sino también para manejar las cargas originadas en situaciones de riesgo, en particular las asociadas al conflicto armado. Esto puede explicar el impacto diferenciado y desproporcionado de estos factores de vulnerabilidad en la vida de las mujeres a nivel personal, familiar, laboral, social e institucional.

Estas reflexiones se ven reforzadas y ampliadas en el marco normativo internacional de derechos humanos y el DIH que, en el caso de la labor de advertencia para la prevención que realiza el SAT, han sido consideradas de forma plena.

Estos instrumentos son:

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), del 18 de diciembre de 1979, que tiene como finalidad eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, entendidas como:

Cualquier distinción, exclusión o restricción hecha en base al sexo que tenga el efecto o propósito de disminuir o nulificar el reconocimiento, goce y ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera.

El artículo 17 de la Convención creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que tiene como objetivo examinar los progresos realizados por los Estados parte en la aplicación de la Convención.

Este Comité adoptó en 2010 la recomendación general número 30 sobre las mujeres en el marco de procesos de conflicto y posconflicto, que indica:

⁴⁶ La discriminación entendida como “Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades de todas las personas”. Tomado de CEDAW en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

⁴⁷ La violencia basada en género “Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico; amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad, tanto en el ámbito público como privado.”. Tomado de CEDAW en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Las mujeres afectadas por conflictos armados tienen derecho a protecciones específicas, en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor

Esta recomendación general abarca la aplicación de la Convención a la prevención de conflictos armados internacionales y no internacionales, las situaciones de ocupación extranjera y otras formas de ocupación, así como la fase posterior al conflicto. Además, la recomendación aborda otras situaciones preocupantes, como las perturbaciones internas, la lucha civil prolongada y de baja intensidad, los conflictos políticos, la violencia étnica y comunitaria, los estados de emergencia y la represión de los levantamientos en masa, la guerra contra el terrorismo y la delincuencia organizada, que quizá no aparezcan clasificadas necesariamente como conflictos armados conforme al DIH pero que tienen como consecuencia violaciones graves de los derechos de la mujer.⁴⁸ (Subrayado fuera de texto).

La recomendación establece que, en situaciones clasificadas como de conflicto armado, existe complementariedad de la Convención y el DIH, según el cual las mujeres afectadas por conflictos armados tienen derecho a protecciones específicas, en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor.

Así mismo, establece que la obligación de los Estados partes, prevista en la Convención, consistente en prevenir, investigar y sancionar la trata y la violencia sexual y por razón de género se ve reforzada por el derecho penal internacional, incluida la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales y mixtos y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, conforme al cual

la esclavitud en la trata de mujeres y niñas, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable pueden constituir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o actos de tortura, o constituir actos de genocidio. El derecho penal internacional, incluidas las definiciones de violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, también debe interpretarse de forma coherente con la Convención y otros instrumentos de derechos humanos reconocidos internacionalmente sin distinción alguna por razón de género⁴⁹.

Así mismo, establece en su capítulo cuarto la necesidad de “instalar sistemas efectivos de alerta temprana para recopilar y analizar información de acceso público, desarrollar labores de diplomacia preventiva y mediación, e iniciativas de prevención que aborden las causas profundas de los conflictos”⁵⁰.

⁴⁸ NACIONES UNIDAS, CEDAW. Recomendación general número 30 sobre las mujeres en el marco de procesos de conflicto y posconflicto. 2013. Disponible en Internet: <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Organos/Mujer/Generales/OGmujer30.pdf>

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

La Recomendación 19 de la CEDAW pide que en el análisis de la violencia no solo se observe aquella generada por autoridades públicas sino también por cualquier persona, organización o empresa

Por su parte, la Recomendación 19 de la CEDAW reconoce la violencia contra la mujer como una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidades de las mujeres de gozar sus derechos y libertades en igualdad con los hombres; entre ellos, el derecho a la vida, a no ser sometido a torturas y tratos crueles inhumanos o degradantes, el derecho a la protección en condiciones de igualdad con arreglo a las normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno, derecho a la libertad y seguridad, derecho a la igualdad de protección ante la ley, y derecho a la igualdad en la familia así como al nivel más alto posible de salud física o mental, entre otros.

La recomendación pide que en el análisis de la violencia no solo se observe aquella generada por autoridades públicas sino también por cualquier persona, organización o empresa. Así mismo, establece la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas para eliminar dicha discriminación como también medidas de debida diligencia para impedir, investigar y castigar este tipo de actos.

Desde el punto de vista preventivo, el numeral 11 recomienda analizar las causas estructurales de la violencia contra las mujeres tales como actitudes tradicionales en las que se considera a las mujeres subordinadas o se les atribuyen funciones estereotipadas, así como la pobreza y desempleo que aumentan el riesgo de trata de mujeres, la explotación sexual y la prostitución.

A la luz de las observaciones se recomienda, entre otras cosas, a los Estados: i) adoptar medidas eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo (...); iv) recopilar estadísticas e investigaciones acerca del alcance, las causas y los efectos de la violencia contra la mujer; v) medir la eficacia de las medidas para prevenir y responder a dicha violencia; y vi) adoptar medidas preventivas para eliminar la trata de mujeres y la explotación sexual, entre otras.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Para) es el instrumento in-



La Convención
Interamericana para
Prevenir, Sancionar y
Erradicar
la Violencia contra
la Mujer hace un
reconocimiento
explícito de los
derechos de la mujer
en el marco de los
derechos humanos

teramericano que fundamenta los derechos de las mujeres en la región. Este instrumento reconoce la violencia contra la mujer, en su artículo primero, como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.” Y que comprende, entre otros tipos de acción “la violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual”.

La Convención hace un reconocimiento explícito de los derechos de la mujer en el marco de los derechos humanos como son el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad, a no ser sometidas a torturas, al respeto y a la dignidad, a la igualdad ante la ley, a la libertad de asociación, de expresión y de religión, es decir, al ejercicio libre de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y, finalmente, a ser libre de toda forma de discriminación y violencia y a ser educada y valorada, exenta de patrones estereotipados de comportamiento subordinado o inferior.

En virtud de ello, establece como obligaciones para los Estados velar porque sus funcionarios y autoridades se abstengan de desarrollar prácticas de violencia contra las mujeres, desarrollar mecanismos para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, ajustar el marco normativo acorde con estos objetivos, abolir marcos jurídicos discriminatorios y establecer mecanismos de justicia eficaces para proteger a las mujeres, entre otras. Entre las medidas preventivas establece, en su literal h, artículo 8, la obligación a los Estados de:

garantizar la investigación, recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencias de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar o eliminar la violencia contra las mujeres, o formular los cambios necesarios. Tomando especial cuidado por la situación de vulnerabilidad respecto de la violencia que puedan sufrir las mujeres en caso de desplazamiento y en situaciones de conflictos armados.⁵¹(Subrayado fuera de texto)

3.5.4 Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS)

En el marco del CS de Naciones Unidas se han emitido diversas resoluciones para la prevención de violaciones de los derechos humanos de las mujeres, especialmente en contextos de conflicto armado. Estas son:

La Resolución 1325 de 2000, que reconoce el impacto diferencial de los conflictos en las mujeres y las niñas y la necesidad de desarrollar

⁵¹Ibid.

Adoptar medidas
eficaces para
prevenir los actos
de violencia sexual y
reaccionar ante ellos
puede contribuir
considerablemente al
mantenimiento de la
paz y la seguridad

mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección, insta a los Estados a:

que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de los conflictos;

- Incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz;
- Adoptar una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas: a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos; b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial.
- Exhorta a las partes en conflicto a:
Respetar plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas y a (...) adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado⁵².

La Resolución 1820 de 2008 reconoce que en los “conflictos armados, las mujeres y las niñas son especialmente objeto de actos de violencia sexual, incluso como táctica de guerra destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza miembros civiles de una comunidad o grupo étnico, y que la violencia sexual utilizada de esta manera puede en algunos casos persistir después de la cesación de las hostilidades”⁵³.

Destaca que adoptar medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y reaccionar ante ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad y señala, finalmente, la importancia de que en las operaciones de mantenimiento de la paz se proteja a las mujeres y a las niñas de cualquier tipo de abuso y violencia y que aseguren que en los procesos de posconflicto se incorporen adecuadamente las demandas y necesidades de las mujeres.

⁵² NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 1325 de 2000, 31 de octubre de 2000.

⁵³ NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 1828 de 2008, 19 de junio de 2008.



La Resolución 1888 de 2009, adoptada por el CS en su sesión 6195 del 30 de septiembre de 2009, reafirma que:

la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, y afirma, a este respecto, que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y responder a ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad⁵⁴.

Exige además que

todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y los niños, de todas las formas de violencia sexual, como, entre otras, la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar y la aplicación del principio de responsabilidad del mando, la capacitación de las tropas acerca de la prohibición categórica de todas las formas de violencia sexual contra los civiles, la refutación de mitos que alimenten la violencia sexual y la verificación de antecedentes de los candidatos a incorporarse a fuerzas armadas y de seguridad nacionales para que queden excluidos aquellos asociados con violaciones graves del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los actos de violencia sexual.⁵⁵

⁵⁴ NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 1888 de 2009, 30 de septiembre de 2009.

⁵⁵ Ibid.

Se hace necesario
adoptar medidas
especiales de
prevención y
protección en
cuanto a la potencial
vulneración de los
derechos de las
mujeres debido a las
cargas adicionales
que esta población
tiene antes, durante y
después del conflicto

Por otra parte, solicita que los mandatos de mantenimiento de paz contengan disposiciones de prevención de la violencia sexual y de protección de mujeres y niños, así como aumentar la representación de las mujeres en las decisiones relacionadas con la resolución de los conflictos y la consolidación de la paz.

De igual manera solicita que el Secretario General asegure que se informe más sistemáticamente sobre las tendencias, las nuevas modalidades de ataque y los indicadores de alerta temprana en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados en todos los informes pertinentes que se presenten al Consejo de Seguridad.

Además de las anteriores resoluciones, la Resolución 1889 de 2009, La Resolución 1960 de 2010, la Resolución 2106 de 2013 y la Resolución 2242 de 2015, que se refieren al reconocimiento de las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones posteriores a conflictos; entre otras, las relativas a la seguridad física, los servicios de salud, el derecho a la tierra, a la propiedad y al empleo, además de su participación en la adopción de decisiones y la planificación posterior a los conflictos, en particular en las etapas iniciales de la consolidación de la paz. También destaca la necesidad de centrar los esfuerzos no solamente en la protección de la mujer sino también en su empoderamiento en cuanto a la consolidación de la paz.

En materia penal internacional, el Estatuto de Roma es el primer tratado que identifica los crímenes en contra de las mujeres como crímenes de lesa humanidad y como un crimen de guerra. Reconoce la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, las esterilizaciones forzadas, las persecuciones de género, el tráfico de personas, particularmente de mujeres y niños, y la violencia sexual como crímenes dentro de su jurisdicción.

A la luz de las normas internacionales y la jurisprudencia de la CIDH relacionadas en este subcapítulo, se puede observar que la labor de los mecanismos de prevención, en este caso del SAT, se enmarcan en las obligaciones generales del Estado respecto de prevenir y proteger a los individuos y a las comunidades de los riesgos que se ciernen frente a sus derechos. Así como se hace necesario adoptar medidas especiales de prevención y protección en cuanto a la potencial vulneración de los derechos de las mujeres debido a las cargas adicionales que esta población tiene antes, durante y después del conflicto o violencia social y política.

El SAT así lo ha entendido y, como se podrá observar en el capítulo quinto, ha incorporado estos estándares en su marco operativo y ha dedicado grandes esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en su labor de monitoreo y advertencia.



Capítulo 4

Desarrollo institucional del Sistema de Alertas Tempranas

4.1 Fases de desarrollo del SAT

El Sistema de Alertas Tempranas ha tenido grandes cambios desde su adopción como proyecto en el interior de la Defensoría del Pueblo.

Para un mejor entendimiento de su proceso de consolidación, hemos dividido el análisis en seis fases (y una proyectada), cuyos límites están dados por los cambios en la cobertura, la estructura y distribución regional del equipo de trabajo.

Cabe resaltar que, con el fin de determinar las áreas de cobertura para la labor de monitoreo y seguimiento del SAT, se definieron en 2001 algunos criterios para contar con una regionalización dinámica y flexible basada en la definición de los siguientes aspectos⁵⁶:

- La dinámica del conflicto armado.
- Las condiciones socioeconómicas y culturales de la población objeto de monitoreo.
- La accesibilidad al territorio y a recursos destinados para el cubrimiento del mismo.
- Las condiciones institucionales del SAT a nivel regional y local.

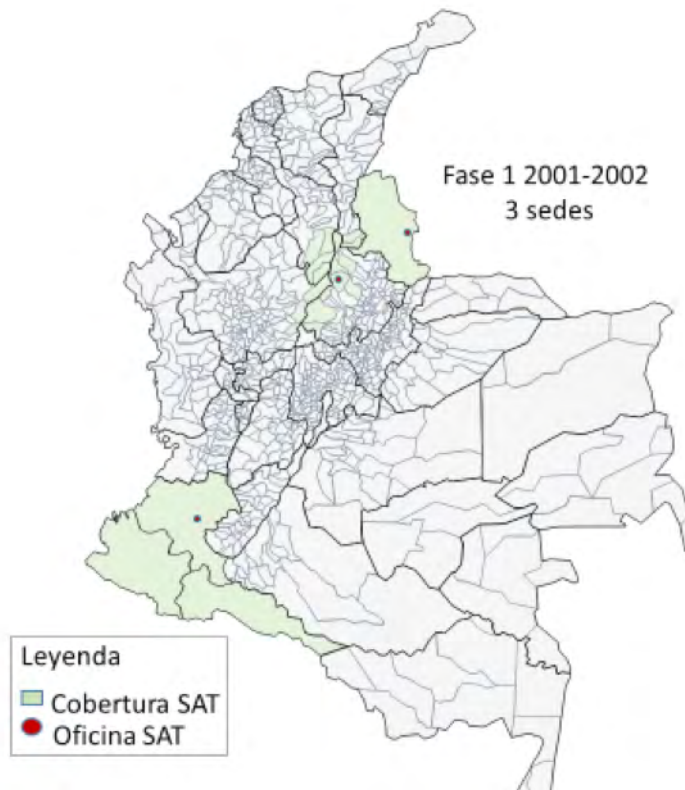
Estos criterios se actualizaron en el encuentro nacional de analistas en 2006, considerando la dinámica del conflicto armado interno, sus expresiones y posibles tendencias, a partir de la aplicación de un modelo estadístico que permitió identificar áreas prioritarias de monitoreo según “condiciones generalizadas de violencia”, que permitió realizar una primera georreferenciación de las regiones que se conformarían en el marco de dichos indicadores.

4.1.1 Fase 1

Esta fase abarcó desde febrero de 2001, cuando se inició el apoyo de USAID al SAT, hasta abril de 2002. Durante esta primera fase se dieron transformaciones importantes, especialmente en lo atinente al cambio de la dirección del Sistema. Inicialmente, como se mencionó en el capítulo anterior, el SAT estuvo a cargo de un asesor externo contratado por el Programa de Derechos Humanos de USAID y pasó luego a ser coordinado por el Defensor Delegado de Participación Ciudadana, lo cual implicó un mayor compromiso de la Defensoría con la vocería de los pronunciamientos e informes a nombre de la entidad.

En términos de cobertura, el SAT contó con oficinas en: Popayán (para Cauca, Nariño y Putumayo), Barrancabermeja (todo el Magdalena Medio), y Cúcuta (la totalidad de Norte de Santander).

Durante esta primera fase se dieron transformaciones importantes, especialmente en lo atinente al cambio de la dirección del Sistema

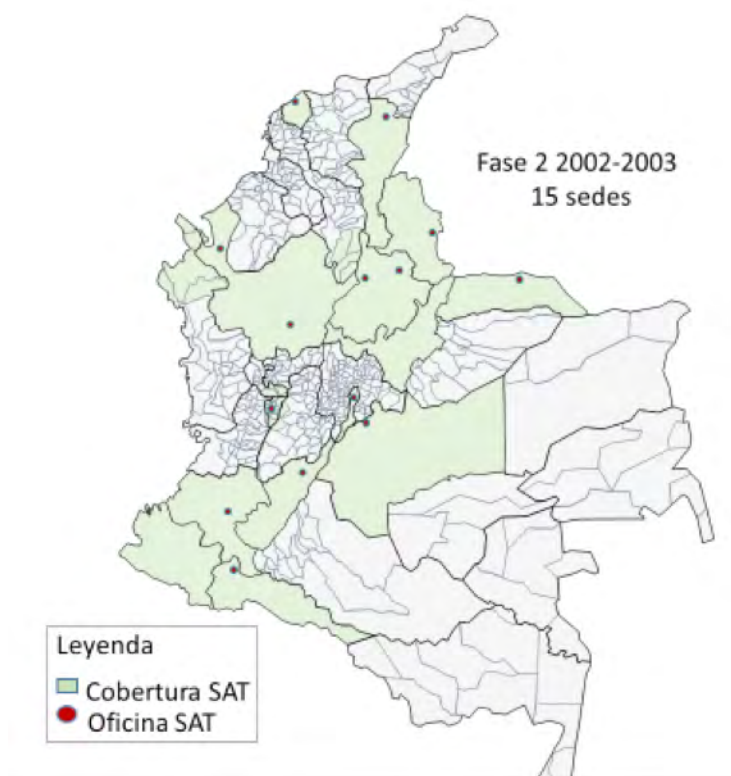


En octubre de 2001 se amplió el equipo del SAT a nivel nacional con un coordinador operativo, un coordinador administrativo, un asesor jurídico y un asesor de comunicaciones.

4.1.2 Fase 2

Esta fase cubrió el periodo comprendido entre mayo de 2002 y marzo de 2003, y se caracterizó tanto por un incremento de la cobertura del SAT como por la creación del CIAT, en octubre de 2002. En cuanto a la regionalización, se pasó de tres analistas regionales a quince, con un carácter multidisciplinario, conformado por politólogos, sociólogos, antropólogos, economistas y abogados⁵⁷.

Se pasó de tres analistas regionales a quince, con un carácter multidisciplinario, conformado por politólogos, sociólogos, antropólogos, economistas y abogados



Esta estructura regional estaba soportada y supervisada por cinco analistas nacionales.

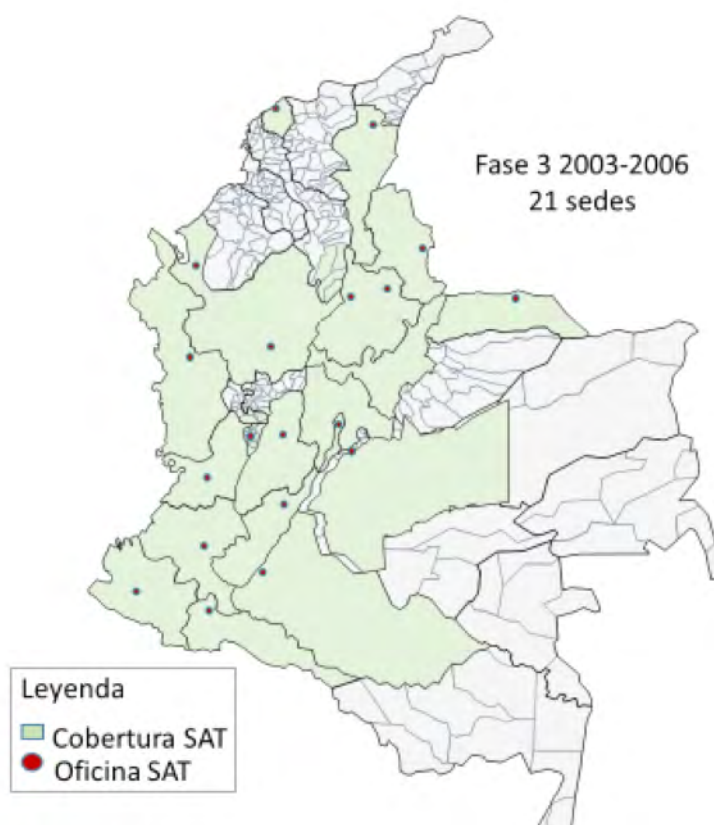
Durante esta fase, en el nivel nacional se amplió igualmente el equipo de trabajo, el cual quedó organizado de la siguiente manera: un Director (Defensor Delegado), un Coordinador Operativo, una Coordinadora Administrativa, un Asesor Jurídico, un Asistente de Dirección, un comunicador y dos consultores para la gestión de procesos sociales y de gestión pública y, finalmente, cinco consultores de Análisis y Acción Temprana con cobertura en las cinco macro regiones.

⁵⁷ Entrevista a Jorge Calero, Defensor Delegado para la prevención de violaciones de los derechos humanos y el DIH, noviembre 24 de 2016.

4.1.3 Fase 3

En esta etapa, que cubrió el período de marzo de 2003 a 2006, se dieron dos cambios importantes. El primero fue la supresión de la Delegada de Participación Ciudadana⁵⁸ y la creación de la Delegada de Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, a quien se le encargó la coordinación del SAT. El segundo fue la ampliación del SAT en el 2004, lo que le permitió cubrir todo el territorio nacional continental, a través de 21 analistas regionales. Esto se logró mediante la apertura de seis nuevas sedes, para un total de 21 oficinas que cubrían todo el país, de la siguiente forma:

La ampliación del SAT en el 2004 permitió cubrir todo el territorio nacional continental, a través de 21 analistas regionales

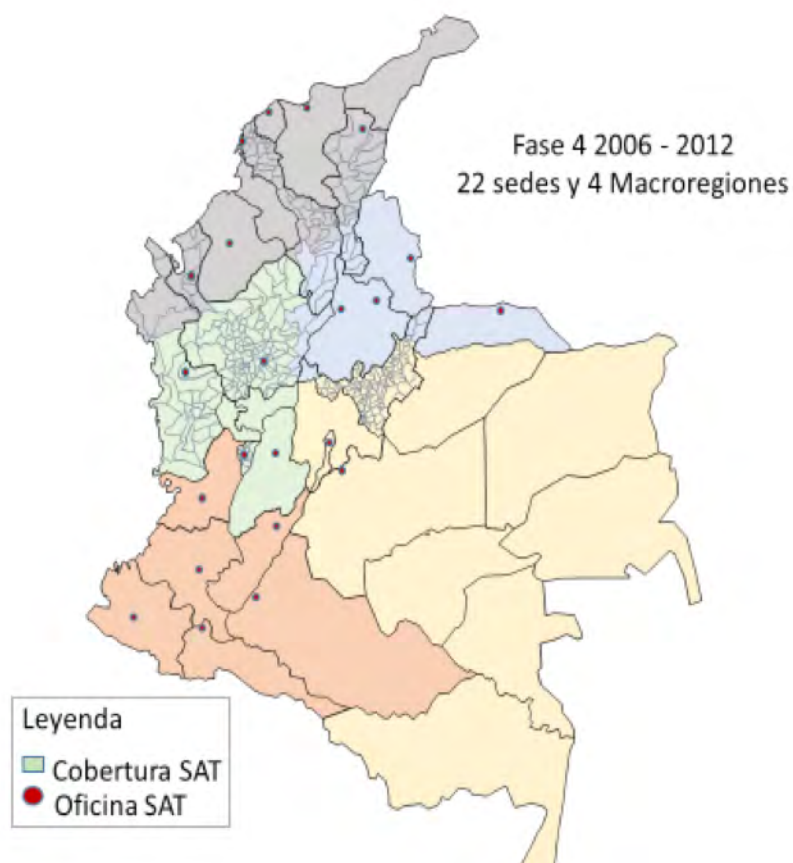


En el nivel central, el equipo de trabajo del SAT quedó conformado por un Director (Defensor Delegado para la evaluación de riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado), un Coordinador Operativo, un Asistente de Dirección y Coordinador de Programas, un Asistente Administrativo, un georreferenciador y operador de software, un estadígrafo, tres consultores de Proyección Social e Interinstitucional (Comunicaciones, Procesos Sociales y Gestión Pública) y cinco Consultores GAAT (Grupo de Análisis y Acción Temprana, cada uno a cargo de una macro región).

⁵⁸ Mediante Resolución Defensorial 250 de marzo de 2003, la cual se mencionó en el anterior capítulo.

4.1.4 Fase 4

Durante el segundo trimestre del año 2006 se definió la necesidad de ajustar la definición de los criterios de regionalización. Fruto del cruce de variables como la dinámica del conflicto armado, las condiciones socioeconómicas y culturales de la población objeto de monitoreo, la accesibilidad al territorio y a los recursos destinados para el cubrimiento de este, así como las condiciones institucionales del SAT a nivel regional y local, se definió una nueva regionalización y se incrementó el número de regionales a 22, así:



4.1.5 Fase 5

En el año 2012, como producto de la expedición de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras) y el Decreto 4800 de 2011, donde se destacó la prevención de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y la necesidad de que las autoridades tuvieran en cuenta los documentos de advertencia del Sistema de Alertas Tempranas, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución 075 de 2012 con el fin de reorganizar e introducir modificaciones a la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, que en adelante se llamaría Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La mencionada resolución incorporó ajustes a las funciones de la Delegada y creó los siguientes cuatro grupos internos de trabajo:

En esta nueva estructura se contempló, como aspecto novedoso, la creación del Área de Informes Especiales y Temáticos y se institucionalizó en el SAT el enfoque diferencial y de género

a. El Grupo de Monitoreo, Análisis y Advertencia, que tiene como objetivo aplicar el proceso de monitoreo, recepción, clasificación, evaluación e interpretación de la información pertinente, que identifica y advierte situaciones de riesgo de probables violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH de la población civil en el contexto de conflicto armado, de conformidad con el marco metodológico. Este grupo se encuentra conformado por cinco analistas ubicados en el nivel nacional y un equipo de 32 analistas regionales.

b. El Grupo de Seguimiento e Indicadores, que elabora, desarrolla y aplica categorías, variables, indicadores y estadísticas e información sobre derechos humanos, DIH y conflicto armado para hacer seguimiento a la respuesta estatal en materia de prevención y protección.

c. El Grupo de Proyección Social e Interinstitucional, que tiene la función de construir, desarrollar e impulsar la estrategia de fortalecimiento social, comunitario, interinstitucional y de comunicaciones del SAT en los ámbitos nacional, regional y local, para promover la acción de prevención y protección de los derechos humanos.

d. El Grupo de Gestión Técnica Operativa, que articula los procesos operativos, técnicos y administrativos de la Delegada para garantizar la actuación defensorial en materia de monitoreo, advertencia, seguimiento, sistematización y prevención.

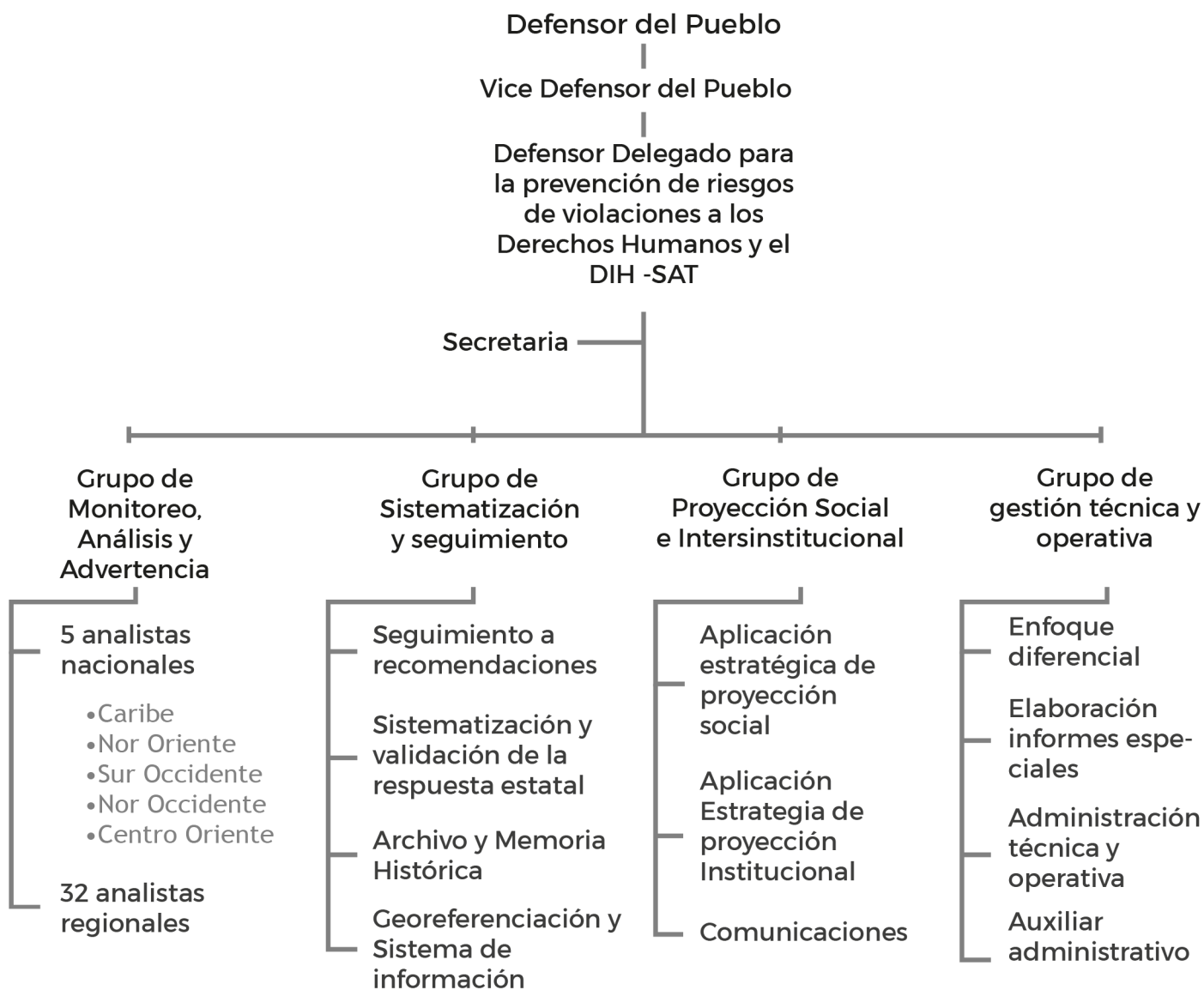
Más adelante puede verse el organigrama de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de los Derechos Humanos - Sistema de Alerta Temprana acorde con la Resolución 075 de 2012.

A partir de la reorganización de la Delegada para la Prevención de Riesgos, se definieron los procesos internos que permitieron articular las funciones de monitoreo y advertencia, proyección social e interinstitucional y los de sistematización de seguimiento a los nuevos cambios institucionales y sociales y a la dinámica cambiante del conflicto armado.

En esta nueva estructura se contempló, como aspecto novedoso, la creación del Área de Informes Especiales y Temáticos y se institucionalizó en el SAT el enfoque diferencial y de género para dar sostenibilidad al apoyo técnico brindado por UNIFEM, posteriormente ONU MUJERES.

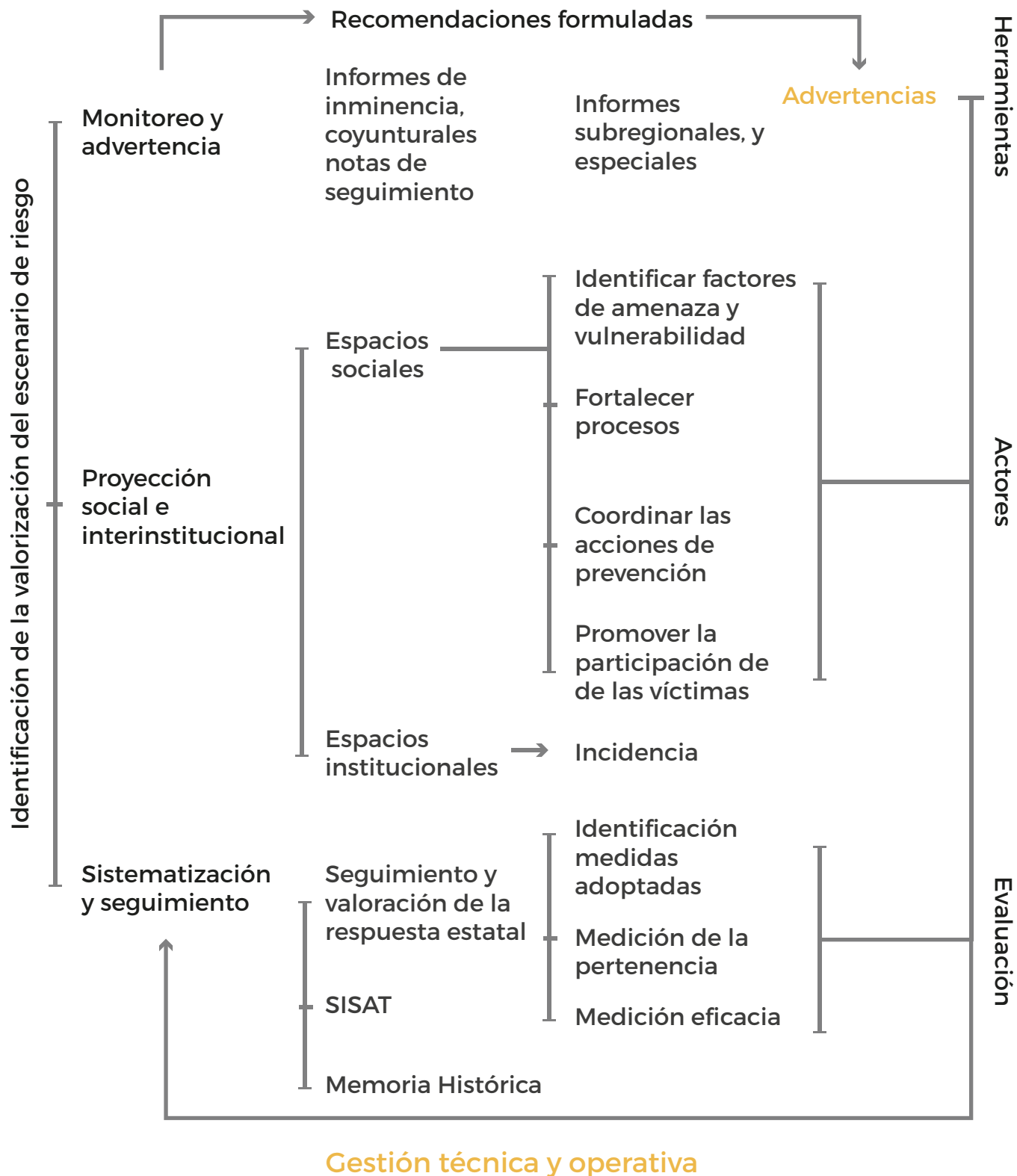
Respecto de su distribución regional quedó igual a la que existía en la fase cuarta.

Organigrama acorde con la Resolución 075 de 2012



Sistema de Alertas Tempranas

Identificación de escenarios de riesgo

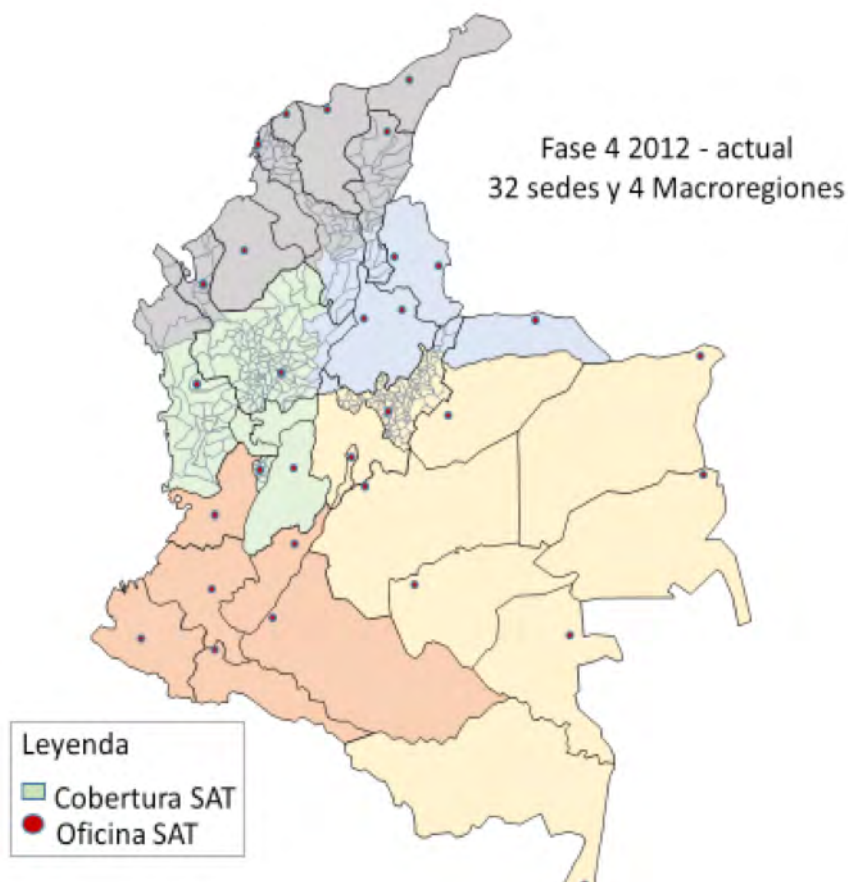


4.1.6 Fase 6. Estructura actual

En el 2014, a la luz del Decreto 025 de 2014 y de la Resolución 061 de 2014, expedida en la administración del Defensor del Pueblo Jorge Armando Otálora Gómez, se fijaron las funciones de las Defensorías Delegadas de acuerdo con el ámbito de su competencia y se crearon dos grupos de trabajo en la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de los Derechos Humanos e Infracciones al DIH:

a. El Grupo SAT, que tiene como objetivo monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas de los DDHH e infracciones al DIH, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado. Este grupo está conformado por una estructura de cinco macrorregionales y 36 regionales, distribuidas así:

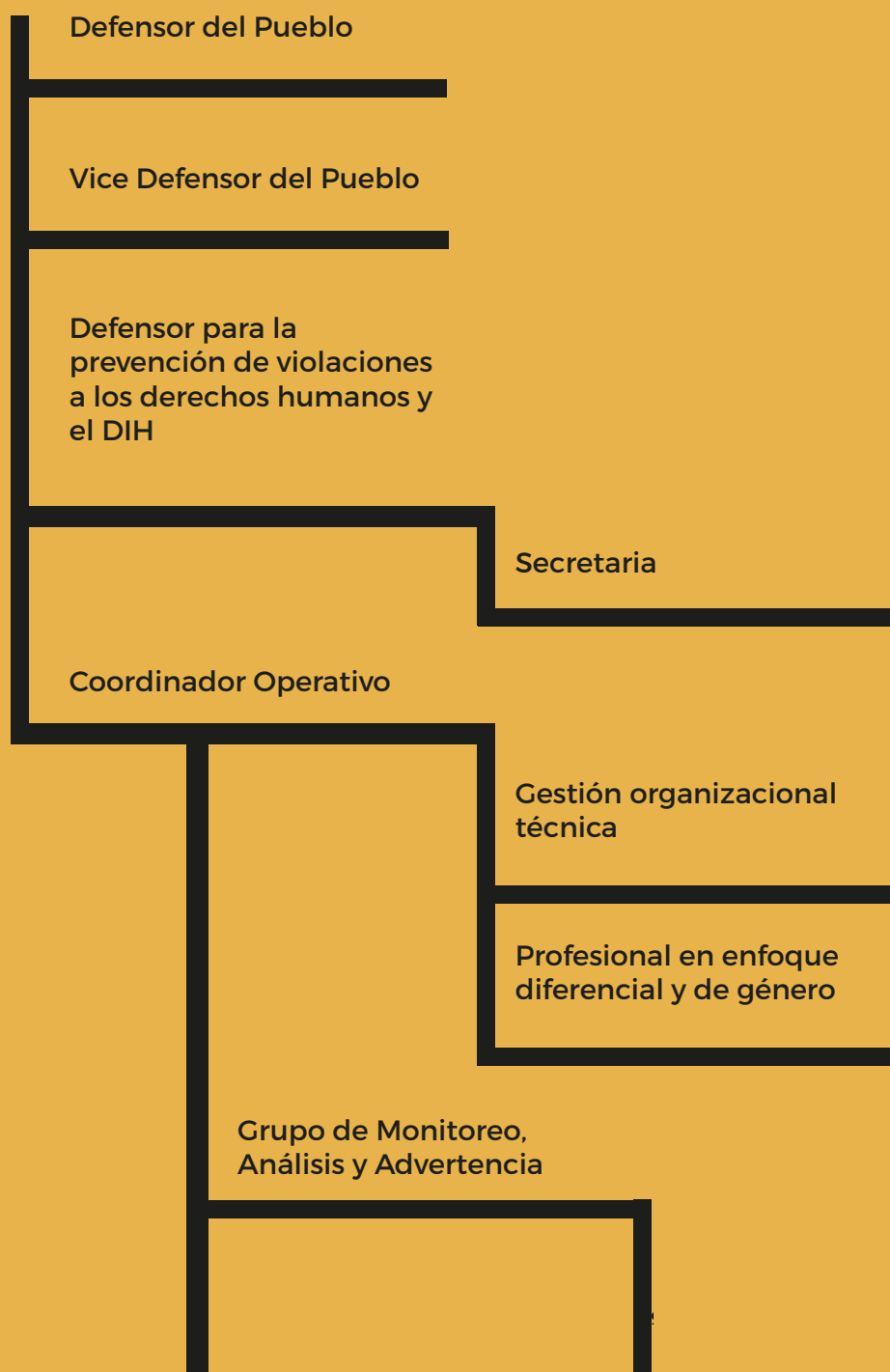
El Grupo SAT tiene como objetivo monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas de los DDHH e infracciones al DIH



b. Por otra parte, el Grupo de Monitoreo de Violaciones de DDHH por fuera del Contexto del Conflicto, que tiene como objetivo efectuar la recepción, registro, sistematización, interpretación y valoración de la información que permita elaborar diagnósticos e informes especiales que contemplen las amenazas y vulneraciones de los derechos humanos por fuera del conflicto armado, para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales.

Este grupo está, a su vez, subdivido en tres grupos: uno, de informes especiales; otro, encargado de las labores de proyección social e interinstitucional, y un equipo de apoyo administrativo. Así mismo, la Delegada cuenta con profesionales especialistas en sistematización y seguimiento (indicadores, administración del Sistema de Información del SAT, SISAT y de Georreferenciación y archivo documental), para un total de 72 funcionarios.

Abajo, el organigrama actual:



Macro región
centro Oriente

- Regional Bogotá
- Regional Cundinamarca
- Regional Meta
- Regional Guaviare
- Regional Vichada
- Regional Guainía
- Regional Vaupés

Macro región
Norte

- Regional la Guajira
- Regional Cesar
- Regional Córdoba
- Regional Sucre
- Regional Bolívar
- Regional Atlántico
- Regional Magdalena
- Regional San Andrés

Macro región
Nor-Oriente

- Regional Arauca
- Regional Casanare
- Regional Boyacá
- Regional Santander
- Regional Norte de Santander
- Regional Magdalena medio
- Regional Ocaña

Macro región
Sur-Occidente

- Region Amazonas
- Regional Putumayo
- Regional Caquetá

- Regional Nariño
- Regional Cauca
- Regional Huila
- Regional Valle del Cauca

Macro región
Nor-Occidente

- Regional Antioquia
- Regional Urabá
- Regional Chocó
- Regional Tolima
- Regional Risaralda
- Regional Caldas
- Regional Quindío

Grupo de investigaciones
especiales

Asesores informes
especiales por contrato

Proyección Social e
interinstitucional

Equipo de sistematización
y seguimiento

Sisat

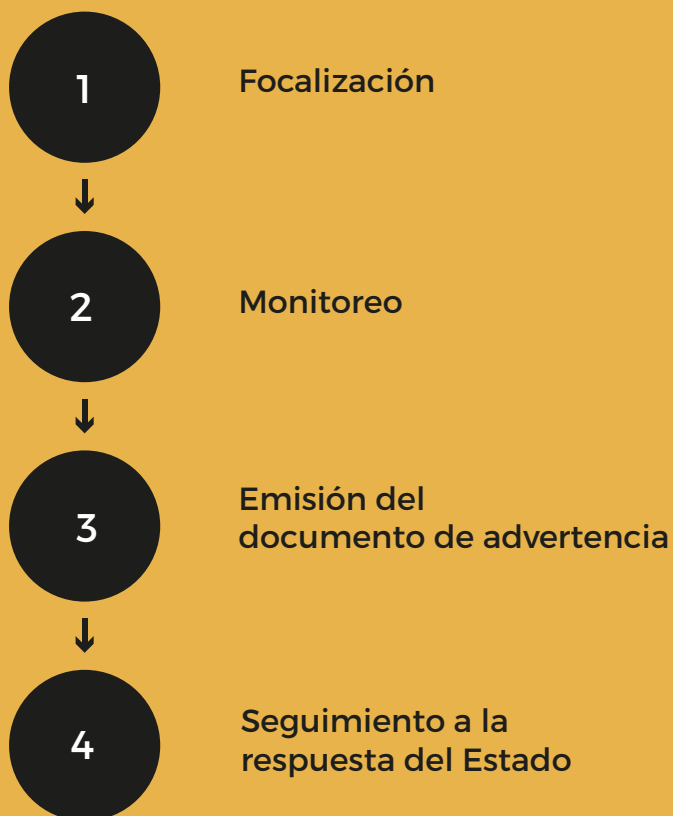
Georeferenciación

Capítulo 5

Procesos, procedimientos y metodologías con los que el SAT desarrolla su labor

En este capítulo se presenta el proceso que sigue el Sistema de Alertas Tempranas para realizar su función de advertencia, conformado por las siguientes etapas:

Así mismo, se incluye cómo el SAT ha incorporado la perspectiva de género en su labor de advertencia.



5.1 Labor de focalización

El Sistema de Alertas Tempranas con sus oficinas regionales da cobertura, en teoría, a todo el territorio nacional. Sin embargo, no es posi-

La focalización cobra una particular relevancia con el fin de identificar los territorios o zonas que requieren una especial atención y observancia

ble que se pueda realizar una labor de monitoreo exhaustiva de las dinámicas que ocurren en todos los rincones del país y en todas las comunidades. Es por ello por lo que la focalización cobra una particular relevancia con el fin de identificar los territorios o zonas que requieren una especial atención y observancia, sin dejar de lado la reacción frente a situaciones que se presenten en lugares no focalizados y en los que emergen riesgos.

La focalización, en la actualidad, se realiza anualmente y se revisa y actualiza mensualmente, cuando la dinámica del conflicto lo demanda.

Esta labor es de carácter cualitativo y se realiza mediante un proceso concertado entre el equipo nacional y regional, en el que se analizan los hechos victimizantes, la presencia de los actores armados en el territorio, situaciones recientes, extorsiones, quejas, disputas y confrontaciones y se verifica si hay advertencias previas vigentes. También se tienen en cuenta las noticias sobre situaciones de riesgo e información secundaria, como investigaciones hechas por otras entidades y se hace un análisis de las vulnerabilidades de la población. Esta focalización no obedece a criterios estandarizados.

5.2 Labor de monitoreo

El monitoreo es una labor primordial del SAT puesto que permite identificar las situaciones de riesgo para que puedan ser advertidas oportunamente a las autoridades competentes. La Resolución 061 de 2014, en su artículo 17, identifica las siguientes funciones del Grupo SAT relacionadas con el monitoreo:

1. Recibir, verificar y registrar la información relativa a las dinámicas del conflicto armado y sus consecuencias sobre la población civil, para identificar los escenarios de riesgo de violaciones de los derechos humanos a través de los instrumentos, metodologías y protocolos adoptados por la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
2. Monitorear, mediante misiones humanitarias, misiones de observación o de verificación, los factores de amenaza y vulnerabilidad que (sean) generadores de riesgo de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario para una comunidad, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.⁵⁹(Resolución 061 de 2014. Pág. 8). (Subrayado fuera de texto).

El Diccionario Abreviado de Conceptos define el monitoreo del riesgo como:

la observación continua de la dinámica del conflicto armado y el registro y análisis de los acontecimientos relacionados,

⁵⁹ COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Resolución 061 de 2014 (20 de enero de 2014). Por la cual se conforman Grupos Internos de Trabajo en algunas dependencias del Área Misional de la Defensoría del Pueblo y se les asignan funciones.



a través de un proceso completo de recolección, análisis y cotejo, con el objeto de identificar o detectar situaciones de riesgo de la población civil. Se basa en el seguimiento a la evolución de datos que pueden ser medidos y registrados de manera ordenada, confiable y comparable. Esta actividad se diligencia en un formato denominado Ficha de Monitoreo⁶⁰. (SAT. Pág. 4).

5.2.1 Instrumentos y herramientas para el monitoreo

Actualmente, el Protocolo Interno del SAT, denominado protocolo para el proceso de monitoreo, advertencia y seguimiento, identifica los siguientes pasos e instrumentos:

Ficha de registro: “es un documento mediante el cual se recepciona, revisa y verifica información derivada del conflicto armado, se interpreta y valora y se consignan las acciones por parte del analista regional.”⁶¹

Ficha de verificación: es un documento interno de trabajo del SAT, cuyo diligenciamiento es responsabilidad del Analista Regional, cuyo objetivo es “dar sustento creíble a la información que se consigna en los distintos documentos de advertencia, especialmente sobre aquellos hechos relevantes que soportan la hipótesis o el escenario de riesgo que hará parte del documento de advertencia, o sobre aquellos que existan dudas, vacíos o contradicciones”⁶².

⁶⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas. Diccionario Abreviado de Conceptos.

⁶¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas. Protocolo de actuación. p.3.

⁶² Ibid.

Informe de comisión: es un “documento en el cual servidores públicos consignan los resultados de una visita o comisión realizada por fuera de su sede de trabajo. Este informe describe las reuniones realizadas, escenarios o situaciones de riesgo encontradas, valoración y análisis de las situaciones de riesgo (amenaza, vulnerabilidades, violaciones e infracciones)”⁶³. De conformidad con el Protocolo, este consta de dos partes: una administrativa y otra de descripción, valoración y análisis.

Ficha de monitoreo: es un “documento mediante el cual el analista regional califica, valida y analiza información que sirve de soporte a los documentos de advertencia. Este documento permite la focalización de escenarios de riesgo y la elaboración de informes subregionales y regionales de riesgo.”⁶⁴

5.2.2 Marco de observación y variables de análisis

El SAT cuenta actualmente con tres documentos que conforman su marco conceptual: el Modelo de Análisis del Riesgo, el Marco Analítico del Conflicto y el diccionario de términos abreviado del SAT, los cuales constituyen la guía para la actuación de los analistas en el desarrollo de su labor de advertencia.

Respecto a los riesgos y las variables que los conforman, el SAT utiliza los siguientes conceptos:

Riesgo

“Hace relación a la probabilidad de que una situación de amenaza o peligro, combinada con factores de vulnerabilidad, se convierta en un desastre o provoque un daño, afectando bienes jurídicos protegidos relacionados con una persona o grupo social. Las consecuencias del daño o desastre pueden ser de carácter económico, social o ambiental”⁶⁵.

El riesgo se ha definido como el resultado de la conjugación de factores y variables de la amenaza y la vulnerabilidad, a los cuales se les contrapone la existencia y la eficacia en la actuación de los denominados factores de protección”⁶⁶.

⁶³ Ibid., p.4.

⁶⁴ Ibid., p.5.

⁶⁵ Teniendo en cuenta que alude a una situación latente o potencial, es posible intervenirlo actuando sobre sus elementos constitutivos (conocidos como la Amenaza y la Vulnerabilidad), con el fin de evitarlo o de reducir el nivel esperado de pérdidas y daños. Estas actuaciones hacen parte de una serie de acciones, iniciativas y procedimientos que constituyen la denominada Gestión del Riesgo. Durante la última década, en diversos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha abordado el problema del riesgo en relación directa con el derecho a la seguridad personal y con la probable afectación de los derechos a la vida y la integridad, particularmente. En uno de ellos establece que cuando los derechos fundamentales a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal se encuentran amenazados, en circunstancias individuales o colectivas “es necesario que el Estado dirija su accionar a evitar que se materialice el daño en concreto, y dicho accionar sólo podrá estar precedido por una comprensión particular de los diversos factores de riesgo que rodean a la persona y las cargas que, en solidaridad, está llamada a soportar” (Corte Constitucional, sentencia T-976 de 2004).

⁶⁶ Ibid., p. 9. Desde el pasado y de manera cotidiana, se ha aplicado una función sencilla que se basa en la interpretación de los riesgos identificados y conjuga la probabilidad y el impacto del riesgo advertido para determinar el nivel del riesgo entre bajo, medio o alto.

Amenaza

“Es un peligro con potencialidad de materializarse dentro de un período de tiempo, el cual puede producir efectos adversos en las personas, los bienes y servicios y el ambiente. En el marco del conflicto armado, puede identificarse como un factor de riesgo que se expresa como la probabilidad de que un suceso se presente con una cierta intensidad o gravedad, en un sitio específico, con relación a un grupo social y dentro de un lapso definido. La amenaza es la fuente primaria del riesgo y adquiere la doble connotación de indicio o anuncio en relación con el daño potencial”⁶⁷.

El Modelo de Análisis del Riesgo pone de presente que “La amenaza, debe ser entendida como un fenómeno que causa daño, pone en peligro, provoca zozobra o temor a la población civil, o afecta bienes jurídicamente protegidos a la luz de los derechos humanos y el DIH”⁶⁸.

Vulnerabilidad

la vulnerabilidad normalmente se asocia con el estudio de factores de debilidad y/o fragmentación y tipo de respuesta social que pueden contribuir a socavar las posibilidades de resistencia o recuperación social frente a fenómenos de violencia. La Fragmentación social implica hablar de un agrietamiento y/o debilitamiento social, que puede estar influido por coacciones que facilitan el uso de la violencia. La vulnerabilidad implica observar factores tanto sociales como institucionales y políticos, sumados a las condiciones de marginalidad o exclusión espacial o territorial, que posibilitan la exposición o predisposición de la población respecto al riesgo, entrecruzándolos con el análisis de aquellos factores de amenaza que influyen sobre la fragmentación o debilitamiento social”⁶⁹.

Capacidades/ Factores protectores institucionales y sociales.

El Diccionario no define capacidades o factores protectores como tal, sino que los detalla bajo el concepto de resiliencia, en los siguientes términos: “Hace relación al análisis de las capacidades sociales e institucionales para afrontar el evento de riesgo. Dentro de los factores que la constituyen se encuentran la cohesión social, (restricciones sociales al uso de la violencia, condiciones que impiden o limitan el uso de la violencia), los factores de protección, es decir, los aspectos que inciden o median como elementos de resistencia, mitigación o disuasión frente al riesgo y aquellos que agregan un mayor valor a la capacidad de resistencia o recuperación de la comunidad”⁷⁰.

⁶⁷ Ibid., p.6

⁶⁸ Ibid., p.3

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid., p. 10.

Por otra parte, el SAT considera como variables para el análisis las siguientes:

a. Factores estables o estructurales. El modelo analítico de riesgo, retomando el Marco Analítico del Conflicto, identifica factores estables o estructurales que hacen referencia tanto a factores “geográficos y físicos, como sociales, económicos, políticos y culturales”, entre los que se encuentran⁷¹:

- Configuración física y ubicación de la zona.
- Tipo de estructuras económicas.
- Dinámicas históricas de poder.
- Dinámicas históricas de violencia.
- Procesos y dinámicas socioculturales.
- Factores de vulnerabilidad y resiliencia.

⁷¹ Ibid., p. 4.



b. Los factores variables o coyunturales, por su parte, se “asocian tanto a manifestaciones o expresiones cotidianas del conflicto o la violencia, como a las dinámicas de los actores del conflicto, que pueden ser esbozados en un momento dado como un retrato de la coyuntura de la confrontación”. Son:

- Intereses y estrategias de los actores armados.
- Tipo de influencia y control que ejercen los grupos armados sobre el territorio.
- Prácticas o acciones de violencia de los grupos armados, y condicionamientos sociales.
- Comportamiento o historial reciente de los grupos armados en la zona.
- Perspectiva o posibilidad de nuevas acciones violentas contra la población.

De esta manera el SAT ha desarrollado su marco conceptual y metodológico, delimitado en los riesgos derivados del conflicto armado y ha definido su modelo con factores y variables de observación y análisis. Este marco es de gran importancia por cuanto genera la pauta para el trabajo de los analistas nacionales y regionales.

5.3 Labor de advertencia

El SAT realiza la labor de advertencia mediante la producción de cuatro tipos de informes, a saber:

5.3.1 Advertencia de situaciones de riesgo inminentes

5.3.1.1 Definición

El Informe de Riesgo de Inminencia es:

un documento que se emite por la gravedad y la alta probabilidad de concreción del riesgo, con el objeto de que las autoridades adopten medidas requeridas y ajustadas a la particularidad del riesgo identificado. Se trata de un documento que hace énfasis en la estrategia de disuasión de la amenaza en el marco de la prevención como mecanismo expedito de protección, en donde la respuesta efectiva recae en medidas de Fuerza Pública, acciones de las autoridades civiles, regionales y locales y del Ministerio del Interior. Las recomendaciones se centran en la disuasión y en la atención humanitaria de emergencia. Este informe es remitido directamente por el SAT de la Defensoría del Pueblo a las instancias o autoridades competentes”⁷².

5.3.1.2 Contenido

El Informe de Riesgo de Inminencia deberá contener la siguiente información:

Para tomar la decisión de elaborar un Informe de Riesgo de Inminencia por parte del Analista Nacional y Regional es necesario solicitarlo por escrito al Director del SAT, quien decidirá sobre su pertinencia

- a. La localización geográfica, haciendo referencia a la unidad administrativa departamental, municipal y especificidad: inspección, vereda (si existe mayor precisión geográfica se hará constar).
- b. La población en situación de riesgo, distinguiendo grupo étnico, género, edad o grupo vulnerable.
- c. El grupo armado ilegal fuente de la amenaza y las características de esta.
- d. De manera sucinta, la situación de riesgo que involucra al grupo social o población.
- e. El instrumento o fuente que origina la advertencia de riesgo y los antecedentes referidos a la situación específica que da lugar a la amenaza.
- f. Recomendaciones concretas dirigidas a las autoridades concernidas.

5.3.1.3 Procedimiento

La advertencia de situaciones de inminencia se desarrolla mediante el siguiente procedimiento:

- Identificación de la situación de riesgo inminente por parte del analista regional.
- Comunicación de la situación al analista nacional y definición de emisión de un informe de inminencia.
- Elaboración de un proyecto de informe de inminencia por parte del analista regional.
- Revisión y ajuste del proyecto de informe de inminencia por parte del analista nacional.
- Presentación del informe de inminencia al Delegado.
- Revisión del informe de inminencia por parte del Delegado y, en caso de su aprobación, emisión a las autoridades locales competentes.

Respecto al plazo para la emisión de este tipo de advertencias, el Protocolo indica lo siguiente:

- Para tomar la decisión de elaborar un Informe de Riesgo de Inminencia por parte del Analista Nacional y Regional es necesario solicitarlo por escrito al Director del SAT, quien decidirá sobre su pertinencia. Una vez autorizada su elaboración, se contará un plazo máximo de un (1) día para su elaboración y remisión al Director del SAT.
- Una vez recibido el proyecto de Informe de Riesgo de Inminencia por parte del Director del SAT, este contará con un (1) día para su revisión y emisión a las autoridades concernidas.



- Si, transcurridos dos (2) días después de haber recibido el Informe de Riesgo de Inminencia, la Dirección del SAT no ha emitido el Informe respectivo, se entenderá que queda archivado por improcedente o porque las circunstancias que ameritaron inicialmente la urgencia fueron desestimadas. En este caso, se dejará constancia de esta situación, será comunicada por escrito a los analistas nacional y regional responsables del proyecto del informe y se tramitará la información con una instancia interna de la Defensoría del Pueblo.

5.3.2 Advertencia de situaciones de riesgo coyunturales

5.3.2.1 Definición

La Advertencia de Situaciones Coyunturales se realiza en informes de riesgo coyunturales o de alcance intermedio. En el Protocolo se define en los siguientes términos: “Documento técnico que contiene información cualificada y valorada sobre la probabilidad de la ocurrencia de violaciones masivas de los DDHH e infracciones al DIH por parte de un grupo armado ilegal contra una comunidad, población o grupo social y en el que se formula un conjunto de recomendaciones para conjurar o mitigar el riesgo. Puede ser focalizado (un solo municipio) o de alcance intermedio (varios municipios)”⁷³.

5.3.2.2 Contenido

En el Diccionario de Conceptos se define el Informe de Riesgo, en los mismos términos del procedimiento, pero adiciona que

⁷³ Ibid.

El Informe Especial o Temático de Riesgo surge como resultado del ejercicio continuo de monitoreo e investigación, en la necesidad de profundizar en el estudio de una problemática, población o grupo social

Siguen una estructura y parámetros básicos que hacen referencia a:

- a. la localización geográfica del riesgo.
- b. la identificación de la población en situación de riesgo.
- c. la descripción del riesgo, la valoración del riesgo, y
- d. Finalmente incluye una serie de requerimientos o recomendaciones que considera la Defensoría podrían ser tenidas en cuenta para la superación del riesgo advertido”⁷⁴.

5.3.2.3 Procedimiento

Según el Protocolo, “el proceso de advertencia se materializa a través de la elaboración del proyecto de Informe de Riesgo, por parte del analista regional, el cual pasa a revisión del analista nacional, y de éste al Delegado y Director del SAT para su revisión, ajuste, aprobación y emisión a las entidades Competentes”⁷⁵

El Protocolo del SAT, por su parte, incorpora una sola actividad para la emisión de informes de coyuntura y define que, “a partir del proceso de registro, comisiones al terreno, ficha de monitoreo y priorización de la advertencia se proyecta el informe de riesgo coyuntural que puede ser de alcance focalizado o intermedio. Una vez emitido se remite a la CIAT para concepto de alerta temprana”⁷⁶

5.3.3 Informes especiales o temáticos

5.3.3.1 Definición

El Diccionario define el Informe Especial o Temático de Riesgo así:

Es un documento de análisis del riesgo que surge como resultado del ejercicio continuo de monitoreo e investigación, en la necesidad de profundizar en el estudio de una problemática, población o grupo social. Plantea cuáles son los impactos del conflicto en materia de derechos humanos y DIH, así como los impactos sociales, económicos e institucionales, para el grupo o población, derivados de la problemática analizada. Formula una prospectiva o escenario donde se describen las posibles violaciones a los DDHH-DIH y concluye con una serie de recomendaciones coyunturales y estructurales que aporten a la formulación de lineamientos y estrategias de acción preventiva a incorporar dentro de las políticas y programas, con énfasis en el grupo social o población.⁷⁷

5.3.3.2 Marco de observación y variables de análisis

Según el Protocolo, el Informe especial debe partir de las variables contempladas en el Marco Analítico del Conflicto y del Informe Re-

⁷⁴ Ibid., p.2

⁷⁵ Ibid., p.8

⁷⁶ Ibid., p.8

⁷⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Diccionario Abreviado de Conceptos, Op.Cit., p.3.

El Informe Regional o Subregional de Riesgo es un documento de análisis del riesgo que abarca una región o departamento, en el cual se exponen las causas y/o elementos explicativos del conflicto armado

gional o Subregional de Riesgo, “relacionándolas con las variables que correspondan a la problemática o grupo social objeto de estudio. Debe hacer énfasis en las implicaciones que tiene la expansión de la problemática y las violaciones de los DDHH-DIH de la población estudiada en el escalamiento del conflicto”⁷⁸.

El Marco Analítico del Conflicto ya ha sido tratado en el marco de observación y variables de análisis, tanto del monitoreo como de los informes de riesgo coyunturales.

El Informe Regional o Subregional de Riesgo, por su parte, de acuerdo con el Protocolo:

Es un documento de análisis del riesgo por conflicto armado que abarca una región o departamento, en el cual se exponen las causas y/o elementos explicativos del conflicto armado, a partir de categorías de carácter histórico-sistémico, territorial-poblacional, político-institucional y económico, relacionadas con variables que permiten entender el origen de la presencia y las dinámicas de los actores armados y de fenómenos o expresiones de violencia.

El Informe Regional o Subregional, plantea cuáles son los impactos del conflicto en materia de derechos humanos y DIH, así como los impactos sociales, económicos e institucionales.

⁷⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Protocolo de actuación, Op.Cit. p.18



Para elaborar los informes especiales se toman insumos de los informes de riesgo y notas de seguimiento previamente emitidos, generando un diálogo entre el monitoreo y advertencia coyuntural e informes especiales

les, en los municipios o subregiones priorizados; formula una prospectiva o escenario donde se describen las posibles violaciones de los DDHH-DIH y concluye con una serie de recomendaciones que aportan a la formulación colectiva y concertada entre el Estado y la sociedad de lineamientos y estrategias de acción preventiva a incorporar dentro de políticas y programas públicos.⁷⁹

Lo anterior implica que el marco de observación de este tipo de informes es también el conflicto armado interno, pero con un análisis de mayor profundidad sobre los aspectos histórico-sistémico, territorial-poblacional, político-institucional y económico.

5.3.3.3 Estructura y contenido

El Protocolo identifica que las temáticas por abordar en los informes especiales están divididas en dos categorías: la primera, relacionada como los temas electorales, tierras y fronteras; y la segunda, con grupos étnicos, género, niñez y conflicto, y criminalización de grupos sociales⁸⁰. No están definidos los criterios para seleccionar o priorizar una u otra temática. Para categoría se identifica, de forma esquemática, la estructura que se debe desarrollar.

Los informes especiales denotan un trabajo juicioso de investigación y análisis y, desde el punto de vista metodológico, cuentan con información cuantitativa y cualitativa, la cual se relaciona para sustentar la situación de riesgo identificada. Para elaborarlos, se toman insumos de los informes de riesgo y notas de seguimiento previamente emitidos, generando un diálogo entre el monitoreo y advertencia coyuntural e informes especiales.

5.4 Labor de seguimiento

El seguimiento es una etapa del proceso que cuenta con dos elementos que, si bien están relacionados, se gestionan de forma independiente. De una parte, está lo relacionado con la evolución del riesgo, a cargo del Grupo de Monitoreo y Advertencia, y de otra parte está el Grupo de Seguimiento a la Respuesta Estatal.

El tema del seguimiento es de gran importancia, a tal punto que en las conclusiones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, se expresa que “21. El Gobierno (...) debería asimismo poner en marcha medidas para cerciorarse que se dé el debido seguimiento a los informes del SAT (...)”. (Subrayado fuera de texto).

5.4.1 Seguimiento a la evolución del riesgo

Uno de los elementos de la misión del SAT es “promover y hacer seguimiento a la respuesta estatal a través de labores de fortalecimiento social e institucional en materia de prevención y protección”⁸¹.

⁷⁹ Ibid., p.16.

⁸⁰ Ibid., p.20.

⁸¹ Ibid., p.3.



Esta actividad es fundamental por cuanto permite evidenciar cómo ha evolucionado la situación de riesgo advertida. El Protocolo, adicionalmente, pone de presente que: “Uno de los aspectos en los cuales hace énfasis el SAT, es el seguimiento de las situaciones advertidas, en tal sentido monitorea las acciones dispuestas por las autoridades civiles, Fuerza Pública e instituciones nacionales, internacionales regionales, y locales con la finalidad de concluir los informes de riesgo, mantener su vigencia, emitir Nota de Seguimiento o elaborar un nuevo informe de riesgo”⁸².

5.4.2 Marco de observación y variables de análisis para la elaboración de notas de seguimiento

El marco de observación y las variables de análisis para la elaboración de una nota de seguimiento son las mismas que las de monitoreo y advertencia, sumando el seguimiento a la acción estatal, así:

5.4.3.1 Procedimiento

El Protocolo del SAT desarrolla el seguimiento al riesgo advertido en una sola actividad, explicada así: “a partir de la situación de riesgo advertida y el proceso de monitoreo, se identifica el nuevo escenario para la conclusión del informe de riesgo coyuntural o emisión de nota de seguimiento y define como responsables a los profesionales especializados del nivel central y del nivel regional”⁸³.

En el mismo sentido, el Protocolo expresa que el SAT hace énfasis en el seguimiento de las situaciones advertidas, y que:

En tal sentido monitorea las acciones dispuestas por las autoridades civiles, Fuerza Pública e instituciones nacionales, internacionales regionales, y locales con la finalidad de concluir

⁸² Ibid., p.28

⁸³ Ibid., p.9.

Los informes de riesgo se darán por concluidos cuando se verifique que las circunstancias que hacían factible su ocurrencia han desaparecido o han sido controladas por las autoridades competentes

los informes de riesgo, mantener su vigencia, emitir Nota de Seguimiento o elaborar un nuevo informe de riesgo. Es importante anotar que el proceso de monitoreo y seguimiento para concluir un Informe de Riesgo, se enmarca en un periodo de tiempo comprendido entre los seis y nueve meses. Dentro de las condiciones para mantener o concluir un informe se distinguen: Los informes de riesgo emitidos por el SAT tendrán vigencia mientras subsista la factibilidad de materialización de este. Los informes de riesgo se darán por concluidos, cuando se verifique que las circunstancias que hacían factible su ocurrencia han desaparecido o han sido controladas por las autoridades competentes. Posteriormente, se archivarán”⁸⁴.

Los siguientes son los criterios para valorar la vigencia de los informes de riesgo:

- Análisis de la dinámica actual del conflicto armado de acuerdo con el monitoreo que realicen los analistas nacionales y regionales.
- Revisar los indicios o las hipótesis de riesgo que dieron lugar a la emisión del Informe de Riesgo con el fin de determinar si los hechos que lo originaron fueron mitigados o conjurados.

En virtud de lo mencionado, el SAT debe realizar una labor de observación de la situación advertida con el fin de identificar la evolución del riesgo y poder así tomar decisiones tales como mantener la vigencia de un informe, para lo cual deberá emitir una nota de seguimiento, realizar un nuevo informe de riesgo o concluirlo. Esta última decisión se toma cuando se verifica que las circunstancias que hacían factible su ocurrencia han desaparecido, la amenaza o situación conflictiva fue conjurada, controlada o mitigada por las autoridades competentes, el documento de advertencia fue subsumido en otro emitido para la misma localización geográfica, o pasaron nueve meses sin que se haya emitido una nota de seguimiento⁸⁵.

5.4.3.2 Instrumentos y herramientas de trabajo

El seguimiento a la evolución de la situación de riesgo cuenta con dos instrumentos: la Ficha de Seguimiento y la Nota de Seguimiento.

La Ficha de Seguimiento, según el Protocolo del SAT, es un:

Documento interno del SAT en el cual se consignan las respuestas brindadas por las autoridades a los Informes de Riesgo - Notas de Seguimiento, realizando un ejercicio comparativo o de contraste entre el riesgo advertido, la actualización y seguimiento a la evolución del riesgo y el impacto en la mitigación del riesgo, o gestión del riesgo por parte de las autoridades, conforme a las acciones, programas o proyectos implementados por la autoridad respectiva⁸⁶.

La Nota de Seguimiento, por su parte, según el Protocolo se define como:

⁸⁴ Ibid., p.28.

⁸⁵ Ibid., p.15.

⁸⁶ Ibid., p.4



“Documento técnico institucional en el que se informa de la agudización o persistencia de la situación de riesgo de la población civil por efecto de la confrontación armada. Las notas de seguimiento son emitidas por la dirección del SAT y remitidas a la CIAT para la activación de la alerta temprana respectiva.

El Protocolo aclara que la nota de seguimiento “actualiza el riesgo advertido en el Informe de Riesgo y sigue los mismos parámetros de éste, revisando la vigencia de las principales variables del mismo, así como el impacto de las medidas adoptadas para su superación, precisando y ampliando las recomendaciones pertinentes para la prevención del riesgo”⁸⁷.

En el año 2013 se elaboró una Estrategia y Protocolo de seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el SAT

5.4.3.3 Seguimiento a la respuesta estatal

En el año 2013 se elaboró una Estrategia y Protocolo de seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el SAT, en adelante Estrategia de Seguimiento, la cual pone de presente que:

en los últimos años y como resultado del reconocimiento a la excelente labor que ha realizado en materia de observación del conflicto armado y en la elaboración de documentos de diagnóstico, ha sido requerido por parte de las Entidades del Estado, instancias internacionales, organizaciones sociales y comunidades, para que de manera concurrente adelante el seguimiento a la respuesta estatal ante las situaciones de riesgo que advierte. Con la promulgación de la Ley 1448 de

⁸⁷ Ibid., p.4

El seguimiento a la respuesta estatal es el proceso de recopilación y valoración de información relacionada con la movilización institucional en cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los documentos de advertencia del SAT

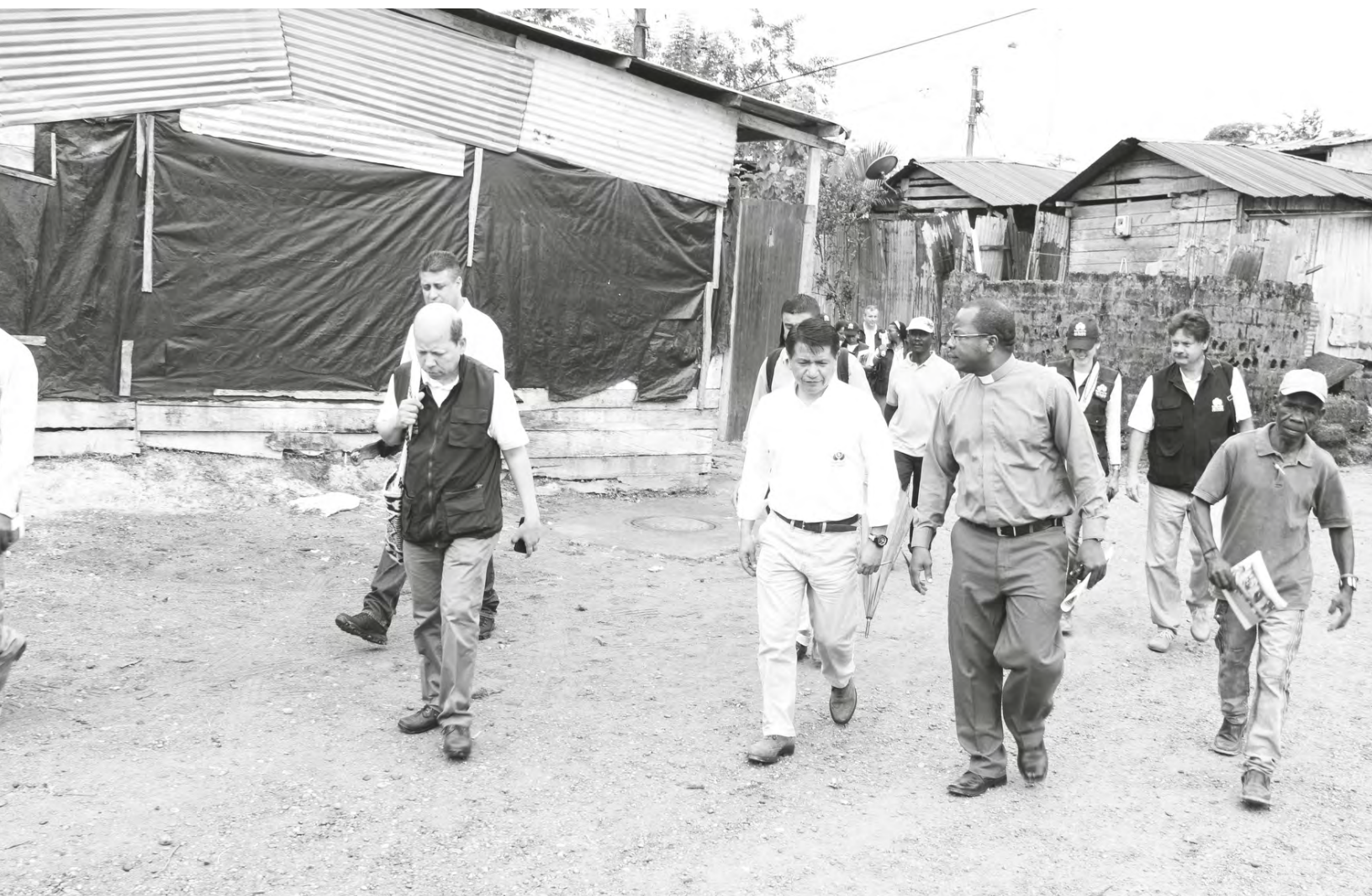
2011 y sus decretos reglamentarios, se le asigna la función de hacer seguimiento al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH⁸⁸.

El seguimiento a la respuesta estatal es el proceso de recopilación y valoración de información relacionada con la movilización institucional en cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los documentos de advertencia del SAT, para la superación de las condiciones de riesgo de la población civil. Esta valoración se busca llevar a cabo siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, que considera que la respuesta estatal debe ser oportuna, coordinada y efectiva⁸⁹.

De otra parte, tanto el Protocolo como el Procedimiento del SAT incorporan el seguimiento a la respuesta institucional como una parte fundamental de la ruta de trabajo de la Delegada. Para esta labor de seguimiento, se cuenta con un equipo de trabajo diferente al de monitoreo y advertencia.

⁸⁸ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas. Estrategia y Protocolo de seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el SAT. 2013. p.3

⁸⁹ Ibid., p.6



El trabajo articulado de los diferentes grupos internos del Sistema de Alertas Tempranas es el pilar del proceso y base fundamental del éxito en la elaboración del informe final

5.4.3.3.1. Procedimiento

El Procedimiento desarrolla el seguimiento a las recomendaciones contenidas en los documentos de advertencia, a partir de una sola actividad. Así: “a partir de las recomendaciones incluidas en los documentos de advertencia, se oficia a las autoridades para que informen las acciones desarrolladas para mitigar o superar el riesgo. A partir de la información aportada por las autoridades en respuesta a los oficios de requerimiento, se elabora el documento de valoración preliminar de la respuesta estatal ante situaciones de riesgo advertidas.”⁹⁰

La estrategia de seguimiento, por su parte, detalla las siguientes actividades:

- Remisión de oficios de requerimiento.
- Clasificación de las respuestas obtenidas en las siguientes categorías: acuso de recibo, respuesta reticente, respuesta cooperativa pero incompleta, respuesta fundamentada. La estrategia explica cada uno de los mencionados tipos de respuesta.
- Actualización de la ficha de seguimiento.
- Elaboración del informe preliminar de información aportada por las autoridades requeridas e identificación de los elementos mínimos que debe contener.
- Constatación en terreno de las acciones adoptadas y su impacto.
- Elaboración del informe final con la respuesta estatal ante un escenario de riesgo advertido.
- Informe final de valoración de la respuesta estatal ante situaciones de riesgo.⁹¹

Vale la pena resaltar que la actividad relacionada con la constatación en terreno de la información aportada por las autoridades y el impacto de estas, según la estrategia de seguimiento, “será un ejercicio de coordinación entre el analista nacional, el analista regional, el grupo de seguimiento e indicadores y el grupo de proyección social e institucional”⁹². De igual manera, en la actividad del informe final se pone de presente que “el trabajo articulado de los diferentes grupos internos del Sistema de Alertas Tempranas es el pilar del proceso y base fundamental del éxito en la elaboración del informe final, y permitirá determinar la cobertura nacional, regional o por escenarios de riesgo”⁹³. Lo anterior implica que se ha identificado la necesidad de un trabajo coordinado, articulado y armónico entre el equipo encargado de hacer seguimiento a la respuesta y el equipo de analistas nacionales y regionales.

⁹⁰ Ibid., p.10.

⁹¹ Esta actividad, a diferencia de la anterior, lo que busca es incorporar en el SISAT la información procesada en cada una de las etapas, y elaborar un informe anual de valoración de la respuesta estatal ante las situaciones de riesgo advertidas por el SAT durante el periodo, haciendo énfasis en los casos exitosos de movilización institucional y de superación del riesgo advertido, así como las principales falencias en la adopción de medidas por parte de las autoridades. (SAT. Pág. 20).

⁹² Ibid., p.19.

⁹³ Ibid., p.20.

5.5 Incorporación de la perspectiva de género en la labor de advertencia del SAT

Como se menciona en el tercer capítulo, el SAT ha incorporado en su marco conceptual de monitoreo y análisis las obligaciones específicas que tiene el Estado en cuanto a investigar y advertir los riesgos que enfrentan las mujeres sobre violación de sus derechos, en especial en contextos de conflicto armado y de posconflicto.

Esta incorporación de la perspectiva de género se desarrolló gracias a la iniciativa del equipo técnico del SAT y al apoyo brindado por ONU Mujeres desde el año 2005, que determinó “acompañar al SAT, para promover políticas de prevención humanitaria con enfoque de género, a partir del análisis de la situación de riesgos, amenaza y vulnerabilidad de las mujeres afectadas por el conflicto armado interno colombiano.”⁹⁴

Fruto de este esfuerzo se produjeron los siguientes documentos metodológicos:

- “*Manual para recoger información sobre violencias basadas en género en el marco del conflicto armado*”, el cual elabora

Volver al índice

⁹⁴ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas - ONU Mujeres Colombia. Manual para recoger información sobre violencias basadas en género en el marco del conflicto armado. 2005. Imprenta Nacional



recomendaciones operativas para el Sistema de Alertas Tempranas respecto del uso de técnicas y fuentes para la documentación del impacto basado en el género en contextos de conflicto armado y la cartilla denominada

- *“Porque el conflicto golpea... pero golpea distinto. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado.”*⁹⁵

Estas publicaciones tuvieron como objetivo “brindar herramientas conceptuales y metodológicas para identificar y caracterizar los riesgos de los derechos humanos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como las infracciones al DIH que pueden ocurrir en el contexto del conflicto armado.”⁹⁵

Algunos de los indicadores propuestos son:

- Reclutamiento forzado: tipo de factores que, asociados, explican la vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado, y niñas y adolescentes como medios para obtener información y apoyo logístico.
- Reclutamiento forzado: tipos de utilización de mujeres.
- Violencia sexual: tipo de problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres en zonas de presencia o control de grupos armados; tasa de dictámenes sexológicos según municipio y departamento del hecho por sexo.
- Desplazamiento forzado: tipo de problemática asociadas a la viudez y jefatura de hogar en hombres y mujeres en situación de desplazamiento forzado en zonas de presencia, disputa o control de grupos armados, tipo de circunstancias que motivan el desplazamiento forzado en hombres y mujeres.
- Control y expropiación de bienes y tierras: tipo de relación de las mujeres con los bienes y la tierra en zonas de presencia, disputa o control de grupos armados que aumentan sus niveles de exposición frente a la acción violenta de los actores armados; número y tipo de amenazas dirigidas a mujeres y hombres por parte de los grupos armados de asaltar o quitar bienes y tierras; tipos de control y expropiación de los bienes y tierras pertenecientes a las mujeres por parte de actores armados.
- Otras manifestaciones de violencia: sobre mortalidad por homicidios según sexo, edad y municipio y departamento del hecho; tipo y número de acciones de violencia en contra de mujeres y hombres líderes por parte de actores armados; tipo de situaciones asociadas al conflicto armado que impiden la asistencia de niñas, niños o adolescentes a las instituciones educativas; tipo de formas de resolución de conflicto y estrategias de resistencia frente al conflicto armado por parte de hombres y mujeres.

Estas publicaciones
tuvieron como objetivo
brindar herramientas
conceptuales y
metodológicas
para identificar y
caracterizar los riesgos
de los derechos
humanos de las
mujeres, niños, niñas y
adolescentes

⁹⁵ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas - ONU Mujeres Colombia. Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto., Herramientas para identificar caracterizar y prevenir riesgos de violencia de género en el marco del conflicto armado, p. 10.



- Número y tipo de procesos organizativos de mujeres en zonas de presencia, disputa o control de actores armados.
- Regulación y control social y de la vida cotidiana: tipo de prohibiciones y/o prácticas discriminatorias contra la población afro e indígena por parte de los actores armados según sexo y ciclo vital; número y tipo de restricciones y/o amenazas a la libertad de expresión, participación y/o organización social y política de las mujeres y hombres por parte de actores armados.
- Tipo de instituciones, servicios estatales, políticas y programas de prevención y protección en contextos de conflicto armado de mujeres, niños y niñas; tipo de instancias de cooperación internacional y ayuda humanitaria, ONG, organizaciones religiosas de carácter internacional, etc., en la zona con trabajo o proyectos dirigidos a mujeres, niños y niñas.
- Niveles de restricción de acceso y circulación de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil por parte de grupos armados en zonas bajo su presencia, en disputa o control.
- Bloqueos alimentarios y confinamientos: niveles de control de la movilidad de personas por parte de grupos armados en zonas bajo su presencia, en disputa o control.

Los documentos, igualmente, reconocen que las manifestaciones y efectos del conflicto armado en relación con mujeres y hombres es diferente de manera general, pero también pueden observarse especificidades para mujeres y hombres según “su ciclo y contexto vital (de acuerdo con otras formas de diferenciación social como la clase, la etnia, la edad y diversas formas de identidad social”⁹⁶

⁹⁶ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas - ONU Mujeres Colombia. Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto . Op.Cit., p.56

Una vez el sistema contó con los instrumentos metodológicos en mención, inició la producción de informes especiales con perspectiva de género. Así, se han emitido los siguientes:

- *Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura.*
- *Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del Distrito de Cartagena⁹⁷.*
- *Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto⁹⁸.*
- *El Conflicto Armado y el Riesgo para la mujer rural. Estudios de Caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá⁹⁹.*
- *Los Riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades el cual, a pesar de no ser un informe que analiza exclusivamente el tema de género, incorpora no solo cifras sino también análisis sobre los riesgos que se generan para las mujeres y sus organizaciones en los procesos de reclamación de tierras.*

Estos informes dan cuenta de los tipos de violencia ejercida contra las mujeres por los actores armados legales e ilegales, describen y analizan escenarios de riesgo desde un enfoque de género, así como las principales afectaciones o impactos de dichas violencias en el ámbito personal, familiar, comunitario y organizativo y los derechos vulnerados relacionados con cada uno de los riesgos presentados.

⁹⁷ “Situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del Distrito de Cartagena. Informe temático”. Imprenta Nacional de Colombia. Colombia, octubre de 2011.

⁹⁸ “Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto”. Informe Temático. Violencia contra las Mujeres en el departamento de Nariño, con particular atención a la situación de derechos de las mujeres víctimas sobrevivientes del municipio de Pasto y con énfasis en violencia sexual. Imprenta Nacional de Colombia, Colombia, octubre de 2011.

⁹⁹ “El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá”.



Una de las grandes dificultades que enfrenta el SAT para la detección de los riesgos relacionados con la perspectiva de género es la carencia de datos y el subregistro de los fenómenos asociados a este tipo de violencias

Finalmente, los informes incluyen el registro de mecanismos de protección institucionales y comunitarios y recomendaciones dirigidas a las instituciones responsables de la prevención y protección de las mujeres a nivel local, departamental y nacional.

Estas investigaciones y publicaciones contaron igualmente con el apoyo técnico de UNIFEM (actualmente ONU-Mujeres).

Desde el punto de vista operativo y para fortalecer esta temática, en 2014 se tomó la decisión de institucionalizar la labor de análisis de género en el interior de la Delegada mediante la contratación de un profesional especializado en materia de perspectiva diferencial, cuyas funciones incluyen, entre otras: desarrollar informes especiales; participar en espacios interinstitucionales de género y enfoque diferencial particularmente en temas de prevención de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y violencia sexual; fortalecer el relacionamiento del SAT con organizaciones sociales de mujeres y entidades especializadas en el tema y asesorar a los analistas regionales y nacionales en la incorporación de la perspectiva de género en los informes de riesgo coyuntural.

Como se puede observar, la incorporación de la perspectiva de género se ha materializado sobre todo mediante la elaboración de informes especiales. Sin embargo, vale la pena mencionar que, a pesar de esta incorporación metodológica, una de las grandes dificultades que enfrenta el SAT para la detección de los riesgos relacionados con la perspectiva de género es la carencia de datos y el subregistro de los fenómenos asociados a este tipo de violencias. En virtud de ello, el SAT está desarrollando, igualmente, estrategias y metodologías cualitativas que permitan suplir este déficit de información cuantitativo.



Capítulo 6

Producción de advertencias del SAT por tipo de informes

Este capítulo presenta la estadística respecto de las advertencias coyunturales y de inminencia del Sistema de Alertas Tempranas en dos momentos: primero, entre 2001 y agosto del 2002, cuando el SAT emitía directamente Alertas Tempranas a las entidades concernidas de brindar respuesta. Luego, el período entre septiembre de 2002 y el 2015, en el que el Sistema desarrolló advertencias denominadas Informes de Riesgo, cuyo receptor es la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), responsable de emitir la alerta y de coordinar la respuesta estatal a la misma.

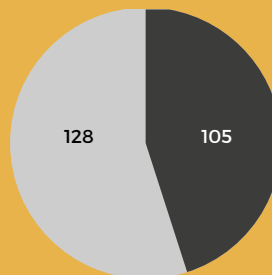
Así mismo, este capítulo analiza la emisión de informes especiales de carácter regional, subregional o temático.

6.1 Informes de riesgo de carácter coyuntural y de inminencia

6.1.1 Producción de Alertas Tempranas por parte del SAT en el período 2001 y 2002

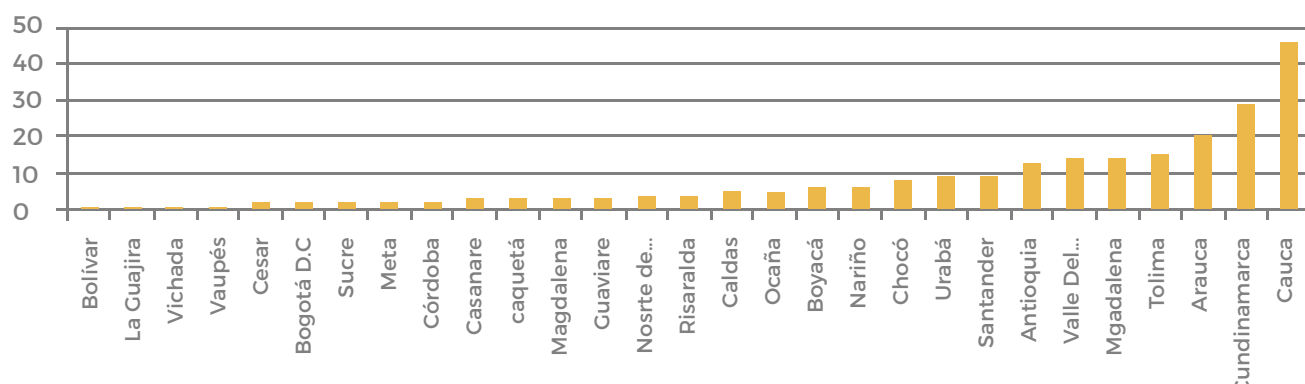
De acuerdo con el reporte estadístico del Sistema de Alertas Tempranas entre el año 2001 y 2002, el SAT emitió 233 Alertas Tempranas, las cuales, como se menciona en anteriores capítulos, se dirigían de manera directa a las autoridades concernidas en otorgar una respuesta inmediata.

Alertas tempranas por año



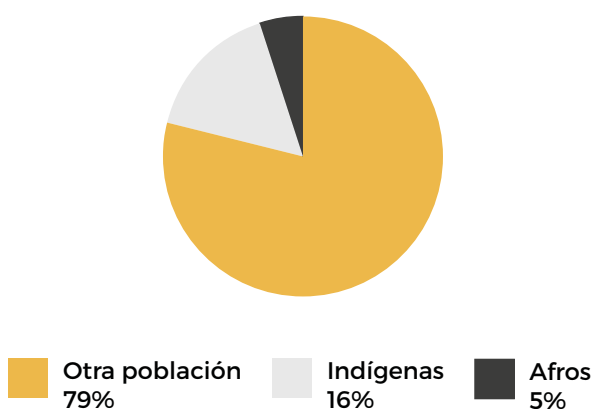
En cuanto a la distribución regional de las mismas, se observa que una gran parte de ellas estuvo concentrada en los departamentos de Cauca, Cundinamarca, Arauca, Tolima, Magdalena, Valle del Cauca, Antioquia y Santander. Ello responde no solo a la situación del conflicto armado en este período, el cual, como ya se mencionó en el capítulo segundo, estaba generando una grave crisis humanitaria en todo el país, sino que también refleja la capacidad y cobertura de las operaciones del SAT en el periodo en mención.

Alertas tempranas 2001-2002 por Regional



Respecto al tipo de población sujeto de alerta, se observa que un 5% de las alertas indicaban población afrocolombiana como la principal población en riesgo, un 16% a los indígenas y un 79% otras poblaciones.

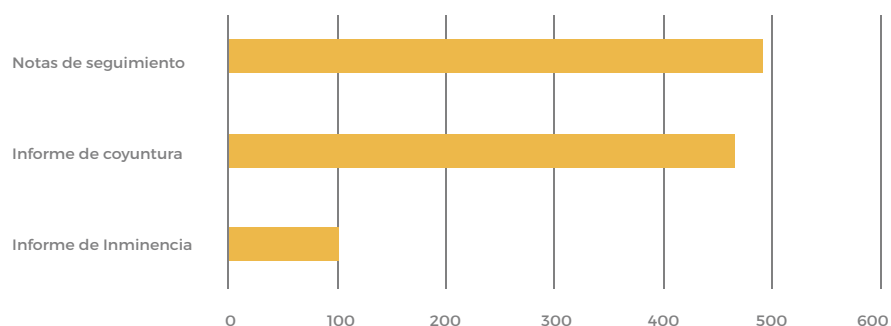
Alertas por tipo de Población, 2001-2012



6.1. 2 Producción de Advertencias por el SAT para el período 2003 al 2015.

En el periodo comprendido entre los años 2003-2015, el SAT produjo 1.057 documentos de advertencia, entre Informes de riesgo coyunturales (IRC), informes de riesgo de inminencia (IRI) y Notas de seguimiento (NS), tal y como se presenta a continuación:

Total de Advertencias SAT, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del SAT

Porcentaje de advertencias del SAT, 2003-2015



Informe de Inminencia
 Informe de coyuntura
 Notas de seguimiento

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del SAT.

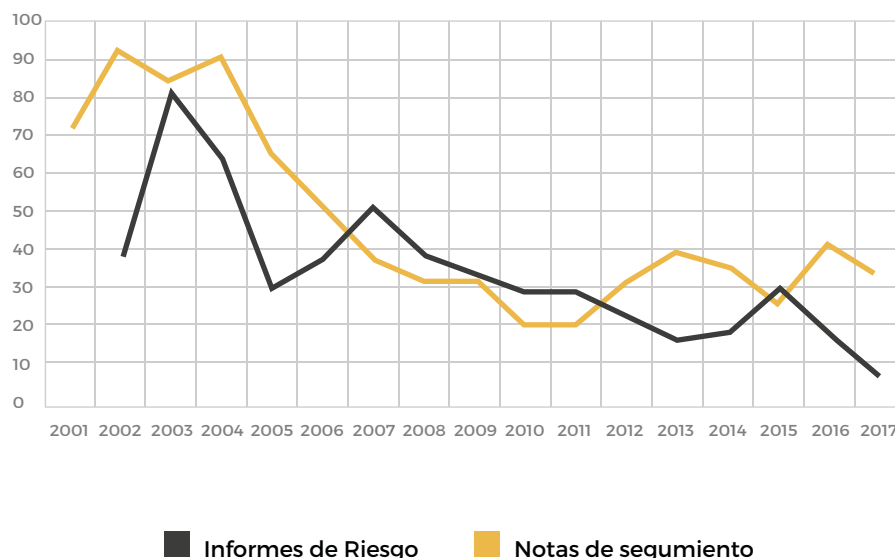
Como puede observarse en los gráficos anteriores, la mayor producción del SAT en el periodo analizado es de NS (46%), seguida por los IRC (44%) y finalmente los IRI (10%). Esta información, de forma agregada, tiene sentido en la medida en que en el marco del monitoreo realizado por el SAT las NS tienen como finalidad mantener vigentes las advertencias realizadas en los IRC focalizados y de alcance intermedio. Respecto de los IRI, dado que estos se deberían emitir de forma excepcional ante situaciones de riesgo que no se pudieron detectar con anticipación en el marco del proceso de monitoreo, es pertinente que sea el grupo de advertencias con menor nivel de producción, de forma agregada.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Municipios advertidos	99	149	400	134	122	100	86	77	70	37	31	68	68	54	46	96	299
Informes de Riesgo	72	93	84	90	65	51	38	32	31	21	20	32	40	36	27	42	35
Notas de seguimiento		38	81	64	31	38	52	39	35	30	30	23	17	19	31	18	8
TOTAL	72	131	165	154	96	89	90	71	66	51	50	55	57	55	58	60	43

□

Corte: 31 de julio de 2017

Gráfica No. 3
Advertencia 2001-2017

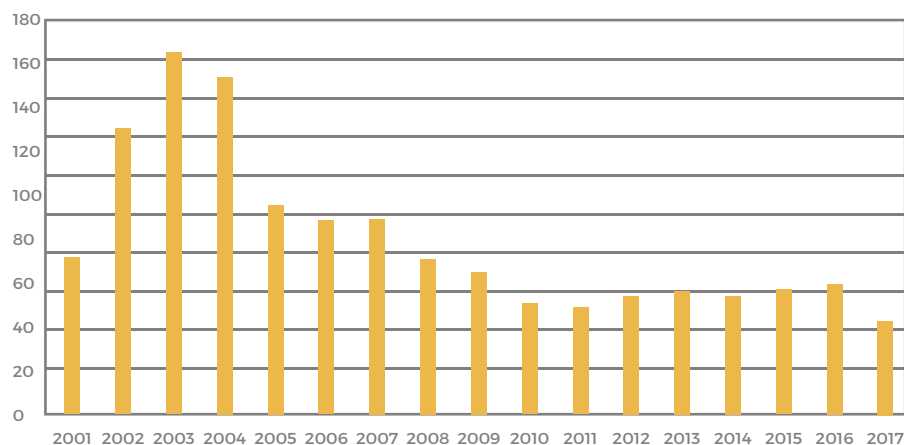


Los IRI son los únicos que se han incrementado en los últimos años, pasando de cero en los años 2003 y 2004 a 22 y 19 informes en los años 2014 y 2015, respectivamente.

Sin embargo, en general todos los demás documentos de advertencia, incluidas las alertas tempranas que emite la CIAT, respecto de los IRC y las NS han disminuido, tal y como se observa en los gráficos

que se presentan a continuación. Se pasó de 164 documentos de advertencia en el año 2003 a 59 advertencias en el año 2015. Es de anotar que los años con menor nivel de producción fueron los años 2010 y 2011 con 51 y 50 documentos de advertencia respectivamente.

Gráfico No. 4

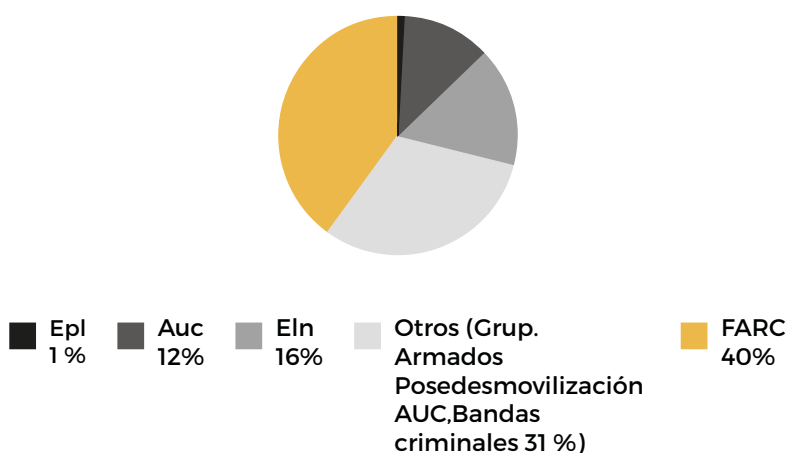


Total Documentos de Advertencia del SAT

Corte: 31 julio de 2017

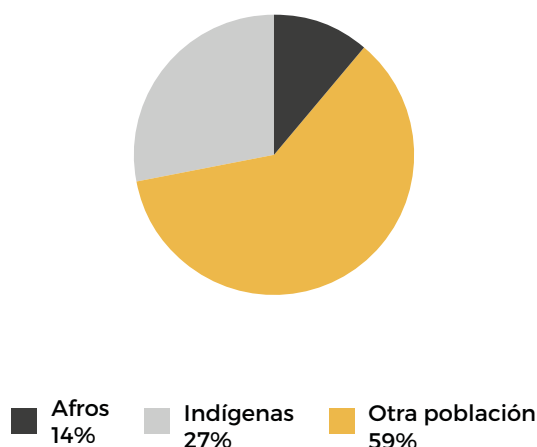
En cuanto al tipo de actores generadores de riesgo en el periodo 2004 al 2015, (para el 2013 no hay datos) en primer lugar están las FARC con un 40%, los grupos armados post-desmovilización con un 31 %, las AUC un 12%, el ELN un 16% y el EPL un 1%.

Advertencias por actor 2004-2015



Por tipo de población advertida en riesgo entre octubre de 2002 y diciembre de 2015: indígenas, con un 27%; afros, con el 14% y otra población, con el 59%. El porcentaje de población afro e indígena en riesgo es abrumador, tomando en cuenta que la población indígena representa solo el 2,7% de la población colombiana y la población afro el 9,2%.

Advertencias según tipo de población 2002-2015



6.2 Informes Especiales

Como se observa en el numeral 6.1, a pesar de la importante producción de informes coyunturales y de inminencia, este tipo de advertencias se dirigen a conjurar riesgos de violaciones a los derechos humanos de la población civil a través de acciones disuasivas de la fuerza pública, de la Policía, o medidas de protección para la atención puntual de algunas emergencias humanitarias. En el marco de este tipo de informes no es posible advertir y formular recomendaciones tempranas y de largo alcance en materia de políticas públicas y hacer seguimiento a los factores estructurales que dan origen al conflicto en un determinado territorio o región, contrastando esos factores con otros en orden a modelar un panorama nacional o analizar las condiciones especiales de riesgo de grupos sociales o poblacionales específicos, como es el caso de los sujetos de especial protección constitucional.

En virtud de ello, se decidió desarrollar otro tipo de advertencia del SAT, denominada Informes Especiales que, como se menciona en el capítulo 5.3.3, pueden ser temáticos, regionales o poblacionales.

Inicialmente, este tipo de informes fue elaborado con el apoyo de consultores independientes y centros de estudio externos a la entidad, apegados más a las percepciones particulares de las entidades o personas contratadas y sin contar con un direccionamiento metodológico claro desde la Delegada. Por esta razón, los primeros produjeron resultados disímiles, pero permitieron formular algunas aproximaciones a problemáticas regionales y a las condiciones particulares de riesgo de distintos grupos poblacionales, o bien aportaron algunos insumos técnicos para afinar el monitoreo y valoración de riesgos.

Los informes especiales desarrollados entre el período 2008-2014 fueron los siguientes, divididos por categorías:

Informes de carácter poblacional

- Informes de advertencia sobre riesgos en materia de género, señalados en el aparte 5.5.

Informes de carácter temático

- *Informes de riesgo electoral*, producidos con anticipación en el contexto de las jornadas electorales y a través de los cuales se busca informar de factores de riesgo generados por grupos armados cuyas acciones puedan afectar los derechos políticos y de participación ciudadana. A la fecha, se han producido los siguientes *Informes Especiales de Riesgo Electoral*: 2006, 2007, 2010, 2011 y 2014.
- *Indicadores de riesgo de violación a los derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierra*¹⁰⁰
- *Los riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades. Estudios de caso de los municipios de Tumaco (Nariño); Montería, Valencia, San Pedro de Urabá y Arboletes (Urabá Cordobés); Tibú (Norte de Santander), y Vistahermosa (Meta)*¹⁰¹. Este documento se clasifica tanto en la línea temática como en la territorial.

Informes de carácter territorial

- *Informe Estructural de Riesgo por Conflicto Armado en la Cordillera de Nariño: municipios de Rosario, Leyva, Policarpa, Cumbitara, Los Andes, La Llanada, Samaniego y Santa Cruz* (Documento inédito 2009).¹⁰²
- *Informe Estructural: situación de riesgo por conflicto armado en la costa pacífica caucana: municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay* (Documento inédito 2010).¹⁰³
- *Informe Especial de Riesgo: configuración de escenarios de conflicto armado en el área de frontera colombo-venezolana y sus impactos sobre la población civil. El caso de los ámbitos fronterizos Perijá-Catatumbo, cordilleras andinas y piedemonte - llanuras* (Documento inédito 2010).¹⁰⁴

¹⁰⁰ Puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>

¹⁰¹ Puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>

¹⁰² Este trabajo tenía como finalidad: contribuir a la identificación de escenarios de riesgo para la población de los municipios de Barbacoas, Magüí, Roberto Payán, El Charco, Olaya Herrera, Santa Bárbara y La Tola (Nariño); actualizar la caracterización de los impactos del conflicto en materia de derechos humanos y DIH, y realizar recomendaciones de política pública con énfasis en las condiciones o características de esta población, así como aquellas que conlleven al fortalecimiento social, institucional, a la disuasión y mitigación de los riesgos, al igual que al cumplimiento de las órdenes y recomendaciones de la Corte Constitucional y organismos internacionales en los casos en los que haya lugar.

¹⁰³ Este trabajo fue divulgado a través de “Audiencia Defensorial de Validación” celebrada en el municipio de Guapi, Cauca, en 2010. Se remitieron copias de este informe a distintas autoridades del nivel nacional y territorial. Sin embargo, este material no llegó a ser publicado.

¹⁰⁴ Este trabajo tenía como finalidad: contribuir a la identificación de escenarios de riesgo para la población de los ámbitos fronterizos Perijá-Catatumbo, cordilleras andinas y piedemonte - llanuras, actualizar la caracterización de los impactos del conflicto en materia de derechos humanos y DIH, y realizar recomendaciones de política pública con énfasis en las condiciones o características del grupo social, así como aquellas que conlleven al fortalecimiento social, institucional, a la disuasión y mitigación de los riesgos, al igual que al cumplimiento de las órdenes y recomendaciones de la Corte Constitucional y organismos internacionales en los casos en los que haya lugar.

- *Informe de Riesgo Estructural del piedemonte araucano (2011).*¹⁰⁵
- *Informe Estructural de riesgo: cuenca del Rio San Juan - Chocó* (insumo: crónicas elaboradas por Alfredo Molano para la Defensoría del Pueblo, 2012).
- *Informe Subregional de Riesgo en los municipios de la cuenca del río Guaviare y su impacto en las comunidades indígenas* (Documento inédito, 2013).
- *Informe Subregional del Sur del Tolima: municipios de Ataco, Planadas, Chaparral y Río Blanco* (Notas para elaboración del informe, 2013).
- *Nuevas dinámicas de conflicto armado en las ciudades capitales de la Región Caribe: escenarios de riesgo para la población civil* (2017).

Conformación del Grupo de Trabajo de Informes Especiales (2014 - 2016)

En 2014 se conformó un grupo de trabajo al interior de la Defensoría Delegada que, bajo la figura de un funcionario responsable, se dedica en forma continua y sistemática al ejercicio de identificación y

¹⁰⁵ Puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>

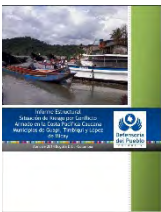


análisis de factores estructurales de riesgo de violaciones de DDHH y DIH, como parte de la estrategia de prevención a cargo de la Defensoría Delegada y como insumo para el ejercicio de la magistratura moral por parte del Defensor del Pueblo.

La conformación de este grupo de trabajo implicó, en primer lugar, el desarrollo de marcos metodológicos y parámetros para guiar las nuevas investigaciones por realizar, al mismo tiempo que se avanzó en una discusión, con elementos técnicos, para la selección de las temáticas que deberían ser objeto de estudio, a través de jornadas de identificación y priorización de temáticas y problemáticas por ser investigadas.

Como resultado de estos ejercicios, se retomaron informes pendientes de conclusión y publicación, y simultáneamente se abordaron nuevas temáticas que deberían ser objeto de estudio por parte de la Delegada, consideradas como insumos clave para impulsar la magistratura moral de la Defensoría del Pueblo.

Informes especiales elaborados en el periodo 2014–2015:

No.	Informe
	1. Informe Estructural: situación de riesgo por conflicto armado en la costa pacífica caucana: municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. ¹⁰⁶
	2. Nuevas dinámicas de conflicto armado en las ciudades capitales de la Región Caribe: escenarios de riesgo para la población civil. ¹⁰⁷
	3. El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural: estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Caquetá y Santander. ¹⁰⁸
	4. Indicadores de Riesgo de violación de los derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierra. ¹⁰⁹

Click para ir 
a las publicaciones

	5. Los riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades. Estudios de caso de los municipios de Tumaco (Nariño); Montería, Valencia, San Pedro de Urabá y Arboletes (Urabá cordobés); Tibú (Norte de Santander), y Vistahermosa (Meta).
	6. Indicadores para la prevención de reclutamiento y utilización de NNA.¹¹⁰
	7. Vulnerabilidad y Violencias en la Región Pacífica colombiana. Informe Estructural.⁶
	8. Informe de Riesgo de violación de los derechos humanos de líderes de organizaciones de víctimas y reclamantes de tierra. Mesas Departamentales de Participación de Víctimas.¹¹¹
	9. Las Amenazas y las Extorsiones: desafío a la paz territorial.
	10. El país de los niños olvidados: Víctimas de reclutamiento y utilización no reconocidos por el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente - SRPA

Click para ir 
a las publicaciones

Informes especiales elaborados en el periodo 2016:

No.	Informe
1	Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo.

Informes especiales proyectados para el año 2017:

No.	Informe
1	Posacuerdo y nuevos escenarios de riesgo para los entornos educativos en Colombia.
2	Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo.

Para el desarrollo de estos informes se definieron unos parámetros metodológicos, analíticos y teóricos que permitieron el desarrollo de herramientas cualitativas y cuantitativas para el acopio de información. Sobre la base de estos parámetros se levantaron y analizaron fuentes primarias (a través de visitas al territorio, entrevistas, grupos focales y jornadas de observación), así como fuentes secundarias (prensa, informes, textos académicos, etc.) y consulta de bases de datos oficiales (Fiscalía, Policía Nacional, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Unidad de Administrativa UARIV - Registro Único de Víctimas, Unidad Nacional de Protección, entre otros).

Así mismo, en el marco de estas investigaciones se ha estudiado la información compilada en los Informes de Riesgo, Notas de Seguimiento y demás productos del Grupo de Monitoreo y Advertencia de la Delegada.

La estructura de estos informes respondió a lo establecido por el Protocolo de Monitoreo y Advertencia del SAT. (Ver acápite 5.3.3).

En igual sentido se elaboró, recientemente, el documento de parámetros para la construcción de documentos de Estado del Arte que, entre otros aspectos, plantea que se trata de un documento que permite determinar la forma como ha sido abordado un tema, cuál es el avance en su conocimiento en el momento de realizar una investigación y cuáles son las tendencias existentes, para su desarrollo o profundización en aspectos específicos. A partir de la definición de criterios que delimitan el alcance de un objeto de estudio, resume, organiza y compendia las teorías, investigaciones, artículos e informaciones que existen sobre el mismo, buscando integrar y agregar claridad a su conocimiento.

Como puede verse, lo aquí presentado constituye un resumen de los documentos denominados informes especiales desarrollados hasta la fecha, las temáticas abordadas y el desarrollo metodológico que se ha surtido en el tiempo.

¹⁰⁶ Como resultado del monitoreo, análisis y seguimiento de la crisis humanitaria de las comunidades que habitan la costa pacífica caucana se elaboró el primer Informe Estructural

de Riesgo por Conflicto Armado para los municipios de Guapi, Timbiquí y López De Micay en 2009. Dada la persistencia del conflicto armado, la variedad de grupos armados que se ven involucrados y la multiplicidad de violaciones de los DDHH y DIH, las comunidades étnicas que habitan esta zona han registrado en los últimos años altos niveles de riesgo. A ello se suman factores como la ocupación y despojo de sus territorios, la minería ilegal no artesanal, la erradicación de cultivos ilícitos a través de aspersiones aéreas, la precariedad en la prestación de los servicios públicos, la baja cobertura en salud, y la deficiente calidad de la educación; así como la precaria infraestructura vial y de telecomunicaciones. Todos estos son factores que ponen en grave riesgo la seguridad alimentaria, la autonomía de los territorios, sus costumbres y, por ende, su supervivencia como grupos étnicos. Con este informe se elaboró un mapa del conflicto armado, al tiempo que se dio cuenta de los factores que determinan riesgos y amenazas para la población civil de la zona; recomendando acciones de prevención y protección por parte del Estado. El Informe de Riesgo Estructural consta de tres partes. En primer lugar, se presenta un resumen de la caracterización social e histórica de la región y se formula una hipótesis de los principales factores de riesgo y de las dinámicas violentas que la afectan. La segunda parte explica los impactos sociales y de derechos humanos de los factores de riesgo. Finalmente, se concluye con valoraciones sobre la gestión política y recomendaciones a las instituciones competentes en el nivel regional y nacional. La versión final de este informe fue revisada y aprobada en agosto de 2013, puede consultarse en el sitio web: <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>

¹⁰⁷ El Informe tuvo como insumo un documento previo elaborado por el consultor Juan Diego Restrepo. Partió de la preocupación de la Defensoría del Pueblo por la situación de las ciudades capitales de la Región Caribe, posterior a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, en las cuales, pese a que estadísticamente se observó una disminución en conductas como el homicidio y el desplazamiento forzado, entre otras; hubo un incremento considerable de otras acciones como la amenaza y la extorsión a cargo de grupos armados organizados que bebieron de las antiguas estructuras de las AUC y que continuaron capitalizando el pasado de terror y violencia para controlar economías, territorios y población. Con el ingreso de María Eugenia González al equipo de Informes Especiales en el año 2014, se pensó inicialmente la actualización de las cifras de dicho informe, que presentaba, en la fecha, algunas variaciones que no habían sido incluidas. Posteriormente se le asignaron nuevas tareas con el objetivo de complementar la información y actualizar la situación de riesgo en cada ciudad capital de la región. En imprenta en diciembre de 2016.

¹⁰⁸ El objetivo de este informe apunta a la caracterización de la situación de riesgo de las mujeres rurales (por conflicto, estructural, cultural, etc.). Da cuenta de la violencia ejercida contra las mujeres rurales, derechos de las mujeres sobrevivientes y las afectaciones en los roles de liderazgo y procesos organizativos. El informe *El Conflicto Armado y el riesgo para la Mujer Rural: estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Caquetá y Santander*, surge como una necesidad expresa de las organizaciones de mujeres rurales y campesinas, en el marco del encuentro realizado en 2009, en la cual diversas organizaciones manifestaron la urgencia de caracterizar el riesgo de las cuales son víctimas las mujeres en el mundo rural. La elaboración de este Informe estuvo, en un primer momento, a cargo de una consultora externa, quien entregó en 2013 un informe que, a pesar de la riqueza de la información recopilada, no cumplió con los requisitos de la Delegada para su respectiva publicación. Por ende, se decidió retomar el ejercicio en 2014, se culminó y publicó con apoyo técnico y financiero de ONU- Mujeres. Una segunda edición, revisada y actualizada, está actualmente en imprenta para 2017.

¹⁰⁹ La investigación que dio origen al informe especial se originó en la consultoría contratada a la Fundación Ideas para la Paz con el apoyo de USAID - CHEMONICS, la cual se desarrolló durante el año 2013. Inicialmente, el objetivo era lograr el diseño de una batería de indicadores que le permitieran al Sistema de Alertas Tempranas advertir tempranamente el riesgo específico de las personas que acceden o son potenciales beneficiarios del proceso de restitución de tierras. Los insumos provistos por la Fundación Ideas para la Paz fueron complementados por Laura Bonilla hasta el mes de junio de 2014, cuando se concluyeron todas las actividades concernientes a la edición de contenidos tanto de la batería de indicadores como de los estudios de caso. (Se contó con el apoyo del Observatorio de Restitución de Tierras y Derechos de Propiedad Agraria)..

¹¹⁰ El manual tiene como propósito ofrecer herramientas para analizar y atender las situaciones relacionadas con la problemática del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA) por parte de actores armados, que le permitirá a quien investigue identificar diferentes aspectos para avanzar en la formulación de diagnósticos y en actividades de asesoría y acompañamiento en lo relacionado con la aplicación de las rutas de prevención y protección, tanto a personas en riesgo, como a NNA desvinculados. El documento formula una propuesta de indicadores en tres dimensiones: tipos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por los grupos armados; riesgos y amenazas al que están expuestos, de ser reclutados y utilizados por los grupos armados, y factores de vulnerabilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento y utilización por parte de organizaciones armadas al margen de la ley. Todo ello, con un enfoque de prevención y protección.

¹¹¹ Este trabajo es el resultado de la investigación realizada por la Delegada para la Prevención

de Riesgos de Violaciones de los Derechos Humanos y DIH-SAT, en torno a la situación y condiciones de riesgo por conflicto armado y vulneraciones de los derechos humanos y el DIH, en las comunidades y grupos vulnerables que habitan la región de la costa pacífica colombiana. Específicamente, los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Se encuentra integrado por un capítulo inicial que caracteriza y da cuenta de manera general de las principales problemáticas que padece la Región Pacífica colombiana, destacándose lo relativo a las dinámicas de la confrontación armada y los principales impactos sobre territorios y grupos étnicos. En seguida, se desarrollan cuatro capítulos que corresponden a cada una de las subregiones definidas en la investigación: Apartado Inicial: Informe Estructural. Vulnerabilidad y Violencias en la Región Pacífica Colombiana; Apartado N° 1: Vulnerabilidad y Violencias en la Región Pacífica Colombiana-Subregión Cauca; Apartado N° 2: Vulnerabilidad y Violencias en la Región Pacífica Colombiana-Subregión Chocó; Apartado N° 3: Vulnerabilidad y Violencias en la Región Pacífica Colombiana-Subregión Nariño; Apartado N° 4: Vulnerabilidad y Violencias en la Región Pacífica Colombiana-Subregión Valle del Cauca/Buenaventura.

¹¹² Identifica los riesgos de violaciones de derechos humanos y DIH a los que están expuestas las comunidades educativas en el escenario del posconflicto y las nuevas formas de violencia que afectan los entornos educativos.



Capítulo 7

Conclusiones y proyecciones

A través de sus advertencias, informes de riesgo coyunturales y de inminencia, e informes especiales, el SAT activa la acción preventiva del Estado para evitar el sufrimiento de individuos, familias y comunidades

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) cumplió 15 años de funcionamiento en diciembre de 2016, con grandes logros y aciertos y con algunas dificultades y frustraciones. Esperamos que este documento haya logrado captar gran parte de estas situaciones para que sirva de memoria de un proceso institucional de gran importancia para el país, y para que otros países o sectores puedan aprender de esta experiencia y, por qué no, ser replicado en otras latitudes.

En estas conclusiones queremos reconocer, en primera instancia, la importancia que ha tenido para el país la labor de prevención que realiza el Sistema. A través de sus advertencias, informes de riesgo coyunturales y de inminencia, e informes especiales, el SAT activa la acción preventiva del Estado para evitar el sufrimiento de individuos, familias y comunidades, para las cuales sería muy difícil reconstruir su proyecto de vida en caso de ocurrir daños irreparables a sus derechos fundamentales a la vida, la libertad, o la integridad personal entre otros muchos derechos que se ven afectados en el marco del conflicto armado y la violencia socio-política.

Aunque a la fecha no existe una evaluación integral del impacto de la gestión del SAT que permita medir a partir de las advertencias emitidas, cuántas vidas se han salvado, cuántos desplazamientos se han evitado, cuántos jóvenes, niños y niñas no han sido reclutados, cuántas familias no han sido desplazadas, cuántas comunidades indígenas y afros han podido permanecer en sus territorios, entre otros muchos riesgos advertidos, sí podemos afirmar que, gracias a la labor del SAT, muchos colombianos se han podido salvar de la barbarie y han podido continuar sus vidas en forma positiva.

Ahora bien, en aquellos casos en que la advertencia no logró los efectos preventivos deseados y se materializó el peligro, los informes de riesgo han brindado elementos muy importantes para el análisis de contexto del caso tanto para los fiscales como para los jueces (ejemplo: el caso de Bojayá) y es una fuente inagotable de información para los procesos de memoria histórica.

En segunda instancia, vale la pena resaltar que el SAT como lo conocemos hoy y como se puede observar a lo largo del documento, especialmente el contenido de los capítulos tercero y cuarto es producto de un proceso de evolución en todas sus dimensiones.

En la dimensión estratégica, el SAT ha dado respuesta a los diversos ciclos del conflicto y a la violencia que ha vivido el país y se ha orien-

El SAT está dando un salto estratégico con una apertura de mirada centrada ya no solamente en el conflicto armado, sino también en otras formas de violencia sociopolítica; todo ello, derivado de una lectura crítica del contexto

tado bajo la impronta de los Defensores del Pueblo y de cada uno de sus directores. En el momento de su creación, en el año 2001, su enfoque estuvo centrado en la advertencia de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, con énfasis en la prevención de masacres y desplazamientos forzados. Posteriormente, amplió su mirada a un catálogo más amplio de derechos fundamentales e infracciones al DIH y a hechos ya no solo de carácter masivo, sino también selectivo. Finalmente, el SAT está dando un salto estratégico con una apertura de mirada centrada ya no solamente en el conflicto armado, sino también en otras formas de violencia sociopolítica; todo ello, derivado de una lectura crítica del contexto.

En la dimensión institucional, como se menciona en el capítulo cuarto, el SAT se inició con una estructura incipiente y con una gran dependencia de la cooperación internacional, pero de forma progresiva logró una total integración estructural a la de la Defensoría del Pueblo, y en 2011 una total autonomía presupuestal.

En la dimensión metodológica, producto de intensas reflexiones y debates, el SAT logró desarrollar un marco conceptual basado en los estándares internacionales de derechos humanos y de DIH, enriquecido con formas de interpretar el conflicto armado derivadas de doctrinas de las ciencias políticas y sociales. En esta misma dimensión, el SAT ha diseñado protocolos, procedimientos e instrumentos para cada una de las etapas del proceso de advertencia, como lo indicamos en el capítulo quinto, y vale la pena resaltar que los procesos del SAT, en este momento, cuentan con certificado de calidad: ISO 9001.

Igualmente, el SAT desarrolló diversos instrumentos de advertencia acordes con los momentos de la prevención, inminencia para los casos de riesgo extremo, informes de riesgo coyunturales y de alcance intermedio para los riesgos extraordinarios e informes de riesgo especiales para situaciones estructurales y para advertencias de carácter temprano, respondiendo de esta forma a todos los momentos de la prevención.

Además de los desarrollos estratégicos, institucionales y metodológicos, el logro más importante del SAT ha sido consolidar un equipo de las más altas calidades académicas y humanas, representado por analistas regionales y nacionales, así como por una estructura operativa de soporte que conoce en profundidad las dinámicas territoriales del conflicto, sus actores e intereses, y que ha logrado construir lazos de confianza con instituciones y organizaciones sociales que, sumado a la objetividad de sus análisis, le ha permitido al SAT ganar legitimidad frente a todos los sectores del país.

Ahora bien, como se menciona anteriormente, el SAT es un eslabón de la política de prevención y corresponde al Estado de forma integral (ministerios, consejerías, fuerza pública política, fiscalía, etc.,) dar respuesta a sus advertencias, adoptando las medidas de protección y prevención temprana que permitan mitigar los riesgos que enfrentan individuos y comunidades a partir del fortalecimiento de las capacidades, la reducción de las vulnerabilidades y la reducción de las amenazas. En la fecha, dicha coordinación de la respuesta ha estado a cargo de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT; sin embargo, constituye aún tema de debate, en el marco de



la reglamentación del Acuerdo del fin del Conflicto con las FARC, si la emisión de las Alertas Tempranas las debe realizar el SAT en forma directa o a través de algún órgano del Gobierno.

El SAT frente a la implementación de los Acuerdos de Paz

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SI-SEP) fue creado por el Decreto 895 de 2017, cuyo fin es el de contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución. Actualmente el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH y la Defensoría del Pueblo, en cabeza del SAT, se encuentran en proceso de reglamentación del citado decreto, en particular en lo relacionado con el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

En el marco de esa reglamentación, se están definiendo los mecanismos de articulación con la alta instancia encargada de la coordinación del Sistema, específicamente en lo que tiene que ver con la recepción de los diagnósticos elaborados por el SAT y la respuesta de las autoridades en el nivel nacional y territorial a las recomendaciones formuladas.

En los Acuerdos de Paz se señala expresamente que *“el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales deberá combinar actividades permanentes de monitoreo y capacidad de alerta temprana para el despliegue de reacción rápida en*

La Defensoría del Pueblo está considerando involucrar la participación activa de las comunidades, organizaciones, líderes y defensores de derechos humanos en dos fases específicas del proceso de advertencia

el terreno. Actuará en coordinación con las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las comunidades”. Por otra parte, también se menciona en los Acuerdos que “en los territorios priorizados, se implementarán mecanismos integrados de coordinación interinstitucional que se encargarán de articular esfuerzos frente a las alertas de seguridad sobre las amenazas en los territorios, para así generar una reacción rápida. El Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida contará con Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata en los territorios y zonas que se definan, que coordinen a nivel local sus funciones con las autoridades competentes. Las acciones preventivas ante la acción de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo, deberán hacer énfasis en las zonas de mayor afectación por parte de estas organizaciones.”

De conformidad con lo anterior, la Defensoría del Pueblo está considerando, en el marco de la reglamentación del Decreto 895 de 2017, involucrar la participación activa de las comunidades, organizaciones, líderes y defensores de derechos humanos en dos fases específicas del proceso de advertencia: 1) En lo relacionado con la recopilación, intercambio y verificación de información (construcción de escenarios de riesgo), y 2) Promoviendo e impulsando la participación de los actores sociales en las instancias de la evaluación de la respuesta institucional y el seguimiento a la evolución del riesgo, incluyendo allí los comités creados por los Acuerdos de Paz.

Por otra parte, pensando en el fortalecimiento presupuestal, cabe señalar que el SAT cuenta con recursos provenientes del presupuesto nacional en los rubros de proyectos de inversión y de funcionamiento. Estos recursos le han permitido al SAT llevar a cabo las actividades de monitoreo, advertencia y seguimiento en los distintos territorios afectados por el conflicto armado. No obstante, los Acuerdos de Paz asignaron a la Defensoría del Pueblo, en especial al SAT, una serie de nuevas responsabilidades relacionadas con la prevención de amenazas frente a grupos poblaciones vulnerables en los contextos territoriales donde las FARC-EP se encuentran llevando a cabo su tránsito a la vida civil.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría del Pueblo está gestionando la asignación de recursos del presupuesto nacional, con el fin de financiar proyectos provenientes de la cooperación internacional. Se espera garantizar la sostenibilidad del personal y de las actividades proyectadas con los recursos que provengan del presupuesto nacional. Cabe aclarar que esta asignación de recursos deberá ser aprobada por el Gobierno nacional, de quién finalmente dependería la garantía de la sostenibilidad del proyecto.

Por otra parte, la reestructuración establecida en los decretos 025¹⁰⁶ y 027 de 2014¹⁰⁷, entre otros, implicó la ampliación de la planta de personal de la Defensoría del Pueblo donde se fortalece al SAT, entre otras dependencias, con la incorporación de nuevos cargos. Sin embargo, debido a la austeridad decretada por el Gobierno en el año 2016, en materia presupuestal solo fue posible adelantar la primera fase de esta reestructuración, quedando por desarrollar las siguientes fases. A partir de la gestión que se ha venido adelantando

¹⁰⁶ Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

¹⁰⁷ Por el cual se crean unos cargos en la planta de personal de la Defensoría del Pueblo.

con el Gobierno nacional en el marco de la implementación de los Acuerdos, se espera desarrollar las fases pendientes de la reestructuración establecida en los decretos.

En el desarrollo de las funciones que le corresponden al SAT, se ha identificado que se debe fortalecer el seguimiento de la respuesta a las recomendaciones formuladas a las autoridades en los documentos de advertencia. Si bien se cuenta con un equipo encargado de esta labor, es insuficiente para lograr la cobertura de todos los territorios y las acciones institucionales. Esto es una necesidad, con mayor razón en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, que van a implicar un mayor esfuerzo en materia de monitoreo y seguimiento a la respuesta institucional frente a los riesgos que surgen del posacuerdo. En la medida en que se fortalezca el equipo de seguimiento, va a ser posible también afinar las metodologías y protocolos de evaluación de la política pública de prevención y protección conforme a parámetros e indicadores apropiados, articulados con las instancias creadas por el Decreto 895 de 2017.

Lo anterior tendrá como resultado contar con el cumplimiento de los indicadores propuestos en el proyecto, que son: informes de evaluación de la respuesta institucional frente a las alertas emitidas por el SAT e informes de evaluación que dan cuenta de la respuesta institucional frente a las alertas del impacto de género del posacuerdo.

Reflexiones finales

Frente a la experiencia del SAT vale la pena preguntarse cuáles han sido sus principales aprendizajes, teniendo en cuenta las siguientes reflexiones:



No se puede perder de vista la necesidad de que la labor de advertencia cuente con todos los enfoques diferenciales: étnico, ciclo vital y de género

1. ¿Cuál es el objeto de un modelo de prevención: humanitario, de seguridad ciudadana o de orden público? Este es uno de los principales aspectos que se deben definir al momento de crear un SAT. Para el caso del SAT en Colombia, se decidió que su enfoque estuviese centrado en la prevención y protección humanitaria, es decir, que el centro de su actuación fuese la prevención de violaciones de los derechos humanos de la población civil. Algunos sistemas de alerta tienen como objetivo realizar inteligencia para dar ventaja estratégica a uno de los actores del conflicto, y ello es legítimo, pero se debe tener claro, desde el principio y por todas las partes del sistema de prevención, cuál es su objetivo con el fin de evitar posteriores debates y para que todo el sistema tenga un objetivo común. Este enfoque adoptado por el SAT implica que no sólo debe advertir frente a riesgos que generan los actores no estatales, sino también cuando las acciones del Estado mismo ponen en riesgo a la población civil, las cuales deben ser advertidas. Por ejemplo, en el caso del SAT, en múltiples informes se ha advertido el riesgo de que unidades del Ejército acampen en instalaciones escolares, pues ello es una violación al DIH que pone en peligro a los niños que hacen parte de la población civil.

2. ¿Cuál es la perspectiva del diagnóstico de riesgo? ¿Qué tipo de riesgos y hechos violatorios se deben advertir? Como se observa a lo largo del documento, el SAT adoptó como eje de su trabajo la prevención de violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, con énfasis en los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal y, de forma transversal, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias por tener el carácter de fundamentales. Sin embargo, otros sistemas de alerta podrían estar centrados en otros derechos, lo cual depende del contexto y de los derechos en riesgo; por ejemplo: DESC. Ahora bien, esta decisión se debe realizar sin perder de vista la integralidad e interdependencia de los derechos.

Por otra parte, no se puede perder de vista que la necesidad de que la labor de advertencia cuente con todos los enfoques diferenciales: étnico, ciclo vital y de género, pues el tipo de medidas para ser adoptadas por el Gobierno con el objeto de mitigar o reducir los riesgos pueden ser diversas de acuerdo con las características de la población advertida en riesgo.

También deberá tomarse en cuenta la actividad que realiza la población en riesgo. Es decir, cuando se trate de colectivos o de sujetos de especial protección constitucional como son los periodistas, sindicalistas y defensores/as de derechos humanos, no solo se deben advertir los riesgos que se ciernen sobre su vida e integridad, sino también sobre el riesgo que implica que no puedan ejercer su labor como defensores de derechos humanos.

3. ¿Qué principios deben orientar la labor del SAT? En el capítulo primero se enumeran seis pilares básicos que orientan el sistema, a saber: perspectiva de derechos, colaboración armónica, imparcialidad, igualdad y no discriminación, oportunidad y confidencialidad. Bajo las dos preguntas anteriores se desarrollan los principios de perspectiva de derechos, igualdad e imparcialidad. En este sentido resaltaremos los de colaboración armónica, oportunidad



y confidencialidad. Frente a la colaboración armónica vale la pena indicar que el SAT constituye solo uno de los pasos de la prevención, es la chispa que activa el sistema, pero para que esta sea efectiva se hace necesaria la respuesta integral del Estado, conformada por acciones de las entidades policiales, militares, de seguridad y de servicio social y desarrollo, que en su conjunto deben mitigar los riesgos detectados por el SAT. Si el Gobierno, por ejemplo, no confiara en la actividad del SAT, desvirtuaría su labor de advertencia y no reaccionaría frente a los riesgos potenciales; por ello, la importancia de que los desarrollos metodológicos del Sistema sean plenamente conocidos por las entidades encargadas de la respuesta.

La credibilidad en la idoneidad de los informes no solo está dada por la coherencia en el análisis, sino también por la confiabilidad en las fuentes de información. Para ello, el SAT se ha asegurado metodológicamente de modo que todos los informes cuenten con información tanto cuantitativa como cualitativa, validada por al menos tres fuentes de información, como se menciona en el capítulo cuarto, y ha construido lazos de confianza para el intercambio de información con las iglesias, las personerías, las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil.

En segunda instancia, el pilar de la oportunidad es vital: mientras más temprana sea la advertencia más probabilidad habrá de activar la respuesta del Estado. Si una alerta es de inminencia, es decir, que el riesgo ya está en curso de materializarse, las únicas opciones de respuesta son la protección física, mientras que si es una advertencia coyuntural o un informe especial ello le brinda al Estado la posibilidad de realizar labores de reducción de las vulnerabilidades

El SAT, al estar en la Defensoría del Pueblo, organismo de control y de promoción y protección de los derechos humanos, ha facilitado dicha apuesta preventiva, pues ha permitido una mayor confianza y acercamiento de la población civil

e incrementar capacidades, así como investigar y sancionar al actor generador del riesgo. Para que ello sea posible, el análisis debe ir más allá de las manifestaciones del conflicto o de la violencia y debe advertir sobre las causas del mismo.

4. En la estructura del estado, ¿dónde quedaría mejor ubicado un instrumento de esta naturaleza? El SAT, al estar en la Defensoría del Pueblo, que es un organismo de control y de promoción y protección de los derechos humanos, ha facilitado dicha apuesta preventiva, pues ha permitido una mayor confianza y acercamiento de la población civil. En otros Estados, dicha decisión dependerá de la estructura orgánica del Estado mismo, pero es un tema que debería debatirse ampliamente con la población civil.

5. ¿Qué capacidades locales se requieren para dar respuesta a las advertencias del SAT? Una de las grandes dificultades que ha tenido el SAT, y en general las labores de prevención, es que en el marco de las diversas iniciativas de política de prevención desarrolladas por el Estado no se han asignado rubros presupuestales ni a las entidades del nivel central ni a las autoridades locales, para implementar las acciones de respuesta a las advertencias y poder mitigar los riesgos. No se cuenta con recursos específicos para el desarrollo de las labores de prevención, debiendo recurrir a recursos ordinarios, lo que disminuye la capacidad de reacción y respuesta.

6. ¿Qué rol puede jugar la cooperación internacional en la creación de un instrumento o mecanismo de prevención? El presente documento da cuenta de que el financiamiento y acompañamiento técnico de la cooperación internacional jugó y juega un rol fundamental para dar ese primer impulso a la creación del Sistema, pero también es claro que el mismo debe ser paulatinamente absorbido por el Estado para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

7. ¿Qué importancia tienen las labores de seguimiento? Son indispensables para poder comprobar si la gestión del sistema ha sido efectiva o no, y para saber si las recomendaciones emitidas fueron adecuadas y oportunas. Este es uno de los aspectos que el SAT debe mejorar, pues, hasta la fecha, las respuestas de las autoridades a las advertencias emitidas son meramente formales. Sin embargo, y como se mencionó en el inicio de las conclusiones, se hace necesario contar con una medición de impacto del SAT que permita establecer a ciencia cierta su nivel de efectividad.

Estos son algunos de los principales debates y aprendizajes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

Agradecemos a todos aquellos que han contribuido a que el SAT sea una experiencia exitosa de prevención a nivel nacional y esperamos que sirva de modelo internacional en contextos similares de conflicto y violencia.



Bibliografía

COLOMBIA. Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡Basta Ya!: Colombia: memorias de guerra y dignidad. Disponible en Internet: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 387 de 1997 (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Bogotá, 1997.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1106 de 2006. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. Bogotá, 2006. Disponible en Internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22629>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 005 de 2009. Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 006 de 2009. Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T- 025 de 2004. Disponible en Internet: <http://gapv.mininterior.gov.co/content/auto-006-de-2009>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 092 de 2008. Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 178 de 2005. Seguimiento a las órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Disponible en Internet: <http://www.mininterior.gov.co/content/auto-178-de-2005>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 200 de 2007. Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo. Disponible en Internet: <http://www.mininterior.gov.co/content/auto-200-de-2007>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 218 de 2006. Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el problema

del desplazamiento forzado. Disponible en Internet: <http://gapv.mninterior.gov.co/content/auto-218-de-2006>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-339, 2010.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 695, 9 de octubre de 2013.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-719, 20 de agosto de 2003.

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Resolución 1014 de 2013 (15 de julio de 2013). Por medio de la cual se adopta el plan estratégico para la vigencia 2013-2016.

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Resolución 061 de 2014 (20 de enero de 2014). Por la cual se conforman Grupos Internos de Trabajo en algunas dependencias del Área Misional de la Defensoría del Pueblo y se les asignan funciones.

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas. Diccionario Abreviado de Conceptos.

COLOMBIA. DEFENSORIA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas. Estrategia y Protocolo de seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el SAT. 2013.

COLOMBIA. DEFENSORIA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas - ONU Mujeres Colombia. Manual para recoger información sobre violencias basadas en género en el marco del conflicto armado. 2005. Imprenta Nacional

COLOMBIA. DEFENSORIA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas - ONU Mujeres Colombia. Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto: Herramientas para identificar caracterizar y prevenir riesgos de violencia de género en el marco del conflicto armado.

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Sistema de Alertas Tempranas. Protocolo de actuación.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3057 (10 de noviembre de 1999). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Bogotá, 1999.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 250 de 2005 (7 de febrero de 2005). Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 895 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Bogotá, 29 de mayo de 2017.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Notas Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016. Disponible en Internet: www.cancilleria.gov.co

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso 19 Comerciantes vs Colombia, 5 de julio de 2004. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Campo Algodonero Vs. México, 16 de noviembre de 2009. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Loayza Tamayo vs Perú, 17 de septiembre de 1997. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Palamara Iribarne vs Chile, 22 de noviembre de 2005. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Velázquez Rodríguez VS Honduras, 1988. Disponible en Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Observación General 6 citada en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 19, Comerciantes vs Colombia, 2004

ECHANDIA, Camilo. Cincuenta años del conflicto colombiano [en línea]. En: Revista Zero. Agosto de 2015. Disponible en Internet: <http://zero.uexternado.edu.co/cincuenta-anos-de-cambios-en-el-conflicto-armado-colombiano-1964-2014/>

MANAGEMENT SCIENCES FOR DEVELOPMENT, INC. Informe final, Programa de Derechos Humanos de USAID, 2001-2006. Versión digital

MANAGEMENT SYSTEMS INTERNATIONAL (MSI). Evaluación al Sistema de Alertas Tempranas. 2004.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución 217 A (III): Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 1325 de 2000, 31 de octubre de 2000

NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 1828 de 2008, 19 de junio de 2008.

NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD. Resolución 1888 de 2009, 30 de septiembre de 2009.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW. Disponible en Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966. Disponible en Internet: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

NACIONES UNIDAS. CEDAW. Recomendación general número 19. Disponible en Internet: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1281>

NACIONES UNIDAS. CEDAW. Recomendación general número 30 sobre las mujeres en el marco de procesos de conflicto y posconflicto.

2013. Disponible en Internet: <https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Organos/Mujer/Generales/OGmujer30.pdf>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en Internet: <https://www.dipublico.org/3519/convencion-americana-sobre-derechos-humanos-%E2%80%93-pacto-de-san-jose-de-costa-rica/>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Brasil, 9 de junio de 1994. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. 1994. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-60.html>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. 1985. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

ORTIZ, Carlos Miguel. Análisis de contexto e hipótesis de riesgo. Consultoría para el ajuste metodológico e institucional de la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, UT MSD / Maximizar. Bogotá, 2016.

PARDO, Rafael. Fin del Paramilitarismo: ¿es posible su desmonte? Ediciones B Colombia, 2007.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. Las FARC 1949-2011. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2011.

