

Más acciones, menos obstáculos

Análisis propositivo para mejorar la atención humanitaria
inmediata y transitoria para las víctimas en Colombia
en el marco de la Ley 1448 de 2011

Septiembre de 2023



Más acciones,
menos obstáculos



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

Consejo Noruego para Refugiados © septiembre de 2023

Consejo Noruego para Refugiados
Calle 79 # 9 – 39
Bogotá, Colombia
www.nrc.no | www.nrc.org.co

Financiado por:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Escritoras principales: Nancy Yadira García Camargo y Gina Paola Muñoz Rosada

Escritores colaboradores: Brenda Zúñiga, Carlos Olaya, David García, Diana Montoya, Diego Camilo Sarmiento, Laura Yulieth Castro, Leidy Diana Gómez Agudelo, Lilia Granja, Luisa Portocarrero, Mateo Osorio, Paola Guerrero y Tatiana Polanía.

Diseñador: Fernando Augusto Rodríguez Zárate

NRC en Colombia: NRC responde a las necesidades y derechos de las personas desplazadas y refugiadas independientemente de su edad, género, condición social, étnica, religiosa o nacionalidad, con un enfoque de acceso a derechos y soluciones duraderas. También contribuimos al desarrollo de políticas destinadas a proteger los derechos de los desplazados, así como a apoyar el fortalecimiento de los marcos de protección y respuesta.

Foto de portada: Ingrid Prestetun / NRC

Índice

INTRODUCCIÓN	5
RESUMEN	8
RECOMENDACIONES	13
CASOS DE ANÁLISIS	19
CASO CAUCA: GUAPI	19
<i>Localización y caracterización demográfica</i>	19
<i>Descripción del contexto del conflicto armado y hechos victimizantes</i>	20
<i>Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de seguimiento</i>	20
CASOS VALLE DEL CAUCA: BUENAVENTURA URBANA Y RURAL	33
<i>Localización y caracterización demográfica</i>	33
<i>Descripción del contexto del conflicto armado y hechos victimizantes</i>	33
<i>Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de seguimiento</i>	34
CASOS CHOCÓ: ALTO BAUDÓ	43
<i>Localización y caracterización demográfica</i>	43
<i>Descripción del contexto del conflicto armado y hechos victimizantes</i>	44
<i>Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de seguimiento</i>	45
CASOS ARAUCA: TAME Y PUERTO RONDÓN	58
<i>Localización y caracterización demográfica</i>	58
<i>Descripción del contexto del conflicto armado y hechos victimizantes</i>	58
<i>Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de seguimiento</i>	59
BIBLIOGRAFÍA	69

Siglas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

AHI: Atención Humanitaria Inmediata

ART: Agencia de Renovación del Territorio.

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.

CIH: Comité Interinstitucional Humanitario

CTJT: Comité Territorial de Justicia Transicional.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DIH: Derecho Internacional Humanitario

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

DPS: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

DRGI: Dirección de Registro y Gestión de la Información. **ECI:** Estado de Cosas Inconstitucional.

ELC: Equipo Local de Coordinación

FUD: Formato Único de Declaración

FUPAD: Fundación Panamericana para el Desarrollo

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

MSF: Médicos Sin Fronteras

NARP: Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

NRC: Consejo Noruego para Refugiados.

OCHA: Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

PMA: Programa Mundial de Alimentos.

RNI: Red Nacional de Información.

RUV: Registro Único de Víctimas.

RYR: Retorno y Reubicación.

SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

SPAE: Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias.

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

UNP: Unidad Nacional de Protección.

VBG: Violencia Basada en Género

Introducción

Desde el 2017 hasta septiembre de 2023, en promedio, cada dos días se reportó un desplazamiento masivo o confinamiento en Colombia, según los datos de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)¹. Ese promedio es casi que igual si se analiza la información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) de los últimos tres años². Además, cada año, desde el 2020, se reportan nuevos récords en el número de eventos de confinamiento y desplazamiento masivo en el país.

Cientos de miles de personas afectadas recientemente por el conflicto armado siguen necesitando ayuda humanitaria de emergencia³.

Como conciencia de esta situación, el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) cuatuplicó el número de eventos de desplazamiento y confinamiento que asistió entre el 2020 y el 2022. Una cifra desalentadora para la organización.

Los datos descritos son un llamado de atención urgente para que garantes de derechos en Colombia y actores humanitarios sigan priorizando o prioricen la atención en emergencias a víctimas del conflicto armado en Colombia. La implementación de la Ley 1448 de 2011 sigue siendo vital.

Adicionalmente, en relación con la población afectada por el desplazamiento forzado y confinamiento, en el año 2024 se cumplirán 20 años de la Sentencia T-025. La Corte Constitucional ha emitido esta sentencia en la que señaló que el sistema de atención no cumple adecuadamente con su deber de proteger y garantizar los derechos de estas personas y comunidades, como el derecho a la vida, la integridad personal, la vivienda, la alimentación, educación y otros derechos fundamentales⁴.

¹ Monitor OCHA: 1.255 eventos entre enero 2017 y 15 de septiembre de 2023.

² UARIV: 381 eventos entre enero 2021 y 31 agosto 2023.

³ De acuerdo con registros de la Red Nacional de Información (RNI) de la UARIV a 2023 existen en Colombia más de 9 millones de víctimas del conflicto armado.

⁴ Corte Constitucional en Colombia. Sentencias T-025 de 2004 y auto 811 de 2021.

Esta sentencia, en la que se declara formalmente la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en relación con las condiciones de vida de la población afectada por el desplazamiento interno, que a su vez ha llevado a realizar un estricto seguimiento de la política pública de atención y asistencia a la población afectada por el desplazamiento forzado y el confinamiento, sigue estando vigente. Las medidas urgentes y efectivas para abordar y remediar esta situación deben ser implementadas por las instituciones y autoridades competentes.

Como consecuencia de esta situación, NRC decidió realizar un análisis de casos para contribuir a mejorar la respuesta en emergencias que sigue siendo vital para las víctimas del conflicto. Además, se espera que este reporte y sus recomendaciones contribuyan con la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Para cumplir con este propósito, este reporte incluye información sobre las principales decisiones jurisprudenciales sobre desplazamiento forzado y confinamiento, así como el análisis de datos e información oficial, cifras de actores humanitarios e información de la población víctima recopilada en visitas de campo en los casos priorizados. Asimismo, en este documento se identifican los principales obstáculos, oportunidades y recomendaciones para la atención de emergencias relacionadas con el desplazamiento forzado y el confinamiento, con lo cual se espera contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Para la redacción de este análisis fue clave la participación de líderes y lideresas de comunidades afectadas, funcionarios de instituciones locales y nacionales, así como actores humanitarios presentes en los territorios focalizados.

Este análisis de casos de desplazamiento forzado y confinamiento, incluye eventos ocurridos entre el año 2022 y 2023 en comunidades de Alto Baudó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Guapi (Cauca), Tame y Puerto Rondón (Arauca). La diversidad étnica y geográfica está representada en esta muestra. El análisis de estos casos se enfoca principalmente en los protocolos y efectividad de la entrega de atención humanitaria inmediata⁵, de emergencia⁶ y de transición⁷.

Finalmente, este documento incluye recomendaciones específicas y llamados a la acción orientados a facilitar la toma de decisiones de los

⁵ Artículo 63 de la Ley 1448 de 2011.

⁶ Artículo 64 de la Ley 1448 de 2011.

⁷ Artículo 65 de la Ley 1448 de 2011.

responsables institucionales, legisladores, autoridades y otras partes interesadas en la atención y asistencia de emergencias humanitarias. El análisis proporciona orientación práctica y concreta sobre cómo abordar los problemas o desafíos relacionados con el registro de los eventos y poblaciones afectadas, la necesidad de fortalecer la articulación del Estado y sus instituciones en los niveles territorial y nacional y, se ofrece orientación sobre cómo efectuar y hacer armónicas las planeaciones territorial, departamental y nacional.

Resumen

La respuesta en emergencias debe volver a estar en el centro de las decisiones del Gobierno de Colombia y la comunidad internacional. Igualmente, la labor de la UARIV en la respuesta de emergencias debe ser rodeada e implementada por todos los actores que tienen obligaciones y responsabilidades en la implementación de la Ley 1448 de 2011. En 2024 se cumplirán 20 años de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional y los nuevos récords anuales en el número de eventos de confinamiento y desplazamiento masivo en el país deben activar el llamado urgente a la acción que ha ordenado la Corte Constitucional en la atención y asistencia a las víctimas.

La información recolectada⁸ y la evidenciada en los casos priorizados de este análisis revelan que la planeación, coordinación, flexibilidad, dedicación, voluntad y agilidad en los procesos de respuesta pueden brindar alivio y esperanza a las personas que se continúan desplazando y confinando en el país. Cuando no se hace, la vida se pone en riesgo.

El análisis de los casos priorizó áreas geográficas: (i) donde los eventos de desplazamiento y confinamiento son recurrentes, como por ejemplo, en el municipio de Buenaventura, donde se han reportado más de 66 eventos de desplazamiento y confinamiento desde la firma del acuerdo de paz o el municipio de Alto Baudó, donde en ese mismo periodo de tiempo se reportaron 34 eventos de confinamiento y desplazamiento; (ii) áreas geográficas de difícil acceso, donde la forma de operar y los recursos financieros deberían adaptarse al contexto del territorio para garantizar una respuesta efectiva y a tiempo; (iii) casos donde el Consejo Noruego para Refugiados brindó o brinda asistencia humanitaria; y (iv) casos donde las órdenes y recomendaciones de la Sentencia T-025 tienen retos en su implementación.

Por lo anterior, el análisis de casos se desarrolló en comunidades de Alto Baudó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Guapi (Cauca), Tame y Puerto Rondón (Arauca), incluye la participación de

⁸ Ver [anexo 1: Ruta metodológica](#)

personas de pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinas que describen el temor en medio de emergencias, la crisis humanitaria prolongada en sus territorios y exigen con propuestas concretas, una atención inmediata.

Este reporte también agradece la colaboración y contribución siempre propositiva de autoridades locales, nacionales e instituciones garantes de derechos, así como a la comunidad internacional, que manifestaron su compromiso con los derechos de las víctimas del conflicto y sugirieron recomendaciones específicas que podrían fortalecer la atención humanitaria.

La información⁹ y los testimonios recolectados¹⁰ evidencian que persiste una implementación parcial de las medidas y políticas para responder a desplazamientos y confinamientos. A pesar de que las autoridades locales, las instituciones nacionales y los actores humanitarios nacionales e internacionales continúan trabajando para brindar atención, asistencia y protección a estas comunidades afectadas, hay víctimas que se sienten desprotegidas y desatendidas.

Los desafíos continúan, pues aún existen vacíos y barreras que impiden garantizar que las personas y comunidades afectadas por desplazamiento forzado y confinamiento reciban la atención, asistencia y apoyo necesario. Por ejemplo, la valoración e inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) no es oportuna en cuanto al tiempo, situación que se evidencia en las comunidades de: Guapi (un caso), Alto Baudó (tres casos), Distrito Especial de Buenaventura (un caso); es decir, en cinco de los ocho casos analizados. Al respecto, se debe señalar que el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 señaló que la valoración e inclusión debe darse en el término máximo de 60 días hábiles y en estos casos, se procedió a la inclusión duró más de 90 días hábiles.

Asimismo, otro de los desafíos identificados es el incumplimiento de forma persistente en el principio de corresponsabilidad por parte de las Gobernaciones. En los cuatro departamentos objeto de estudio, la responsabilidad de la atención en emergencia es asumida por la entidad territorial y la UARIV.

Los 10 principales hallazgos que se identificaron en la implementación de la política de atención a víctimas, así como la

⁹ Ver [anexo 2: Estado del arte – atención humanitaria](#).

¹⁰ Ver [anexo 3: Documento metodológico e instrumentos](#).

política de prevención y protección orientadas a la atención de emergencia al desplazamiento forzado y el confinamiento incluyen:

1. **Es necesario hacer todos los esfuerzos posibles para acceder a las áreas geográficas donde continúa el conflicto armado, especialmente en áreas de difícil acceso:** La acción de grupos armados no estatales, el recurso humano y la disponibilidad financiera dificultan el acceso de autoridades y actores humanitarios a las víctimas del conflicto armado, condicionando la capacidad para analizar las situaciones y responder a tiempo y efectivamente a la población. Actualmente, el concepto de “área de difícil acceso”, no se ha desarrollado o tenido en cuenta en la planeación y respuesta de emergencia a las víctimas del conflicto.
2. **Necesidad urgente de adaptar y flexibilizar** tiempos y procedimientos en la toma de declaraciones y su posterior remisión para la valoración e inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).
3. **Presupuestos y recursos financieros deberían ser directamente proporcionales a la frecuencia de los hechos victimizantes y a la magnitud de las necesidades humanitarias:** La política de atención a víctimas, requiere recursos financieros sustanciales para proporcionar alimentos, albergue, educación en emergencia, atención médica y otros derechos o servicios esenciales a las personas desplazadas y confinadas cuando se producen las emergencias. Las autoridades e instituciones locales, principalmente y a menudo, restringen la capacidad de respuesta efectiva por los recursos y financiamiento limitados.
4. **Es necesario la adecuación e implementación de la política pública de prevención y protección con la finalidad de garantizar el goce efectivo de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad de las víctimas del conflicto armado:** La política pública de prevención y protección requiere i) recursos financieros, ii) existencia de un plan de trabajo con un programa, iii) publicidad del plan que esté al alcance de las víctimas, iv) establecer tiempos, metas, indicadores y seguimiento, v) que el plan esté orientado hacia el goce efectivo de los derechos y que la política esté armonizada con los planes de contingencia, el plan de desarrollo y el plan de acción territorial.

5. **Armonizar la planeación nacional, departamental y municipal:** La ausencia de articulación, para una adecuada planeación por parte de la nación, el departamento y el municipio que incluya las acciones encaminadas a brindar una oportuna atención a las emergencias en el marco de la política de víctimas y de prevención y protección, debería activarse sin dilación.
6. **Es necesario trabajar de manera conjunta exigiendo los tiempos de la normatividad existente:** La coordinación entre diferentes entidades gubernamentales incluidos los actores humanitarios internacionales pueden mejorar. Una coordinación deficiente ha representado en los casos de estudio la duplicación de esfuerzos o la falta de cobertura en áreas de difícil acceso y donde la atención humanitaria es vital.
7. **Adaptar las necesidades específicas de poblaciones vulnerables:** La política de atención a víctimas y de prevención y protección debe adaptarse mejor a las necesidades específicas de poblaciones vulnerables como niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres cabeza de familia, personas mayores, personas con capacidades diferentes, pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinas; la falta de atención a estas necesidades específicas seguirá exacerbando la vulnerabilidad.
8. **Es necesario garantizar la participación de las víctimas en los espacios de construcción e implementación de la política pública de víctimas:** En este sentido es pertinente fortalecer la participación de los delegados en las mesas de víctimas departamentales y municipales, incluyendo representantes de cada uno de los enfoques diferenciales. Asimismo, incluir a estos representantes en la construcción de los planes de contingencia, el plan de desarrollo y el plan de acción territorial.
9. **Es necesario cumplir la orden 5 del Auto 811 del 2021 expedida por la Corte Constitucional:** En el sentido de regular el procedimiento de respuesta a nivel nacional y territorial para la atención al hecho victimizante de confinamiento. En particular, la atención debe ser consecuente a los riesgos desproporcionados que afrontan las comunidades y pueblos étnicos, respecto de la incidencia

de este hecho en sus territorios y las afectaciones en los derechos colectivos e individuales.

10. El principio de no repetición y las soluciones duraderas deben garantizarse desde el inicio de la emergencia:

Adicionalmente, en los casos analizados, la temporalidad de la respuesta en emergencias y los retos en su atención están limitando una planeación de visión estratégica a corto, mediano y largo plazo que garanticen tanto la protección y atención a las comunidades como el principio de no repetición. Es necesario articular la respuesta humanitaria con las soluciones duraderas de la población; por esa razón en este documento se han incluido en las recomendaciones acciones orientadas para este fin.

Con base en el análisis de los hallazgos este documento sugiere 24 recomendaciones y acciones clave para efectos de mejorar la atención de las emergencias.

Recomendaciones

La Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un ECI debido a la vulneración sistemática y masiva de derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado interno. A lo largo de los años la Corte Constitucional ha expedido autos específicos de seguimiento, en los que ha manifestado que esa figura aún persiste; la Sala de Seguimiento a través de los Autos 373 de 2016, 331 de 2019 y 811 de 2021, ha señalado que persisten prácticas inconstitucionales y bloqueos institucionales incurridas por el Estado y que se traducen en falencias de política pública y que no permiten superar el ECI.

Por lo anterior y para contribuir a la superación del ECI se propone contemplar las siguientes recomendaciones encaminadas a fortalecer la política pública de víctimas, en el marco de las medidas de asistencia y atención a los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y confinamiento y se llama la atención especialmente al Congreso de la República tener en cuenta las recomendaciones que a continuación se describen para que sean incluidas en el proyecto de reforma a la Ley 1448 de 2011.

A las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV:

1. Que el Ministerio del Interior, la UARIV y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) armonicen los: Planes de Prevención y Protección, Planes de Choque, Planes Específicos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) y los Planes de Retorno y Reubicación con los Decretos Ley Étnicos, los autos estructurales de la Corte Constitucional y las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional, para brindar una oferta adecuada a las víctimas del conflicto armado, así como una correcta ejecución de la política pública. Para lo anterior se propone que

la armonización sea incluida en los planes operativos anuales, adelantando la focalización con el criterio territorial y en el que se presente emergencias recurrentes.

2. Adecuación institucional de la oferta de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) a las necesidades específicas de los territorios, las comunidades y pueblos étnicos, que incluya una atención diferencial en el marco de los derechos colectivos que deben gozar los grupos poblacionales. Asimismo, se recomienda que la oferta incluya atención psicosocial especializada en tratar los efectos causados por el conflicto armado en mujeres, adultos mayores y niños, niñas y adolescentes. De este modo, se aporta a la superación del bloqueo institucional identificado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 que señaló que existe un profundo grado de desarticulación entre las distintas autoridades y responsables de ejecutar la política, a través del enfoque diferencial étnico (Auto 266 de 2017).
3. Al Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) diseñar un mecanismo de regionalización para que las entidades del SNARIV focalicen sus esfuerzos en los municipios de categoría 5 y 6 y prioricen la asignación de recursos para atender a las víctimas de desplazamiento forzado masivo y confinamiento, con la finalidad que se fortalezcan financieramente y puedan atender oportunamente las emergencias.
4. Al Ministerio del Interior, DNP y UARIV que fortalezcan a los entes territoriales por medio de asistencia técnica, acompañamiento al territorio y seguimiento en la atención a las emergencias de desplazamiento forzado masivo y confinamiento que se presenten.
5. A las entidades del SNARIV fortalecer la estrategia Territorio-Nación que busca acercar al territorio y población víctima, a la oferta existente desde el nivel nacional de manera clara, sencilla y completa, en materia de prevención, protección, atención y asistencia, para que resulte posible identificar por cada componente o derecho asociado, cuál es la entidad responsable, qué proyecto de inversión la respalda, cuál es el programa correspondiente, en qué consiste, a qué grupo poblacional se encuentra dirigido, cuál es la modalidad de

acceso (por oferta o por demanda), su periodicidad y requisitos de acceso para la presentación del bien o servicio.

6. Al Ministerio del Interior, la UARIV y nuevos mandatarios disponer o adecuar los sistemas de información que permitan realizar un ejercicio periódico de seguimiento y evaluación al conjunto de actividades que se realizan en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado masivo y confinamiento, de tal manera que los diferentes actores logren identificar buenas prácticas y oportunidades de mejora de las acciones en las comunidades.
7. A las entidades del SNARIV fortalecer la capacidad técnica y las acciones que se implementan para la atención a las víctimas. En ese sentido, robustecer la ruta de atención tanto del desplazamiento forzado masivo como del confinamiento en todos los niveles de implementación, esto implica que la responsabilidad sea asumida desde el más alto nivel nacional, hasta los liderazgos políticos en el nivel departamental y municipal.
8. Al Ministerio de Hacienda, DNP y UARIV evaluar conjuntamente con los departamentos y municipios las competencias y recursos utilizados en la etapa de la inmediatez, así como la viabilidad de redefinir las competencias de este componente en la política de víctimas.
9. A las entidades del SNARIV diseñar una estrategia nacional que, en articulación con los actores humanitarios (que por su misionalidad brinden soluciones duraderas), permita definir una ruta de atención con soluciones duraderas a las comunidades víctimas de desplazamiento forzado masivo y confinamiento.
10. Al Ministerio del Interior por medio de la Dirección de Derechos Humanos que de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022¹¹, lidere la adecuación (racionalización, articulación e implementación, ajustar rutas de respuesta, procesos de identificación y focalización y fortalecer protocolos de respuesta) de la política

¹¹ Valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada.

pública de prevención y protección en las zonas con emergencias humanitarias recurrentes¹².

11. Al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y UARIV que cumplan con lo ordenado por la Corte Constitucional en el numeral 5 del Auto 811 de 2021, respecto a regular por medio de un acto administrativo la respuesta del nivel nacional y territorial, que brinde una atención integral al hecho victimizante de confinamiento.
12. Al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y la UARIV conformar una instancia de nivel directivo, acompañada por el Ministerio Público y actores humanitarios para atender casos específicos de municipios de emergencias recurrentes que presenten retos en la atención al hecho victimizante de confinamiento. El objetivo de la instancia es que realice la evaluación de las acciones previstas en la ruta de atención al confinamiento y adopte las decisiones necesarias para superar los obstáculos en su implementación y/o ajustes necesarios a la ruta para la garantía de los derechos de las víctimas.
13. A la UARIV por medio de la Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias (SPA), diseñar una estrategia con recursos para la capacitación continua a entidades territoriales, departamentales y a organizaciones nacionales e internacionales que apoyan las emergencias, desde sus líneas de acción.
14. A la UARIV evaluar la posibilidad de garantizar recursos específicos para la contratación de valoradores en la Dirección de Registro y Gestión de la Información (DRGI), que apoyen los casos de valoración e inclusión en el RUV de desplazamiento forzado masivo y confinamiento y de esta manera, también dar alcance a lo reiterado por la Corte Constitucional en el Auto 811 del 2021 en materia de la flexibilización de los procesos y procedimientos para acceder al Registro.

¹² (i) Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); (ii) Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); (iii) zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca); (iv) Norte y Pacífico (Cauca); (v) Costa Pacífica (Nariño); (vi) Zona sur (Córdoba); y (vii) Catatumbo (Norte de Santander). Estas, según la Procuraduría delegada para Asuntos Étnicos, concentran comunidades étnicas que afrontan de manera reiterada escenarios de riesgo y vulneración a derechos individuales y colectivos.

15. Al DNP en el marco del CONPES 4031 de 2021, que adelante acciones en las cuales desempeñe un rol más activo en el seguimiento a la implementación del mismo.
16. Asimismo, al DNP y la UARIV que, en cada período de los gobiernos entrantes, se priorice una asistencia y acompañamiento técnico a las Gobernaciones y Alcaldías, para que se sensibilice y dé relevancia a la política pública de víctimas, ejercicio que debe verse reflejado en metas y recursos concretos en beneficio de la población afectada por desplazamiento forzado masivo y confinamiento.
17. A las entidades del SNARIV articular la Agenda de Paz con la que cuenta actualmente Colombia y que se adelanta a través de las entidades implementadoras del Acuerdo de Paz, que tienen como finalidad renovar el territorio que ha sido afectado en el marco del conflicto armado. Entre estas la ART, Agencia de Desarrollo Rural y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, de esta forma, por una parte, se aúnan esfuerzos encaminados a brindar una atención oportuna a las víctimas y por otra, se implementan soluciones duraderas.
18. A las entidades del SNARIV y los nuevos mandatarios de los gobiernos entrantes disponer de los recursos humanos y financieros para lograr el efectivo ingreso a las zonas de difícil acceso y garantizar la presencia estatal en los territorios de víctimas de desplazamiento masivo y confinamiento.
19. A las entidades del SNARIV coordinar con los actores humanitarios la ruta de respuesta que brindan a las víctimas de desplazamientos masivos y confinamiento, con el fin de ofrecer soluciones duraderas y acordes a las necesidades de las comunidades.

A los actores humanitarios:

20. Que se fortalezcan los mecanismos de coordinación para lograr una adecuada articulación entre los actores humanitarios en el marco de la ruta de respuesta que brindan, con el fin de ofrecer soluciones duraderas y acordes a las necesidades de las comunidades.
21. A los actores humanitarios que en el marco de sus acciones brinden a las víctimas acciones de fortalecimiento de capacidades comunitarias sostenidas en el tiempo. Este

enfoque de la capacitación comunitaria desde el punto de vista del desarrollo es complementario a la labor humanitaria, al tiempo que busca integrar la reducción de riesgos, la promoción de la autosuficiencia y la resiliencia de las víctimas.

22. A los actores humanitarios que hacen presencia en municipios con emergencias recurrentes, de acuerdo con el seguimiento que efectúan, servir como facilitadores para que las víctimas reciban la atención inmediata y ayuda complementaria en los tiempos establecidos en la ruta de atención.
23. Que la presencia de los actores humanitarios según su misionalidad e incidencia territorial en las zonas de difícil acceso sea sostenida en el tiempo, debido al gran aporte a las comunidades y apoyo de oferta complementaria a las entidades territoriales en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado masivo y confinamiento
24. Al Equipo Humanitario de País y en especial al clúster de protección se solicita incluir e implementar las recomendaciones expuestas en este documento en su planeación estratégica, planes operativos y la acción de sus miembros en el territorio.

Casos de Análisis

Caso Cauca: Guapi

Localización y caracterización demográfica

El municipio de Guapi se encuentra ubicado en la costa pacífica del departamento del Cauca. Limita al norte con el municipio de Timbiquí, al sur con el municipio de López de Micay, al oriente con el departamento de Nariño y al occidente con el océano Pacífico. No cuenta con conexión vía terrestre con otros municipios del departamento, las vías de acceso son fluvial y aérea.

De acuerdo con las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2021, el municipio tiene 28.596 habitantes de los cuales el 97% de la población es afrocolombiana y el 3% restante se distribuye entre indígenas y mestizos. La mayoría de la población vive en la cabecera municipal. La población rural está organizada en Consejos Comunitarios conformados así: Río Napi, San Francisco, Alto Guapi, Guapi Abajo, Guajuí y Chanzará y dos cabildos indígenas Eperara Siapidara. De acuerdo con la información de la Red Nacional de Información (RNI) en el municipio hay 27.267 víctimas del conflicto armado.

El Consejo Comunitario de San Francisco caso de estudio de este reporte está conformado políticamente por ocho comunidades (Santa Ana, La Calle, Cascajero, Pascualero, Robles, San Miguel, Obregones y Madre Vieja). Para ingresar al Consejo Comunitario, se accede por vía fluvial sobre el río Guapi en un recorrido de aproximadamente una hora, posteriormente se toma el río Napi durante una hora más para finalmente entrar al río San Francisco, en un recorrido de aproximadamente 40 minutos se llega a la comunidad de Pascualero y con una hora más de recorrido, se llega a la última comunidad que es Madre Vieja. La duración del viaje depende del caudal del río San Francisco.

Descripción del contexto del conflicto armado y hechos victimizantes

Desde el año 2019, la Defensoría del Pueblo en reiteradas ocasiones ha emitido alertas tempranas, identificando el alto riesgo y amenazas en la que se encuentra la población civil del departamento del Cauca, debido a la exacerbación de la dinámica del conflicto armado en varios municipios, entre estos Guapi, con una alta probabilidad de ocasionar graves afectaciones a las comunidades étnicas y violación a los derechos humanos. En este sentido, entre el 2020 y 2022 la Defensoría emitió tres alertas tempranas, entre estas, la Alerta No. 004-22 de tipo estructural menciona el municipio de Guapi y advierte sobre los riesgos relacionados con las conductas contra los mecanismos de participación democrática, que, en el marco del conflicto armado y violencias conexas, podían resultar en violaciones a los derechos humanos en las jornadas electorales.

Por otra parte, el municipio de Guapi ha sido identificado con un alto índice de victimización en el 2022¹³. Posterior a la firma del Acuerdo de Paz y por efecto de la reorganización territorial de los actores del conflicto, desde el 2020 las comunidades que habitan en la zona rural de Guapi están siendo expulsadas de sus territorios por causa del conflicto armado. Específicamente las Comunidades del Consejo Comunitario San Francisco fueron víctimas del hecho victimizante de desplazamiento forzado masivo, evento ocurrido en 2022.

Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de Seguimiento

Ruta de atención

En este apartado se presenta la respuesta institucional brindada en el caso de Guapi, a través del análisis de una línea de tiempo en cada una de las etapas de atención por cada uno de los componentes de la política pública, de acuerdo con la ruta de coordinación y atención para eventos masivos. Posteriormente, se presentan los hallazgos identificados seguidos de una serie de

¹³ El Índice de Victimización tiene en cuenta las siguientes variables: *i*) ejes temáticos (vida, libertad personal, integridad personal, seguridad, libertad de circulación), *ii*) subíndice amenaza (acciones armadas entre combatientes, presencia de actores armados, otros indicios de la gravedad de la amenaza) y *iii*) subíndice de vulnerabilidad (demográfica, geográfica, socioeconómica, institucional, transparencia y corrupción).

recomendaciones *in situ* que incorporan los aportes de los diferentes actores que hicieron parte de las entrevistas y grupos focales desarrollados en el municipio de Guapi.

Línea de tiempo caso Guapi



Gráfica 1. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de desplazamiento forzado en el municipio de Guapi.

Toma de Declaración

Para este caso de estudio -como se evidencia en la línea de tiempo-, luego de la toma de la declaración por parte del Ministerio Público, éste tardó 60 días para radicar la declaración ante la UARIV. En ese orden de ideas, se recomienda a la **UARIV** adelantar acciones de flexibilización del registro de acuerdo con lo mencionado por la Corte Constitucional en el Auto 811 de 2021 numeral 9.1:

Adaptar y flexibilizar los procedimientos de toma de declaraciones de desplazamientos masivos y de confinamientos, así como su remisión para la inclusión en el RUV, de acuerdo con el contexto actual y las limitaciones que afrontan las comunidades étnicas afectadas.

En las entrevistas realizadas a funcionarios de las entidades locales públicas, una persona manifestó que en la toma de la declaración de los hechos victimizantes se presentan una serie de aspectos que generan desafíos en la personería de Guapi, menciona dos incisos principalmente: **i)** por una parte, la UARIV debería agilizar el envío en físico del Formato Único de Declaración (FUD) para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas, esto a la vez permitiría al Ministerio Público tomar las declaraciones a las víctimas que se presentan para ello, puesto que se han presentado ocasiones en que dicha oficina no contaba con suficientes formatos. **ii)** Por su parte, sería pertinente que el Ministerio Público remita a

la UARIV las declaraciones inmediatamente después de obtenerlas, independientemente si se tiene un número considerable o no para remitir vía correo certificado a Bogotá, mejorar en estas situaciones permitiría un proceso eficiente de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011 en materia de declaración, valoración e inclusión en el RUV.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda frente a los dos incisos que generan desafíos. En relación con el punto **i)** que la **UARIV**, facilite a la Personería la toma de declaración en línea o a través de un aplicativo *off line*, en caso de no contar con esta posibilidad en la toma de declaración para hechos masivos, que se adelante el desarrollo tecnológico necesario para su implementación.

Mientras dicho desarrollo se construye se hace necesario fortalecer la estrategia de formación al Ministerio Público, brindando asistencia técnica y acompañamiento sostenido en el tiempo a los municipios que presentan recurrentemente emergencias; el acompañamiento que se brinde debería preferiblemente ser personalizado, de tal forma que los funcionarios públicos puedan acudir a un enlace que les facilite resolver inquietudes, o agilizar temas administrativos y operativos que se presenten. Asimismo, se recomienda generar lineamientos claros a las oficinas del Ministerio Público para la solicitud del Formato Único de Declaración, estableciendo tiempos de respuesta que permitan a los funcionarios acceder de manera oportuna al mismo para la toma de la declaración.

En lo concerniente al punto **ii)**, se recomienda al **Ministerio Público y a la UARIV**, implementar una estrategia para que en los territorios apartados y de difícil acceso como Guapi, las declaraciones se puedan remitir a la UARIV una vez sean tomadas, para su inclusión en el RUV en los tiempos establecidos, superando de esta forma los obstáculos operativos (remisión por correo certificado) y lograr así mayor efectividad en los procedimientos realizados.

Corresponsabilidad

En diálogo con entidades locales y nacionales se identificó que existe una disociación en los canales de comunicación entre el municipio y el departamento, pues las entidades locales infieren que los tres municipios de la costa pacífica caucana (Guapi, Timbiquí y López de Micay) no son prioridad para el departamento y durante la vigencia 2022 solo se realizó una actividad institucional en el municipio; líderes y lideresas de las comunidades manifestaron la falta de voluntad política y escasa presencia de la Gobernación del Cauca.

Asimismo, una de las entidades del Ministerio Público de nivel nacional, señaló que en el marco del seguimiento que adelantan a la implementación de política pública de víctimas, identificaron que la

Gobernación del Cauca cuenta con recursos para la atención a víctimas, pero no son ejecutados, debido a dificultades en la contratación de operadores, repercutiendo en la garantía de entrega de la atención inmediata a la población. Por otra parte, se identificaron demoras en la actualización del plan de contingencia por parte de la entidad territorial departamental, quien se encuentra a destiempo constantemente para la implementación de este, generando que aun cuando se tienen los recursos disponibles para la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata (AHI), se tenga que acudir a la UARIV para hacer efectiva su entrega.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda al **nuevo mandatario de la Gobernación del Cauca** que en el plan de desarrollo departamental se contemple un capítulo específico donde se definan las acciones concretas a desarrollar para la atención de emergencias y de la población víctima; se defina un enlace encargado expresamente de movilizar asignación de presupuesto, responsables, actualización del plan de contingencia departamental, acciones de apoyo, acompañamiento a los municipios, entre otros, para de esta manera, sumar esfuerzos que conduzcan a una efectiva implementación de la política pública de víctimas y su atención oportuna.

Al **nuevo mandatario del municipio de Guapi**, que en el marco de la estrategia de corresponsabilidad sean incluidos en los instrumentos de planeación territorial acciones, proyectos y programas, determinando el presupuesto necesario para la atención a la población víctima, de tal manera que previamente se identifiquen los apoyos requeridos a la entidad departamental y se articulen acciones entre los planes departamental y territorial para la atención a las víctimas.

A las **procuradurías regionales, provinciales, distritales y las personerías distritales y municipales** que de acuerdo a sus competencias, se adelanten acciones que permitan hacer seguimiento a las directrices establecidas en la Directiva 022 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación, para el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 1448 de 2011 y el decreto 1084 de 2015, particularmente, lo relacionado con la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el marco de la estrategia de corresponsabilidad para la atención a emergencias.

Atención Inmediata

Posterior a la declaración, el municipio de Guapi realizó la convocatoria al Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) para analizar y coordinar con las entidades que lo integran conjuntamente con los líderes de las comunidades, la atención a las

víctimas en el casco urbano de Guapi. La línea de tiempo evidencia la respuesta tardía de las entidades locales, la cual debió ser inmediata según lo establecido en el artículo 68 del decreto Ley 4635 de 2011¹⁴, en este estudio de caso transcurrieron aproximadamente 30 días para que se hiciera efectiva la atención a las víctimas.

En el mencionado CTJT se definió la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata¹⁵ por parte de los diferentes actores que lo integran. El municipio no contaba con presupuesto suficiente por lo que brindó alimentación para cubrir una semana y adelantó una jornada de salud; la atención fue complementada con la entrega de kits de alimentos por parte de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD). En relación con el alojamiento, este componente no fue brindado, por lo que las familias tuvieron que acudir a sus redes de apoyo (familiares, amigos, entre otros) o pagar de sus propios recursos hospedaje en habitaciones del municipio; de forma similar aconteció con los elementos de aseo y los utensilios de cocina que contempla la norma.

En razón a lo expuesto, se recomienda a los **nuevos mandatarios del municipio de Guapi** desarrollar acciones orientadas a garantizar la entrega oportuna de la ayuda inmediata, así como implementar acciones pedagógicas para brindar información y orientar a las víctimas en las rutas actuales de atención que ofrece la UARIV para comunidades y pueblos étnicos.

A la **entidad territorial municipal** y los **actores humanitarios** que hacen presencia en el municipio de Guapi, hacer seguimiento a las acciones que se definen en los CTJT y si se requiere, servir como facilitadores para que las víctimas reciban la atención inmediata y ayuda complementaria según los tiempos establecidos en la ruta de atención inmediata, dado que en este caso de estudio no se cumplió con la entrega oportuna de los componentes establecidos en la política pública.

¹⁴ Es la ayuda humanitaria entregada a las víctimas de las comunidades, que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración hasta el momento en que informe a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas.

¹⁵ Los criterios para la entrega se definen en los artículos 47 y 63 de la Ley 1448 de 2011. Teniendo en cuenta estos artículos la AHI: i) debe ser brindada por parte de los municipios y distritos y, de manera subsidiaria por parte de las gobernaciones y de la Unidad para las Víctimas en los componentes de alimentación y alojamiento temporal en condiciones dignas y ii) debe brindarse a víctimas cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).

En el marco de la solicitud del apoyo subsidiario los municipios tienen la posibilidad de activar dos mecanismos, por un lado, **i) la ruta individual:** que conlleva la asignación de giros para cada hogar a través del cual se asigna un valor para alimentación y alojamiento y por otro, **ii) la ruta de eventos masivos:** en donde la entrega de los componentes es en especie. En este caso, el municipio de Guapi acudió a la activación de la solicitud del apoyo subsidiario, con la finalidad de garantizar la atención inmediata a las víctimas a través del Sistema de Información Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias- SISPAE¹⁶ por ruta individual. Si bien se trató de un evento masivo, en aras de agilizar la entrega oportuna de los giros de atención humanitaria a las víctimas, el municipio activó la ruta individual, puesto que la respuesta que brinda la UARIV en esta etapa, según indicaron las personas entrevistadas, presenta retrasos para llegar directamente a los municipios de difícil acceso como Guapi, debido a que es remitida desde el nivel central.

Según relatos de líderes y lideresas, posterior a la activación de la ruta de subsidiariedad, la mayoría de los hogares no recibieron por parte de la UARIV la atención humanitaria a la que tienen derecho; de forma paralela, se identificó desconocimiento por parte de la entidad territorial y de las comunidades frente al procedimiento efectuado para la entrega de la atención humanitaria inmediata. Al respecto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, a través del décimo informe¹⁷ resaltó que:

persisten bloqueos, falta de adecuación, incoherencia entre el diseño institucional y las acciones que se adelantan, desarticulación entre los entes del orden nacional y territorial y las autoridades étnico-territoriales, así como ausencia de acciones concretas, transformadoras y efectivas.

En ese orden de ideas, la atención humanitaria brindada debió efectuarse por la ruta para eventos masivos, contemplando el enfoque diferencial étnico; por su parte, la entidad territorial municipal debió activar la ruta de atención correspondiente al evento masivo con la UARIV y en casos como este, donde se activó la ruta individual, se debe orientar a las víctimas en materia de la atención que fue brindada.

¹⁶La formalización en el SISPAE es el trámite por medio del cual las entidades territoriales en la plataforma SISPAE aceptan los compromisos de la resolución de AHI en subsidiariedad vigente, con el fin de habilitar la opción para solicitar apoyo subsidiario a la UARIV en AHI, a través de los mecanismos previstos para emergencias individuales.

¹⁷ Décimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2021- 2022. Pág. 25

Por consiguiente se recomienda a la **UARIV**, diseñar e implementar acciones pedagógicas que incluyan el acompañamiento sostenido en el tiempo, facilitando a la entidad territorial la apropiación y difusión de conocimiento sobre el procedimiento, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, frente a las obligaciones de las entidades territoriales en relación con la entrega de la Atención Inmediata, flexibilizando el procedimiento de entrega de la atención humanitaria para eventos masivos, en donde uno de los criterios de selección de los proveedores es que sean departamentales y locales, permitiendo que la entrega de la atención se brinde en el lugar de la ocurrencia de los hechos y acudiendo a la inmediatez.

Se recomienda a la **UARIV** que, en el marco de dicha inmediatez, se realice un seguimiento a la entidad territorial municipal para efectos de monitorear que las víctimas accedieron a la ayuda humanitaria, así como la continuidad de estas en la ruta de atención al desplazamiento masivo. Se sugiere fortalecer los sistemas de información para dejar la trazabilidad de cantidad de personas atendidas, recursos invertidos y componentes entregados en la etapa de la inmediatez por parte de las entidades territoriales.

Otro aspecto identificado en las entrevistas con las entidades públicas locales tiene que ver con que el municipio de Guapi cuenta con el Plan de Contingencia actualizado¹⁸, elemento a resaltar, pues este instrumento contiene la planeación para la atención a las emergencias humanitarias. La actualización de éste contó con la asistencia técnica y acompañamiento de NRC y la UARIV, práctica que fue destacada por la entidad territorial municipal aduciendo que se les brindó orientación y herramientas para la consecución de la actualización del Plan. Sin embargo, en el diálogo también se hizo evidente que para la implementación de este Plan existe insuficiente asignación presupuestal por parte del municipio y la gobernación del Cauca, como también falta de apropiación por parte de las secretarías y entidades del SNARIV que hacen parte de los planes.

Esta situación influye en la garantía del mínimo para las víctimas en tres aspectos: 1) los planes de contingencia no cuentan con una financiación presupuestal robusta y en consecuencia, no se convierten en instrumentos eficaces para brindar una adecuada atención a las emergencias humanitarias; 2) la entrega de los componentes que brindan como el alojamiento temporal y la alimentación, es insuficiente; y 3) la garantía de componentes como

¹⁸ El Plan de Contingencia es una herramienta técnica liderada por las administraciones municipales, distritales y departamentales en el marco de la Ley 1448 de 2011. Se fórmula para mejorar la capacidad de respuesta institucional local y regional en la Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata de las víctimas de conflicto armado interno.

la atención médica y psicológica de emergencia, junto con el de transporte de emergencia, no son contemplados en el plan. Esto radica en que la respuesta institucional por parte tanto de la entidad territorial municipal como departamental continúa siendo parcial y no permite la garantía efectiva del derecho a la subsistencia mínima en la etapa de la inmediatez.

En este sentido, se recomienda a la **UARIV y al DNP** evaluar las fuentes de financiación a nivel nacional y territorial, para dar cumplimiento a la entrega del componente en el marco de la inmediatez de las emergencias humanitarias y de esta forma, garantizar el derecho a las víctimas.

A los nuevos **mandatarios del nivel municipal y departamental**, actualizar cada año el Plan de Contingencia para la atención de emergencias, de acuerdo con la vigencia fiscal correspondiente, en el cual se tenga presente superar los obstáculos identificados en la vigencia anterior en materia de oportunidad y efectividad, adecuación y pertinencia de la ayuda humanitaria y atención humanitaria, para garantizar el derecho al mínimo vital. Es fundamental que en el ejercicio de construcción de los planes (departamental y municipal) se garantice la participación de los delegados de las mesas de participación de víctimas, líderes y lideresas representantes de las comunidades y pueblos étnicos.

Por otra parte, las entidades locales, así como líderes y lideresas de las comunidades afirmaron que el albergue ubicado en la cabecera municipal no dispone de condiciones físicas para ser habitado, así como tampoco genera seguridad a las víctimas por el lugar donde se encuentra ubicado. De conformidad con lo expuesto, se recomienda **al municipio de Guapi** implementar medidas de fortalecimiento comunitario para la respuesta humanitaria a partir de la construcción, adecuación y/o dotación del albergue, dicha gestión se puede adelantar con la UARIV, la cual, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, cuenta con oferta de entrega de materiales y dotaciones para el apoyo de proyectos de infraestructura social y comunitaria.

Otro elemento identificado posterior al diálogo con las entidades y organizaciones locales es en relación con el incumplimiento institucional. Las personas entrevistadas expresaron que en las instancias establecidas en la Ley 1448 de 2011 como los CTJT y los diferentes Subcomités, las entidades que los integran asisten a las sesiones, en las cuales se establecen acuerdos y acciones a realizar, pero en el momento en que se presentan las emergencias o se requiere de acciones puntuales con las comunidades, no se implementa lo acordado, generando desmotivación y falta de credibilidad hacia la institucionalidad. En este sentido, se recomienda a la **UARIV** como coordinadora del sistema que se diseñe una estrategia que integre territorio- nación, en la cual se presente al territorio la oferta

dispuesta desde el nivel nacional, de manera clara y completa, permitiendo identificar por cada componente de la asistencia y atención, cuál es la entidad responsable, el presupuesto que lo enmarca, el programa correspondiente, a qué población está dirigido, la modalidad de acceso (por demanda o por oferta), la periodicidad y los requisitos de acceso para la presentación del bien o servicio.

Las entidades locales públicas señalaron que una dificultad es la rotación de funcionarios de la secretaria de Gobierno, enlaces de víctimas y orientador de la UARIV en el municipio, son justamente estas personas quienes están a cargo de la implementación de la política pública de víctimas.

En este caso, se recomienda a los **nuevos mandatarios del departamento del Cauca y municipio de Guapi**, garanticen y prioricen el puesto de enlaces de víctimas, de tal forma, que los contratos para estos cargos sean extensos o que se contemple su asignación a funcionarios de carrera administrativa o de planta temporal, igualmente, las personas que reciban los empalmes adquieran la capacitación y asistencia técnica sobre la política pública de víctimas, garantizando así la curva de aprendizaje y un seguimiento a la asistencia de las víctimas.

Sumado a lo anterior, se recomienda que en la Gobernación y alcaldía se disponga de manuales/instructivos de ejecución interna para que los nuevos funcionarios cuenten con procesos de inducción adecuados, identificación de roles y actividades establecidas que perduren en el tiempo, para que la implementación sea más llevadera y permanente

A la **UARIV** en el marco de la estrategia de nuevos mandatarios, diseñar orientaciones y herramientas pedagógicas que faciliten la apropiación de la política pública de víctimas desde la planeación, implementación y seguimiento departamental, reconociendo la necesidad de responder a las características diferenciales del municipio de Guapi.

Al **DNP**, que en cada período de nuevos mandatarios se priorice una asistencia y acompañamiento técnico a la entidad departamental y territorial, para efectos de sensibilizar y otorgar relevancia a la política pública de víctimas, ejercicio que se vea reflejado en metas y recursos concretos en beneficio de esta población.

Registro Único de Víctimas

En el caso de estudio de Guapi, una vez se radicó la declaración ante la UARIV el día 27 de diciembre, tres meses después, el 14 de marzo se procede a dar inclusión de los hogares en el RUV, es decir, el

tiempo de la valoración tardó 77 días en comparación con los 60 días establecidos en la Ley.

Atención humanitaria de emergencia y transición

Según información suministrada por la UARIV, las comunidades Pascualero, Robles y Cascajero del Consejo Comunitario San Francisco, se encuentran incluidas en el RUV desde marzo de 2023 y de conformidad con lo establecido en los artículos 62 a 65 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 69 del decreto Ley étnico 4635 de 2011, estas comunidades pueden acceder a la atención humanitaria de emergencia¹⁹. Sin embargo, las comunidades víctimas manifestaron que algunos hogares no han recibido los giros correspondientes a esta atención humanitaria, responsabilidad de la UARIV; dicha información fue validada con esta entidad, a la que se socializó lo expresado por los líderes y lideresas quienes afirmaron que han transcurrido más de 180 días posterior a la inclusión en el RUV y no están siendo atendidas. Al respecto, la UARIV ratificó que dichas poblaciones no han sido atendidas, activando una alerta al interior de la entidad para superar este hecho, con el fin que las víctimas puedan acceder a esta medida lo más pronto posible.

En este sentido se recomienda a la **UARIV** fortalecer los procesos y procedimientos misionales de la Dirección de Registro y Gestión de la Información y la Dirección de Gestión Social Humanitaria para efectos de garantizar la entrega de la atención humanitaria de emergencia a las víctimas que han sufrido desplazamientos recientes; así como implementar mecanismos para la identificación de casos que no están siendo atendidos como el de Guapi generando alertas en la entidad para que las víctimas de eventos masivos incluidas en el RUV, avancen oportuna y efectivamente en la ruta de atención a desplazamiento masivo.

Por otro lado, en diálogo con una persona de la entidad pública local se evidenció que la entrevista de caracterización aplicada por la UARIV para identificar carencias, necesidades y potencialidades de las víctimas no cuenta con el enfoque diferencial étnico, puesto que, las preguntas están encaminadas a realidades que son discordantes con las necesidades propias de las comunidades étnicas. La Comisión

¹⁹ Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento, una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas. La atención humanitaria de emergencia se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 a través del décimo informe²⁰ resaltó que:

Según informó la Unidad, a efecto de regular y facilitar la identificación de carencias para la entrega de la atención humanitaria a las comunidades étnicas incluidas en el Registro Único de Víctimas, por desplazamiento forzado, fue expedida la Resolución 3782 de 2021, que establece un modelo donde se definen criterios generales para analizar las condiciones de vida de las comunidades en desplazamiento con base en los derechos colectivos al territorio, la autonomía, el gobierno propio, la identidad cultural y la participación, para determinar las acciones necesarias del SNARIV y la respuesta humanitaria requerida para garantizar la subsistencia mínima de estas poblaciones.

En consecuencia, se recomienda a la **UARIV** priorizar y agilizar la implementación del modelo de subsistencia mínimo étnico en el municipio de Guapi, en vista que líderes y lideresas han enunciado afectaciones en los derechos individuales y colectivos, sin que a la fecha hayan recibido una respuesta y atención oportunas.

Es importante visibilizar que cuando se transita de la etapa de inmediatez a la etapa de emergencia, se da una transferencia de responsabilidades de los entes territoriales a la nación, ocasionando incumplimientos de los términos establecidos en la ley de víctimas para la atención. El cambio de responsables ocasiona desconocimiento de la atención brindada, así como seguimiento a la atención integral de la emergencia y de las necesidades de los hogares, después de meses de la ocurrencia del hecho victimizante.

Se recomienda al **Gobierno Nacional**, analizar los tiempos, responsables e impactos del paso de la etapa de inmediatez a la de emergencia, con el objetivo de sincronizar las entregas de las dos etapas y así evitar la desprotección de los componentes de alojamiento y alimentación de los hogares. Se requiere el diseño de un procedimiento claro y eficiente para que los hogares no resulten afectados y puedan solventar las necesidades en su subsistencia mínima en cada una de sus etapas.

De igual forma, se recomienda a la **UARIV** identificar las falencias en el ingreso a la ruta de primer año, dado que, en el caso de Guapi es evidente que, una vez incluidos los hogares en el RUV, la atención de

²⁰ Décimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2021- 2022. Pág. 25

emergencia²¹ no fue brindada. En otro sentido, es necesario que se fortalezca el procedimiento para la identificación de carencias y de vulnerabilidad ocasionadas por el hecho victimizante, dado que actualmente la entrega corresponde a modelos que identifica carencias de forma general, pero se hace evidente que las emergencias masivas tienen impactos y contextos diferentes, en donde factores como el tiempo de duración de la emergencia humanitaria o el retorno al lugar de expulsión, pueden determinar rutas de atención eficientes y diferenciales.

En este caso se logró identificar que la forma como se encuentra contemplada la atención de las emergencias, supone la atención prolongada en el tiempo, sin identificar, ni valorar las consecuencias y afectaciones del evento masivo en los hogares y en la comunidad. Asimismo, se hace un llamado frente a la activación de la ruta de emergencia de primer año, en vista que, en el caso analizado no fue efectiva, lo que puede obedecer a fallas en los sistemas de información utilizados en la entrega de la atención humanitaria de emergencia.

Ahora bien, los líderes y lideresas de las comunidades en conjunto con una organización local afirmaron “estamos cansados de las caracterizaciones y diagnósticos” que han venido desarrollando diferentes entidades y organizaciones con las comunidades en el territorio. Dichos liderazgos argumentan que la respuesta que esperan recibir por parte de las entidades locales, nacionales y actores humanitarios sean soluciones efectivas o acciones que correspondan al restablecimiento de los derechos individuales y colectivos, que dichas acciones se materialicen por medio de proyectos que contengan acompañamiento y seguimiento a mediano y largo plazo. En este sentido, se recomienda a la **UARIV y nuevos mandatarios de la Gobernación del Cauca y alcaldía de Guapi**, priorizar la formulación del Plan de Retorno y Reubicación, igualmente, coordinar la formulación e implementación de una estrategia de gestión y movilización de oferta con las entidades nacionales y actores humanitarios que contemple el enfoque diferencial étnico para que se generen sinergias orientadas a las necesidades de las comunidades.

²¹ Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento, una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas. La atención humanitaria de emergencia se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

Promoviendo soluciones duraderas

Siguiendo el diálogo con líderes y lideresas de las comunidades, se evidenció falta de confianza de las comunidades hacia las entidades locales, departamentales y nacionales, no existe credibilidad y manifiestan estar “desgastados de los procedimientos y tiempos de respuesta de las entidades”. Ante esta situación, se recomienda a la **UARIV** y al **DNP** que en la estrategia y jornadas de nuevos mandatarios adelante un ejercicio de identificación de falencias y lecciones aprendidas en relación con la atención a víctimas, con el fin que se incorporen acciones dirigidas a restablecer lazos de confianza con las víctimas en los planes de desarrollo de la Gobernación del Cauca y territorial de Guapi. Acciones que pueden ir acompañadas con apoyo de los actores humanitarios.

Las comunidades expresaron que el plan de Retornos y Reubicación-RYR no se encuentra formulado y no existen garantías suficientes para regresar a sus territorios de forma segura; a esto se suma que, el lugar donde se encuentran asentados en la cabecera municipal no cuenta con condiciones que garanticen la subsistencia mínima y vida digna. Al respecto, es pertinente señalar que el Plan de RYR es de vital importancia para las comunidades porque contempla la implementación de acciones que contribuyen a la estabilización socioeconómica del hogar, al mejoramiento y consolidación de su proyecto de vida y la reconstrucción del tejido social de las comunidades. En este orden de ideas, se recomienda a la **UARIV** que se agilice y articule con la **entidad territorial municipal y las entidades del SNARIV** la formulación del plan de RYR, para dar alcance a las necesidades actuales de las comunidades del Consejo Comunitario San Francisco.

A la **UARIV y el DNP**, que en el marco de la estrategia a nuevos mandatarios brinden orientación y herramientas al municipio de Guapi que facilite la apropiación de la política de víctimas desde su diseño, hasta su implementación y seguimiento, de manera que se logre incidir en la planeación territorial, generando que la política de víctimas cobre mayor relevancia y se vea reflejada en metas y recursos concretos para la implementación.

Caso Valle del Cauca:

Buenaventura zona urbana y rural

Localización y caracterización demográfica

El municipio de Buenaventura hace parte del departamento del Valle del Cauca y es el de mayor extensión (6.297 km), su capital el Distrito Especial se constituye como la ciudad más grande de la costa pacífica y el principal puerto marítimo del país sobre el océano Pacífico. Según estadísticas DANE a 2023 la población de Buenaventura es de 323,360 habitantes; el 86% se reconoce como población negra, mulata o afrocolombiana, cerca del 12% no reconocen pertenencia étnica y el 1.5% pertenece a pueblos indígenas. El 75% de la población (cerca de 243.075 personas) se asientan en zonas urbanas y el 25% de población se encuentran en zonas rurales, alrededor de 72.668 habitantes.

Para efectos de este documento, en el municipio se focalizaron dos casos de análisis asociados al hecho victimizante de desplazamiento masivo: **i)** un caso intraurbano en el Distrito Especial, en los barrios San Francisco y Juan XXIII y **ii)** un caso en zona rural en el Consejo Comunitario del Bajo Calima.

Descripción del contexto del conflicto armado y hechos victimizantes

Desde 2018 la Defensoría del Pueblo viene identificando de forma reiterada a través de alertas tempranas, el alto riesgo y amenazas en la que se encuentra la población civil del municipio de Buenaventura, con ocasión de violaciones masivas a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) por causa del conflicto armado, la disputa por el control territorial entre los actores armados y hostigamientos, que afectan de forma directa las comunidades en la zona urbana y rural.

La alerta temprana N°003 de 2021 emitida por la Defensoría del Pueblo estableció el alto riesgo asociado al escalamiento de la violencia y conflicto armado, a los que están expuestos aproximadamente 170.500 personas ubicadas en barrios de las comunas 7, 10, 11 y 12. La Defensoría detalla que son 39 barrios los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y afectados por situaciones de desplazamiento forzado, entre los que se reseñan San Francisco y Juan XXIII, barrios que son caso de estudio de este reporte. Esta alerta temprana describe el contexto de violencia generalizada y conflicto armado producto de las amenazas que representa la disputa urbana entre Actores Armados No Estatales, subraya el incremento de

las violaciones a los derechos humanos mediante la ejecución de hechos victimizantes representados en amenazas; reclutamiento o uso de niños, niñas y adolescentes; desplazamientos forzados individuales o masivos; extorsiones; violencia basada en género (VBG); homicidios selectivos; secuestros, entre otros.

El municipio de Buenaventura fue identificado en 2022 con un índice de victimización medio alto²². Posterior a la firma del Acuerdo de Paz de 2016, se ha incrementado la violencia, exacerbada desde 2020 hacia las comunidades que habitan en la zona rural de Buenaventura, siendo expulsadas de sus territorios con ocasión del conflicto armado en distintas oportunidades.

Algunas de las comunidades que conforman el Consejo Comunitario Bajo Calima fueron víctimas de desplazamiento forzado masivo, el 25 de febrero de 2023 y desde 2014 vienen siendo desplazadas de forma recurrente, según información compartida por la UARIV.

Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de seguimiento.

Ruta de atención

En este apartado se presenta la respuesta institucional brindada en el caso del municipio de Buenaventura, en cada una de las etapas de la atención humanitaria, de acuerdo con la ruta de coordinación y atención para eventos masivos a través de líneas de tiempo. Enseguida, se evidencian los hallazgos identificados junto con una serie de recomendaciones que incorporan los aportes de los diferentes actores que hicieron parte de las entrevistas y grupos focales desarrollados en los barrios de la zona urbana de Buenaventura y el Consejo Comunitario del Bajo Calima.

²² El Índice de Victimización tiene en cuenta las siguientes variables: i) ejes temáticos (vida, libertad personal, integridad personal, seguridad, libertad de circulación), ii) subíndice amenaza (acciones armadas entre combatientes, presencia de actores armados, otros indicios de la gravedad de la amenaza) y iii) subíndice de vulnerabilidad (demográfica, geográfica, socioeconómica, institucional, transparencia y corrupción).



Gráfica 2. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de desplazamiento forzado en el municipio de Buenaventura (zona Urbana).

Corresponsabilidad

Las personas entrevistadas de Ministerio Público Nacional y actores humanitarios indicaron que la Gobernación del Valle del Cauca no cuenta con capacidad instalada, ni voluntad política para responder asertivamente a las acciones humanitarias; se ha identificado que, en los temas de atención a víctimas y en los casos de las emergencias, la Gobernación actúa activando la ruta de subsidiariedad con la UARIV, dejando la responsabilidad a esta entidad. En ese sentido, es pertinente resaltar que el artículo 161 de la Ley 1448 de 2011 dispuso que el Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe desarrollarse en el marco de la adecuada coordinación entre la nación y el territorio (y viceversa), de conformidad con los principios de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y delegación.

Por lo anterior, se recomienda **al gobierno local que será elegido popularmente en el 2023** que incluya en sus planes de gobierno programas, proyectos y estrategias para la atención a las emergencias humanitarias. De igual forma, se actualice el Plan de Contingencia de acuerdo con la vigencia fiscal correspondiente a un año, el cual deberá estar dirigido a superar los obstáculos que en la vigencia anterior se hayan identificado en relación con la efectividad y oportunidad de la ayuda y la atención humanitaria, para efectos de garantizar el derecho al mínimo vital. De este modo, el gobierno departamental podrá apropiarse y atender las emergencias de su territorio, así como fortalecer y atender a los municipios de su jurisdicción para financiar las acciones frente a desplazamiento forzado.

Al **Gobierno Nacional** se le recomienda incluir en los planes sectoriales de las carteras ministeriales, acciones para víctimas de desplazamiento interno con la finalidad de robustecer las medidas de asistencia y atención a las víctimas desde la Nación, pues como lo ha dicho la Corte Constitucional a través de la orden séptima del Auto 811 de 2021²³:

(...) que la respuesta a las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, en escenarios de confinamiento, no descansa exclusivamente ni se reduce solamente a las medidas que son competencia de la Unidad para las Víctimas. Bajo esta lógica y, en razón de los derechos afectados en estos escenarios, es imperativa la intervención oportuna y concurrente de las entidades con responsabilidades en la atención a las emergencias humanitarias (...)

Asimismo, se recomienda a la **UARIV y al DNP** que en la estrategia de nuevos mandatarios se brinde asistencia técnica y acompañamiento constante a la Gobernación del Valle del Cauca, que se fortalezca la capacidad técnica de los nuevos funcionarios y de esta forma, garantizar una curva de aprendizaje efectiva para la inclusión de la política pública de víctimas en la formulación e implementación del plan de desarrollo departamental y municipal.

A las **procuradurías regionales, provinciales, distritales y las personerías distritales y municipales** que de acuerdo a sus competencias, se adelanten acciones que permitan hacer seguimiento a las directrices establecidas en la Directiva 022 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación, para el adecuado cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1448 de 2011 y el decreto 1084 de 2015, particularmente, lo relacionado con la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el marco de la estrategia de corresponsabilidad para la atención a emergencias.

Toma de declaración y Registro

Posterior a la ocurrencia del desplazamiento masivo, la Personería realizó la toma de la declaración con los líderes y lideresas de los dos barrios urbanos, e informó a la entidad territorial la ocurrencia del hecho. En el análisis de este caso se evidenció que la toma de declaración se realizó dos días después del hecho.

²³ “Referencia: Valoración de la continuidad de las medidas de atención y asistencia y, la garantía del principio de igualdad y no discriminación de la población desplazada en el acceso a los programas sociales y a las medidas de reactivación económica, adoptadas con ocasión de la pandemia”.

La línea de tiempo señalada anteriormente presenta que en la zona urbana de Buenaventura entre la toma de la declaración y la radicación de la misma ante la UARIV, no se logró identificar el tiempo transcurrido, dado que de acuerdo a la información brindada por la **DRGI** los dos barrios no se encuentran incluidos en el RUV, información que difiere con lo manifestado por las lideresas entrevistadas de cada uno de los barrios ya que las mismas señalaron que los hogares que conforman el evento masivo si fueron incluidos y recibieron la atención humanitaria.

Atención Inmediata

Posterior a la declaración en el distrito de Buenaventura se realizó la convocatoria al Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) para analizar y coordinarse entre las entidades que lo integran, el SNARIV y el Comité Interinstitucional Humanitario (CIH)²⁴. En este Comité se coordina la atención que puede brindar el SNARIV y se determina cuáles son las necesidades que desde la institucionalidad no es posible atender, razón por la cual, se acude a la activación del principio de subsidiariedad ante la UARIV y se solicita apoyo complementario a los actores humanitarios. De acuerdo con la información brindada por la UARIV, en este caso la atención humanitaria inmediata se entregó a los hogares el 16 de septiembre del 2022, es decir, no se brindó en los términos de oportunidad de la inmediatez como lo establece la Ley 1448 de 2011.

Después de adelantar un diálogo con una de las entidades locales públicas que atienden la emergencia en el territorio, se puede inferir que la ruta de atención se activó en los términos dispuestos en la Ley 1448 de 2011, es decir, se activa la ruta de atención a través de la convocatoria del CTJT. Ahora bien, las entidades públicas locales y actores humanitarios entrevistados indicaron que, para los eventos masivos, la capacidad de respuesta del Distrito Especial de Buenaventura es limitada puesto que no cuenta con suficientes recursos financieros y humanos, por lo que la atención se brinda por parte de la UARIV y se complementa con la atención de los actores humanitarios.

Por lo anterior, se recomienda a la **Gobernación, al municipio de Buenaventura, a la UARIV y al Ministerio del Interior** fortalecer y armonizar los planes de prevención y protección con el Plan de Contingencia, con el fin de prepararse eficazmente para los futuros escenarios de riesgo y mitigar sus efectos.

²⁴ Se trata de un espacio para el diálogo, intercambio de información y coordinación entre los actores internacionales con presencia en una región.

El Distrito Especial de Buenaventura no cuenta con suficiente capacidad para albergar a esta población víctima de desplazamiento. En ese sentido, gran parte de las familias acuden a sus propias redes de apoyo en la zona urbana para acceder a vivienda; lo cual se intensifica pues a diario llegan al casco urbano desplazados de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes de la zona rural. A través de entrevista adelantada con un funcionario de una entidad pública local, se identificó que para lo que va corrido del 2023 se han registrado 36 emergencias humanitarias que desbordan la capacidad de atención por parte del Distrito.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, se recomienda a los **nuevos mandatarios, a la UARIV y a los actores humanitarios** la construcción de albergues temporales que logren atender y mitigar los efectos de esas emergencias humanitarias, garantizando así el componente de alojamiento.

Se identificó que el Plan de Contingencia en este caso de estudio se limita a la respuesta de las entidades territoriales, es decir, es pertinente vincular a las entidades del SNARIV para la ejecución del mismo, con la finalidad de responder a todos los componentes de la ayuda humanitaria, sin limitarse a la alimentación y el alojamiento, sino que se brinde una respuesta integral que incluya vestuario y abrigo, utensilios de cocina, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica de emergencia, atención psicológica de emergencia y transporte de emergencia para un adecuado restablecimiento de los derechos.

En relación con el desplazamiento intraurbano de los barrios Juan XXIII y San Francisco los habitantes señalaron que se debe fortalecer las actividades de protección social y adecuado uso del tiempo libre con los jóvenes, lo cual coadyuva a prevenir el reclutamiento forzado en adolescentes. Por otra parte, solicitaron fortalecimiento de los proyectos productivos en aras de garantizar un mínimo vital a la comunidad y de este modo, no depender de las ayudas del Estado o la cooperación internacional. Se hace necesaria también una atención psicosocial permanente para las víctimas que contribuya en el fortalecimiento de capacidades de autoprotegerse y responder a situaciones de violencia y crisis. Es de resaltar, la buena práctica desarrollada por una de las lideresas de la comunidad quien fundó un club de lectura con los menores, esta acción ha contribuido a la comunidad porque cuando se han presentado los eventos de desplazamiento, los niños, niñas y adolescentes se trasladan al club de lectura, en este lugar se protegen y adicionalmente, desarrollan actividades durante el tiempo libre.

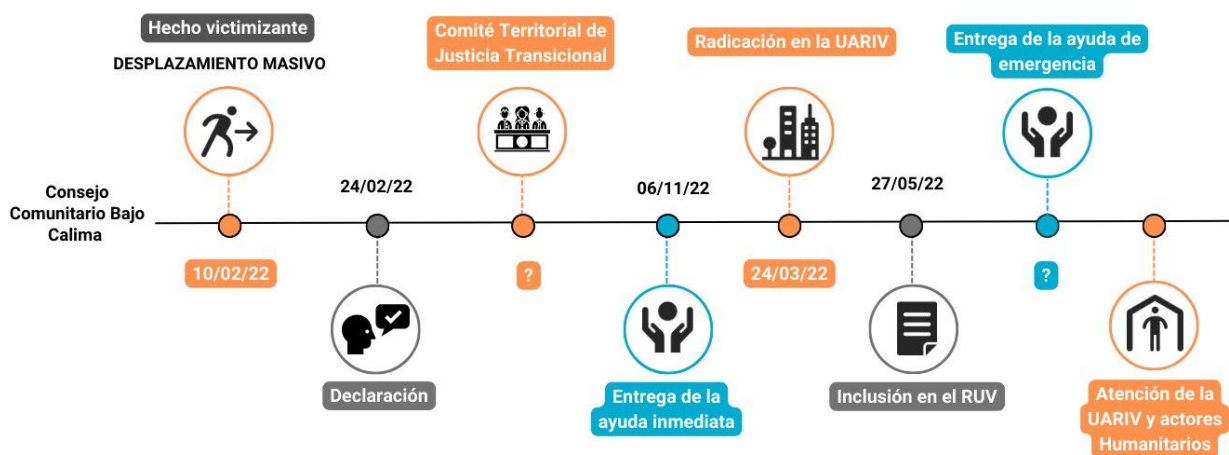
Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente realizar recomendaciones a las **carteras ministeriales de salud y educación**. En primer lugar, frente

al derecho a la salud, de conformidad con el artículo 47²⁵ de la Ley 1448 de 2011, se recomienda adelantar brigadas de salud en la emergencia y diseñar una estrategia psicosocial en conjunto con la cooperación internacional para la asistencia y atención a las víctimas en entornos urbanos, que correspondan a las realidades de estas comunidades y que sean sostenidas en el tiempo, es decir que no se brinden por una única vez. En segundo lugar, se recomienda al **Ministerio de Educación, Secretaría de Educación Departamental y Secretaría de Educación Distrital** adelantar acciones encaminadas al fortalecimiento de la política pública de educación para que las víctimas de desplazamiento masivo gocen efectivamente del derecho a la educación. Para lo anterior se recomienda capacitaciones a los docentes de las zonas focalizadas, encauzadas en brindar herramientas de fortalecimiento psicosocial para el adecuado afrontamiento del hecho victimizante a los niños, niñas y adolescentes.

Atención humanitaria de emergencia y transición

Las lideresas entrevistadas de los dos barrios (Juan XIII y San Francisco) señalaron que los hogares recibieron los giros de dinero correspondientes a la entrega de la atención humanitaria de emergencia, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1448 de 2011. Esta información relacionada con el término y entregas brindadas no pudo ser contrastada con la información de la UARIV, dado que no se obtuvo a tiempo la información solicitada por parte de NRC.

Línea de tiempo caso zona rural Buenaventura



Gráfica 3. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de desplazamiento forzado en el municipio de Buenaventura (Consejo Comunitario del Bajo Calima)

²⁵ "Artículo 47, parágrafo 2: Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran".

Ruta de atención

Toma de Declaración

Posterior a la ocurrencia del desplazamiento masivo, la Personería realizó la toma de declaración con los líderes de las comunidades del Consejo Comunitario del Bajo Calima, e informó a la entidad territorial la ocurrencia del hecho. En este caso se identificó que la toma de declaración se realizó 14 días después de acontecido el hecho, esto supone un primer bloqueo institucional puesto que la toma de declaración se constituye en el punto de partida para la ruta de entrada a las medidas contempladas en la ley 1448 de 2011, como la ayuda humanitaria inmediata, por ejemplo.

La línea de tiempo señalada anteriormente permite concluir que, en la zona rural de Buenaventura entre la toma de la declaración y la radicación de la misma ante la UARIV, transcurrieron 30 días, incumpliendo así lo contemplado en la ley referida. En ese sentido, se recomienda al **Ministerio Público** cumplir con los términos establecidos en el decreto mencionado para la radicación de la declaración del hecho victimizante ante la UARIV, con la finalidad de garantizar la valoración e inclusión en el RUV.

Adicionalmente, al **Ministerio Público y a la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV** que se implemente una estrategia para que en los territorios apartados y de difícil acceso geográfico, las declaraciones se puedan remitir a la UARIV una vez se van tomando, esto para efectos de la inclusión en el RUV en los tiempos establecidos por la ley, del tal manera, que se superen los obstáculos operativos como remisión por correo certificado y logrando que el procedimiento se efectúe de manera oportuna.

Atención Inmediata

Durante la visita a territorio se identificó y evidenció que desde hace 16 meses las comunidades están viviendo en el Coliseo El Cristal de Buenaventura en condiciones de precariedad y poca salubridad. De acuerdo con la información brindada por la UARIV, en este caso la atención humanitaria inmediata se entregó a los hogares el 6 de noviembre del 2022, es decir, ocho meses y 13 días después de la declaración. De lo anterior se concluye que la atención no se brindó en los términos de oportunidad de la inmediatez como lo estableció

el artículo 63²⁶ de la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, se recomienda a la **UARIV** evaluar las limitaciones que no permiten brindar oportunamente la atención inmediata especialmente en aquellos territorios que han sido priorizados en el seguimiento a la política pública de víctimas por la Corte Constitucional, pues se trata de territorios con mayores afectaciones como el presente caso.

Registro único de Víctimas

En el caso del Consejo Comunitario Bajo Calima la declaración fue radicada ante la UARIV el 24 de marzo del 2023, y las comunidades fueron incluidas en el RUV el 27 de mayo del mismo año, es decir, el tiempo de la valoración tardó 50 días en comparación con los 60 días establecidos en el artículo 156²⁷ de Ley 1448 de 2011. Aspecto que se valora positivo en materia de la optimización del tiempo para la valoración e inclusión adelantado por la UARIV.

Atención humanitaria de emergencia y transición

Los líderes y lideresas del Consejo Comunitario Bajo Calima mencionaron que los hogares están recibiendo los giros de dinero correspondientes a la entrega de la atención humanitaria de emergencia, y que el tipo de ayuda (en dinero o especie) lo concertaron con la Dirección Territorial de la UARIV, de acuerdo a lo establecido en el decreto Ley 4635 de 2011, producto de la concertación fue la decisión que la atención humanitaria de emergencia se entregara por medio de giros a cada uno de los hogares. Esta información relacionada con el término y entregas brindadas no pudo ser contrastada con la información de la UARIV, dado que no se obtuvo a tiempo la información solicitada por parte de NRC.

Por otra parte, los líderes y lideresas afirmaron que no han podido retornar al territorio, porque no se cuenta con los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad para efectuar el acompañamiento por parte de la institucionalidad e implementar el Plan de Retorno y Reubicación (RYR). En ese sentido, se recomienda a las organizaciones internacionales que misionalmente brindan acciones de recuperación

²⁶ “Artículo 63: Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas”.

²⁷ Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles

temprana y soluciones duraderas articular la ruta de respuesta que brindan los actores humanitarios, con la finalidad de atender en la complementariedad de las necesidades de las comunidades; en este caso de estudio específico, apoyar las acciones del Plan de RYR, que para esta comunidad ya se encuentra formulado.

Promoviendo soluciones duraderas

Las voces de las víctimas afirmaron que *“existe temor y miedo por ingresar a nuestro territorio, no hay libertad ni confianza”*. Es importante señalar que las comunidades se refirieron a la desconfianza que tienen de la fuerza pública como una institución garante de su protección y seguridad en el territorio, por lo que han propuesto la conformación de una guardia cimarrona²⁸ como un mecanismo propio para la protección, tanto del territorio como de las comunidades que lo habitan. Igualmente, las víctimas resaltaron la importancia de contar con señalización en sus territorios para demarcar las comunidades al interior del Consejo Comunitario, de esta forma, se podría diferenciar qué áreas son protegidas y contribuiría a que los actores armados no ejerzan violencia sobre esas áreas.

En este orden de ideas, de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional en los Autos 266 de 2017²⁹ y 894 de 2022³⁰, se recomienda al **Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección (UNP)** que en el marco de la política pública de prevención y protección se contemplen acciones orientadas al fortalecimiento del ejercicio de gobierno propio, la autonomía y los mecanismos de autoprotección de las comunidades y grupos étnicos.

Por otra parte, frente al Plan de RYR las víctimas señalaron que el municipio y la UARIV formularon dicho Plan, pero no se cuenta con los recursos para la implementación de las acciones que contempla el mismo. Hecho que ha sido recurrente en esta comunidad, pues de acuerdo al diálogo con las víctimas se logró identificar que en el año 2014 se realizó un retorno sin acompañamiento por parte de la

²⁸ Según el diálogo sostenido con la comunidad para conformar esta guardia, es importante adelantar intercambio de saberes con las autoridades indígenas que cuentan con esa organización.

²⁹ A través de esta providencia judicial el Alto Tribunal reconoció que las comunidades étnicas gozan de tres derechos colectivos: i) identidad cultural, ii) autonomía y gobierno propio y iii) territorio y que es deber del Estado reconocerlos y protegerlos. Adicionalmente, señaló que si estos derechos no son garantizados no se podrá alcanzar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

³⁰ La Corte Constitucional, a través de ese Auto, declaró que persiste el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de prevención y protección de la población víctima de desplazamiento forzado. Esta decisión se basó en la identificación de la agudización del conflicto armado en 7 departamentos, acompañados de violencia generalizada y el crecimiento en el hecho victimizante de desplazamiento forzado y de confinamiento.

institucionalidad, esta situación generó una ruptura de los lazos de confianza con el Estado.

Al respecto, se recomienda al **Gobierno Nacional** aunar esfuerzos para movilizar la oferta con las **entidades del SNARIV y los actores humanitarios**, para este caso de estudio, se trata de la adecuación y construcción de viviendas para implementar las acciones enmarcadas en el Plan de RYR de esta comunidad, esto permitirá que las víctimas retornen a sus territorios para vivir en condiciones dignas; de esta forma, el Estado no solo estará concentrado en la ayuda humanitaria, sino que garantizará una solución duradera y aportará al goce efectivo de los derechos de esta comunidad.

Finalmente, para los casos de la zona urbana en el Distrito Especial y la zona rural se recomienda a la **Unidad Nacional de Protección (UNP)**, al **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**, al **Ministerio del Interior** y a la **UARIV** que en el marco del Plan de Choque ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022³¹ para el municipio de Buenaventura, se incluyan medidas de corto plazo para contener las afectaciones de las comunidades, así como acciones de mediano plazo que permitan consolidar la labor de prevención para las comunidades afectadas.

Caso Chocó: Alto Baudó

Localización y caracterización demográfica

Alto Baudó es un municipio ubicado en el centro y sur del departamento de Chocó, su cabecera municipal es Pie de Pató, situado en el valle del río Baudó. Limita al norte con los municipios de Bahía Solano, Bojayá y Quibdó; al oriente con Río Quito, Cantón de San Pablo y Quibdó; al occidente con Nuquí y al sur con los municipios de Bajo y Medio Baudó. Según estadísticas DANE, para el 2022 el municipio tiene una población de 29.054 habitantes, donde la población se reconoce mayoritariamente como afrocolombiana (51.31%), seguida de indígenas (32.78%) y el restante no se reconoce como población étnica.

³¹ Cuarto. ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a las entidades que integran el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, en cabeza del Ministerio del Interior, implementar siete (7) planes de choque para cada una de las regiones identificadas por la Defensoría del Pueblo como zonas con emergencias humanitarias recurrentes.

Para efectos de este reporte, se analizaron tres casos de resguardos indígenas Embera situados en zona rural del municipio: **i)** Resguardo Río Jurubirá Chorí (comunidades Tasi, Puerto Tomás, Puesto Indio, la Esperanza, Alto Tumando); **ii)** Resguardo Puerto Alegre la Divisa (comunidad la Loma Condoto), y **iii)** Resguardo TearaTe Biakirudé (comunidades Villa Nueva, Peña Alta y Biakirudé).

Para acceder a las comunidades se requiere realizar un traslado terrestre desde la ciudad de Quibdó hasta Puerto Meluk cabecera municipal de Medio Baudó; posteriormente, vía fluvial sobre el río Baudó, toma entre dos y tres horas en motor rápido hasta llegar a Pie de Pató, cabecera municipal de Alto Baudó. A partir de ahí se navega por los ríos Baudó, Nauca y Cugucho, para acceder a los resguardos.

Descripción del contexto del conflicto armado y hechos victimizantes

En el 2022 y 2023, la Defensoría del Pueblo a través de alertas tempranas reiteradas, ha identificado el alto riesgo y amenazas en las que se encuentra la población civil del departamento de Chocó, debido a la agudización de la dinámica del conflicto armado en varios municipios, con una alta probabilidad de ocasionar graves afectaciones a las comunidades étnicas.

Con base en esto, la Defensoría del Pueblo emitió cuatro alertas tempranas, entre esas la Alerta No. 034-22 de carácter humanitario con perspectiva de derechos y seguridad, en la cual hace un llamado a promover la adopción de medidas de prevención, atención y protección por parte de las autoridades competentes, de cara a cada uno de los factores constitutivos del riesgo, para que, a partir de la obligación que les asiste, se emprendan acciones de reacción rápida ante los riesgos y amenazas en el Alto Baudó, Bajo Baudó y Medio Baudó.

Es de resaltar que el municipio de Alto Baudó fue identificado en 2022 con un índice de victimización medio alto³². El Equipo Local de Coordinación (ELC) de Chocó reportó entre enero de 2022 y enero de 2023, siete eventos masivos en el municipio: cuatro confinamientos y tres desplazamientos masivos. Los tres resguardos indígenas analizados en el municipio de Alto Baudó, son víctimas de confinamiento, evento ocurrido en enero de 2023.

³² El Índice de Victimización tiene en cuenta las siguientes variables: i) ejes temáticos (vida, libertad personal, integridad personal, seguridad, libertad de circulación), ii) subíndice amenaza (acciones armadas entre combatientes, presencia de actores armados, otros indicios de la gravedad de la amenaza) y iii) subíndice de vulnerabilidad (demográfica, geográfica, socioeconómica, institucional, transparencia y corrupción).

Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de seguimiento

Ruta de atención

En este apartado se presenta la respuesta institucional brindada en el municipio de Alto Baudó, en los resguardos indígenas Jurubirá Chorí, Puerto Alegre la Divisa y Tearate Biakirudé de acuerdo con la ruta de coordinación y atención para eventos masivos presentada por medio de líneas de tiempo. Seguidamente, se identifican los hallazgos, así como una serie de recomendaciones que incorporan los aportes de los diferentes actores que hicieron parte de las entrevistas y grupos focales desarrollados en este municipio.

Corresponsabilidad

Las entidades locales públicas señalaron que la Gobernación del Chocó debe fortalecer su accionar en la implementación de la política pública de víctimas y, en los casos en que solicitan el apoyo, la Gobernación activa el mecanismo de subsidiariedad directamente a la UARIV.

Por otro lado, en diálogo con una persona del Ministerio Público Nacional, expresó que en la Gobernación del Chocó desde la vigencia 2020 a la fecha, hay una dependencia para el tema de víctimas de los recursos de cooperación internacional, identificándose vacío en el conocimiento de la Ley 1448 de 2011 y de la estrategia de corresponsabilidad. Para la vigencia 2022, la entidad territorial departamental asignó 800 millones de pesos para la atención a emergencias, cerca de 400 millones se ejecutaron y por información recibida no hay claridad sobre su implementación. En la vigencia 2023, se asignaron 400 millones para la atención a emergencias humanitarias, es decir, hubo disminución del recurso, aun cuando las emergencias aumentaron, y las necesidades – de acuerdo con la población persistían para el 31 de julio de 2023 aún no se había contratado el operador para la entrega de la ayuda humanitaria inmediata en el departamento, en un contexto de escalamiento del conflicto armado crisis humanitarias e incremento de desplazamientos masivos y emergencias humanitarias.

Con base en esto, se recomienda a **los nuevos mandatarios de la Gobernación del Chocó** incluir un capítulo específico en el Plan de Desarrollo Departamental, donde se definan las acciones a desarrollar para dar alcance a las emergencias y atención a las víctimas; que contenga la definición de un enlace de víctimas que se encargue de movilizar los temas; asignación de presupuesto;

actualización del Plan de Contingencia Departamental y de esta manera, sumar sinergias que conduzcan a una mejor implementación de la política pública de víctimas a través de acciones de apoyo y acompañamiento al municipio para la atención oportuna a las víctimas.

A la **UARIV y al Departamento Nacional de Planeación** que, en la estrategia de nuevos mandatarios, se brinde asistencia técnica, lineamientos claros y socializados, herramientas acordes y acompañamiento constante a la Gobernación del Chocó para dejar capacidad instalada y curva de aprendizaje efectiva, para la inclusión de la política pública de víctimas en la formulación e implementación del Plan de Desarrollo Departamental.

A la **Procuraduría General de la Nación** que, de acuerdo con la Estrategia de alistamiento y seguimiento a la política pública, en el marco de la Directiva 022 de 2022 que establece unos lineamientos para la aplicación de la estrategia de corresponsabilidad en la atención de emergencias humanitarias, se adelante seguimiento a la Gobernación del Chocó, para efectos de fortalecer la capacidad institucional en la atención a las víctimas.

A la **UARIV**, fortalecer la estrategia de asistencia técnica y acompañamiento a las entidades locales públicas del municipio de Alto Baudó, puesto que éstas expresaron no tener conocimiento de la ruta directa para eventos masivos, posterior a la expedición de la Resolución 0097 de 2022.

Línea de tiempo caso Resguardo Jururiba Chorí



Gráfica 4. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de confinamiento en el municipio de Alto Baudó, Resguardo Jururiba Chorí.

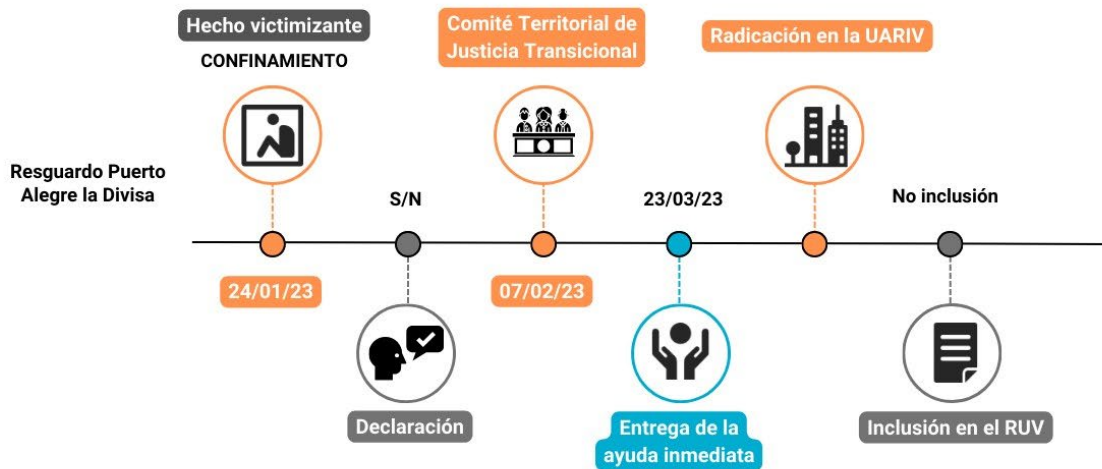
Línea de tiempo caso Resguardo Tearade Biakirudé



Gráfica 5. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de confinamiento en el municipio de Alto Baudó, Resguardo Tearade Biakirudé.

L

Línea de tiempo caso Resguardo Puerto Alegre la Divisa



Gráfica 6. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de confinamiento en el municipio de Alto Baudó, Resguardo Puerto Alegre la Divisa.

Toma de Declaración

En los casos de estudio del **Resguardo Río Jurubira Chori** (comunidades Tassi, La Esperanza, Puerto Tomas, Alto Tumando y Puesto Indio) y **Resguardo Tearate Biakirudé** (comunidad Villa Nueva), de acuerdo a información suministrada por la UARIV, se identificó un aspecto a fortalecer en el marco de lo establecido en el Artículo 2.2.2.3.5 del decreto 1084 de 2015, relativo a “remitir el original de las declaraciones tomadas en físico, el siguiente día hábil a la toma de la declaración al lugar que la UARIV designe”, puesto que en estos dos casos, posterior a la toma de la declaración transcurrieron 73 días para ser radicadas ante la UARIV, hecho que se traduce en un reto para que la atención sea oportuna, puesto que afecta los tiempos de valoración e inclusión en el RUV de acuerdo a los preceptos mencionados por la Corte Constitucional en el Auto 811 de 2021³³.

Ahora bien, en cuanto al tercer caso del **Resguardo Puerto Alegre la Divisa** de acuerdo con la información suministrada por la DRGI, a la fecha de este reporte la entidad no tiene conocimiento de la declaración, a pesar de que hacen parte de los mismos hechos victimizantes ocurridos en los territorios colectivos, puesto que geográficamente, los tres resguardos limitan uno con otro.

³³ Adaptar y flexibilizar los procedimientos de toma de declaraciones de desplazamientos masivos y confinamientos, así como su remisión para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, de acuerdo con los contextos de seguridad y la capacidad de los territorios.

Ante este panorama, se recomienda al **Ministerio Público y la UARIV** que se implemente una estrategia para que en los territorios apartados y de difícil acceso como Alto Baudó, las declaraciones se puedan remitir a la UARIV una vez se van tomando para su inclusión en el RUV y en los tiempos establecidos, en aras de superar los retos operativos como remisiones por correo certificado y logrando que el procedimiento se efectúe de manera oportuna de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Igualmente, a la **UARIV** que facilite a la Personería la toma de declaración en línea o a través del aplicativo *off line*, en caso de no contar con esta posibilidad para la toma de declaración para hechos masivos como confinamiento, se adelante el desarrollo tecnológico necesario para su implementación, con el fin de disminuir tiempos y garantizar la atención oportuna a la población.

A la **Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo**, realizar especial seguimiento a los resultados de adaptación de los procedimientos para la toma de declaración y el registro de desplazamientos masivos y confinamientos, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 811 de 2021³⁴, en aras de verificar la oportunidad y efectividad del procedimiento de valoración y notificación de la inclusión en el RUV.

En diálogo con una persona del Ministerio Público, manifiesta que se presentan dificultades en el diligenciamiento de los anexos del Formato Único de Declaración, dado que dicho diligenciamiento por cada hogar se torna dispendioso, aún más, cuando son comunidades con un número considerable de habitantes, convirtiéndose en un desafío para el funcionario el diligenciamiento de la información; sobre este hecho NRC y FUPAD han prestado apoyo técnico a la Personería Municipal para que se diligencien los anexos. Por esta razón, se recomienda a la **UARIV** que, de acuerdo con la flexibilización del RUV ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 811 de 2021, a través de la Dirección de Registro y Gestión de la Información se facilite al municipio de Alto Baudó la toma de declaración en línea *off line*, con el objetivo de realizar la toma de declaraciones con mayor facilidad y calidad.

³⁴. En particular, la Sala solicita al Ministerio Público hacer especial énfasis en el análisis de la idoneidad y celeridad de los mecanismos utilizados por las autoridades competentes para la recepción de las declaraciones presentadas por comunidades desplazadas o confinadas. También, insta a los organismos de control a verificar la oportunidad del procedimiento de valoración y de notificación de la inclusión en el registro a las comunidades que declaren estos hechos.

En este sentido, una de las recomendaciones que realizó una entidad del Ministerio Público Municipal para efectos del acceso al RUV y flexibilizar el procedimiento para eventos masivos, fue la posibilidad de eliminar el requisito de anexos del Formato Único de Declaración y soportar dicho requisito, con los censos de las comunidades étnicas.

Atención Inmediata

De acuerdo con lo mencionado por las entidades locales públicas, cuando el gobernador o líder comunitario de las comunidades indígenas ponen de manifiesto la ocurrencia del hecho victimizante, la Personería Municipal informa al señor Alcalde y Secretario de Gobierno Municipal para dar trámite a la atención. En el municipio, para el hecho de confinamiento se realizan misiones de verificación a territorio posterior a la notificación del hecho, integrada por la Personería Municipal, el enlace de víctimas, la Defensoría del Pueblo, enlace de indígenas de la entidad territorial y cuando hay oportunidad, asiste un funcionario de la UARIV y la Secretaría de Salud.

Las misiones de verificación se realizan en vista que la Personería Municipal puede ingresar a los territorios debido al reconocimiento y respeto que tiene ante los actores armados. Por otra parte, en los casos que se tiene información por parte del Ministerio Público y de la entidad territorial de enfrentamientos en las comunidades, se activa el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), en el cual se coordina la atención y realiza la identificación de los censos de las comunidades. Se resalta que lo adelantan virtualmente con asistencia de las entidades públicas convocadas, entre estos, miembros del Equipo Local de Coordinación (ELC) Chocó.

De otra parte, de acuerdo con la información brindada por la UARIV, en el caso de los Resguardos indígenas Jurubira Chorí y Tearate Biakirude la atención humanitaria inmediata se entregó a los hogares el 31 de julio del 2023, es decir, cinco meses y 24 días después de la declaración. De lo anterior se concluye que la atención no se brindó en los términos de oportunidad de la inmediatez como lo estableció el artículo 93³⁵ del decreto Ley 4633 de 2011.

En el caso del Resguardo indígena Puerto Alegre la Divisa la atención humanitaria inmediata se entregó a los hogares el 23 de marzo del 2023,

³⁵ “Artículo 96: la atención que se presta cuando las personas indígenas manifiestan haber sido desplazadas y se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. La entidad territorial receptora de la persona o de la familia indígena víctima de desplazamiento, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio adecuados a las características culturales propias de los pueblos indígenas. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas”.

es decir, un mes y 16 días después de la declaración. De lo anterior se concluye que la atención no se brindó en los términos de oportunidad de la inmediatez como lo estableció el artículo 93³⁶ del decreto Ley 4633 de 2011.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda a la **UARIV** evaluar las limitaciones que no permiten brindar oportunamente la atención inmediata especialmente a las comunidades y pueblos indígenas que han sido priorizados en el seguimiento de la Corte Constitucional, pues se trata de sujetos de especial protección.

Las entidades locales públicas expresaron que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) viene apoyando a la entidad territorial en los casos que se ha requerido, con la entrega de canastas alimentarias. Asimismo, los líderes y lideresas de las comunidades de los resguardos indígenas expresaron que es la única entidad que está entregando alimentos de forma periódica, luego de la ocurrencia del hecho victimizante.

Uno de los desafíos expuesto por las entidades locales para la entrega de la ayuda humanitaria inmediata es la movilidad, Alto Baudó es un municipio de difícil acceso puesto que el ingreso se hace únicamente por vía fluvial, aspecto que dificulta la entrega oportuna de cualquier ayuda. Por esta razón, expresan, no se puede brindar las ayudas de forma inmediata y lo máximo que han tardado en las emergencias es hasta ocho días después de la ocurrencia del hecho victimizante, debido a que los proveedores que distribuyen los alimentos están ubicados en Istmina y deben hacer el trayecto hasta llegar a la cabecera municipal Pie de Pató y posteriormente el municipio debe movilizar los alimentos vía fluvial hasta las comunidades lo cual puede durar de dos a tres días, cuando el río está con bajo nivel de agua pueden tardar hasta cinco días y aun cuando las condiciones para navegar son óptimas, toma un día entero poder llegar a las comunidades más distantes.

Sumado a esto, en los casos en que la UARIV apoya con la entrega de la ayuda por el mecanismo de subsidiariedad, también presenta dificultades, pues se remite desde el nivel nacional, lo cual implica transporte terrestre y fluvial y una vez llega a la cabecera municipal, la Dirección Territorial de la UARIV o el municipio, gestionan con los actores humanitarios la movilización de la ayuda humanitaria hasta las comunidades de los resguardos indígenas; toda esta operación implica disponer de suficiente presupuesto puesto que los trayectos fluviales son costosos en la zona. En ese sentido, las entidades locales aducen que, si no se cuenta con el apoyo de los actores humanitarios, la entrega de la ayuda humanitaria inmediata no sería oportuna de acuerdo a lo establecido en el decreto Ley 4633 de 2011.

³⁶ *Ibidem*.

Siguiendo con este razonamiento, una entidad del Ministerio Público Nacional mencionó que, en los casos en que la UARIV brinda la ayuda humanitaria por subsidiariedad, el acceso a la misma por parte de las víctimas se dificulta, pues la entidad territorial municipal al no contar con los recursos para movilizarla al lugar de ubicación de las comunidades, la entregan en un punto intermedio, facilitando combustible para que las comunidades indígenas se movilicen a recibir la ayuda. En estos casos, no hay un control eficiente de la ayuda humanitaria que se está brindando, respecto a si es la adecuada de acuerdo con los hogares de cada comunidad y acorde a su cultura, usos y costumbres. Razón por la cual, se recomienda a la **UARIV** flexibilizar el procedimiento de entrega de la ayuda humanitaria inmediata para eventos masivos como confinamiento, de tal manera, que uno de los criterios de selección de los proveedores es que sean departamentales y locales, para que la ayuda se brinde en el lugar de la ocurrencia de los hechos y en el tiempo establecido en la inmediatez.

Por otra parte, el municipio de Alto Baudó cuenta con el Plan de Contingencia actualizado³⁷, aspecto a resaltar, pues este instrumento contiene la planeación para la atención a las emergencias humanitarias. Sin embargo, en diálogos con la entidad territorial y Ministerio Público se identificó que la implementación de los Planes (departamental y municipal) presentan limitada asignación presupuestal. Situación que influye en la garantía del mínimo de las víctimas en algunos aspectos: **i)** los planes de contingencia no cuentan con una financiación presupuestal robusta, por ende, no son un instrumento eficaz para brindar una adecuada atención a las emergencias humanitarias; **ii)** la entrega de los componentes que brinda como la alimentación, la atención médica y psicológica de emergencia, son insuficientes; y **iii)** no contemplan la garantía de componentes como el de transporte de emergencia en salud y protección, o manejo de abastecimientos. De ahí que la respuesta institucional por parte de la entidad departamental y municipal continúe siendo parcial y en consecuencia, no permita la garantía efectiva del derecho a la subsistencia mínima en la etapa de la inmediatez.

En este sentido, se recomienda al **Gobierno Nacional** incidir en la formulación de los planes de desarrollo territorial y departamental para que los nuevos mandatarios formulen un capítulo de víctimas, en el cual incluyan los Planes de Contingencia con una asignación presupuestal específica para cada uno de los componentes y mecanismos que lo integran. Siendo fundamental la participación de

³⁷ El Plan de Contingencia es una herramienta técnica liderada por las administraciones municipales, distritales y departamentales en el marco de la Ley 1448 de 2011. Se fórmula para mejorar la capacidad de respuesta institucional local y regional en la Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata de las víctimas de conflicto armado interno

los representantes de las mesas de víctimas y los representantes de las comunidades y pueblos étnicos. También se le recomienda al Gobierno Nacional que evalúe la asignación de recursos adicionales a los territorios en donde actualmente existe una mayor afectación y riesgo de hechos victimizantes como el confinamiento, dada la dinámica de estos territorios, así como la capacidad financiera y administrativas de los gobiernos locales de estos municipios.

En el diálogo comunitario con los diferentes líderes, lideresas, docentes y guardia Indígena de varias comunidades de los tres resguardos, respecto a la atención brindada por las entidades expresaron que no hay presencia institucional del Estado, las entidades que brindan ayuda y atención son: el PMA por medio de un convenio con el municipio de Alto Baudó, ACNUR, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Cruz Roja Colombiana, NRC y Médicos Sin Fronteras (MSF). Esto evidencia la práctica inconstitucional identificada en el Auto 373 de 2016 que señaló que el gobierno ha eludido la atención de los pueblos que no fueron señalados de manera taxativa por la Corte, ubicándolos en un contexto de invisibilización y por ende, en un mayor riesgo de extinción física y cultural (Auto 266 de 2017) con lo cual, no es posible superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

En este sentido, los líderes y lideresas de los resguardos afirmaron que no recibieron ayuda humanitaria por parte de las entidades departamentales y nacionales, a la vez, están solventando sus necesidades básicas con la entrega de alimentos que ocasionalmente brinda el PMA. En cuanto a los alimentos recibidos, expresan que no cumplen con el enfoque diferencial étnico, dado que se les entregan alimentos que no corresponden con la dieta alimentaria de las comunidades indígenas como frijoles, arvejas o garbanzos y los alimentos entregados en el kit no son suficientes, pues no corresponden al número de integrantes por familia. Ante esta situación, los mismos líderes y lideresas recomiendan que se tenga presente en la composición de los kits alimentarios el número de personas que conforman el hogar, así como los alimentos que ellos consumen; esto ha sido reiterativo por parte de las comunidades indígenas a las entidades locales, departamentales y nacionales.

Por lo expuesto anteriormente, se recomienda a la **UARIV** concertar con las comunidades y pueblos indígenas las minutas de los kits que componen la ayuda humanitaria, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 73 del decreto Ley 4633 de 2011³⁸ y de esta

³⁸ En el término de tres (3) meses a partir de la expedición del presente decreto, los pueblos indígenas, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, formularán de manera concertada con el Gobierno Nacional, los criterios especiales y

manera, dar alcance a las recomendaciones de los líderes y lideresas respecto a la atención que se está brindando.

Entre otros aspectos, los líderes y lideresas de los tres resguardos indicaron que se dificulta el acceso a los cultivos de yuca y plátano que están sembrados en las fincas, las cuales quedan retiradas de la comunidad, por el temor que genera la presencia de minas antipersona en los caminos y rutas de acceso, situación que genera restricciones a la movilidad, pérdida de productividad e imposibilita el acceso a los alimentos que aportan a la subsistencia mínima de las comunidades.

Respecto a esta situación, se recomienda al **nuevo mandatario del municipio del Alto Baudó** incluir en el Plan de Acción Territorial la asignación presupuestal para implementar acciones en el marco de la política de acción integral contra Minas Antipersonal, esto con el fin de poder garantizar la debida atención a las víctimas de estos artefactos.

A la **Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Alcaldía de Alto Baudó y actores humanitarios** coordinar la oferta en materia de Educación en el Riesgo de Minas antipersonal, brindando asistencia técnica a las autoridades territoriales y autoridades tradicionales de las comunidades y resguardos indígenas, frente a la ruta de atención integral a víctimas de minas antipersonal.

Los líderes y lideresas del **Resguardo Río Jurubira Chorí** mencionaron que se han presentado amenazas individuales y colectivas contra la vida e integridad de los líderes y docentes; riesgos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, así como violencia sexual y basada en género ejercida por los grupos armados que frecuentan el resguardo indígena.

Por lo anterior, se recomienda a la **Unidad Nacional de Protección (UNP), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio del Interior y UARIV** que en el marco del plan de choque ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022³⁹ para el municipio de Alto Baudó, se incluyan acciones de corto plazo para contener las afectaciones de las comunidades y medidas de mediano plazo, que permitan consolidar la labor de prevención para las comunidades de los tres resguardos.

culturalmente adecuados de ayuda humanitaria en materia de alimentación y dieta, vestuario, aseo personal., atención médica y psicológica y alojamiento transitorio, para garantizar el mínimo vital de las víctimas de las que trata el presente decreto.

³⁹ Cuarto. ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a las entidades que integran el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, en cabeza del Ministerio del Interior, implementar siete (7) planes de choque para cada una de las regiones identificadas por la Defensoría del Pueblo como zonas con emergencias humanitarias recurrentes.

Los líderes y lideresas del **Resguardo Puerto Alegre la Divisa** adujeron que no se les brindó atención psicosocial, la cual es una necesidad para las comunidades, expresaron les gustaría que les brindaran información de cómo afrontar los hechos de violencia, pues los niños, niñas, adolescentes y las mujeres cuando hay presencia de actores u hostigamientos, no saben cómo actuar. Frente a esta situación, se recomienda a la **UARIV, Ministerio del Interior, nuevo mandatario del municipio de Alto Baudó y actores humanitarios** coordinar acciones y asignar recursos para desarrollar talleres, sesiones pedagógicas en las cuales se pueda brindar la atención psicosocial a las víctimas en la atención inmediata de manera frecuente. Asimismo, brindar herramientas que fortalezcan las capacidades de respuesta de las comunidades frente a la ocurrencia de hechos victimizantes.

Por su parte, los líderes y lideresas del **Resguardo Tearate Biakirude** mencionaron que debido al hecho victimizante la medicina tradicional (uso de plantas medicinales, parteras, jaibaná) se ha visto afectada, aspecto que es de vital importancia para la cultura y cosmovisión de los pueblos indígenas, frente a esta afectación expresaron que las entidades nacionales y departamentales les brinden capacitación y fortalecimiento.

Frente a lo expuesto, se recomienda al **Ministerio de Salud y Protección Social, Secretaría de Salud Departamental y nuevo mandatario del municipio de Alto Baudó** aunar esfuerzos para que las comunidades y diferentes pueblos indígenas del municipio de Alto Baudó accedan a la atención humanitaria en salud de carácter móvil, la cual esté articulada con el sistema de salud propio e intercultural, como lo establece el artículo 85 del decreto ley 4633 de 2011⁴⁰.

Adicionalmente, al **Ministerio Salud y Protección Social** y el **nuevo mandatario del municipio de Alto Baudó** gestionar y coordinar acciones para el acceso de las comunidades y pueblos indígenas al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).

De otra parte, los líderes, lideresas y docentes del **Resguardo Puerto Alegre la Divisa** mencionaron que a causa del conflicto armado en el territorio no pueden acceder a los cultivos, ni alimentos pues están ubicados distantes a los lugares que ellos consideran seguros, por tal razón, solicitan a las entidades nacionales y departamentales les brinden proyectos productivos para fortalecer el acceso a la alimentación. Por lo cual, se recomienda al **Departamento de Prosperidad Social, ICBF y el nuevo mandatario de la Gobernación de Chocó** que de acuerdo con la oferta que brindan para comunidades

⁴⁰ Fortalecimiento de la medicina tradicional. Obligación del Estado de implementar programas de fortalecimiento de la medicina tradicional, en el marco del SISPI.

y pueblos étnicos, se priorice a los municipios afectados por emergencias recurrentes, en este caso a los tres resguardos indígenas del pueblo Emberá ubicados en Alto Baudó.

Actualmente la UARIV está atendiendo el hecho victimizante de confinamiento de acuerdo con lo establecido en la Circular 016 de 2022⁴¹, la cual estableció los criterios para la entrega de la medida de ayuda humanitaria y, en lo relativo a la comunidad y/o grupo de personas víctimas de confinamiento incluidos en el RUV, de acuerdo con las condiciones de acceso y seguridad, dispuso que la entrega procederá una sola vez en especie.

En aras de garantizar la atención oportuna de las víctimas de confinamiento se recomienda a las **entidades del Gobierno Nacional**, cumplir con lo señalado por la Corte Constitucional a través de la orden quinta del Auto 811 de 2021⁴² que ordenó:

(...) al Ministro del Interior que, junto con el Ministro de Defensa y los directores del Departamento de Prosperidad Social y de la Unidad para las Víctimas adopten, mediante acto administrativo, la regulación del procedimiento de respuesta del nivel nacional y territorial a los confinamientos. En particular, la atención debe ser consecuente a los riesgos desproporcionados que afrontan las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas, respecto de la incidencia de este hecho en sus territorios y las afectaciones en sus derechos colectivos e individuales (...).

La mencionada regulación, permitirá la atención efectiva y la garantía de los derechos de las víctimas del hecho victimizante. Por lo cual, se recomienda a la **UARIV** definir un proceso de valoración de los riesgos desproporcionados y de las afectaciones producto del confinamiento, con el fin de valorar las entregas y los componentes que deben determinar para la atención de estos hechos.

El cumplimiento de la orden relacionada anteriormente, podrá contribuir a superar la **falencia de política pública identificada en esa providencia judicial**, en relación con que se debe reglamentar el procedimiento de atención a los confinamientos mediante instrumentos de alcance interno para la UARIV, pues actualmente, adolece de la idoneidad para activar y coordinar una respuesta institucional integral, que sea consecuente con los riesgos y las

⁴¹Lineamiento técnico para la atención de comunidades y/o grupos de personas víctimas de confinamiento.

⁴² “Referencia: Valoración de la continuidad de las medidas de atención y asistencia y, la garantía del principio de igualdad y no discriminación de la población desplazada en el acceso a los programas sociales y a las medidas de reactivación económica, adoptadas con ocasión de la pandemia”.

vulneraciones a los derechos que afrontan las comunidades y pueblos étnicos afectados por esta situación.

Registro Único de Víctimas

En el caso del **Resguardo Río Jurubira Chorí** (comunidades Tassi, La Esperanza, Puerto Tomas, Alto Tumando y Puesto Indio), la declaración fue radicada ante la UARIV el 7 de febrero de 2023, en tanto que las cuatro comunidades fueron incluidas en el RUV del 2 al 30 de junio del mismo año, es decir, el tiempo de la valoración tardó 91 días en comparación con los 60 días establecidos en el artículo 156⁴³ de Ley 1448 de 2011.

Para el caso del **Resguardo Puerto Alegre la Divisa** de acuerdo con información suministrada por la Dirección de Registro y Gestión de Información, la comunidad la Loma Condoto no se encuentra incluida en el RUV, dado que la declaración no ha sido radicada ante la entidad.

En cuanto al caso del **Resguardo Tearate Biakirudé** (comunidad Villa Nueva), según información suministrada por la UARIV, la declaración fue radicada ante esta entidad el 6 de febrero de 2023 y posteriormente la comunidad Villa Nueva fue incluida en el RUV el 15 de junio; en ese sentido se identificó que el tiempo de la valoración duró 93 días en comparación con los 60 días que, como se indicó anteriormente se han establecido en el artículo 156 la Ley 1448 de 2011.

Por lo anterior se recomienda a la **UARIV** evaluar la posibilidad de destinar recursos específicos para la contratación de valoradores en la Dirección de Registro y Gestión de la Información que apoyen los casos de valoración e inclusión en el RUV de eventos masivos y de esta manera, poder dar alcance a lo reiterado por la Corte Constitucional en el Auto 811 del 2021 en materia de la flexibilización de los procesos y procedimientos para acceder al RUV.

Promoviendo soluciones duraderas

Dos personas de entidades locales públicas indicaron que en la vigencia del 2020 se dio inicio al fortalecimiento de la Guardia Indígena de algunas comunidades en los Resguardos de Alto Baudó; consideran que es una buena práctica, dado que se obtuvo un buen resultado en materia de seguridad. Esta iniciativa fue apoyada por ACNUR, Opción Legal, FUPAD y la Diócesis de Istmina-Tadó. Aducen que “se sienten un

⁴³ Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles

70% más seguros que cuando no tenían la Guardia Indígena”. A la fecha, la Guardia Indígena es reconocida en los territorios y durante la constitución de su reglamento, las comunidades fueron capacitadas y se les hizo entrega de dotación.

De la misma manera, los líderes, lideresas y docentes de los tres resguardos indígenas expresaron la necesidad que desde las entidades nacionales Unidad Nacional de Protección (UNP) y Ministerio del Interior, se adelanten acciones pertinentes para fortalecer constantemente y dotar la Guardia Indígena de las comunidades de los resguardos que aún no cuentan con los elementos necesarios para prevenir y proteger los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas.

Por lo anterior, se recomienda a la UNP, **Ministerio del Interior y entidades territoriales** implementar acciones de fortalecimiento a la Guardia Indígena, así como el fortalecimiento de los mecanismos de autoprotección de las comunidades indígenas por medio de la capacitación y dotación, que permitan ejercer de mejor manera la labor de protección y justicia desde la autonomía y gobierno propio.

Los líderes y lideresas de los tres resguardos también mencionaron la necesidad de construir infraestructura social comunitaria en las comunidades de los resguardos indígenas, para así poder contar con lugares seguros y de autoprotección cuando ocurren los hechos victimizantes, ellos lo proponen como una forma de contar con un espacio protector en el cual se puedan resguardar. De acuerdo con esto, se recomienda al **Ministerio del Interior, UARIV y UNP** en el marco de la prevención, coordinar y materializar oferta de infraestructura social comunitaria que fortalezca las capacidades de respuesta de las comunidades indígenas de los diferentes resguardos, frente a la ocurrencia del hecho victimizante de confinamiento.

Caso Arauca: Municipios Tame⁴⁴ y Puerto Rondón

Localización y caracterización demográfica

Arauca es un departamento ubicado al oriente de Colombia, situado en el extremo norte de la cuenca del Orinoco, en la frontera con Venezuela.

⁴⁴ Por la ubicación geográfica los habitantes de este municipio se encuentran en el límite entre los municipios de Tame y Arauquita, por esa razón en algunos sistemas de información algunas víctimas tienen el registro en Tame y otras en Arauquita.

Según estadísticas DANE para el 2020, su población es de 308.301, de los cuales un 93% no se reconoce en ningún grupo étnico, por su parte el 4,2% se auto reconoce como afrocolombianos y 2,8% como indígenas. Cerca del 35% de la población se asienta en zonas rurales.

En este departamento se analizaron dos casos: *i)* un caso que corresponde a la vereda de Lejanías que se encuentra ubicada en el municipio Tame y según la Red Nacional de Información (RNI) tiene 70.169 víctimas de la violencia. *ii)* El otro caso, en la vereda Normandía, ubicada en el municipio de Puerto Rondón y que registra 6.572 víctimas de la violencia según la RNI.

Descripción de contexto y hecho victimizante

A partir del 2018, la Defensoría del Pueblo viene generando de forma reiterada alertas tempranas, en las cuales han identificado el alto riesgo en el que se encuentra la población civil del departamento de Arauca, debido a la dinámica de escalonamiento progresivo del conflicto armado en el territorio.

En 2023, la Alerta Temprana No.011-23 compila y mantiene en vigencia anteriores pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo respecto de y precisa que todos los municipios del departamento de Arauca cuentan con alertas tempranas asociadas al conflicto armado. Así mismo, identificó en riesgo el total de las personas de la población civil que residen en las áreas urbanas y rurales de los municipios de Arauca, Saravena, Arauquita, Fortul y Tame, principalmente los niños, niñas y adolescentes, mujeres, jóvenes, estudiantes de instituciones educativas, líderes comunales, sociales, defensores de derechos humanos (y sus esquemas de protección), campesinos, comunidades afrocolombianas e integrantes de las comunidades indígenas de Pueblo Betoye y sus resguardos.

En relación con las localidades y comunidades involucradas en el desarrollo del presente informe, las veredas de Lejanías y Normandía han sido identificadas en alto riesgo. La Defensoría del Pueblo precisó igualmente que, durante el año 2022 se presentaron en esta región 352 homicidios, de los cuales se cuenta 12 líderes y lideresas sociales. Es de resaltar que las dos veredas mencionadas Lejanías (Tame) y Normandía (Puerto Rondón) sufrieron en el año 2022 el hecho victimizante de confinamiento.

Análisis y recomendaciones de la respuesta institucional en el marco de la Ley 1448 de 2011 y Autos de seguimiento.

Ruta de atención

En este apartado se presenta la respuesta institucional brindada a las comunidades de dos veredas ubicadas una en el municipio de Tame y la otra en el municipio de Puerto Rondón en el departamento de Arauca a través de líneas de tiempo, de acuerdo con la ruta de coordinación y atención para eventos masivos. Posteriormente, se presentan hallazgos y una serie de recomendaciones a lugar, que incorporan los aportes de los diferentes actores que hicieron parte de las entrevistas y los grupos focales desarrollados en estas veredas.

Corresponsabilidad

Se evidenció que la capacidad institucional a nivel departamental y municipal es limitada al momento de poder dar una respuesta contundente a la crisis que enfrenta el departamento de Arauca. Se debe trabajar en fortalecer la capacidad institucional del departamento y municipio para mejorar la eficacia y diligencia en la atención a las emergencias humanitarias, debido a los excesivos trámites y demoras para responder y desarrollar acciones concretas. Según el diálogo con los representantes de las entidades territoriales existen demoras en la formalización de los recursos, situación que afecta directamente a las víctimas en el momento de recibir la ayuda humanitaria. Esta coyuntura ha sido avisada por la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana No. 011 del 30 de marzo de 2023 que al respecto señaló:

En el Departamento de Arauca se han hecho grandes esfuerzos en la orientación, atención y estabilización de las víctimas del conflicto armado, sin embargo, el nivel de participación de las mismas es bajo (dificilmente se cuenta con recursos que financien los espacios como la mesa de víctimas, los planes de contingencia y la ayuda humanitaria de emergencia a la que generalmente le hacen una muy baja asignación en los municipios), por lo tanto, la incidencia y los impactos en la población víctima son precarios.

En el año 2021 se realizaron los registros y censos de víctimas, se tomaron mil declaraciones de personas afectadas por el conflicto, pero la respuesta de atención humanitaria no alcanzó a brindarse a esta población. El Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) es una instancia que aun cuando está funcionando, tiene una operatividad limitada y requiere fortalecimiento. Las entidades del nivel nacional tienen dificultades de acceso al territorio puesto que éste es controlado por actores armados. Los funcionarios de las instituciones sienten

temor, aunado a las limitaciones en recursos, las acciones que se realizan dependen en gran medida de la cooperación internacional.

Se resalta que en el municipio de Puerto Rondón la Personería Municipal es un aliado para la comunidad. Se ha generado confianza, debido a las acciones y acompañamiento que esta entidad viene adelantando. Asimismo, es importante señalar que esta comunidad posee un fuerte arraigo y no ha manifestado la intención de desplazarse, es decir, utilizan la resistencia como un mecanismo de protección comunitaria, a la vez que el proceso organizativo campesino genera solidaridad y liderazgo.

Por otra parte, se identificó que, en el municipio de Tame, vereda Lejanías existen limitaciones presupuestales que no permiten la implementación del plan de contingencia ni atender adecuadamente la emergencia de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

De conformidad con lo anterior, se recomienda a la **Gobernación de Arauca** que designe recursos suficientes para atender a las víctimas del departamento debido a que estos hechos son recurrentes y que de conformidad con lo inferido por la Defensoría del Pueblo en la alerta antes reseñada⁴⁵

Se infiere una alta probabilidad de continuidad en la ocurrencia sistemática de violaciones a los derechos fundamentales y de infracciones reiteradas al DIH para los habitantes de los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul y Tame en el departamento de Arauca.

Finalmente se evidencia que la presencia y atención de los actores humanitarios ha facilitado la atención de las emergencias humanitarias en este departamento, contribuyendo así a la atención de las víctimas. No obstante, es importante que se trabaje en que su actuar genere capacidad instalada en los municipios y departamentos que tienen presencia, en el entendido que sus acciones en el territorio no perdurarán en el tiempo debido a su misionalidad.

⁴⁵ Alerta Temprana No. 011 del 30 de marzo de 2023.

Línea de tiempo caso vereda Lejanías (Tame)



Gráfica 7. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de confinamiento en el municipio de Tame.

Toma de Declaración

En el caso de la vereda Lejanías, se identificó que aun cuando la declaración del hecho victimizante se realizó el 18 de enero de 2023, esto es, trece días hábiles después de ocurrido el confinamiento, la radicación en la UARIV se hizo efectivamente casi un mes después, al realizarse el 8 de febrero; esta situación incrementó el tiempo para que la UARIV iniciara el proceso de valoración para la inclusión en el RUV.

Se puede concluir que en este caso no se cumple con los términos establecidos en el artículo 2.2.2.3.5. del Decreto 1084 de 2015 que, en el numeral 4 señala que las declaraciones tomadas en físico deberán ser remitidas a la UARIV el siguiente día hábil a la toma de la declaración. Sin embargo, es importante tener presente la dinámica misma del hecho victimizante de confinamiento, el cual impide la movilidad tanto de la población como de las entidades y dificulta la toma de declaración.

Por lo anterior, se recomienda a la **UARIV y al Ministerio Público**, definir un mecanismo idóneo para la toma de declaración para este tipo de casos en los cuales el conflicto impide la libre concurrencia de los servidores públicos y la aplicación de los procedimientos de toma de declaración y entrega de las ayudas humanitarias.

Atención Inmediata

En el caso de la vereda Lejanías la atención humanitaria inmediata se entregó a los hogares el 13 de abril del 2023, es decir, tres meses y 25 días después de la declaración. De lo anterior se concluye que la atención no se brindó en los términos de oportunidad de la inmediatez

como lo estableció el artículo 63⁴⁶ de la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, se recomienda a la **UARIV** evaluar las limitaciones que no permiten brindar oportunamente la atención inmediata especialmente en aquellos territorios que han sido priorizados en el seguimiento de la Corte Constitucional, pues se trata de territorios con mayores afectaciones con ocasión del conflicto armado como el presente caso.

El diálogo con el enlace local de víctimas del municipio de Tame se concluyó que, si bien existe capacidad de respuesta inmediata y conocimiento técnico para la atención al hecho victimizante de confinamiento, no se cuenta con los recursos económicos suficientes para atender la emergencia, por esto, resulta pertinente la ayuda de la cooperación internacional, pues genera una acción complementaria.

La atención a víctimas en Arauca se encuentra activada y en funcionamiento por parte de la entidad territorial, lo anterior debido a la articulación existente entre la Personería del municipio de Tame, la UARIV y el enlace municipal de víctimas, quienes mantienen un diálogo permanente y efectivo, permitiendo el acompañamiento y atención a la comunidad cuando se han presentado los casos de emergencia humanitaria. Sin embargo, pese a que se reconoce su ayuda para la comunidad, es un alivio esporádico a la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran; el estado de aislamiento no les permite desarrollar su vida en términos de normalidad y como consecuencia, sufren restricciones para trabajar la tierra, abastecerse y continuar la escolaridad de los niños y niñas. Por ello, es necesario pensar en medidas de auto sostenimiento estables y duraderas, porque estas comunidades no cuentan con elementos necesarios para atender sus necesidades básicas; esta situación se pone de manifiesto, debido a que actualmente no se cuenta con la implementación de la ruta de atención integral al confinamiento, que incorpore dentro de sus principios el marco de soluciones duraderas propicio para este tipo de emergencias humanitarias.

El confinamiento según resolución de la UARIV (2016) se entiende

como una situación de vulneración a derechos fundamentales, en la que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia, derivada del control militar, económico, político,

⁴⁶ Ibidem.

*cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno*⁴⁷.

En este sentido, al ser un hecho victimizante diferente al desplazamiento forzado, se atiende de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021. De esta manera, para la atención del hecho victimizante de confinamiento sólo existen la ayuda inmediata a cargo de la entidad territorial y la ayuda humanitaria a cargo de la UARIV, no aplica a las etapas de atención humanitaria establecidas para el hecho de desplazamiento forzado.

Sin embargo, es importante reconocer que en dicho artículo se establece que la ayuda deberá guardar relación directa con el hecho victimizante y sobre todo para garantizar y socorrer las necesidades de las personas afectadas, pese a esto se considera que aun la ruta para la atención de este hecho victimizante debe fortalecerse con la finalidad de valorar de manera real, oportuna y eficiente los impactos que genera el confinamiento en los diferentes derechos de las víctimas, esto dependiente del tiempo que duró el confinamiento, la cantidad de personas afectadas, las necesidades que se generen antes, durante y después de la ocurrencia del hecho, esto como una oportunidad de fortalecer la atención de las diferentes entidades.

Por lo anterior, se sugiere que las entidades del **SNARIV** implementen acciones dirigidas a la prevención, garantías de seguridad, garantías de no repetición, la identificación de necesidades y caracterización del impacto del hecho victimizante, así como la implementación de soluciones efectivas y duraderas, que permitan no solo la atención inmediata, sino la garantía de derechos de las víctimas pertenecientes a las comunidades más afectadas por el hecho de confinamiento.

A pesar de los esfuerzos realizados por entidades como la Personería y la UARIV, se evidenció que aún existe posibilidades de mejorar la presencia institucional en el territorio, dado que persiste una ausencia de las entidades del SNARIV, de igual forma se identificó que estrategias móviles como las realizadas por el ICBF para brindar atención a las niñas, niños y adolescentes no se brindan en el municipio, pese a que se encuentra contemplado en el artículo 47⁴⁸ de la Ley 1448 de 2011. Tampoco se ha contado con presencia del Ministerio del Interior que, entre otras obligaciones, se encuentra a cargo de la política de

⁴⁷ Artículo primero, Resolución 00171 de 2016 UARIV

⁴⁸ "Artículo 47, parágrafo 1: Las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar subsidiariamente, deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma".

prevención y protección en el país, se hace necesario también fortalecer la oferta que brinda la secretaria de educación y de salud departamental y municipal.

Las comunidades pese a los múltiples enfrentamientos y alteraciones al derecho internacional humanitario no han tenido la intención de desplazarse de su territorio, esto puede obedecer al fuerte arraigo territorial. Por ello es necesario fortalecer las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición a cargo del Gobierno nacional.

Es importante mencionar que no existe en la actualidad el monitoreo y seguimiento de lo que ocurre después de la entrega de la ayuda, pues no se evidencian acciones por parte del Estado que robustezcan estos procesos de fortalecimiento territorial con las comunidades. Por lo anterior, se recomienda **articular la Agenda de Paz** con la que actualmente Colombia cuenta y que se adelanta a través de las entidades implementadoras de los acuerdos, que tienen como finalidad renovar el territorio que ha sido afectado en el marco del conflicto armado.

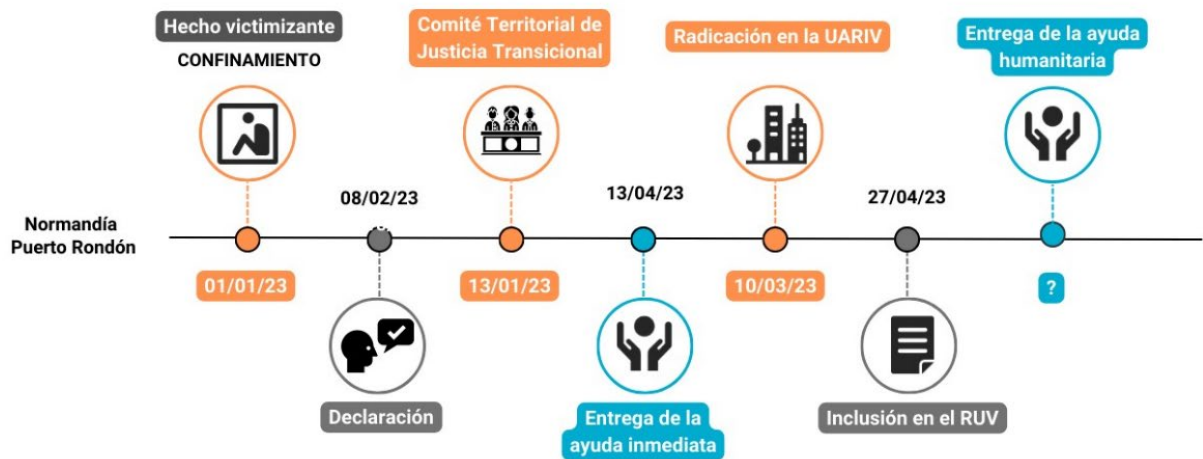
De igual forma, se reconoce la importancia de evaluar el impacto diferencial de este hecho victimizante en las comunidades, frente a la atención prestada por la UARIV, en el entendido que los impactos del confinamiento son diferentes a los de otros hechos victimizantes objeto de la ayuda humanitaria. Aunque se evidencia que la ayuda humanitaria llegó a las comunidades, la misma es insuficiente y sin enfoque diferencial, esto puede obedecer a las falencias al momento de la construcción de los censos de la población afectada, dado que las comunidades manifestaron falencias respecto a la cantidad de personas censadas y las que fueron realmente confinadas.

Registro Único de Víctimas

En el caso de la vereda Lejanías la declaración fue radicada ante la UARIV el 8 de febrero del 2023, y las comunidades fueron incluidas en el RUV el 15 de marzo del mismo año, es decir, el tiempo de la valoración tardó 25 días en comparación con los 60 días establecidos en el artículo 156⁴⁹ de Ley 1448 de 2011. La inclusión en el RUV fue oportuna y en los tiempos estipulados por la Ley 1448 de 2011.

⁴⁹ Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles

Línea de tiempo caso vereda Normandía (Puerto Rondón)



Gráfica 8. Línea de tiempo de la ruta de atención al hecho victimizante de confinamiento en el municipio de Puerto Rondón.

Toma de Declaración

En lo que concierne a la otra vereda Normandía, se logró identificar que, si bien el hecho victimizante ocurrió el 1 de enero de 2023, la declaración se surtió 17 días después, en tanto que la radicación se realizó el 10 de marzo de 2023, es decir, transcurrieron 52 días para que ingrese a la UARIV al proceso de valoración. Se puede concluir que en este caso no se cumple con los términos establecidos en el artículo 2.2.2.3.5. del Decreto 1084 de 2015, que, en el numeral 4 señala que las declaraciones tomadas en físico deberán ser remitidas a la UARIV el siguiente día hábil a la toma de la declaración.

Frente a este aspecto, se recomienda a la **UARIV** que se implemente una estrategia conjunta con el Ministerio Público para que las declaraciones se puedan remitir a la UARIV una vez sean tomadas, para la inclusión en el RUV en los tiempos establecidos, pues esto repercute para que el procedimiento se desarrolle de manera oportuna. De igual forma, valorar las rutas de acuerdo con la dinámica del hecho victimizante de confinamiento, debido a las restricciones de acceso al territorio que tienen las entidades del orden nacional, territorial o el Ministerio Público.

Atención Inmediata

En el caso de la vereda Normandía la atención humanitaria inmediata se entregó a los hogares el 13 de abril del 2023, es decir, dos meses y 5 días después de la declaración. De lo anterior se concluye que la atención no se brindó en los términos de oportunidad de la inmediatez

como lo estableció el artículo 63⁵⁰ de la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, se recomienda a la **UARIV** evaluar las limitaciones que no permiten brindar oportunamente la atención inmediata especialmente en aquellos territorios que han sido priorizados en el seguimiento de la Corte Constitucional, pues se trata de territorios con mayores afectaciones como el presente caso.

Frente a la ayuda humanitaria, para el caso analizado, se identificó que la misma fue entregada por las entidades responsables, sin embargo, se presentan retos en la oportunidad de las entregas, sobre todo por la limitada capacidad financiera del municipio. En este sentido es importante evaluar los recursos destinados por la entidad con alta probabilidad de hechos victimizantes masivos y fortalecer los mecanismos de corresponsabilidad y subsidiariedad.

Aunque se evidencia la atención de las entidades en este componente de asistencia humanitaria, las comunidades afirman que es de vital importancia implementar acciones que perduren en el tiempo y mejoren las soluciones a corto plazo (entrega de mercados), toda vez que la constante alteración del orden público por parte de los actores armados limita el desarrollo económico del territorio y limitan el acceso a fuentes de ingresos para suplir sus necesidades básicas.

Por lo anterior, se recomienda a la **UARIV** evaluar los mecanismos de ayuda humanitaria entregados en estos eventos con el fin de implementar acciones en la inmediatez que garanticen el goce efectivo de derechos pero que a su vez se conviertan en la posibilidad de generar capacidades en las comunidades que contrarrestan las necesidades que puedan producirse en nuevos hechos victimizantes.

Finalmente, se considera relevante la articulación de las diferentes entidades que conforman el **SNARIV** para que hagan presencia en este territorio, con la finalidad de generar oferta que facilite el fortalecimiento de las comunidades en los componentes económicos, sociales y organizativos, de esta manera se espera que la respuesta del Estado se active permanentemente y limite el accionar de los grupos al margen de la ley.

Por ello, se recomienda al **Gobierno Nacional**, que priorice los territorios en donde se vienen presentando confinamientos con el fin de generar una oferta específica y respuesta institucional acorde a la vulneración de derechos de este hecho victimizante y respondan así a las garantías de no repetición estipuladas en la normatividad vigente.

⁵⁰ Ibidem.

Registro Único de Víctimas

En el caso de la vereda Normandía la declaración fue radicada ante la UARIV el 10 de marzo del 2023, y las comunidades fueron incluidas en el RUV el 27 de abril del mismo año, es decir, el tiempo de la valoración tardó 34 días en comparación con los 60 días establecidos en el artículo 156⁵¹ de Ley 1448 de 2011. La inclusión en el RUV fue oportuna y en los tiempos estipulados por la Ley 1448 de 2011.

Promoviendo soluciones duraderas

Las víctimas de las dos veredas señalaron la imposibilidad que tienen los hombres de movilizarse por el territorio, debido al riesgo que significa para su vida e integridad personal por lo que son las mujeres quienes deben asumir el rol de salir a abastecerse y asumir las actividades cotidianas.

Por lo anterior, se recomienda a la **UNP, Ministerio del Interior y los nuevos mandatarios del departamento y municipios** fortalecer las medidas de prevención y protección específicamente en estos casos que requieren la activación de la ruta de protección individual.

Los líderes y lideresas de las dos veredas mencionaron la necesidad de fortalecer el acceso a la alimentación y sistemas productivos pues debido a las afectaciones producidas por el confinamiento no están en la capacidad de abastecerse. Por ello propusieron que se les brinden los medios necesarios (maquinaria y herramientas) para trabajar en la producción de caña.

Asimismo, manifestaron la necesidad del mejoramiento de la infraestructura vial, ya que el puente vehicular que comunica las dos veredas se encuentra en mal estado afectando la circulación de personas, alimentos, entrega de ayudas y actividades de sostenibilidad económica de las comunidades.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda a las entidades del **SNARIV** focalizar e implementar proyectos y programas que brinden medios de vida a las comunidades de las dos veredas.

A los nuevos **mandatarios del departamento y municipio**, mejorar la infraestructura vial de las veredas para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las veredas rurales.

⁵¹ Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles

Asimismo, se recomienda que, en las mesas de negociación, en el marco de la paz total se incluya con especificidad que los actores armados garanticen el respeto a la labor de las instituciones del Gobierno para brindar ayuda humanitaria. Esto con el fin de promover la acción del Gobierno en áreas de difícil acceso.

Bibliografía

Auto 373 de 2016. Pautas y criterios para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

Auto 266 de 2017. Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04.

Auto 331 de 2019. Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04.

Auto 811 de 2021. Evaluación de política pública de atención a víctimas de desplazamiento en el contexto de la pandemia COVID-19.

Auto 894 de 2022. Valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011. Décimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2021- 2022.

Decreto 1084 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.*

Decreto- Ley 4633 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas.

Decreto- Ley 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No.003- 21 del 29 enero de 2021.

Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 004- 22 del 17 de febrero de 2022.Documento de Advertencia por Proceso Electoral 2022.

Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 034- 22 del 26 de diciembre de 2022.

Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 011 del 30 de marzo de 2023.

Departamento Nacional de Estadística (DANE). Proyecciones de Población. Disponible en:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion#>

Ley 1448 de 2011 ([Ley de víctimas y restitución de tierras](#)). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Procuraduría General de la Nación. Directiva 022 de 2022.

Resolución 0097 del 25 enero de 2022. Por medio de la cual se establecen los criterios, mecanismos y requisitos en virtud de los cuales la Unidad para las Víctimas dará aplicación a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en materia de ayuda y atención humanitaria en inmediatez, atención de emergencias y crisis humanitarias y se deroga la Resolución 00021 de 2019.

Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional de Colombia.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Circular No. 016 de 2022. Lineamiento técnico para la atención de comunidades y/o grupos de personas víctimas de confinamiento.



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS