



Proteger a los colombianos más vulnerables en el camino hacia la “paz total”

Informe sobre América Latina N°98 | 24 de febrero de 2023

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
I. Introducción	1
II. El empujón hacia la “paz total”	3
III. Control de las comunidades	7
A. Comunidades vulnerables.....	7
B. Incentivos y violencia.....	9
C. La encrucijada de la “paz total”	11
IV. Reclutamiento de menores.....	12
A. ¿Por qué reclutar?.....	12
B. Cómo se produce el reclutamiento	14
C. El daño causado	16
V. Violencia y explotación sexual y de género	19
VI. Restricciones a la circulación	23
A. Métodos de confinamiento y control	23
B. Los efectos del confinamiento	25
VII. Las respuestas del Estado.....	27
A. La construcción de acuerdos humanitarios significativos	27
B. Alinear la estrategia de seguridad con la “paz total”	30
C. Cambiar los incentivos.....	31
D. Protección de la población civil	34
VIII. Conclusión	37
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	39
B. Acerca de International Crisis Group.....	40
C. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2020	41
D. Consejo directivo de Crisis Group.....	43

Conclusiones principales

¿Qué hay de nuevo? El gobierno del presidente Gustavo Petro se ha embarcado en una política de “paz total”, que busca reducir drásticamente la violencia letal. La administración afirma que, en primer lugar, trabajará para firmar acuerdos humanitarios con una serie de grupos armados y criminales, al tiempo que cambiará el enfoque de la estrategia militar hacia la protección de los civiles.

¿Por qué importa? En Colombia, los conflictos con grupos armados y criminales se han intensificado a medida que estas organizaciones incrementan su poder y sus ingresos ilícitos mediante el control de las poblaciones rurales que carecen de la protección del Estado. Los grupos podrían aprovechar la iniciativa de la “paz total” para fortalecer su control, a menos que el Estado tome medidas drásticas contra sus insidiosos métodos.

¿Qué se debe hacer? Además de trabajar para poner fin a la tortura, las desapariciones y la violencia contra civiles, Bogotá debe insistir en que los grupos armados cesen otras formas de coerción como el reclutamiento de menores, la violencia sexual y de género y las restricciones a la circulación. Los organismos estatales y las fuerzas armadas deben reforzar los mecanismos de protección de la población civil en las zonas rurales.

Resumen ejecutivo

Con el objetivo de superar décadas de derramamiento de sangre, el nuevo gobierno colombiano está trabajando hacia lo que denomina la “paz total”. Su campaña para poner fin a los conflictos que han asolado al país llega en un momento crítico, en el que los grupos armados insurgentes y criminales han provocado un aumento en los asesinatos y la intimidación en muchas zonas rurales. El presidente Gustavo Petro busca reducir la violencia letal a través del diálogo, a diferencia de su antecesor, Iván Duque, quien se basó en la fuerza militar para someter a los grupos armados. Además de buscar un cese al fuego, el gobierno de Petro afirma que su prioridad es forjar acuerdos humanitarios con estos grupos con miras a acabar con los asesinatos, la tortura y las desapariciones. Si bien es loable en muchos sentidos, este nuevo enfoque también es arriesgado; podría fortalecer a los grupos armados a menos que también aborde las formas de violencia que éstos utilizan para aprovecharse de las comunidades vulnerables, tales como el reclutamiento de menores, la violencia sexual y las restricciones a la circulación. Bogotá debe tratar de ampliar los acuerdos en este sentido, mientras se apoya en el monitoreo, la judicialización y, si es necesario, en las fuerzas armadas para garantizar el cumplimiento.

Elegido en 2022 con la ayuda de abrumadoras mayorías en muchas de las áreas más afectadas por el conflicto, Petro se ha propuesto frenar la violencia en todo el campo colombiano, especialmente en las zonas más remotas. Se calcula que siete millones de colombianos, cerca del 15 por ciento de la población, actualmente viven en zonas bajo el dominio de uno o más grupos armados. Aunque el acuerdo de 2016 entre el Estado y la mayor insurgencia de izquierda, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), inicialmente resultó en una reducción del conflicto, los combates se han recrudecido en los últimos años debido a la falta de implementación total del acuerdo, al tiempo que el número de grupos existentes ha ido creciendo y han surgido nuevas facciones. Los principales grupos que se disputan el control de las áreas rurales, incluidos el Ejército de Liberación Nacional (ELN), dos facciones rivales de las disidencias de las FARC, el Clan del Golfo y bandas ilícitas más pequeñas, son ahora el foco de los esfuerzos del gobierno para lograr acuerdos que pongan fin a las hostilidades.

El gobierno obtuvo autorización del Congreso para entablar conversaciones con grupos armados y criminales. Acordó un cese al fuego con uno de ellos, y retomó las negociaciones con el ELN. El objetivo inmediato de los funcionarios es reducir la incidencia de tres delitos violentos: asesinatos, torturas y desapariciones. Para motivar a los grupos a llegar a los acuerdos necesarios, el gobierno está planteando la posibilidad de acuerdos negociados, clemencia judicial, incentivos económicos y la reducción de operaciones militares. Sin embargo, existe el riesgo de que los grupos armados se aprovechen de los incentivos que se les ofrecen para entablar conversaciones con el fin de consolidar su poder. Si el Estado no toma medidas para reducir el control de los grupos armados sobre las comunidades rurales, los ceses al fuego y otras concesiones podrían terminar fortaleciendo su control, intensificando la violencia en las comunidades que albergan a los ciudadanos más vulnerables de Colombia.

Lo que está en juego en términos humanitarios y de seguridad difícilmente podrían ser más importante. Décadas de ofensivas estatales y militares han desplazado el frente

del conflicto colombiano a las zonas más periféricas del país, habitadas por algunas de las poblaciones más desprotegidas, como lo son las comunidades afrocolombianas e indígenas, particularmente a lo largo de la costa del Pacífico y en zonas fronterizas. Al mismo tiempo, la desarticulación de grandes grupos armados y criminales ha dado lugar a una multitud de operaciones locales que luchan por el control de negocios ilícitos y rutas de tráfico. A diferencia de las antiguas FARC o los cárteles del narcotráfico del siglo pasado, estos grupos por regla general no pueden ni les interesa enfrentarse a las fuerzas del Estado en combate. En cambio, se han vuelto expertos en someter a las comunidades a través de una mezcla sofisticada de incentivos, dádivas, amenazas y castigos.

Los ciudadanos más aislados y desprotegidos de Colombia, incluidas las mujeres y los niños de las zonas rurales, se encuentran entre las principales víctimas. El reclutamiento de menores por parte de los grupos armados, junto con la explotación sexual y la violencia de género, se han convertido en formas de coerción características de estos grupos. También lo son las draconianas restricciones a la circulación, que incluyen confinamientos forzados. Los afrocolombianos, que representan entre el 10 y el 20 por ciento de la población, pero el 53 por ciento de todos los desplazados por la violencia en 2022, se ven especialmente afectados. Los indígenas, que constituyen poco menos del 5 por ciento de la población del país, representan más de la mitad de los ciudadanos que permanecen confinados en sus casas o vecindarios.

En los primeros meses de la política de “paz total” se ha observado una desaceleración de las hostilidades en las que participan estos grupos y una caída en los homicidios perpetrados por ellos en algunas regiones. Sin embargo, pobladores de las zonas rurales señalan que otros tipos de violencia se han vuelto más frecuentes. Esta situación podría empeorar. Algunos grupos pueden carecer de incentivos para entablar conversaciones de buena fe. Incluso aquellos que lleguen a acuerdos pueden tener la intención de aprovechar el cese al fuego para expandir su influencia. Para evitar este resultado el Estado debe dejar muy claro que estas formas de violencia son inaceptables. Un lugar para recalcarlo es en los acuerdos a los que llegue. El gobierno debe seguir insistiendo en que los grupos armados pongan fin a la violencia letal, las desapariciones y la tortura como parte de los acuerdos humanitarios que está intentando diseñar. Pero también debe exigir el fin de otras formas de violencia coercitiva al concluir estos acuerdos. Disposiciones para detener el reclutamiento de menores, las restricciones a la circulación y la violencia sexual deben ser parte de todos los pactos que el Estado alcance con los grupos armados.

Al mismo tiempo, las autoridades deben hacer un esfuerzo por alinear la estrategia de seguridad con el proceso de diálogo y aclarar a los militares cuál debería ser su papel. Las fuerzas armadas deben continuar alejándose de las operaciones ofensivas para centrarse en la protección de los civiles, cortando gradualmente los vínculos entre los actores armados y las comunidades vulnerables a las que someten. El Ministerio de Defensa debe considerar cómo van a manejar a los grupos que se niegan a suscribir los acuerdos humanitarios deseados o los incumplan. Algún tipo de combinación de presión policial y (especialmente cuando haya una violación grave de un acuerdo) y acción militar será necesaria, y se deben dar instrucciones claras al respecto. Además, el Estado colombiano debe seguir adelante con la implementación del acuerdo de paz de 2016, sobre todo con sus compromisos en materia de desarrollo rural y sustitución de

coca. Con asistencia técnica y financiera extranjera, los organismos estatales civiles también deben redoblar sus esfuerzos para combatir el reclutamiento y reducir la violencia sexual en áreas rurales remotas.

Las conversaciones con los grupos violentos de Colombia son el mejor punto de partida para poner fin a los conflictos del país. Pero hasta que las personas que tienen menos poder no tengan un alivio del asfixiante control de los grupos armados, la paz del país estará lejos de ser total.

Bogotá/Bruselas/Washington, 24 de febrero de 2023

Proteger a los colombianos más vulnerables en el camino hacia la “paz total”

I. Introducción

El presidente Gustavo Petro ha dado un giro radical en la forma en que Colombia maneja sus conflictos armados. Desde su toma de posesión en agosto, Petro ha prometido forjar la “paz total” con todos los grupos armados y criminales. Aunque el objetivo final de poner fin a décadas de combate con y entre los grupos sorprende por su ambición, los objetivos y métodos iniciales del gobierno pretenden ser pragmáticos. En la práctica, la “paz total” significa entablar un diálogo con los grupos ilegales para “salvaguardar vidas”, mientras se renueva la estrategia de seguridad del país para priorizar la protección de los civiles¹. Si bien la meta a largo plazo es desarmar o dismantelar estos grupos, el objetivo inmediato es reducir el daño causado por ellos, concretamente en forma de homicidios, desapariciones forzadas y tortura². La administración de Petro ha dejado claro, en un reconocimiento profundamente realista del control coercitivo de estos grupos sobre gran parte de las zonas rurales de Colombia, que su principal pretensión es que dejen de matar³.

Tras realizar una serie de acercamientos con los grupos armados, el 31 de diciembre de 2022 el gobierno anunció un cese al fuego de seis meses con seis organizaciones como medida para allanar el camino a las conversaciones. Todos estos ceses, salvo uno, ahora se encuentran suspendidos debido a desafíos legales o políticos⁴. Pero el gobierno parece decidido a encontrar una manera para que su estrategia funcione, incluso a través de buscar una nueva ley que establezca condiciones judiciales favorables para los delincuentes desmovilizados⁵.

¹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, octubre de 2022.

² Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario de la administración Petro, Bogotá, octubre de 2022; funcionario de la administración Petro, Bogotá, febrero de 2023. Petro ha sugerido más recientemente que el ejército y el sistema judicial deben continuar combatiendo a los grupos que participan en actividades ilícitas. “Petro sobre cese: ‘Grupo que esté ‘traqueteando’, grupo que será perseguido’”, *El Tiempo*, 8 de febrero de 2023.

³ “Danilo Rueda, comisionado de Paz: ‘Estamos en una etapa de acercamientos, todavía no hay una mesa de conversación’”, *Cambio*, 16 de enero de 2023.

⁴ El 13 de enero, el fiscal general cuestionó la legalidad de las negociaciones, y por tanto la del cese al fuego con los grupos criminales. Como resultado, a mediados de febrero solo se había establecido un cese al fuego con una facción conocida como las FARC-EP. “El fiscal general se mantiene firme: ‘No pasará a la historia como quien quitó las órdenes de captura a criminales’”, *Semana*, 18 de enero de 2023.

⁵ El 15 de febrero el gobierno presentó un proyecto de ley destinado a desmovilizar a los miembros de los grupos delictivos, que prevé una combinación de penas de cárcel y justicia restaurativa para quienes cumplan condiciones como entregar información a las autoridades sobre las organizaciones a las que pertenecen. Quien identifique activos de un grupo, ya sea efectivo, propiedades u otros artículos, podría quedarse con hasta el 6 por ciento del valor de estas ganancias ilícitas (que serían legalizadas). “Proyecto de Ley No ‘Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones’”, 15 de febrero de 2023.

La política de “paz total” parte de la premisa de que amplias zonas del país, donde vive casi el 15 por ciento de la población, no están efectivamente administradas por el Estado, sino que subsisten bajo el dominio de grupos armados y criminales⁶. Estos grupos ejercen control no solo territorial sino también social y económico sobre los pobladores, estableciendo reglas, impartiendo cierta forma de justicia y proporcionando medios de subsistencia. Según funcionarios del gobierno, para frenar los altos índices de violencia de los últimos años será necesario negociar con las partes que ejercen este dominio de facto⁷. Aunque a los críticos les molesta la idea de que el gobierno pueda resultar pactando con grupos violentos, funcionarios y activistas locales insisten en que la política es simplemente una respuesta sensata al equilibrio de poder de muchas zonas rurales. En palabras de un funcionario del departamento del Chocó, en el Pacífico, “los grupos hacen cosas que ningún Estado ha logrado nunca, como cobrar impuestos e imponer justicia”⁸.

Sin embargo, existe el riesgo de que los civiles en ciertos lugares terminen siendo aún más vulnerables a ciertas formas de violencia de lo que son actualmente. Si bien una reducción en los asesinatos, las desapariciones y la tortura es bienvenida, si el gobierno se centra en estos delitos excluyendo otras formas de violencia más insidiosas, como el reclutamiento de menores, la violencia sexual y de género y el confinamiento forzoso, puede propiciar que los grupos armados intensifiquen sus actividades depredadoras. El peligro es mayor para las personas con menor acceso a los servicios y la protección del Estado, incluidas las comunidades étnicas rurales; las mujeres y los niños están especialmente expuestos.

En este contexto, este informe examina tanto la agenda de la “paz total” como las formas en que podría, a menos que se consideren nuevos elementos, permitir que los grupos armados y criminales amplíen su dominio en ciertas partes de Colombia. Explora los mecanismos empleados por estos grupos para ejercer control sobre las comunidades, centrándose en particular en las tres categorías de violencia identificadas anteriormente (reclutamiento de menores, violencia sexual y de género y confinamiento forzado). También ofrece recomendaciones sobre cómo el gobierno podría mitigar el riesgo de que aumente la depredación como consecuencia de la implementación de nuevas políticas. El informe se basa en investigaciones de campo en Arauca, norte del Cauca, sur de Córdoba, Nariño, Soacha, Cartagena y Bogotá, así como en un extenso trabajo previo sobre inseguridad rural. Crisis Group realizó más de 90 entrevistas, entre ellas a víctimas, jóvenes, mujeres, líderes comunitarios, militares y funcionarios gubernamentales, personal de organizaciones humanitarias y diplomáticos entre septiembre de 2022 y febrero de 2023.

⁶ Estimado de una organización humanitaria interna compartido con Crisis Group, julio de 2022.

⁷ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la administración Petro, Bogotá, octubre de 2022.

⁸ Entrevistas de Crisis Group, Quibdó, enero de 2022.

II. El empujón hacia la “paz total”

La necesidad de abordar la grave crisis humanitaria y la persistente violencia del país fue un tema recurrente de la campaña electoral de Petro de 2022. Petro recaló las fallas de la política de seguridad del gobierno conservador saliente del presidente Iván Duque, que, según dijo, se basó en el uso excesivo y contraproducente de la fuerza militar. En contraste, Petro se comprometió a buscar un “pacto por la vida”, refiriéndose a la necesidad de abordar las necesidades económicas rurales básicas, compensar el prolongado abandono del campo por parte del Estado y reanudar las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la última guerrilla izquierdista del país⁹. El apoyo a Petro, así como la participación electoral, alcanzaron sus niveles más altos en las zonas de conflicto¹⁰.

Para los defensores de la nueva política del gobierno, bautizada “paz total” poco después de la victoria en las urnas de Petro, la principal vía para avanzar es tener conversaciones con todos los grupos violentos de importancia que causan daño en Colombia. Como evidencia, los funcionarios de la administración de Petro señalan al acuerdo de paz de 2016 con el mayor grupo guerrillero del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Tras el acuerdo, varios grupos ilegales se enfrentaron por el control de los territorios que las FARC dejaron libres. El equipo de Petro afirma que la historia demuestra que no es posible poner fin a un conflicto en el que compiten diversos grupos armados ilegales desmovilizando solo a uno de ellos. Dado que la mayor parte de los combates actuales se producen entre grupos que se disputan los recursos y el territorio (y no entre grupos específicos y el Estado), los funcionarios afirman que sacar a un grupo del campo de batalla puede tener el efecto indeseado de fortalecer a los otros¹¹. Sostienen que los grupos son reacios a hacer acuerdos individuales con el Estado por temor a cederle territorio a un rival. Por lo tanto, la administración de Petro insiste en que es crucial llegar a un acuerdo con todos los grupos significativos en el campo de batalla (que pueden llegar a ser varias docenas) para que la paz se consolide.

En consonancia con este énfasis en la inclusión, en las primeras semanas y meses después de que Petro asumiera el cargo en agosto de 2022, la administración extendió una invitación abierta al diálogo a todas las organizaciones armadas y criminales. Al menos 22 grupos expresaron su interés¹². Petro también planteó la idea de un cese al fuego multilateral que suspendiera todos los enfrentamientos y, de hecho, congelara las líneas del frente de conflicto con el fin de convocar conversaciones por separado con cada grupo¹³. La oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia, la agencia

⁹ Ver tweet de Gustavo Petro, @petrogustavo, presidente de Colombia, 6:31am 7 de mayo de 2022.

¹⁰ Javier Duque, “¿Por qué ganó Petro?”, *Razón Pública*, 19 de junio de 2022.

¹¹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la administración, Bogotá, septiembre de 2022.

¹² “22 Grupos armados buscan sumarse a la paz total”, *Indepaz*, 16 de septiembre de 2022. “Segunda Marquetalia’ de Iván Márquez desescalaría acciones para iniciar diálogos”, *El Colombiano*, 13 de diciembre de 2022. Declaraciones de Alfonso Prada, rueda de prensa, Ministerio del Interior, 4 de enero de 2023.

¹³ “Petro plantea cese al fuego multilateral con grupos armados”, *Associated Press*, 22 de septiembre de 2022.

gubernamental responsable de acercarse a estos grupos logró varios éxitos tempranos al convencer a las organizaciones criminales de reducir los homicidios, especialmente en la ciudad portuaria de Buenaventura, en el Pacífico, que hasta entonces había sufrido una de las tasas de homicidio más altas de Colombia¹⁴.

Mientras planteaba un amplio cese al fuego, la administración de Petro solicitó autorización legislativa para mantener conversaciones con los grupos armados. El 3 de noviembre, el Congreso de Colombia aprobó una ley que establece los parámetros para dichas conversaciones¹⁵. Según la ley, el gobierno únicamente puede entablar negociaciones con grupos que usan la violencia para lograr sus demandas políticas; en la práctica, esta disposición significa que el gobierno está facultado para llegar a acuerdos con el ELN y con una sola facción disidente de las FARC autodenominada FARC-EP, que sigue en armas porque sus dirigentes nunca firmaron el acuerdo de 2016.

Por otro lado, para los grupos designados por la ley como estructuras criminales de alto impacto, el gobierno sólo puede utilizar conversaciones que busquen su desmovilización y su sometimiento voluntario al sistema judicial, aunque los detalles en este sentido aún no son definitivos¹⁶. Esta designación aplica para el Clan del Golfo, la red de narcotráfico más importante de Colombia, y para las disidencias de las FARC conocidas como la Segunda Marquetalia, cuyos líderes, incluido Iván Márquez, el ex-jefe negociador del acuerdo de 2016, suscribieron el acuerdo y luego abandonaron el proceso de paz¹⁷.

Decidido a poner en marcha rápidamente sus planes de diálogo, el gobierno reanudó las negociaciones formales con el ELN en Caracas el 21 de noviembre¹⁸. Ahora se

¹⁴ “Toda Colombia con Buenaventura: potencia de la vida en Paz Total”, comunicado de prensa, Presidencia de Colombia, 3 de diciembre de 2022. El gobierno también ofreció mediar entre grupos rivales que se enfrentan por el control en áreas particulares. Elizabeth Dickinson, “Arauca: la guerra y la paz total”, *Razón Pública*, 20 de noviembre de 2022.

¹⁵ Ley 2272 de 2022, promulgada por el presidente Petro el 4 de noviembre de 2022.

¹⁶ El Consejo de Seguridad Nacional es responsable de la clasificación de los grupos armados en Colombia desde 2016. “Directiva Permanente No. 15 de 22 de abril 2016”, Ministerio de Defensa Nacional. Para crear condiciones de justicia preferenciales o diferenciadas para estos grupos, el gobierno debe tramitar una nueva ley ante el Congreso, cuyo proyecto presentó el 15 de febrero. De acuerdo con los procedimientos legales vigentes, los miembros de grupos armados pueden desmovilizarse de manera individual y recibir penas más leves a cambio de proporcionar información de inteligencia y de otro tipo sobre su antiguo grupo. Sin embargo, no existe un sistema preferencial para todo un grupo criminal que desee dejar las armas.

¹⁷ Esta distinción es una característica de larga data del conflicto colombiano, codificada en una serie de leyes y decisiones de la Corte Constitucional. Las amnistías y negociaciones son una opción para los grupos que han llevado a cabo delitos políticos, cometidos con el objetivo de lograr un cambio político, pero no para delitos comunes que se cometen con fines de lucro u otros motivos. Por lo tanto, el narcotráfico sólo puede recibir un tratamiento judicial especial cuando se realiza íntegramente para apoyar la rebelión y no para beneficio personal. Ver por ejemplo “El narcotráfico como delito político: ¿desatino o condición para el posconflicto?”, *Razón Pública*, 25 de septiembre de 2017; y “Narcotráfico y delito político”, *Dejusticia*, 12 de diciembre de 2014.

¹⁸ Elizabeth Dickinson, La última guerrilla de Colombia da el primer paso hacia la “paz total”, *comentario de Crisis Group*, 23 de noviembre de 2022.

está celebrando una segunda ronda en México¹⁹. Ambas partes trabajan a partir de una agenda acordada en 2016, durante la última ronda de negociaciones²⁰.

Los funcionarios también han sostenido reuniones exploratorias con varios otros grupos²¹. Aunque ha estado operando con recursos y personal limitados, el gobierno afirma estar en contacto con las FARC-EP, la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (otra organización considerada criminal), así como con delincuentes de las principales ciudades como Medellín, Buenaventura, Barranquilla y Quibdó, entre otras. Aunque el ejército estima que hay aproximadamente 18 000 combatientes que actúan como miembros de grupos armados y criminales, también reconoce que, de acuerdo con la cantidad de grupos que expresaron interés en la agenda de la “paz total”, el total real puede llegar a unos 36 000²².

Los primeros informes de las reuniones con varios grupos apuntan a una serie de demandas²³. Los miembros de las FARC-EP han sugerido, por ejemplo, que quisieran desempeñar un papel en la protección de los parques nacionales donde mantienen bases. Es probable que los grupos criminales aspiren a recibir indulgencia de los tribunales y concesiones económicas, tal vez en la línea del proyecto de ley del gobierno, que plantea una pena máxima de cárcel de ocho años y la posibilidad de conservar un porcentaje de las ganancias ilícitas de los grupos²⁴. Es posible que pretendan conservar cierto control de las minas que ahora operan ilegalmente o parte de sus participaciones en los negocios de aceite de palma y ganado. Algunas personas cercanas a las conversaciones dicen que a la Segunda Marquetalia se le podría ofrecer la posibilidad de reincorporarse al acuerdo con las FARC de 2016.

Las complicaciones políticas, legales y de otro tipo inherentes a mantener conversaciones con grupos armados y criminales ya han frustrado algunas de las ambiciones del gobierno. Por ejemplo, el 31 de diciembre, Petro anunció un cese al fuego destinado a crear un ambiente adecuado para el diálogo con el ELN, las FARC-EP, el Clan del Golfo, la Segunda Marquetalia y las Autodefensas Conquistadores de Sierra Nevada²⁵. Pero tres días después, el ELN negó haber acordado un cese al fuego bilateral y

¹⁹ “El Gobierno de Colombia y el ELN llegan a México con la urgencia de concretar el alto al fuego que persigue Petro”, *El País*, 13 de febrero de 2023.

²⁰ “Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional”, marzo de 2016. Estos elementos incluyen la participación comunitaria, reforma democrática y económica, transformación rural, atención a las víctimas y el fin del conflicto.

²¹ Entrevistas de Crisis Group, personas con conocimiento de las reuniones, septiembre y diciembre de 2022; enero de 2023.

²² Entrevista de Crisis Group, alto oficial militar, Bogotá, enero de 2023.

²³ Entrevistas de Crisis Group, personas con conocimiento de las reuniones, septiembre y diciembre de 2022 y enero de 2023.

²⁴ “Proyecto de Ley No ‘Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones’”, op. cit. Para más información sobre este proyecto de ley, ver nota de pie de página 5.

²⁵ Decretos 2656, 2657, 2658, 2659 y 2660 de 2022, Ministerio de Defensa de Colombia, 31 de diciembre de 2022.

dijo que el anuncio del gobierno había generado una “crisis” en las negociaciones²⁶. Al momento de la publicación de este informe solo se había firmado un protocolo de cese al fuego, en el que participaban las FARC-EP.

Desde entonces han surgido otros obstáculos. A principios de enero de 2023, el gobierno expidió decretos autorizando cada cese al fuego y prometió levantar las órdenes de captura y garantizar la seguridad de los miembros de grupos armados y criminales que participaran en el diálogo y el monitoreo del cese al fuego. Sin embargo, el 13 de enero, la Fiscalía General se negó a levantar las órdenes de captura contra miembros de grupos criminales, lo que frenó los planes para llegar a acuerdos con estas organizaciones²⁷. Esta desavenencia interna (que el proyecto de ley sobre desmovilización de grupos criminales antes mencionado busca abordar en parte) presagia un dilema que se cierne sobre el gobierno en su intento por llegar a entendimientos con los grupos criminales. Aunque altos funcionarios del gobierno afirman estar dispuestos a debatir cuestiones socioeconómicas con estos grupos, el fiscal general o los tribunales pueden interpretar la ley para imponer condiciones más restrictivas a las conversaciones.

Esta disputa institucional ha aumentado la urgencia del gobierno por aprobar el mencionado proyecto de ley que le permitiría flexibilizar los procesos judiciales y ofrecer más incentivos para que los grupos criminales y sus miembros depongan las armas, sujeto a salvaguardas destinadas a asegurar que su desmovilización de hecho se produzca de buena fe²⁸. Hasta que eso suceda, el fiscal general ha manifestado que la única discusión posible con los delinquentes es sobre cómo pueden ser llevados ante la justicia a través de los tribunales ordinarios²⁹.

²⁶ “El decreto presidencial sobre cese bilateral es una propuesta para ser examinada”, Comunicado, Comando Central del ELN, 3 de enero de 2023.

²⁷ “Oficio No. DVG-2000-13/01/2023”, carta de Martha Janeth Mancera a Danilo Rueda Rodríguez, Fiscalía General de la Nación, 13 de enero de 2023. A mediados de enero, el ejército solo estaba observando un cese al fuego con las FARC-EP. La Fiscalía General en Colombia es independiente del gobierno electo y forma parte de las instituciones de control y supervisión judicial que también incluyen a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General y la Contraloría General.

²⁸ “La ley está prácticamente terminada: ¿cuándo radican el proyecto de sometimiento?”, *Caracol Radio*, 12 de febrero de 2023.

²⁹ “Petro y Barbosa: los resultados del encuentro entre el presidente y el fiscal”, *El Espectador*, 30 de enero de 2023.

III. Control de las comunidades

A. Comunidades vulnerables

El gobierno de Petro intenta entablar un diálogo con los grupos armados y criminales en un momento en que estas organizaciones ya no ven al Estado como su principal adversario en la lucha por el control territorial, sino que su supervivencia y crecimiento depende de la coerción que ejerzan sobre las poblaciones locales. Aunque las operaciones militares contra estos grupos han tenido cierto efecto, por ejemplo, en la incautación de cargamentos ilícitos y la captura de ciertos líderes, los grupos armados y criminales por lo general han podido establecer su autoridad sin atacar directamente al Estado. En cambio, se han centrado en luchar contra bandas rivales y subyugar a las comunidades para tener una base de operaciones segura³⁰. Comprender estas dinámicas será fundamental para que el gobierno de Petro pueda restablecer la paz y proteger a los civiles.

El deterioro de las condiciones humanitarias en las zonas rurales de Colombia en los años transcurridos desde el acuerdo de paz de 2016, particularmente después del inicio de la pandemia de COVID-19, es la mayor evidencia del control depredador que los grupos armados ejercen cada vez más sobre las comunidades. Desde que el Estado firmó el acuerdo con la guerrilla de las FARC, diversos grupos armados y criminales, incluidas las disidencias de las FARC, el ELN y bandas criminales, son responsables del recrudecimiento de los abusos contra la población civil³¹. El desplazamiento forzado ha aumentado de poco más de 10 000 casos al año a más de 85 000 en 2022, mientras que los asesinatos de líderes sociales también han alcanzado máximos históricos³².

La mayor parte de esta violencia se presenta en medio de enfrentamientos entre grupos rivales. En Nariño, en 2021 se desató una feroz lucha entre facciones rivales de disidencias de las FARC, lo que convirtió a este departamento del sur del país en el epicentro del desplazamiento forzado ese año³³. “Las confrontaciones que están teniendo lugar son entre estructuras”, explicó un alto oficial militar. “Nosotros no tenemos combates con ellos”³⁴. Los líderes sociales son particularmente vulnerables durante estos enfrentamientos. Como figuras prominentes en sus comunidades, pue-

³⁰ Estas tendencias parecen haberse intensificado en el primer trimestre de la presidencia de Petro, que registró un aumento del 79 por ciento en los combates entre grupos armados en comparación con 2021. Estos mismos grupos redujeron sus acciones militares contra el Estado. “Petro y la estrategia de paz y seguridad: efectos y alertas”, Fundación Ideas para la Paz, noviembre de 2022.

³¹ Ver, por ejemplo, informe de Crisis Group sobre América Latina N°95, *Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia*, 27 de septiembre de 2022; y N°63, *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, 19 de octubre de 2017; y comentario de Crisis Group, “Enfrentar a la nueva generación en armas en Colombia”, 27 de enero de 2022.

³² “Entre enero y noviembre fueron asesinados 199 líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos”, comunicado de prensa, Defensoría del Pueblo, 7 de diciembre de 2022.

³³ “2021, el año con mayor número de víctimas de desplazamiento en 5 años”, CODHES, 21 de diciembre de 2021.

³⁴ Entrevista de Crisis Group, enero de 2023.

den ser señalados por grupos que buscan establecer o demostrar su autoridad o silenciar a sus potenciales críticos³⁵.

Esta violencia afecta desproporcionadamente a quienes tienen menos acceso a garantías legales y empleo formal, en gran parte debido a la exclusión política, legados históricos de racismo y la distancia geográfica con los núcleos de población³⁶. A partir de finales del siglo XIX, la colonización agraria desplazó a muchas poblaciones minoritarias a los lugares más remotos del territorio colombiano. Décadas más tarde, el ejército y la policía hicieron retroceder a los grupos armados desde el montañoso centro económico del país hacia su extensa periferia más pobre³⁷. Estos cambios ayudan a explicar por qué las poblaciones afrocolombianas e indígenas, las mujeres y los niños se han convertido en los principales objetivos de la coerción de los grupos armados. Como le manifestó la vicepresidenta Francia Márquez al Consejo de Seguridad de la ONU en enero, “estas poblaciones habitan especialmente en territorios históricamente excluidos”, y sufrieron de manera desproporcionada durante el conflicto armado³⁸. La necesidad económica también ha hecho que estas comunidades sean especialmente vulnerables a adoptar los medios de vida ilícitos que ofrecen los grupos armados de Colombia.

Las comunidades étnicas también han sido blanco de grupos armados por ser las propietarias, de manera colectiva, de cerca de un tercio del territorio colombiano, incluidas zonas ricas en minerales y con abundantes rutas de transporte fluvial³⁹. En repetidas ocasiones, los grupos armados han intentado controlar estas comunidades para acceder a minas, tierras fértiles de cultivo, sifones de gasolina y corredores de tráfico. Según una exfuncionaria colombiana, “lo mismo que enriquece a estas comunidades de alguna manera es lo que las condena a ser blanco de la violencia en el conflicto”⁴⁰.

Adicionalmente, los mecanismos constitucionales destinados a proteger la cultura y la autonomía de las comunidades étnicas también las convierten en objetivos de infiltración e intimidación por parte de los grupos armados. Las comunidades étnicas

³⁵ “Why are rights activists targeted in Colombia?”, *Latin American Advisor*, 6 de febrero de 2023.

³⁶ Las poblaciones indígenas y afrocolombianas de la costa Pacífica se cuentan entre los ejemplos más destacados de pueblos afectados por el conflicto y tradicionalmente excluidos de la prestación de servicios estatales. Informe de Crisis Group sobre América Latina N°76, *Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia*, 8 de agosto de 2019. Para obtener más información sobre las características que hacen más vulnerables a las poblaciones en los conflictos, ver M. Marin-Ferrer, K. Poljanšek, y L. Vernaccini, “Index for Risk Management – INFORM: Concept and Methodology”, Comisión Europea, Centro Común de Investigación, 2017, p. 34; y Maha Ahmed y Franziska Gassmann, “Defining Vulnerability in Post-Conflict Environments”, Maastricht Graduate School of Governance, 29 de septiembre de 2009.

³⁷ Ver, por ejemplo, Darío Fajardo Montaña, “Fronteras, Colonizaciones, y Construcción Social del Espacio”, en *Frontera y poblamiento: estudios de historia y antropología de Colombia y Ecuador* (Lima, 1996).

³⁸ “Francia Márquez: los temas de los que habló la vicepresidenta ante la ONU”, *El Espectador*, 11 de enero de 2023.

³⁹ Palabras de Armando Wouriyu Valbuena, Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, 11 de enero de 2023.

⁴⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, exfuncionario colombiano, enero de 2023.

tienen derecho a controlar su territorio, así como a impartir justicia, educación y seguridad⁴¹. La erradicación de plantas de coca también está prohibida en territorios étnicos sin el consentimiento de la comunidad, mientras que el ejército debe coordinar con las autoridades tradicionales para llevar a cabo operaciones de seguridad. Los grupos armados han aprovechado estas protecciones para plantar coca y buscar refugio⁴².

Como resultado, las poblaciones afrocolombianas e indígenas soportan constantemente la peor parte de los enfrentamientos actuales entre grupos armados. En 2021 representaron el 57 por ciento y el 27 por ciento, respectivamente, de las víctimas de la violencia de combates entre grupos ilegales a nivel nacional⁴³. Mientras tanto, los afrocolombianos, que representan entre el 10 y el 20 por ciento de la población, constituyeron el 53 por ciento de todas las víctimas de desplazamiento forzado en 2022⁴⁴. Con poco menos del 5 por ciento de la población, las comunidades indígenas representan más de la mitad de las personas que viven en confinamiento forzado⁴⁵.

B. *Incentivos y violencia*

Si bien desde la segunda mitad del siglo XX los grupos armados han intentado conseguir la obediencia de las comunidades locales a través de la fuerza y la intimidación, quienes viven en las zonas controladas por los grupos armados se encuentran ahora a merced de un equilibrio de seducción y violencia en constante cambio y cada vez más sofisticado⁴⁶. El ELN, los frentes disidentes de las FARC y el Clan del Golfo ofrecen “servicios” como la administración de justicia y prevención del delito; la mayoría ofrece salarios a quienes se unen a sus filas y oportunidades económicas a quienes se encuentran a lo largo de sus cadenas de suministro para el narcotráfico. Al mismo

⁴¹ “Sentencia T-236/17”, Corte Constitucional de Colombia, 2017.

⁴² La manifestación más clara de este patrón se da en Nariño, donde la erradicación está prohibida en todo el departamento debido a una sentencia judicial de 2021 que protege a las comunidades étnicas. Desde entonces, la cantidad de coca cultivada en territorios étnicos se ha duplicado. “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021”, Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC), octubre de 2022, p.51. En 2021, aproximadamente un tercio de toda la coca cultivada en Colombia se encontraba en territorios indígenas o afrocolombianos, donde la erradicación no está permitida sin el consentimiento de la comunidad, “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021”, op. cit., p. 17.

⁴³ “Colombia Monitor Humanitario”, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), 8 de diciembre de 2022.

⁴⁴ Las cifras de población afrocolombiana varían entre algo menos del 10 por ciento, según lo registrado por el departamento oficial de estadística, y el 20 por ciento, según la agencia de la ONU para los refugiados. “Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera”, DANE, 6 de noviembre de 2019; “Situación Colombia: Afrodescendientes”, Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, junio de 2012.

⁴⁵ Datos de OCHA Sala Humanitaria, Totales por año 2016-2022. Estas tendencias se mantienen en otros indicadores de violencia. En 2022, las personas indígenas representaron el 20 por ciento de las víctimas de masacres y el 22 por ciento de los líderes sociales asesinados. Los afrocolombianos, por su parte, representaron más de la mitad de todos los desplazados en 2022.

⁴⁶ Tanto la guerrilla como los grupos paramilitares establecieron vastos sistemas para controlar la administración de justicia, mediar en las disputas, influir en los funcionarios locales y regular la economía local. Ver Ana Arjona, “Civilian Resistance to Rebel Government”, en Ana Arjona, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War* (Nueva York 2015), p. 189-190.

tiempo, imponen toques de queda, reclutan, exigen colaboraciones y silencian por la fuerza a cualquiera que cuestione su autoridad. Dado que estos grupos pretenden afianzar su presencia en la vida de la comunidad, un líder afrocolombiano explicó, “hay una disputa por la población, [en la que pasan] por encima de la población”⁴⁷.

La aplicación de justicia por la fuerza es una característica particularmente marcada del control de los grupos armados. Años dictando veredictos sumarios los han convertido en quienes imponen las penas por delitos como el robo y la violencia doméstica⁴⁸. Tanto en las zonas del ELN como de las disidencias las FARC en Arauca, por ejemplo, “la gente lleva sus problemas a los grupos para que los resuelvan”, explicó un líder comunitario afrocolombiano. “Esto se ha vuelto muy legítimo dentro de la comunidad, porque el Estado no está, mientras las decisiones por parte del grupo se implementan”⁴⁹. Las sanciones por robo, por ejemplo, pueden variar desde multas hasta trabajos al servicio de la comunidad. Los delitos más graves, como el uso indebido de tierras ajenas, pueden dar lugar a desplazamientos forzosos. La presunta colaboración con el ejército o con bandas armadas rivales se castiga con la muerte. Si bien es draconiano, este sistema produce “resultados”, dijeron representantes de la comunidad, y casi no se reportan robos en las áreas del ELN⁵⁰.

Los grupos armados también han intentado cooptar a las autoridades locales ofreciendo su aparente asistencia a las juntas de acción comunal que se encargan de la gestión de los vecindarios en comunidades no étnicas. Por ejemplo, el Clan del Golfo usa sus recursos económicos en el sur de Córdoba para proporcionar lo que parecen ser bienes públicos, por ejemplo, financiando mejoras viales. Pero su ayuda tiene un costo. Como explicó el expresidente de una junta: “todas las juntas hoy están subordinadas bajo sus órdenes [del grupo armado], responden a sus intereses y no a los de la comunidad. Dicen: convoca esa reunión, y dan órdenes”. En Putumayo, en la parte sur de Colombia, un poderoso frente disidente de las FARC que se autodenomina Comandos de la Frontera ha obligado a las juntas de acción comunal a realizar censos para saber quién es quién, promover la siembra de coca y a convocar reuniones cuando lo requieren⁵¹.

Un fenómeno similar afecta a los órganos de gobierno étnicos, como los gobernadores indígenas y los consejos comunitarios afrocolombianos. Como le dijo a Crisis Group un experto local en derechos de grupos étnicos en Colombia: “Ha pasado por muchos años, los grupos armados se han dado cuenta de que la forma más eficaz para controlar a las poblaciones es penetrar sus propias estructuras con armas y plata... La necesidad económica permanente las hace permeables a esas prácticas violentas”⁵².

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, Jamundí, octubre de 2022.

⁴⁸ Históricamente, el ELN y las antiguas FARC han intentado controlar la administración de justicia para consolidar su condición de árbitros en la sociedad. Ver Ana Arjona, *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, (Cambridge, 2018); y Luis Trejos, “Dominio territorial y control social en el conflicto armado colombiano”, en César Barreira et al., *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana* (Toluca, 2013), p. 191-210.

⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, Arauquita, noviembre de 2022.

⁵⁰ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales de zonas rurales, Arauquita, noviembre de 2022.

⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, exmiembros de juntas de acción comunal, La Hormiga, abril de 2021.

⁵² Entrevista telefónica de Crisis Group, enero de 2023.

Detrás de todas las acciones supuestamente benévolas de estos grupos se esconde la amenaza de violencia, que es aún más potente debido a las redes de recolección de inteligencia que construyen al interior de la comunidad, incluido el pago a mujeres y niños para que informen sobre sus vecinos. En ciertas áreas, la vigilancia del comportamiento de la población es explícita. Los frentes disidentes de las FARC en zonas del Cauca exigen que los residentes obtengan una cédula de identidad y verifican que porten este documento, incluso cuando las personas entran y salen de áreas bajo su control⁵³. Allí, así como en partes de Guaviare, Putumayo, Caquetá y otras zonas marcadas por una fuerte presencia de disidencias, los grupos que ejercen el control prohíben el uso de vidrios polarizados en automóviles para asegurarse de que los pasajeros puedan ser identificados.

Según miembros de la comunidad, este clima de constante vigilancia destruye la confianza interpersonal y obliga a las personas a someterse a la autoridad del grupo armado⁵⁴. Un oficial militar que monitorea estas redes explicó que “cualquier pelado [joven] en moto o bicicleta puede hacer parte de su red”⁵⁵. Pocos se atreven a denunciar delitos a las autoridades estatales, o a resistirse a las órdenes de los grupos armados, sabiendo que sus propios familiares o vecinos podrían delatarlos.

C. *La encrucijada de la “paz total”*

En este contexto, la política de “paz total” de Petro tendrá que lograr un delicado equilibrio para tener éxito. Por una parte, la administración reconoce que el Estado no está en condiciones de desarticular a los grupos armados y criminales que emplean estas tácticas coercitivas de control social en el corto plazo. En consecuencia, el objetivo inmediato del gobierno no es reafirmar plenamente su poder ni lograr una rápida desmovilización de estos grupos, sino mejorar su comportamiento. Una reducción de la violencia letal (así como la tortura y las desapariciones) sin duda supondría un gran alivio para muchas comunidades, incluso si no implica la expulsión del grupo armado responsable. Por otra parte, si la agenda de “paz total” no logra poner fin a la depredación de los grupos sobre las comunidades más vulnerables de Colombia, de hecho, podría propiciar que estas organizaciones echen raíces más profundas en estos lugares.

El desafío para el gobierno consistirá en brindar mayores niveles de protección a los civiles, incluso a través de conversaciones con los grupos armados, sin dejar aún más vulnerables a las comunidades que viven bajo su férreo control. Como se expone más adelante, esta tarea requerirá, entre otras cosas, que el gobierno amplíe las exigencias que impone a los grupos armados para que abarquen ciertas formas de violencia insidiosa que causan un gran daño a sus víctimas y actúan como herramientas mediante las cuales los grupos consolidan su control de la comunidad.

⁵³ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios que habitan áreas controladas por los frentes Dagoberto Ramos, Jaime Martínez y Carlos Patiño en Cauca, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

⁵⁴ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios en Montes de María, María La Baja, marzo de 2022.

⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, oficial militar, noviembre de 2022.

IV. Reclutamiento de menores

Una de las formas más efectivas para que los grupos armados consoliden su control es mediante el reclutamiento de menores, el cual aumenta su poderío militar y, lo que es más importante, refuerza la sumisión de las comunidades cuyos hijos son reclutados. Aunque los grupos armados de Colombia llevan mucho tiempo reclutando menores para luchar en sus conflictos (al menos 16 238 menores fueron reclutados entre 1990 y 2017), el propósito del reclutamiento ha evolucionado⁵⁶. Mientras que antes los grupos recurrían al reclutamiento de menores para reforzar sus filas, ahora también lo usan como un vehículo para generar dependencia entre las comunidades de las que proceden los menores⁵⁷.

A. ¿Por qué reclutar?

Aunque es difícil de cuantificar, los testimonios de la comunidad y las estimaciones militares, gubernamentales y de la sociedad civil sobre el número de grupos armados indican que el reclutamiento ha crecido considerablemente desde un punto bajo alcanzado en 2016, especialmente durante la pandemia, cuando muchos jóvenes no podían asistir a la escuela ni encontrar un empleo remunerado⁵⁸. Funcionarios del gobierno afirman que la cantidad de combatientes en un solo grupo criminal, el Clan del Golfo, aumentó de aproximadamente 2500 en 2016 a 9000 en la actualidad⁵⁹. La disidencia de las FARC-EP también ha ampliado su huella, con una presencia que se ha extendido de unos 79 municipios en 2018 a 119 en 2022⁶⁰. Hoy, se estima que tienen al menos 3200 combatientes, sin incluir sus redes de apoyo civil⁶¹.

Muchos de estos nuevos reclutas tienen menos de veinticinco años y un número significativo son menores de edad. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha documentado 1166 casos de reclutamiento de menores de dieciocho años desde 2016, pero se cree que se trata de un gran subregistro⁶². El ejército, por ejem-

⁵⁶ “No es un mal menor: Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado”, Comisión de la Verdad, agosto de 2022, p. 28. Desde 2002, el ejército ha recibido a más de 35 000 combatientes que buscan desmovilizarse, de los cuales el 40 por ciento (más de 15 000) ingresaron a grupos armados o criminales siendo menores de edad.

⁵⁷ Para más información sobre la historia del reclutamiento en el conflicto, ver “Una guerra sin edad: informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano”, Centro Nacional de Memoria Histórica, diciembre de 2017.

⁵⁸ En una encuesta reciente, los entrevistados conscientes del reclutamiento en sus regiones mencionaron factores económicos, engaños y el impacto de la pandemia como algunos de los principales factores que facilitan el reclutamiento e inducen a los menores a unirse a los grupos armados. “Current Dynamics of Child Recruitment in Colombia”, Universidad de las Naciones Unidas, julio de 2022.

⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la administración Petro, Bogotá, septiembre de 2022.

⁶⁰ Ver “Los Grupos FARC-EP: un escenario complejo”, Indepaz, octubre de 2020; y “Presencia de la línea ‘Gentil Duarte’ en Colombia 2022”, Fundación Paz y Reconciliación, 2022.

⁶¹ “Este es el acuerdo de cese al fuego entre Gobierno y ‘Farc Ep’, de Iván Mordisco”, *El Espectador*, 19 de enero de 2023.

⁶² Correspondencia de Crisis Group, personal del ICBF, noviembre de 2022. Históricamente, las cifras oficiales de reclutamiento captan solo una fracción de los casos probables. Por ejemplo, mientras

plo, dice que ha recuperado al menos 70 menores en los primeros cinco meses de la presidencia de Petro, o alrededor del 20 por ciento de todos los combatientes que se han entregado voluntariamente. En el norte del Cauca, la región donde se cree que se producen más reclutamientos de menores, la comunidad indígena Nasa identificó a 206 jóvenes reclutados tan sólo entre enero y octubre de 2022, superando el estimado oficial anual para todo el país⁶³.

Aprovechando la pandemia y las dificultades económicas generalizadas en las zonas rurales de Colombia, los grupos armados y criminales han absorbido nuevos reclutas con la aspiración de expandir su alcance territorial⁶⁴. El reclutamiento de menores en particular no es solo un medio para aumentar su brazo armado, sino también un mecanismo para cooptar a las comunidades rurales fomentando la dependencia frente al grupo armado. A excepción del ELN, todos los grupos armados en Colombia actualmente les pagan (o prometen pagar) salarios, incluso a los niños. “Para un joven, encontrar trabajo u oportunidades educativas es muy difícil y costoso. Pero lo que les queda fácil es volverse traficantes o campaneros [vigías] para los grupos”, explicó una madre soltera en Soacha, en las afueras de Bogotá⁶⁵.

El reclutamiento de menores es eficaz para frenar la resistencia de los familiares y amigos del nuevo recluta hacia el grupo armado en cuestión. Por miedo, muchas familias se rehúsan a denunciar el reclutamiento o a intentar recuperar a sus hijos⁶⁶. Es más probable que los familiares colaboren con el grupo, si se les pide que lo hagan, con la esperanza de que los menores regresen algún día. Los vínculos personales con el grupo también pueden mejorar las afinidades con sus bases⁶⁷. El efecto suele ser sorprendente, ya que divide a comunidades enteras entre quienes tienen un vínculo comprobable con el grupo y los que no. Como lo expresó un líder juvenil en Cauca, “la vida cotidiana está dividida entre los que viven dentro las organizaciones comunales y los que viven por el lado del grupo”⁶⁸.

El reclutamiento de menores ha ayudado a sembrar discordia entre comunidades indígenas, debilitar a las autoridades locales y empoderar a los grupos armados. Las autoridades tradicionales suelen estar compuestas por personas mayores, y los grupos se aprovechan de esto para convencer a los menores de que sólo pueden obtener poder o un estatus económico más alto dentro de sus comunidades uniéndose a sus filas⁶⁹. Una destacada figura local en el Cauca recordó un incidente ocurrido en 2021, cuando

que la Comisión de la Verdad reconoció a más de 16 000 víctimas de reclutamiento de menores hasta 2016, estima que el número real pudo haber superado los 40 000.

⁶³ Funcionarios de organizaciones indígenas señalan que la mayoría de los reclutas son menores de veinticuatro años. Entrevista de Crisis Group, funcionario de organización indígena, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

⁶⁴ Elizabeth Dickinson, “Lockdowns produced a new generation of child soldiers”, *Foreign Policy*, 6 de diciembre de 2021.

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, Cazucá, diciembre de 2022.

⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, autoridad indígena, Santander de Quilichao, julio de 2021.

⁶⁷ En el Cauca, por ejemplo, muchos residentes dicen que casi todos tienen vínculos familiares con las disidencias de las FARC, lo que moldea su comportamiento de manera coercitiva y voluntaria. Entrevistas de Crisis Group, residentes, Patía, noviembre de 2021.

⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

⁶⁹ Entrevistas de Crisis Group, autoridades indígenas, Santander de Quilichao, julio de 2021.

la gobernadora indígena Sandra Liliana Peña fue asesinada, presuntamente a instancias de disidentes de las FARC. Los miembros de la comunidad se opusieron al intento de la guardia indígena de detener al sospechoso. “El mensaje fue: son ustedes las autoridades que tienen problema con el grupo, nosotros la comunidad no. ... la comunidad ya está comprometida”⁷⁰.

B. *Cómo se produce el reclutamiento*

Desde la pandemia, los grupos armados y criminales se han vuelto cada vez más hábiles para presentarse como una opción atractiva para niños y adolescentes. Lo han hecho estableciendo una presencia dominante en la vida social rural, convirtiéndose en muchos casos en las principales fuentes de estabilidad económica, oportunidades recreativas e incluso de afecto. La dura realidad de la vida en las filas de estos grupos se reprime por miedo o se ignora por esperanza⁷¹.

El reclutamiento puede comenzar cuando una organización armada identifica a un niño o una familia con necesidades económicas. Las comunidades del sur de Córdoba cuentan cómo el Clan del Golfo intenta aparentar “como si ellos fueran los buenos, dando regalos y mercados”, incluso entregando regalos de Navidad a los niños locales, para luego atraer a miembros de la familia como reclutas⁷². En el Cauca se han denunciado algunos casos de grupos que les pagan a las familias de los menores que reclutan⁷³. Los propios niños son particularmente vulnerables a los incentivos. Tanto en zonas rurales como urbanas, muchos menores se quedan solos en casa después de la escuela mientras sus padres trabajan. En ocasiones, hay poco para comer y nada que hacer. “Los niños buscan otras formas de afecto, y se dejan llevar y reclutar”, dijo un joven funcionario de una organización indígena en el norte del Cauca⁷⁴.

Habitantes del Cauca, Arauca y Nariño indicaron que varios grupos armados están montando operaciones dentro o cerca de las escuelas, con la intención de atraer a los niños⁷⁵. Miembros de varios frentes disidentes de las FARC en el norte del Cauca han establecido depósitos de armas junto a las escuelas e invitan a los menores a conocerlos, atrayéndolos de la misma manera que lo harían los policías o los bomberos al mostrar sus equipos. Los maestros que han protestado esta práctica han sido intimi-

⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, autoridad indígena, Santander de Quilichao, julio de 2021.

⁷¹ Los incentivos para los jóvenes son una característica de larga data de los conflictos colombianos, aunque anteriormente los grupos guerrilleros no pagaban salarios. En 2009, la Defensoría del Pueblo señaló que aproximadamente el 86 por ciento de los menores reclutados consideraban que se habían unido voluntariamente. La pobreza, la condición de víctimas, la falta de acceso a la educación y complejas situaciones familiares fueron y siguen siendo vulnerabilidades explotadas por los grupos. Fernando Pieschacón, et al., “Estudio exploratorio de patrones culturales que contribuyen a la vinculación de niños, niñas y jóvenes a los grupos armados en Colombia”, Corporación Alotropía, 2006.

⁷² Entrevista de Crisis Group, líder social del sur de Córdoba, Montería, octubre de 2022.

⁷³ Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

⁷⁵ Entrevistas de Crisis Group, autoridades locales y líderes comunitarios, Santander de Quilichao y Arauca, octubre y noviembre de 2022.

dados para que guarden silencio o se han visto obligados a marcharse⁷⁶. Mientras tanto, comunidades indígenas en la zona rural de Tumaco, en el departamento de Nariño, denunciaron que facciones disidentes de las FARC han plantado minas antipersonales alrededor de las escuelas y han establecido puestos de control a lo largo de las rutas hacia la escuela, en particular las que implican el cruce de ríos. Estos mecanismos no solo ponen en peligro a los menores, sino que también los han disuadido de asistir a clases. Han llevado a algunos jóvenes a unirse a los grupos armados. Como explicó un maestro, “muchos niños han salido este año por eso... porque tienen tanto tiempo libre y no hay opción de ir a la escuela”⁷⁷.

Los menores suelen empezar a trabajar para los grupos armados y criminales progresivamente, por ejemplo, haciendo recados a cambio de comida. Poco a poco, se convierten en parte de la red de inteligencia del grupo, encargados de vigilar a forasteros o las placas de los carros que pasan por determinadas vías. Según informes, en algunas áreas, el reclutamiento empieza con niños de ocho o nueve años, mientras que a partir de los doce se incorporan directamente a las filas como combatientes⁷⁸. Un oficial militar en Olaya Herrera, Nariño, dijo “el reclutamiento empieza desde la escuela. Le piden que el niño esté pendiente de donde están las tropas, y después como muchachos se vuelven sicarios. El reclutamiento de menores es fácil por la necesidad que viven las regiones”⁷⁹.

Los grupos armados también se abren paso en la vida social de los adolescentes, ofreciéndoles oportunidades de deporte y entretenimiento que, de otro modo, serían limitadas⁸⁰. El reclutamiento de adolescentes a menudo ocurre en grupos, con varios amigos que salen de casa para unirse al mismo tiempo. Según informes, miembros de grupos armados en varias regiones se acercan a menores en lugares públicos, como parques de barrio o campos de fútbol durante partidos de la comunidad⁸¹. Padres de familia también denuncian que grupos armados y criminales invitan a sus hijos a fiestas u otras reuniones sociales, en las que intentan reclutar a los jóvenes⁸². Les ofrecen alcohol, teléfonos celulares y les prometen motos y armas. La tecnología se ha vuelto cada vez más importante para el reclutamiento de adolescentes. Según informes, miembros de grupos armados publican imágenes idílicas en redes sociales de la vida dentro de las filas, en un intento por atraer amigos, o también ofrecen la posibilidad

⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios y padres de familia, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, maestro de escuela, enero de 2023.

⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales, Saravena y Santander de Quilichao, octubre y noviembre de 2022.

⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, Tumaco, enero de 2023.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, autoridad indígena, Santander de Quilichao, julio de 2021.

⁸¹ Ibid.

⁸² Entrevistas de Crisis Group, padres de menores que han enfrentado presiones de reclutamiento, Santander de Quilichao y Cúcuta, junio-julio de 2021.

de jugar videojuegos gratis⁸³. Combatientes desmovilizados también afirman que se emplean niños para reclutar a otros niños, atrayéndolos en entornos sociales⁸⁴.

Para los menores de aproximadamente quince a dieciocho años que han terminado o dejado de estudiar, los grupos armados y criminales se presentan como la única ruta viable para ganarse la vida, así como una oportunidad de tener poder y prestigio en la comunidad. Un grupo de madres desplazadas en la zona rural de Cartagena dijo que muchos menores se unieron a los grupos aparentemente por su propia voluntad, llevados por sus aspiraciones de tener una vida mejor, aunque la legislación colombiana de todas formas considera que son víctimas de reclutamiento forzoso⁸⁵.

El reclutamiento no se limita a los niños varones; las niñas también son cada vez más atraídas con promesas de comida, afecto y pertenencia⁸⁶. En ocasiones, las niñas víctimas de abusos o violencia sexual en sus hogares ven en los grupos armados como un refugio seguro⁸⁷. Las reclutan para ser vigías o, cuando son mayores, para unirse directamente a los grupos. Algunas luchan en las filas. Otras son utilizadas para operaciones en las que es menos probable que una mujer despierte sospechas, por ejemplo, aquellas que requieren pasar por puntos de control⁸⁸.

Estas tendencias en el reclutamiento de menores se alinean con las motivaciones que llevan a personas mayores a unirse a los grupos armados y criminales. Los combatientes que se han desmovilizado voluntariamente en los últimos cuatro años listaron la falta de acceso a la educación, las necesidades económicas, la posibilidad de obtener una posición de poder y los lazos familiares como motivaciones para enlistarse⁸⁹. Al describir cómo fueron reclutados, los desmovilizados mencionaron intimidaciones, desplazamientos forzados, engaños e incentivos, promesas de apoyo económico, malos tratos o abusos en el hogar como elementos que los llevaron a buscar alternativas y una participación gradual en actividades ilícitas⁹⁰.

C. *El daño causado*

El reclutamiento de menores tiene un efecto devastador en los jóvenes afectados, así como en sus familias y comunidades. Residentes, organizaciones humanitarias y oficiales militares señalan que niños de tan sólo doce años son enviados al frente de los

⁸³ Entrevistas de Crisis Group, padres de menores que han enfrentado presiones de reclutamiento, Santander de Quilichao y Cúcuta, junio-julio de 2021.

⁸⁴ Datos de encuesta del ejército colombiano a personas desmovilizadas desde 2018 compartidos con Crisis Group, enero de 2023.

⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, Cartagena, noviembre de 2022.

⁸⁶ Los oficiales militares que reciben a los menores desvinculados dicen que la proporción de género ha venido cambiando, con un número creciente de niñas en los últimos dos años. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, enero de 2023.

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, periodista local, Montería, noviembre de 2022.

⁸⁹ Datos de encuesta del ejército colombiano a personas desmovilizadas desde 2018 compartidos con Crisis Group, enero de 2023.

⁹⁰ Ibid.

combates entre grupos armados, donde sus vidas a menudo corren peligro⁹¹. Muchos de los menores reclutados por disidencias de las FARC en el norte del Cauca, por ejemplo, han sido desplegados para combatir en Argelia y Tambo, en el sur, donde estos grupos están inmersos en duros enfrentamientos con el ELN y el ejército⁹². En general, los jóvenes reclutas son reubicados, en parte para que no puedan escapar y sus familias no puedan recuperarlos⁹³. Esta táctica magnifica el control social del grupo: las áreas donde los niños son enviados reciben una inyección de mano de obra, mientras que las comunidades de las que provienen permanecen dóciles para salvaguardar la vida y el bienestar de los niños⁹⁴.

Una vez al interior de los grupos armados, los niños reclutas descubren una realidad muy distinta del ideal que se les había pintado. Aunque muchos grupos les pagan a sus integrantes, los salarios suelen ser más bajos o menos frecuentes de lo prometido⁹⁵. Las condiciones son difíciles y, a menudo, el entrenamiento es mínimo. En la zona rural de Tumaco, a lo largo de la frontera colombiana con Ecuador, la facción disidente de las FARC, Segunda Marquetalia, según informes, ha desplegado nuevos reclutas sin entrenamiento (incluidos menores) en el centro de las batallas para arrebatarle el control a sus rivales, lo que ha provocado un aumento de las bajas tanto entre combatientes como civiles⁹⁶.

Algunos menores, desilusionados con su papel, han intentado escapar, pero lograr hacerlo es inusual y peligroso. “Las únicas salidas son la muerte o la cárcel”, dijo una lideresa afrocolombiana⁹⁷. En áreas supervisadas por el Clan del Golfo, residentes afirmaron que los reclutas que intentan huir son asesinados⁹⁸. Si un recluta logra huir, él y sus familias a menudo enfrentan represalias, lo que lleva a muchas familias a abandonar sus hogares para evitar ser amenazados o asesinados⁹⁹. Mientras tanto, en los casos en que los padres o los líderes de la comunidad consiguen rescatar a los menores reclutados, la reincidencia es un riesgo: el joven puede recaer ya sea por las amenazas de violencia o por la misma falta de oportunidades que lo atrajo inicialmente a la organización¹⁰⁰.

Las familias de los niños reclutas a menudo quedan paralizadas e impotentes para recuperar a sus seres queridos. Al menos algunos reclutas parten hacia zonas de conflicto sin avisar adónde van. “Muchas veces la familia sólo se da cuenta de a dónde se

⁹¹ Entrevistas de Crisis Group, autoridades indígenas, Santander de Quilichao, julio de 2021 y octubre de 2022; funcionarios humanitarios, Bogotá, diciembre de 2022; oficiales militares, octubre-noviembre de 2022.

⁹² Entrevistas de Crisis Group, autoridades indígenas, Bogotá, noviembre de 2021.

⁹³ Entrevistas de Crisis Group, autoridades indígenas y funcionarios humanitarios, Santander de Quilichao y Tumaco, octubre de 2022 y enero de 2023.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, alto oficial militar, diciembre de 2022.

⁹⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios de Córdoba, Montería, noviembre de 2022.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario humanitario, Bogotá, diciembre de 2022.

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, Arauquita, noviembre de 2022.

⁹⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios de Córdoba, Montería, noviembre de 2022.

⁹⁹ Entrevista de Crisis Group, alto oficial militar, octubre de 2022.

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de organizaciones indígenas, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

fue su hijo cuando vuelven en una bolsa de cadáver”, explicó una lideresa¹⁰¹. Las madres suelen llevar la carga más pesada, primero para tratar de evitar el reclutamiento de sus hijos y luego intentar recuperarlos si se van. Una madre de cinco explicó: “Uno no sabe qué hacer con los hijos. Si no se resuelve la situación de sus estudios o del empleo, se vuelven carne de cañón para los grupos”¹⁰². A algunos padres del norte del Cauca que han intentado recuperar a sus hijos de las disidencias de las FARC les han dicho que pueden visitarlos una vez al mes, pero que los jóvenes se quedan dónde están¹⁰³.

Los jóvenes que logran evitar el reclutamiento pueden resultar en la mira de los grupos a los que se negaron a unirse y por ende en peligro inmediato, al igual que sus familias. Con frecuencia, se ven obligados a dejar sus hogares para trasladarse a otras regiones o a reducir casi por completo sus actividades sociales. “Antes, salíamos a ver los partidos de fútbol, a las fiestas y los bazares”, explica un joven de una zona rural, “pero ahora no se puede salir por la noche, y los mismos espacios se vuelven inseguros”¹⁰⁴.

¹⁰¹ Entrevista de Crisis Group, autoridad indígena, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

¹⁰² Entrevista de Crisis Group, líder social de Cravo Norte, Saravena, noviembre de 2022.

¹⁰³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de organizaciones indígenas, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

¹⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, Arauquita, octubre de 2022.

V. Violencia y explotación sexual y de género

La vida de las mujeres y las niñas en las zonas afectadas por el conflicto en Colombia está marcada por la violencia perpetrada por grupos armados que buscan ejercer un control más estricto sobre la vida social y familiar. Al igual que con otros tipos de violencia selectiva, la violencia sexual y de género está calibrada para someter a la comunidad, aterrorizando a las víctimas y dejando impotentes a los miembros de la familia que conocen los delitos. Una agresión sexual contra una mujer o niña es una forma de demostrar el control sobre todos los aspectos de la vida comunitaria, incluidos los más íntimos. Las víctimas temen represalias si denuncian. Incluso si se arman de valor para hacerlo, la ineficacia del sistema judicial hace que la impunidad de estos delitos sea casi total, al igual que el efecto silenciador sobre las mujeres y sus familias¹⁰⁵.

Este tipo de violencia coercitiva ha sido tan pronunciada históricamente que el acuerdo de paz de 2016 incluye reparaciones para las mujeres, así como una consideración especial para ellas en todas sus secciones, incluidas las de reforma agraria y justicia transicional¹⁰⁶. De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, más de 14 000 mujeres han sido víctimas de violencia sexual desde 1958; un extraordinario 87 por ciento de ellas son afrocolombianas y un tercio eran menores de edad cuando ocurrió el ataque¹⁰⁷.

Es probable que estas estadísticas oficiales representen sólo una fracción del número real de casos. Profundos tabúes en torno al tema, junto con la amenaza de represalias por parte de los agresores, conspiran para evitar que muchas denuncias lleguen a las autoridades. Algunas comunidades afirman que sólo ahora están empezando a comprender lo generalizada que es esta violencia y lo profundamente que ha afectado la vida social. Una lideresa en Arauca explicó: “el tema de violencia sexual no lo hemos abordado entre nosotras las mujeres, aún entre nosotras, no hemos contemplado sus dimensiones”¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Para más información sobre el uso de la violencia sexual y de género como forma de control social en el conflicto de Colombia, ver “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, octubre de 2006, p. 9. Ver también “Sentencia C-335/13: Medidas para fomentar la sanción social y denuncia de prácticas discriminatorias y violencia contra las mujeres”, Corte Constitucional de Colombia, 2013.

¹⁰⁶ “Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, noviembre de 2016.

¹⁰⁷ “Mujeres afrocolombianas, las más afectadas por la violencia sexual ejercida por actores armados”, Centro Nacional de la Memoria Histórica, 25 de mayo de 2022; “Un 30% de las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado son niñas o adolescentes”, Centro Nacional de la Memoria Histórica, 19 de junio de 2021; Diana Pinzón, “La violencia de género y la violencia sexual en el conflicto armado colombiano: Indagando sobre sus manifestaciones”, en Jorge Restrepo y David Aponte (eds.), *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones* (Bogotá, 2009), p. 353-393; Ivonne Suárez Pinzón, “Violencia de género y violencia sexual del conflicto armado colombiano”, *Cambios y Permanencias*, no. 6, (2015), p. 173-203.

¹⁰⁸ Entrevista de Crisis Group, lideresa social, Saravena, noviembre de 2022.

Al igual que con el reclutamiento, la mera necesidad económica ha hecho que las mujeres y las niñas sean más vulnerables a la violencia¹⁰⁹. Las mujeres cabeza de hogar que tienen hijos que mantener se han convertido en objetivos de explotación por parte de grupos armados y criminales, así como de sus miembros actuando de manera individual¹¹⁰. “La dependencia económica de las mujeres genera muchos más riesgos”, explicó una joven lideresa comunitaria en Quibdó. “La falta de oportunidades formales significa que hay que depender de terceros”, refiriéndose a las concesiones que las mujeres pueden verse obligadas a hacer, obtener seguridad económica a cambio del control de sus decisiones sexuales y familiares¹¹¹. En algunos casos, una mujer aceptará convertirse en la pareja sentimental de un miembro de un grupo armado, exponiéndose al riesgo de sufrir abusos, como una forma de asegurar la seguridad económica de sus hijos.

En efecto, algunas niñas y mujeres jóvenes de las zonas de conflicto a veces describen el hecho de convertirse en la pareja romántica de un combatiente como la mejor o la única opción para asegurar su futuro. “Es la garantía económica de poder llevar algo a la casa”, dijo una joven¹¹². Este tipo de relación es tan común en algunas áreas que las jóvenes lo ven cada vez más como una forma normal de salir adelante. Los estereotipos de género, particularmente la idea de la masculinidad dominante, se han exacerbado en medio del conflicto colombiano¹¹³. Según algunos jóvenes, se espera que los niños y los hombres tomen las armas, y que las niñas y las mujeres estén a su servicio, incluso brindándoles compañía y trabajo doméstico a cambio de apoyo económico¹¹⁴.

Las novias o parejas de miembros de grupos armados, así como sus familias, quedan sujetas a las normas y órdenes de la organización; a menudo se ven obligadas a colaborar con el grupo proporcionando inteligencia o sirviendo como vigías. En algunos casos, las comunidades informan que las mujeres son empleadas como parejas sexuales específicamente para luego obligarlas a proporcionar información al miembro del grupo armado con el que tuvieron relaciones¹¹⁵. Una madre soltera explicó:

Los hombres de estos grupos viven en abstinencia mientras que están en campo, entonces buscan una niña. ... Y esa niña ahora está marcada, y en muchos casos, la obligan a convertirse en una fuente de inteligencia¹¹⁶.

¹⁰⁹ “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, op. cit., p. 17.

¹¹⁰ “Lecciones aprendidas desde los conflictos armados en América Latina para la prevención de violencia sexual. Estudio de caso Colombia”, Corporación Humanas Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, marzo de 2022.

¹¹¹ Entrevista de Crisis Group, Quibdó, enero de 2022.

¹¹² Entrevista de Crisis Group, Quibdó, enero de 2022.

¹¹³ “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, op. cit.

¹¹⁴ Entrevista de Crisis Group, jóvenes indígenas, Santander de Quilichao, octubre de 2022. Para obtener más información sobre este patrón de relaciones de género, ver “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, op. cit.

¹¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, lideresas comunitarias, Saravena, noviembre de 2022.

¹¹⁶ Entrevista de Crisis Group, líder social de Puerto Rondón, Saravena, noviembre de 2022.

El ejército colombiano ha reclutado a las novias de miembros de grupos armados como fuentes de inteligencia, exponiendo a estas mujeres a un enorme riesgo de sufrir represalias violentas. Las mujeres que son acusadas o se descubre que han pasado información a los militares corren el riesgo de ser asesinadas, un riesgo del que no necesariamente son conscientes cuando los agentes de seguridad les piden que cooperen¹¹⁷. En Tibú, el rumor de que varias mujeres habían entregado información a los militares bastó para desencadenar una cadena de más de doce feminicidios en el lapso de unos pocos meses a mediados de 2021¹¹⁸.

En algunas regiones donde operan grupos armados, las comunidades denuncian un fenómeno creciente de mujeres y niñas reclutadas en redes de prostitución administradas por el grupo armado y al servicio de éste¹¹⁹. En un área del Clan del Golfo, “a las muchachas, las reclutan para sexo; es muy común ahora escuchar que una de ellas salió para meterse dentro las redes de prostitución, para ganar su [dinero] diario” para sus hijos, explicó una funcionaria humanitaria¹²⁰. Según informes, estas reclutas suelen tener tan solo ocho o nueve años¹²¹. Los propietarios de los burdeles “hacen parte de las redes de narcotráfico” en las zonas rurales de Nariño, y se informa que engañan a las trabajadoras sexuales de otras partes de Colombia para que se trasladen a zonas rurales profundamente aisladas con la promesa de mayores ingresos. Pueden obligar a las mujeres a endeudarse con el mismo propósito. “Y ya que están adentro, es igual que si fueran miembros del grupo: no hay salida”, dijo un oficial de seguridad¹²².

La violencia y explotación sexual en entornos de conflicto se extiende más allá de las relaciones transaccionales. Las niñas en zonas de conflicto pueden sufrir abusos en el hogar o en otros lugares aislados. Las autoridades indígenas del Cauca han documentado varios casos de niñas agredidas en el largo recorrido para ir y regresar de la escuela. Con frecuencia, dicen estas autoridades, el agresor es alguien que conoce a la víctima, un hecho que sirve para silenciarla por temor a posibles represalias¹²³. Aunque no todas estas agresiones parecen estar relacionadas con el conflicto de forma directa, los miembros de la comunidad insisten en que se producen porque, con

¹¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, oficiales militares, febrero y octubre de 2020; autoridad religiosa en Tibú, Cúcuta, junio de 2021; y mujeres de la comunidad, Saravena, noviembre de 2022.

¹¹⁸ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales y autoridades religiosas, Tibú, junio de 2021. Ver también Kiran Stallone y Julia Zulver, “A Colombian town’s spike in femicides is linked to armed groups”, *New Humanitarian*, 12 de abril de 2022.

¹¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales, Montelíbano y Quibdó, agosto de 2021 y enero de 2022.

¹²⁰ Entrevista de Crisis Group, Montelíbano, agosto de 2021.

¹²¹ Entrevistas de Crisis Group, lideresas sociales, Saravena, noviembre de 2022; lideresa social, Quibdó, enero de 2022; funcionario humanitario, Tibú, junio de 2021. Para obtener más información sobre la violencia sexual contra las mujeres en el conflicto de Colombia, ver “¡Que dejen de cazar a las niñas y los niños!: Informe sobre violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado en Colombia”, COALICO/Oxfam, marzo de 2014.

¹²² Entrevista de Crisis Group, Tumaco, enero de 2023.

¹²³ Entrevista de Crisis Group, funcionario de organización indígena, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

sus acciones a lo largo del tiempo, los grupos armados han hecho que la violencia sexual parezca algo normal y han afianzado la impunidad de los agresores¹²⁴.

Las mujeres que denuncian casos de violencia sexual o buscan apoyo se enfrentan a mayores riesgos de violencia. Las víctimas han denunciado casos en los que el agresor les dice explícitamente que guarden silencio. “Los grupos violan y dicen, ‘si alguien se entera, te mato’”¹²⁵. En otros casos, la comunidad simplemente asume que esa amenaza existe. El silencio es así un medio de preservación, para la víctima y su familia¹²⁶. Aun así, tiene un alto costo. Las mujeres de las zonas rurales bajo el control de disidencias de las FARC y el ELN afirman haber observado un aumento en las tasas de ansiedad e incluso de suicidio entre las víctimas de agresiones sexuales¹²⁷.

¹²⁴ Entrevistas de Crisis Group, lideresas comunitarias, Soacha, noviembre de 2022; funcionarios de organizaciones indígenas, Santander de Quilichao, octubre de 2022; lideresas comunitarias, Montelíbano, agosto de 2021. Ver también “Lecciones aprendidas desde los conflictos armados en América Latina para la prevención de violencia sexual. Estudio de caso Colombia”, op. cit., p. 14.

¹²⁵ Entrevista de Crisis Group, lideresa social, Quibdó, enero de 2022.

¹²⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario de una organización religiosa, Quibdó, enero de 2022.

¹²⁷ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales y profesionales de la salud, Saravena, noviembre de 2022.

VI. Restricciones a la circulación

El confinamiento forzado es la forma más emblemática de coerción desde que el conflicto colombiano se reconfiguró después de los acuerdos de paz. En 2017, algo más de 1400 personas fueron víctimas de confinamiento, lo que significa que no pudieron salir de sus casas o vecindarios. A finales de 2022, al menos 119 000 personas estaban confinadas a la fuerza, la cifra más alta que se ha registrado en el país¹²⁸. Organizaciones humanitarias afirman que el confinamiento se está generalizando; incluso los grupos armados lo aplican de manera cada vez más draconiana, limitando el acceso de asistencia.

A. Métodos de confinamiento y control

Atrapar a la población civil en un área específica restringiendo la circulación de entrada o salida, y disciplinando a aquellos que se niegan a acatar las reglas, es una forma contundente y eficaz en la que los grupos armados ejercen el control de las comunidades. Los dos objetivos más comunes para emplearla son, en primer lugar, impedir que un grupo enemigo ingrese a un área y, en segundo lugar, establecer su autoridad después de tomarse un nuevo territorio. En ambos casos, las restricciones a la circulación infunden miedo, transmiten la voluntad del grupo armado de imponer castigos y garantizan un cumplimiento más amplio de las directivas del grupo armado. El confinamiento afecta de manera desproporcionada a las comunidades indígenas y afrocolombianas, que en conjunto suman entre el 10 y el 20 por ciento de la población, pero representaron más del 80 por ciento de las víctimas de confinamiento en 2022¹²⁹.

Chocó, un departamento en la costa Pacífica, ha sido uno de los más afectados por casos de confinamiento en Colombia¹³⁰. Tras el acuerdo de paz de 2016, el ELN se desplegó rápidamente para tomar el control de los antiguos bastiones de las FARC, la mayoría de ellos a lo largo de los ríos del Chocó. En los últimos dos años, sin embargo, el Clan del Golfo ha intentado expulsar a la guerrilla. Como parte de sus esfuerzos por evitar que sus enemigos los expulsen, el ELN ha confinado a las comunidades bajo su control. El ELN les dice a menudo a los residentes que no pueden salir, atender sus cultivos ni pescar en el mar, al menos durante ciertas horas; también bloquea la entrada de la mayoría de los suministros al área. La lógica del confinamiento parte del hecho de que ni los residentes ni los combatientes en este caótico enfrentamiento pueden estar seguros de que las personas que se encuentran sean civiles o miembros de grupos armados rivales. Si todos los residentes están confinados, el grupo armado puede asumir que cualquier persona que vea intentando entrar o salir es un enemigo¹³¹.

El ELN no es el único grupo que emplea esta táctica. Al apoderarse de nuevas áreas del ELN en el Chocó, el Clan del Golfo también confinó a los residentes como una forma de entender quién vive en la comunidad y evitar que el ELN regrese, ope-

¹²⁸ Datos de OCHA Sala Humanitaria, Totales por año 2016-2022.

¹²⁹ Datos de OCHA Sala Humanitaria, diciembre de 2022.

¹³⁰ “Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2022”, OCHA, 23 de enero de 2023.

¹³¹ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios humanitarios, Quibdó, Bogotá y Tumaco, enero y noviembre de 2022, enero de 2023.

rando bajo la misma presunción de que cualquiera que infrinja las reglas de circulación debe ser hostil¹³². A veces, los grupos armados transmiten las órdenes de restricciones a la circulación a través de panfletos o de voz a voz; en otras ocasiones, plantan minas antipersonales¹³³. Los infractores de esa manera corren el riesgo de recibir castigos que van desde el hostigamiento y la incautación de vehículos hasta la muerte¹³⁴.

Las disidencias llevan a cabo prácticas similares. A los habitantes de la región del Triángulo de Telembí, en el departamento de Nariño, en la costa Pacífica, las facciones disidentes que invadían su comunidad les dijeron que, en palabras de una persona desplazada, “si te vas de tu casa [es decir, eres desplazado a otro lugar], no podrás volver en diez años”¹³⁵. Para salvaguardar su tierra y sustento, muchos habitantes permanecen confinados en lugar de reubicarse, incluso cuando estallaron enfrentamientos en sus vecindarios. Las mismas facciones disidentes, mientras tanto, usaron la fuerza para tratar de impedir que la gente se fuera; las víctimas que escaparon recuerdan que los militantes dispararon contra sus botes cuando abandonaban la zona¹³⁶. Las víctimas dijeron que sospechaban que los grupos armados en cuestión querían que su ubicación permaneciera en secreto y dispararon contra los desplazados para que no pudieran huir y denunciar su presencia a las autoridades.

Al otro lado del país, el ELN ha confinado a varias comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan zonas remotas del departamento de Arauca, en la frontera con Venezuela, como una forma de bloquear todo movimiento y atrapar a sus rivales. A lo largo de 2022, Arauca fue escenario de duros enfrentamientos entre el ELN y los frentes disidentes 10 y 28 de las FARC-EP, después de que el ELN penetró en zonas que tradicionalmente estaban bajo control de las FARC antes del acuerdo de paz. Al hacerlo, limitaron la circulación porque, en palabras de un funcionario del gobierno local, “ven a todos con recelo, como colaboradores” de sus rivales¹³⁷. En este caso, el confinamiento se impone en gran medida a través de puestos de control¹³⁸.

El confinamiento no siempre es total y, de hecho, muchos colombianos hoy viven en áreas con restricciones de facto, al menos parciales, a la circulación. En áreas bajo control del Clan del Golfo, en los Montes de María y el sur de Córdoba en el norte del país, por ejemplo, pocos residentes se aventuran a salir después del anochecer y hay restricciones explícitas a partir de las 5 de la tarde en algunas carreteras¹³⁹. Según informes, tanto el ELN como el Clan del Golfo detienen a los residentes del sur de

¹³² Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de organizaciones religiosas y humanitarias, Quibdó, enero de 2022.

¹³³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios religiosos y funcionarios humanitarios, Quibdó, enero de 2022.

¹³⁴ En un caso emblemático, hombres armados dispararon contra el vehículo de una familia con dos menores a bordo por supuestamente violar el toque de queda al conducir por una carretera en Arauca. Los niños fueron asesinados. “La tragedia de Briany y Delvys, los dos niños asesinados por el ELN en Arauca”, *Semana*, 23 de abril de 2022.

¹³⁵ Entrevista de Crisis Group, madre desplazada, Roberto Payán, septiembre de 2021.

¹³⁶ Entrevista de Crisis Group, persona de la tercera edad desplazada, Roberto Payán, septiembre de 2021.

¹³⁷ Entrevista de Crisis Group, autoridad local, Arauca, noviembre de 2022.

¹³⁸ Entrevista de Crisis Group, líderes sociales y militares, Saravena y Arauca, noviembre de 2022.

¹³⁹ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales, María La Baja y Montería, marzo y octubre de 2022.

Bolívar que se atreven a salir del municipio para examinar si su recorrido resulta sospechoso¹⁴⁰.

B. *Los efectos del confinamiento*

En todas sus manifestaciones, el confinamiento provoca daños humanitarios. Las restricciones a la circulación ponen en peligro la seguridad alimentaria de la comunidad, así como el acceso a la educación y atención médica. Familias confinadas en Nariño han denunciado que se les prohíbe atender sus cultivos, mientras que, en las zonas fluviales, las comunidades pesqueras no pueden salir a las aguas de las que dependen durante ciertas horas del día o, en algunos casos, en absoluto¹⁴¹. Debido en gran parte a las normas de género locales, las mujeres suelen llevar la mayor carga, ya que son las proveedoras de último recurso para sus familias si los hombres no pueden poner comida en la mesa. La erosión de los medios de subsistencia y de las prácticas tradicionales socava los lazos comunitarios, limitando cualquier capacidad que la población local pueda tener para resistir el control de los grupos armados y la colaboración forzada a la que conduce¹⁴².

Sin embargo, el confinamiento a menudo no se denuncia o pasa desapercibido. A diferencia de los casos de desplazamiento forzado, las víctimas no viajan a las grandes ciudades, no denuncian ante las autoridades estatales ni hablan con la prensa. Además, el Estado colombiano solo reconoce la existencia de un caso de confinamiento después de haber visitado la zona, lo que requiere que los militares determinen que las condiciones de seguridad son adecuadas para el ingreso de las autoridades civiles. Con frecuencia, los combates hacen que el área no sea segura, lo que impide que el gobierno reconozca formalmente la situación o preste asistencia. Como explicó un funcionario local de un área afectada: “A los únicos a los podemos ayudar es a aquellos a los que podemos llegar con facilidad”¹⁴³. Grupos indígenas del Chocó y el sur de Córdoba denuncian crecientes índices de suicidio entre jóvenes que permanecen confinados por periodos que a veces se extienden por meses¹⁴⁴.

Los casos de confinamiento afectan mucho más a las comunidades étnicas que a otras, y en un número creciente de casos, estas comunidades se están confinando a sí mismas como medio de defensa, ante la falta de alternativas¹⁴⁵. Comunidades indígenas Awá, por ejemplo, se auto confinaron en repetidas ocasiones en Nariño en enero, permaneciendo en sus hogares y manteniendo a sus hijos sin ir a la escuela para evitar que cayeran en el fuego cruzado entre los frentes rivales de las disidencias de las FARC¹⁴⁶. Estos confinamientos duraron desde unos pocos días hasta más de un mes, durante los cuales la asistencia que llegó a estas zonas fue escasa o nula. En otros luga-

¹⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, líderes sociales del sur de Bolívar, Aguachica, marzo de 2022.

¹⁴¹ Entrevistas de Crisis Group, familias desplazadas y funcionarios humanitarios, Quibdó y Magüí Payán, septiembre de 2021 y enero de 2022.

¹⁴² Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en derechos étnicos en Colombia, enero de 2023.

¹⁴³ Entrevista de Crisis Group, Tumaco, enero de 2023.

¹⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, Quibdó y Tierralta, enero de 2022 y agosto de 2021.

¹⁴⁵ Datos de OCHA Sala Humanitaria, Totales por año 2016-2022.

¹⁴⁶ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad awá, Llorente, enero de 2023.

res, como por ejemplo en Chocó, las comunidades afectadas que en el pasado habrían optado por el desplazamiento en lugar de quedarse y enfrentar el conflicto, se han resignado al confinamiento. La razón es que aquellos que abandonan temporalmente su territorio a menudo reciben poco apoyo estatal, y luego se encuentran con que rara vez pueden recuperar sus tierras al regresar. Como una forma para salvaguardar sus terrenos y medios de subsistencia, algunas comunidades han optado por quedarse donde están.

VII. Las respuestas del Estado

La reducción de la violencia, que se encuentra en el corazón de la política de “paz total” de Petro, es vital para remediar las amenazas humanitarias más graves que enfrenta Colombia. Este enfoque de dos frentes de su administración, basado en negociaciones y una mejor estrategia de seguridad enfocada en la protección de la población civil, tiene el potencial de llevar alivio a las comunidades más afectadas por el conflicto, siempre que demarque claramente los papeles de las autoridades civiles y militares y destine los recursos necesarios. Pero la política podría llegar a afianzar involuntariamente el control de los grupos armados sobre las comunidades a largo plazo. Para mitigar este riesgo, las autoridades tendrán que combinar sus esfuerzos para convencer a los grupos armados de reducir los asesinatos, las desapariciones y las torturas, con un impulso para abordar las formas no letales y más sutiles de coerción que emplean contra algunas de las personas más indefensas de Colombia.

A. *La construcción de acuerdos humanitarios significativos*

Los arquitectos de la política de “paz total” que hacen parte de la administración de Petro dicen que la prioridad de las conversaciones con los grupos armados y criminales será llegar a acuerdos humanitarios. En su acercamiento inicial, el gobierno de Petro les pidió a todos los grupos no matar, torturar ni perpetrar desapariciones forzadas¹⁴⁷. Como parte de los ceses al fuego anunciados el 31 de diciembre de 2022, el gobierno exhortó a los grupos a lograr el cese de la violencia en sus territorios, lo que incluye abstenerse de enfrentamientos entre ellos, aunque no ha detallado públicamente los términos de esta solicitud. Antes de que se cuestionara la legalidad de la mayoría de estos ceses, el gobierno dijo que estaba desarrollando protocolos con cada grupo para monitorear el cumplimiento de estos requisitos¹⁴⁸. A principios de febrero, el gobierno firmó un protocolo inicial de cese al fuego con las FARC-EP centrado en prevenir enfrentamientos entre el grupo armado y las fuerzas de seguridad del Estado¹⁴⁹.

La debilidad de este enfoque, incluso si se incorporan otros grupos a la mezcla, es que el llamado del gobierno para mejorar las condiciones humanitarias es demasiado limitado. Por atroces que sean los homicidios, las desapariciones y la tortura, en conjunto representan sólo una fracción de la violencia que los grupos armados y criminales infligen a la población rural. Además, parte de la contrapartida por la reducción de este tipo de violencia sería que los grupos gocen de mayor libertad, lo que les permite continuar con los otros poderosos medios a través de los cuales ejercen control y causan miseria. Bajo los términos del cese al fuego previsto, en teoría, podrán emplear estas herramientas de coerción incluso mientras los militares reducen sus operaciones

¹⁴⁷ “Parar de atentar y matar, es un requisito para dialogar”: comisionado de Paz a grupos ilegales”, *El Colombiano*, 31 de octubre de 2022.

¹⁴⁸ Debido a los desafíos legales mencionados anteriormente, hasta el momento sólo se está redactando el protocolo con las FARC-EP. Declaración de Alfonso Prada, rueda de prensa, Ministerio del Interior, 4 de enero de 2023.

¹⁴⁹ “Gobierno y disidencias de Farc Ep firman protocolo de cese al fuego”, *El Espectador*, 8 de febrero de 2023.

para combatirlos. Si no se prohíben estas prácticas, se corre el riesgo de darles a los grupos armados y criminales una oportunidad para consolidar su control social y económico sin temor a repercusiones inmediatas.

Si el gobierno de Petro logra convencer a los grupos armados para que se adhieran, una manera para formalizar un acuerdo que permita reducir tanto las formas de violencia más letales como las más insidiosas sería a través de acuerdos de “cese de hostilidades” destinados a abordar las preocupaciones humanitarias¹⁵⁰. Estos acuerdos serían más amplios que los acuerdos de cese al fuego, que se centran en limitar los enfrentamientos entre los grupos y el Estado para proteger la vida de los civiles, y podrían construirse de forma que incluyeran toda la gama de actividades violentas que coaccionan a las comunidades¹⁵¹. Dentro del gobierno colombiano, varios funcionarios ya están presionando para que estos temas sean parte de una próxima fase de acuerdos con los grupos armados¹⁵².

Como parte de este esfuerzo, los negociadores del gobierno deben prestar especial atención a los tipos de violencia empleados para amordazar a los civiles y perpetuar el control de un grupo armado. Como mínimo, estos ceses humanitarios de hostilidades deben obligar a los grupos armados y criminales a desistir de imponer confinamientos forzosos y restricciones a la circulación más amplias, a renunciar a la violencia sexual y de género, y a poner fin al reclutamiento de menores, al igual que a liberar a los menores que actualmente integran sus filas, una demanda que el gobierno ha apoyado¹⁵³. Como se explica más adelante, los acuerdos deben prever la presencia de observadores que tengan acceso a las comunidades afectadas y estén en condiciones de denunciar las violaciones, lo que tendría consecuencias como la judicialización (y la anulación de cualquier inmunidad judicial obtenida como parte del acuerdo) o, en casos graves, el uso de la fuerza militar. Entre más específicos sean los acuerdos, más difícil será pactarlos, pero menos probable será que los grupos armados puedan violarlos sin consecuencias.

Mientras los funcionarios gubernamentales preparan estos acuerdos y consideran lo que constituye “coerción de las comunidades”, deben escuchar las recomendaciones de una serie de foros independientes conocidos como Mesas Humanitarias que han surgido en todo el país con el objetivo de transmitir las demandas de las comunidades sobre el uso de la violencia. Esta iniciativa popular surgió por primera vez durante un previo intento de negociaciones con el ELN, como una forma para que los residentes del Chocó, un bastión de la insurgencia, le comunicaran sus preocupaciones

¹⁵⁰ El 8 de febrero, Petro apoyó públicamente la ampliación del cese al fuego a un cese de hostilidades, con el fin de proporcionar un mayor alivio a la población civil. “Pasar de “cese al fuego” a “cese de hostilidades”, la propuesta de Gustavo Petro”, *El Espectador*, 8 de febrero de 2023.

¹⁵¹ Aunque un cese al fuego por lo general se aplica a los enfrentamientos directos entre el Estado y un grupo armado, un cese de hostilidades implicaría poner fin a acciones violentas como el secuestro y los ataques asimétricos, así como posiblemente al reclutamiento y otras prácticas. Entrevista de Crisis Group, alto oficial militar, Bogotá, enero de 2023.

¹⁵² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, febrero de 2023.

¹⁵³ El Gobierno ha indicado que impondrá a los interlocutores la liberación de los menores reclutados a la fuerza como condición para cualquier acuerdo. “Gobierno condicionará la firma acuerdos de la paz total a desvinculación de menores de edad”, *Blu Radio*, 13 de diciembre de 2022.

al gobierno y a los rebeldes. Estas iniciativas cobraron mayor relevancia durante la presidencia de Iván Duque, cuando existían pocos canales para que las comunidades expresaran sus reclamos a los grupos armados.

Ahora, en el Chocó, pero también en el Catatumbo, Cauca, Arauca y otros departamentos, grupos de la sociedad civil han presentado su propia definición de lo que creen debería ser un nivel mínimo de respeto humanitario por parte de los grupos armados¹⁵⁴. En el caso de las comunidades del departamento de Córdoba, las recomendaciones se resumieron en siete puntos que incluyen la prohibición de la violencia sexual, el cese de las restricciones a la circulación y la exigencia de que los grupos dejen de utilizar edificios civiles, como las escuelas, como campamentos o lugares para el reclutamiento de menores¹⁵⁵.

Un cese de las hostilidades centrado en cuestiones humanitarias marcaría un paso importante para proporcionar un alivio más general de los aspectos más nocivos del control de los grupos armados y criminales. Sobre todo, representaría un medio para impedir que los grupos aprovechen las conversaciones con el gobierno para consolidar sus mecanismos de poder local, particularmente si, como se analiza a continuación, los ceses pueden estar respaldados por una amenaza creíble del uso de la fuerza militar contra quienes violen los términos de estos acuerdos.

Este enfoque enfrentará enormes obstáculos. Aún no está claro qué podría ser suficiente para atraer a los distintos grupos a aceptar estas concesiones humanitarias o cómo, en la práctica, los mecanismos de monitoreo podrían hacerle un seguimiento independiente al cumplimiento en lugares remotos e inescrutables, a menudo bajo el control de los grupos armados en cuestión. Como se expuso en la Sección II, el fiscal general ha interpretado de manera restrictiva la autoridad del presidente para levantar las órdenes de captura y ofrecer concesiones a los grupos criminales. Este continuará siendo el caso a menos que la administración logre que se apruebe un nuevo proyecto de ley en el Congreso que, en su forma actual, prevé regímenes de justicia preferencial y el levantamiento de las órdenes de captura a solicitud del presidente para facilitar la desmovilización¹⁵⁶. Además, estos acuerdos más amplios serían solo un primer paso hacia una solución al problema de la influencia de los grupos armados en las zonas rurales de Colombia. Si se eliminaran estas herramientas coercitivas, los grupos no resultarían desarmados ni desmovilizados. Bien podrían encontrar otros medios para intimidar y extorsionar a las poblaciones locales y probablemente los emplearían para obtener la cooperación que consideren necesaria para conseguir sus objetivos ideológicos o criminales. No obstante, un cese total de hostilidades, si se logra, representaría un movimiento en la dirección correcta.

¹⁵⁴ “Mesas Humanitarias y de construcción de paz”, Vivamos Humanos, 2022.

¹⁵⁵ “Propuesta de mínimos humanitarios para el departamento de Córdoba”, comunicado de prensa, Mesa Humanitaria Córdoba, octubre de 2022. Como signatario de la Declaración sobre Escuelas Seguras, el Estado colombiano ya está obligado a mantener a los combatientes en conflictos armados bien alejados de las escuelas. “Por la protección de los estudiantes, maestros y escuelas en contextos de conflicto armado, Colombia se adhiere a la Declaración sobre Escuelas Seguras”, comunicado de prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 18 de noviembre de 2022.

¹⁵⁶ Ver nota de pie de página 5 para obtener más detalles sobre este proyecto de ley.

B. *Alinear la estrategia de seguridad con la “paz total”*

Las fuerzas de seguridad tienen un papel esencial en la creación de incentivos para que los grupos armados y criminales se comprometan con las autoridades con la voluntad de llegar a un acuerdo. Como dijo un funcionario colombiano que participó en una década de conversaciones de paz anteriores, “si no hay una presión militar, todo eso es un romanticismo”¹⁵⁷. Actualmente, ningún grupo armado en Colombia siente una amenaza lo suficientemente grande por parte del ejército o la policía que lo lleve a ofrecer concesiones reales. Es urgente que el gobierno de Petro complemente sus planes de diálogo con un enfoque de seguridad más riguroso.

Pero al hacerlo, no debe retomar las políticas del pasado. De hecho, sería desaconsejable volver a la estrategia ofensiva empleada en los años posteriores al acuerdo de paz de 2016, y en particular bajo el gobierno del expresidente Duque. Todo indica que este enfoque no logró contener la violencia e incluso puede haberla exacerbado. El anterior énfasis en capturas, asesinatos y la erradicación forzosa de cultivos de coca a menudo puso en peligro a las comunidades, dejándolas expuestas a la merced de los grupos armados, pero sin que éstos hayan sido desmantelados.

En cambio, la nueva estrategia del Ministerio de Defensa se centra, acertadamente, en hacer que la prioridad de los militares sea la protección de los civiles, lo que, junto con conversaciones y acuerdos humanitarios integrales, es vital para romper el control social y la influencia que ejercen los grupos armados y criminales. Como ha recomendado anteriormente Crisis Group, las fuerzas armadas deben cambiar su enfoque de un despliegue ofensivo dirigido a debilitar o doblegar a un grupo armado hacia una fuerza de protección que salvaguarde a la población local de los peores efectos de la ocupación armada ilegal y pueda así ganarse su aprobación¹⁵⁸.

En la práctica, los funcionarios del ministerio sostienen que este cambio de enfoque significa poner un mayor énfasis en la medición del impacto de las operaciones militares a través de métricas como la mejora de las condiciones humanitarias y la creación de un sistema de seguimiento más sólido para amenazas como el confinamiento¹⁵⁹. En lugar de priorizar operaciones como capturas, que a menudo provocan represalias violentas contra la comunidad, se está instando a los militares a comunicarse directamente con los ciudadanos y a realizar actividades como patrullajes en caminos rurales o ríos. Como índice de su éxito, las fuerzas armadas también podrían hacerle seguimiento la cantidad de denuncias interpuestas ante las autoridades como un indicador del nivel de confianza que han generado entre la población¹⁶⁰. Un aumento en la denuncia de delitos también reforzaría la comprensión de las amenazas por parte del ejército y su capacidad para responder a las preocupaciones de los ciudadanos.

Como Crisis Group ha sostenido anteriormente, centrarse en la protección civil también debe implicar cambios en la forma en cómo se define a los combatientes y el

¹⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, septiembre de 2022.

¹⁵⁸ Informe de Crisis Group, *Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia*, op. cit.

¹⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, diciembre de 2022.

¹⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, alto comandante militar, Bogotá, noviembre de 2022.

nivel de fuerza letal que se puede usar en su contra¹⁶¹. Las fuerzas armadas deben limitar su definición de participación en el conflicto, en la medida en que ésta determina contra quién puede usar la fuerza, para ajustarse mejor a los estándares internacionales y reconocer el hecho de que muchos presuntos colaboradores son víctimas de la coerción de los grupos armados. Por último, la nueva estrategia de seguridad correctamente promete enfatizar las operaciones conjuntas coordinadas con los ministerios civiles para ayudar a garantizar que las acciones militares sean seguidas rápidamente por la intervención de las instituciones civiles y judiciales del Estado¹⁶².

Simultáneamente, el gobierno debe comenzar a considerar cómo responder si algunos grupos o facciones se niegan a unirse a las conversaciones o no demuestran buena fe en el cumplimiento de sus compromisos para reducir la violencia. En el primer caso, los grupos armados y criminales tendrán que enfrentarse a la nueva estrategia de seguridad del gobierno que, de tener éxito, debe restringir su capacidad para aprovecharse de las comunidades de las que han extraído fuerza y recursos. Además, sus miembros estarán sujetos al sistema de justicia penal en caso de ser detenidos. Las operaciones de captura pueden estar justificadas en el caso de financiadores y traficantes clave, cuya salida tendría un impacto en el grupo.

En cuanto a los grupos armados y criminales que lleguen a acuerdos con el gobierno, parte de la solución será ayudar a que las autoridades tengan información confiable sobre posibles incumplimientos. Los protocolos de cese al fuego firmados con las FARC-EP incluyen un mecanismo de monitoreo con representación del gobierno, militares, la guerrilla, la sociedad civil y la iglesia católica¹⁶³. Otros acuerdos deben seguir su ejemplo. En caso de una violación, identificada por el mecanismo de monitoreo o de otra manera, las autoridades políticas deben determinar si la respuesta adecuada es la aplicación de la ley o la acción militar. En muchos casos, la captura y judicialización serán la respuesta. Pero en casos más graves, como argumentó un funcionario del gobierno, “si los grupos no están cumpliendo, la fuerza pública tiene que perseguirlos, capturarlos, para evitar que se sigan aprovechando del diálogo”¹⁶⁴. Del mismo modo, el gobierno podría tratar de activar los mecanismos judiciales, incluida la extradición, cuando los combatientes o los comandantes incumplan los acuerdos.

C. *Cambiar los incentivos*

Incluso a medida que avanzan las conversaciones con los grupos armados y criminales, el gobierno de Petro debe seguir realizando los cambios de política necesarios para una paz a largo plazo. Las dificultades económicas en el campo colombiano continúan impulsando el reclutamiento, fortaleciendo a los grupos armados y empujando

¹⁶¹ Informe de Crisis Group, *Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia*, op. cit.

¹⁶² El plan de campaña más reciente del ejército refleja estas prioridades. Ver, “Plan ‘Perseo’”, Fuerzas Armadas de Colombia, 23 de agosto de 2022.

¹⁶³ “Gobierno y disidencias de Farc EP firman protocolo de cese al fuego”, *El Espectador*, 8 de febrero de 2023.

¹⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, febrero de 2023.

a los trabajadores hacia los negocios ilícitos. Si bien el tema del desarrollo rural es central en el acuerdo de paz de 2016, la brecha urbano-rural en Colombia sigue siendo alarmante. Las tasas de pobreza multidimensional en todo el país rondan el 18 por ciento, pero esa cifra aumenta aproximadamente al 40 por ciento en las áreas rurales donde el conflicto ha sido más agudo¹⁶⁵. En estas áreas, un tercio de los estudiantes está rezagado en la escuela, mientras que más de la mitad de la población carece de acceso a agua potable. Como se señaló anteriormente, sin otras opciones, las comunidades toleran a los grupos armados que les ofrecen la posibilidad de un sustento y un nivel básico de gobernanza. Los jóvenes a menudo buscan a estos grupos como la única alternativa que ven para ganarse la vida.

Romper ese patrón requiere condiciones de seguridad, pero también acceso a servicios estatales y oportunidades económicas lícitas. En este sentido, el acuerdo de 2016 sigue siendo la mejor guía, en particular en sus puntos 1 y 4, los cuales abordan la reforma rural y los cultivos ilícitos, respectivamente. El primero exige reformas como mayor titulación de tierras, distribución de tierras a las víctimas y a los pobres y desarrollo de infraestructura, mientras que el punto 4 recomienda la sustitución voluntaria de cultivos como una forma de reducir la producción de coca.

La implementación sigue siendo desigual. El gobierno de Petro ya ha tomado medidas para acelerar la reforma rural y agraria, entre ellas un acuerdo con la mayor asociación de ganaderos del país para comprar tres millones de hectáreas de tierra y distribuirlas entre los campesinos sin tierra¹⁶⁶. Este acuerdo fue significativo no solo por su tamaño sino también porque, posiblemente es la primera vez, que se ha involucrado a grandes terratenientes en la prolongada campaña de redistribución. Pero muchas otras áreas de la reforma rural contempladas en el acuerdo de paz se encuentran rezagadas, incluidos los compromisos para expandir la infraestructura para que los agricultores puedan llevar sus productos al mercado, garantizar el acceso a créditos y obtener la aprobación del Congreso para la creación de una jurisdicción especial rural y agraria que se ocupe de las necesidades específicas del campo¹⁶⁷.

La política de drogas es otra área en la que el gobierno tiene la oportunidad de corregir el histórico sesgo institucional que ha hecho recaer el peso de los esfuerzos

¹⁶⁵ “Índice de Pobreza Multidimensional – IPM: Agregado municipios PDET. 2019-2021”, DANE, 6 de junio de 2022.

¹⁶⁶ “Como ‘histórico’ califica el Presidente Petro firma del acuerdo entre Gobierno y ganaderos que permitirá comprar 3 millones de hectáreas de tierras para entregar a campesinos y campesinas del país”, comunicado de prensa, Presidencia de Colombia, 8 de octubre de 2022.

¹⁶⁷ El acuerdo de paz de 2016 ordena la creación de una jurisdicción agraria con jueces con experiencia en el manejo de litigios sobre tierras y otros conflictos rurales. Un proyecto de ley fue aprobado por el Senado colombiano en diciembre. “Senado aprobó creación de Jurisdicción Agraria y Rural”, comunicado de prensa, Senado de Colombia, 7 de diciembre de 2022. Otras partes del acuerdo de paz que están muy rezagadas en su implementación son los compromisos sobre género y comunidades étnicas. Ver, por ejemplo, “III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz”, Grupo de Género en la Paz, mayo de 2021. Sobre el papel de las comunidades étnicas en el acuerdo de paz, ver “Los derechos propios de los pueblos étnicos en el Acuerdo de Paz de agosto de 2016”, *Revista Derecho Estado*, no. 40 (2018), p. 113-126. “Informe de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del capítulo étnico del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, IEANPE, diciembre de 2021.

antinarcóticos en los actores más desfavorecidos de la cadena de suministro: los agricultores pobres que sólo obtienen del narcotráfico unos ingresos de subsistencia. El gobierno les ha pedido a las fuerzas de seguridad que promuevan el diálogo con los cultivadores de coca con la esperanza de que acepten la sustitución voluntaria en lugar de la erradicación forzosa. Petro ha dicho que su gobierno les permitiría a los cultivadores eliminar voluntariamente sus cultivos ilegales a medida que los cultivos lícitos alternativos comiencen a generar ganancias¹⁶⁸. Este enfoque cuenta con un amplio respaldo entre los cultivadores de coca, particularmente en las comunidades étnicas que lo defendieron durante la redacción del acuerdo de 2016¹⁶⁹. El gobierno también ha sugerido que buscará reducir o eliminar las penas y disminuir las tasas de encarcelamiento para los cultivadores de coca con menos de diez hectáreas y por delitos menores relacionados con drogas, por los cuales un gran número de mujeres están en la cárcel en la actualidad¹⁷⁰.

Por último, el gobierno debe comenzar a planificar cómo ofrecer paquetes económicos y de subsistencia para los miembros de grupos armados y criminales con la esperanza de convencerlos de que se reintegren a la vida civil. Los funcionarios que han trabajado en programas de reintegración anteriores dicen que estos programas se beneficiarían de un mayor énfasis en la educación y la formación, un seguimiento más robusto y mayor apoyo psicológico¹⁷¹. De manera limitada y con una estricta verificación de antecedentes relacionados con los derechos humanos, el gobierno podría considerar la posibilidad de ofrecerles a los combatientes la oportunidad de ingresar a las fuerzas de seguridad del Estado como policías rurales o soldados. La idea es controvertida, pero no carece de precedentes, ya que el ejército ha integrado previamente a un pequeño número de exguerrilleros de las FARC con cierto éxito¹⁷². Muchos combatientes, especialmente los jóvenes, carecen de experiencia profesional, pero conocen bien el campo. Con las fuerzas de seguridad sobrecargadas y desacreditadas, la reincorporación de combatientes rigurosamente entrenados para proteger a la población civil podría ayudar en la vigilancia de las zonas rurales, llenando un vacío que ha abrumado al Estado colombiano¹⁷³.

¹⁶⁸ “Petro propone mantener cultivos de coca y avanzar en sustitución”, *Portafolio*, 17 de diciembre de 2022.

¹⁶⁹ “Colombia: Petro sugiere sembrar coca y sustituto en paralelo”, Associated Press, 16 de diciembre de 2022.

¹⁷⁰ “Polémico proyecto del Gobierno Petro podría legalizar hasta el 67% de cultivos de coca del país”, *El Colombiano*, 1 de febrero de 2023; “Gobierno liberaría presos para frenar hacinamiento”, *El Colombiano*, 9 de noviembre de 2022; “Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas”, UNODC, 2019.

¹⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, junio-julio de 2022.

¹⁷² Informe de Crisis Group sobre América Latina N°92, *Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia*, 30 de noviembre de 2021.

¹⁷³ Ver también informe de Crisis Group, *Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia*, op. cit.

D. *Protección de la población civil*

Las instituciones civiles del Estado también desempeñan un papel en la protección de los civiles, aunque dependen de un conjunto de mecanismos escasos e ineficaces. Además, el alcance de estas instituciones se ve inevitablemente restringido por la presencia de grupos armados y criminales en las comunidades rurales. Es vital que el gobierno de Petro trabaje para fortalecer estas respuestas, muchas de las cuales se alinean con el texto y el espíritu del acuerdo de paz de 2016, incluso mientras inicia conversaciones con los grupos violentos.

Quizás la mayor urgencia es la prevención y respuesta al reclutamiento de menores. Unas 23 instituciones estatales están destinadas a coordinar un programa de prevención, bajo la dirección del alto comisionado para la paz¹⁷⁴. Todas las instituciones estatales tienen la obligación legal de tratar a los menores reclutados como víctimas del conflicto¹⁷⁵. Sin embargo, por el momento, los esfuerzos son en su mayoría ad hoc. De hecho, no existe un sistema de protección que les permita a los funcionarios intervenir si un maestro o padre de familia denuncia que un menor ha sido presionado para alistarse en un grupo armado¹⁷⁶.

Los esfuerzos para prevenir el reclutamiento podrían incluir la provisión de espacios seguros para los niños, ya que las comunidades a menudo señalan la falta de actividades extracurriculares, así como la falta de alimentos en el hogar, como una vulnerabilidad explotada por los grupos armados y criminales. Los menores desplazados y confinados a la fuerza sin acceso a la escuela son particularmente propensos al reclutamiento. Centros recreativos, clubes de arte y otros lugares para el desarrollo de actividades sociales podrían contribuir en gran medida a reducir la exposición de los niños a estas amenazas. De manera similar, los niños y jóvenes que se resisten a los esfuerzos de reclutamiento suelen necesitar protección, y las comunidades en riesgo donde viven carecen de los fondos o la infraestructura de apoyo necesaria para ayudar a estas familias amenazadas en caso de que se vean obligadas a alejarse de sus hogares. Los programas de prevención, los espacios seguros y los procedimientos de evacuación podrían beneficiarse de un mayor apoyo de los donantes¹⁷⁷.

Ante la ausencia de una política dirigida a prevenir el reclutamiento, la principal respuesta estatal se centra en brindar a los menores rescatados dieciocho meses de

¹⁷⁴ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, enero de 2023.

¹⁷⁵ En 2022, el tribunal de justicia transicional de Colombia, la Jurisdicción Especial para la Paz, dictaminó que todos los funcionarios e instituciones públicas deben tratar a los menores reclutados por grupos armados y criminales como víctimas del conflicto. “Auto 1305”, Jurisdicción Especial para la Paz, 2022.

¹⁷⁶ La exdirectora del ICBF manifestó que el instituto, el encargado de proteger a los menores y rehabilitar a los niños combatientes, “no tiene nada que ver con estrategias para prevenir el reclutamiento de menores”. “Preocupación por empalme con la nueva directora del ICBF”, W Radio, 23 de septiembre de 2022.

¹⁷⁷ Dentro de los donantes para los esfuerzos de prevención de Colombia se encuentra el Departamento de Estado de EE. UU.

asistencia por parte del ICBF¹⁷⁸. Aunque este programa apoya a muchas víctimas, no todos los menores y sus familias lo conocen o quieren unirse¹⁷⁹. Las autoridades indígenas, por ejemplo, dicen que muchos prefieren no integrarse debido al requisito de que el menor presente una declaración sobre su papel en el grupo armado en cuestión a las instituciones, incluida la Fiscalía General¹⁸⁰. Otra preocupación es si el Estado tomará las medidas adecuadas para proteger a los menores que ingresan al programa. Muchos son devueltos a sus parientes más cercanos durante el programa, ya que no hay suficiente espacio en los albergues:

El ICBF no lleva a cabo una investigación para entender por qué ocurrió el reclutamiento. ¿Hubo abuso por parte de un familiar? ... En lugar de eso, mandan al niño a su pariente más cercano y, muchas veces, o los matan o se lo llevan de nuevo¹⁸¹.

Los casos de violencia sexual relacionada con el conflicto también son competencia del ICBF, así como de la Fiscalía General. Si sus casos están documentados, las víctimas de este delito también pueden solicitar ser acreditadas ante la Unidad para las Víctimas¹⁸². Sin embargo, las mujeres describen una serie de preocupaciones que a menudo les impiden denunciar los delitos y recibir atención. Algunos funcionarios estatales, dicen, se niegan a recibir sus denuncias o incluso culpan a las víctimas por supuestamente provocar la agresión con su ropa o comportamiento¹⁸³. Los funcionarios no siempre están bien capacitados para ocuparse de este tipo de delitos, y muchas mujeres afirman sentirse revictimizadas cuando se les pide que rindan testimonio¹⁸⁴. En 2017, Colombia tenía una tasa de impunidad del 92 por ciento por violencia sexual relacionada con el conflicto, y muchas denuncias son archivadas sin mayor estudio¹⁸⁵. Apoyo técnico y financiero extranjero destinado a mejorar la capacitación de los fun-

¹⁷⁸ El programa se divide en tres componentes de seis meses destinados a: establecer la situación legal del menor; reintegrarlo a la familia o a la comunidad, y monitorear su bienestar. Correspondencia de Crisis Group, personal del ICBF, 9 de noviembre de 2022.

¹⁷⁹ Un total de 220 menores desmovilizados ingresaron al Programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos en 2022, la cifra más alta desde 2018. “Observatorio del Bienestar de la Niñez”, ICBF. Los menores que no se unieron al programa a menudo dijeron que no sabían de su existencia, ver “‘Es Como Empezar Desde Cero’: Apoyo Informal Accedido por Individuos que se Desvincularon como Niños de Grupos Armados en Colombia”, Universidad de las Naciones Unidas, noviembre de 2022.

¹⁸⁰ Entrevistas de Crisis Group, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

¹⁸¹ Entrevista de Crisis Group, alto oficial militar, octubre de 2022. Pobladores rurales también dicen que no hay suficientes lugares disponibles para los menores que necesitan un refugio fuera de su hogar. Entrevistas de Crisis Group, autoridades indígenas, Santander de Quilichao, octubre de 2022.

¹⁸² La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fue establecida en 2011 para atender a las víctimas del conflicto armado. En 2021, el Congreso amplió la posibilidad de acreditarse como víctima y recibir apoyo por otros diez años, hasta 2031.

¹⁸³ “Aquí nadie puede denunciar, por miedo”. Entrevista de Crisis Group, lideresa social, Soacha, noviembre de 2022. Otros interlocutores hicieron afirmaciones similares. Entrevistas de Crisis Group, lideresa social, Cartagena, noviembre de 2022; mujeres víctimas de agresiones, Saravena y Soacha, noviembre de 2022; líder social LGBT, Soacha, enero 2020.

¹⁸⁴ Entrevistas de Crisis Group, víctimas, Saravena, noviembre de 2022.

¹⁸⁵ “La guerra inscrita en el cuerpo: Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado”, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017.

cionarios que reciben este tipo de denuncias y ampliar el número de funcionarios especializados en violencia de género representarían pasos importantes para remediar estas falencias, particularmente al interior de la Fiscalía General y la Unidad para las Víctimas.

La respuesta estatal al confinamiento forzado también enfrenta importantes deficiencias. Como se mencionó anteriormente, el procedimiento para reconocer un caso de confinamiento y empezar a prestar ayuda es largo y arduo, especialmente cuando hay combates activos en la zona en cuestión. Los confinamientos no son elegibles para recibir asistencia de ningún tipo hasta que sean verificados de manera presencial por un funcionario local, pero el funcionario solo puede visitar el lugar cuando el ejército certifica que el área es segura para ingresar. Con frecuencia, el área se considera insegura, lo que retrasa la ayuda para los más necesitados¹⁸⁶. Este procedimiento se podría beneficiar de asistencia técnica internacional que permita verificar los confinamientos por medio de herramientas tecnológicas y testimonios comunitarios.

En caso de ser reconocidos, las autoridades locales son las primeras en responder, aunque sus presupuestos suelen estar desbordados. Un municipio de Nariño, por ejemplo, agotó todo su presupuesto anual de respuesta al desplazamiento y confinamiento en la primera emergencia del año en enero¹⁸⁷. Los donantes podrían considerar formas de reforzar los presupuestos departamentales y su capacidad de respuesta. Por el momento, la carga de la ayuda alimentaria, kits de aseo y otros insumos básicos recae en la Unidad para las Víctimas, así como en organismos internacionales. Sin embargo, esta respuesta de asistencia a veces disminuye con el tiempo, aunque los confinamientos pueden prolongarse durante meses o incluso más¹⁸⁸. A partir de junio de 2022, las personas afectadas por confinamientos forzosos pueden ser acreditadas como víctimas, un paso bienvenido que abre la puerta a un apoyo estatal a más largo plazo. Aun así, este proceso requiere documentación del confinamiento y la inscripción de las víctimas afectadas, quienes deben desplazarse a una zona urbana para denunciar sus casos¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Si es posible realizar una visita, esta información se presenta luego a un comité integrado por funcionarios locales, la Defensoría del Pueblo, el ejército y otros, para decidir si se reconoce el hecho. Entrevistas de Crisis Group, observadores internacionales miembros de comités, Tumaco, enero de 2023.

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario humanitario, Tumaco, enero de 2023.

¹⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios humanitarios, Quibdó, enero de 2021.

¹⁸⁹ “Acompañando tu registro”, lineamientos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diciembre de 2022.

VIII. Conclusión

El objetivo inmediato del gobierno de reducir la violencia letal mientras trabaja hacia la “paz total” difícilmente podría ser más urgente para los millones de colombianos que viven bajo las restricciones impuestas por opresivos grupos armados. Comunidades de todo el país claman para que el gobierno garantice el respeto de normas humanitarias básicas. A pesar de muchas decepciones, las negociaciones han demostrado ser uno de los pocos medios fiables para lograr la desmovilización de los grupos armados. En los esfuerzos realizados hasta el momento, el gobierno de Petro ha demostrado que puede abrir canales de comunicación y obtener concesiones iniciales tentativas de los grupos armados y criminales, aunque los funcionarios rápidamente están comprendiendo que tendrán que superar grandes obstáculos para convertir esos logros en reducciones permanentes de la violencia.

Las comunidades más aisladas del país recibirían gratamente la gran reducción de asesinatos, torturas y desapariciones a la que aspira el gobierno de Petro. Pero si el costo es que las autoridades permitirán que los grupos armados sigan atrincherándose en el campo, libres para emplear medidas coercitivas para garantizar el cumplimiento de sus órdenes por parte de los residentes, es probable que estas comunidades sigan temiendo por su futuro. Además del daño directo que causan, el reclutamiento de menores, la violencia sexual y las restricciones a la circulación tienen el efecto de aumentar el poder de los grupos ilegales en la vida civil. En consecuencia, los funcionarios deben ampliar sus objetivos en las conversaciones con estos grupos, presionando para que se establezcan medidas de protección que impidan que los grupos armados se aprovechen del diálogo y el cese al fuego para fortalecerse. El gobierno se debe esforzar por garantizar que una paz imperfecta hoy no alimente más violencia mañana.

Bogotá/Bruselas/Washington D.C., 24 de febrero de 2023

Anexo A: Mapa de Colombia



Anexo B: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos letales.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica CrisisWatch, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 80 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo Directivo de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y las recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es codirigido por Frank Giustra, presidente y director ejecutivo de Fiore Group y fundador de Radcliffe Foundation, y por Susana Malcorra, exministra de Relaciones Exteriores de Argentina y jefe de gabinete del Secretario General de las Naciones Unidas.

En diciembre de 2021, Comfort Ero fue designada como presidente y directora ejecutiva de Crisis Group. Ero se incorporó a Crisis Group en 2001 como directora del proyecto para África occidental y posteriormente ascendió a directora del programa para África y vicepresidenta interina. Entre sus dos periodos en Crisis Group, trabajó en el Centro Internacional para la Justicia Transicional y el Representante Especial del Secretario General para la Misión de la ONU en Liberia.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas en siete localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Adís Abeba, Baréin, Bakú, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Kabul, Kiev, Manila, Moscú, Seúl, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia Francesa para el Desarrollo, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, Banco Mundial, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Departamento de Relaciones Exteriores de Irlanda, Emiratos Árabes Unidos (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional y Academia Diplomática Anwar Gargash), Fondo de Emergencia de la Unión Europea para África, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Ministerio de Defensa Nacional de Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Catar, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores del Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo del Reino Unido, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

Crisis Group mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Global Challenges Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, Stiftung Mercator y Wellspring Philanthropic Fund.

Anexo C: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2020

Informes e informes breves especiales

COVID-19 y conflicto: siete tendencias para vigilar, Informe breve especial N°4, 24 de marzo de 2020.

A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda, Informe breve especial N°5, 9 de diciembre de 2020.

Ten Challenges for the UN in 2021-2022, Informe breve especial N°6, 13 de septiembre de 2021.

7 Priorities for the G7: Managing the Global Fallout of Russia's War on Ukraine, Informe breve especial N°7, 22 de junio de 2022.

Ten Challenges for the UN in 2022-2023, Special, Informe breve especial N°8, 14 de septiembre de 2022.

Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War, Informe breve especial N°9, 29 de noviembre de 2022.

Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela, Informe sobre América Latina N°78, 20 de febrero de 2020.

Imaginando una resolución a la crisis venezolana, Informe sobre América Latina N°79, 11 de marzo de 2020.

Lazos rotos, fronteras cerradas: Colombia y Venezuela se enfrentan al COVID-19, Informe breve sobre América Latina N°42, 16 de abril de 2020.

La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México, Informe sobre América Latina N°80, 4 de mayo de 2020.

¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador, Informe sobre América Latina N°81, 8 de julio de 2020.

Bolivia se prepara para nuevas elecciones bajo la sombra del fraude, Informe breve sobre América Latina N°43, 31 de julio de 2020.

Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°82, 6 de octubre de 2020.

Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte, Informe sobre América Latina N°83, 13 de noviembre de 2020.

Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela, Informe sobre América Latina N°84, 14 de diciembre de 2020.

Elecciones en Venezuela: ¿Qué viene después de la barrida de Maduro?, Informe sobre América Latina N°85, 21 de diciembre de 2020.

El efecto exilio: la oposición venezolana en el extranjero y las redes sociales, Informe sobre América Latina N°86, 24 de febrero de 2021.

Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia, Informe sobre América Latina N°87, 26 de febrero de 2021.

Los riesgos de unas elecciones amañadas en Nicaragua, Informe sobre América Latina N°88, 20 de mayo de 2021.

Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente, Informe sobre América Latina N°89, 2 de junio de 2021.

Paro y pandemia: las respuestas a las protestas masivas en Colombia, Informe sobre América Latina N°90, 2 de julio de 2021

Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°44, 30 de septiembre de 2021

Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia, Informe sobre América Latina N°91, 4 de noviembre de 2021

Cómo mitigar los riesgos de las reñidas elecciones de Honduras, Informe sobre América Latina N°45, 23 de noviembre de 2021

Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia, Informe sobre América Latina N°92, 30 de noviembre de 2021

Cómo superar la fractura global sobre Venezuela, Informe sobre América Latina N°93, 17 de febrero de 2022

Cómo enfrentar un problema combustible: huachicoleo y violencia en México, Informe breve sobre América Latina N°46, 25 de marzo de 2022

Fervientes devotos en Brasil: Bolsonaro y los riesgos de un año de elecciones, Informe breve sobre América Latina N°47, 16 de junio de 2022

Tiempos difíciles en el refugio: cómo proteger a los migrantes venezolanos en Colombia, Informe de sobre América Latina N°94, 9 de agosto de 2022

Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia, Informe sobre América Latina N°95, 27 de septiembre de 2022

Un remedio para la fiebre carcelaria en El Salvador, Informe sobre América Latina N°96, 5 de octubre de 2022

¿Lazos incondicionales? Restaurar las relaciones entre Venezuela y Colombia, Informe sobre América Latina N°97, 1 de diciembre de 2022

El último recurso de Haití: las pandillas y la perspectiva de una intervención extranjera,
Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°48, 14 de diciembre de 2022

Anexo D: Consejo directivo de Crisis Group

PRESIDENTE**Comfort Ero**

Ex vicepresidenta interina y directora del Programa para África de Crisis Group.

CO-PRESIDENTES DEL CONSEJO**Frank Giustra**

Presidente y director ejecutivo, Fiore Financial Corporation; fundador, Radcliffe Foundation.

Susana Malcorra

Exministra de Relaciones Exteriores de Argentina.

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO**Fola Adeola**

Fundador y presidente, FATE Foundation.

Abdulaziz Al Sager

Presidente y fundador de Gulf Research Center and president de Sager Group Holding

Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC; exembajador de Irán en EE. UU. y ministro de Finanzas y Asuntos Económicos.

Gérard Araud

Exembajador de Francia en EE. UU.

Zeinab Badawi

Presidente, SOAS University of London

Carl Bildt

Ex primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Suecia.

Sandra Breka

Directora ejecutiva de Robert Bosch Stiftung.

Maria Livanos Cattau

Exsecretaria General de la Cámara Internacional de Comercio.

Ahmed Charai

Presidente y director ejecutivo de Global Media Holding y editor del semanario marroquí *L'Observateur*.

Nathalie Delapalme

Directora ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de Mo Ibrahim Foundation.

María Fernanda Espinosa

Ex presidenta de la 73ª sesión de AG de la ONU

Miriam Coronel-Ferrer

Exasesora senior de mediación, ONU

Sigmar Gabriel

Exministro de Asuntos Exteriores y vice canciller de Alemania.

Rima Khalaf-Hunaidi

Ex subsecretaria general de la ONU y secretaria ejecutiva de UNESCWA

Mo Ibrahim

Fundador y presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International.

Mahamadou Issoufou

Expresidente de Niger

Kyung-wha Kang

Ex ministro de Relaciones Exteriores de la República de Corea

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; exdirector General, Al Jazeera Network.

Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; exmediador adjunto de la ONU sobre Siria.

Bert Koenders

Exministro de Relaciones Exteriores de Holanda y subsecretario general de Naciones Unidas.

Andrey Kortunov

Director general del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales.

Ivan Krastev

Presidente del Centro para Estrategias Liberales (Sofia); miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores.

Tzipi Livni

Excanciller y vice primer ministro de Israel.

Helge Lund

Exdirector ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega).

Lord (Mark) Malloch-Brown

Exsecretario general adjunto de las Naciones Unidas y administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

William H. McRaven

Almirante retirado de la Marina de EE. UU., que sirve como 9º comandante del Comando de Operaciones Especiales de EE. UU.

Shivshankar Menon

Exsecretario de Exteriores de India; exasesor nacional de Seguridad.

Naz Modirzadeh

Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard.

Federica Mogherini

Ex alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Saad Mohseni

Presidente y director ejecutivo de MOBY Group.

Nadia Murad

Presidenta and presidenta del consejo de Nadia's Initiative

Ayo Obe

Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal); abogada (Nigeria).

Meghan O'Sullivan

Ex vice asesora de Seguridad Nacional de EE. UU. sobre Irak y Afganistán.

Kerry Propper

Socio director de Partner of ATW Partners; fundador y presidente del consejo de Chardan Capital.

Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistán.

Juan Manuel Santos Calderón

Expresidente de Colombia, premio Nobel de Paz 2016.

Ellen Johnson Sirleaf

Expresidente de Liberia.

Alexander Soros

Fundador, Fundación Alexander Soros.

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y presidente, Soros Fund Management.

Alexander Stubb

Director del School of Transnational Governance; ex primer ministro de Finlandia

Darian Swig

Fundadora y presidenta, Article 3 Advisors; cofundadora y presidenta del consejo; Article3.org.

CONSEJOS CORPORATIVOS Es un distinguido grupo de empresas que comparten la visión y valores de Crisis Group, ofrecen apoyo y comparten su experticia para fortalecer nuestros esfuerzos de prevención de conflictos graves

Consejo del presidente

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
BP	(2) Anónimos	Stephen Robert
Shearman & Sterling LLP	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	The Edelman Family Foundation	Ian R. Taylor

Consejo asesor internacional

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
(1) Anónimo	(3) Anónimos	David Jannetti
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Faisal Khan
Chevron	Stanley Bergman & Edward Bergman	Cleopatra Kitt
Edelman UK & Ireland	Peder Bratt	Samantha Lasry
Eni	Lara Dauphinee	Jean Manas & Rebecca Haile
Equinor	Herman De Bode	Dror Moreh
Ninety One	Ryan Dunfield	Lise Strickler & Mark Gallogly
Tullow Oil plc	Tanaz Eshaghian	Charitable Fund
Warburg Pincus	Seth & Jane Ginns	The Nommontu Foundation
	Ronald Glickman	Brian Paes-Braga
	Geoffrey R. Hogue & Ana Luisa Ponti	Kerry Propper
	Geoffrey Hsu	Duco Sickinghe
		Nina K. Solarz
		Raffi Vartanian

Consejo embajador

Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group

Christina Bache	Reid Jacoby	Betsy (Colleen) Popken
Alieu Bah	Tina Kaiser	Sofie Roehrig
Amy Benziger	Jennifer Kanyamibwa	Perfecto Sanchez
James Blake	Gillian Lawie	Rahul Sen Sharma
Thomas Cunningham	David Litwak	Chloe Squires
Matthew Devlin	Madison Malloch-Brown	Leeanne Su
Sabrina Edelman	Megan McGill	AJ Twombly
Sabina Frizell	Hamesh Mehta	Theodore Waddelow
Sarah Covill	Clara Morain Nabity	Zachary Watling
Lynda Hammes	Gillian Morris	Grant Webster
Joe Hill	Duncan Pickard	Sherman Williams
Lauren Hurst	Lorenzo Piras	Yasin Yaqubie

ASESORES SENIOR Antiguos miembros del Consejo directivo que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sea coherente con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Mort Abramowitz Fundador y consejero emérito	Martti Ahtisaari Presidente del consejo emérito	Thomas R. Pickering Presidente del consejo emérito
Lord (Mark) Malloch-Brown Fundador y president del consejo emérito	George Mitchell Presidente del consejo emérito	Gareth Evans Presidente emérito