



BOLETIN TEMATICO

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH
No. 2 - octubre de 2004

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE ALERTAS TEMPRANAS

- Surgimiento de las alertas tempranas y algunos antecedentes de prevención.
- Prevención de violaciones masivas a los derechos humanos y Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)
- Resultados en cifras del CIAT



.....
Calle 7 No. 6 - 54 Tel. 3345077 Fax. 5662064

<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio>

obserdh@presidencia.gov.co

Bogotá, D.C.



SURGIMIENTO DE LAS ALERTAS TEMPRANAS Y ALGUNOS ANTECEDENTES DE PREVENCIÓN

Observatorio de Derechos Humanos
Programa Presidencial de DDHH y DIH

Los costes de no prevenir la violencia son enormes. El coste humano de la guerra no sólo incluye lo visible e inmediato: muertes, heridas, destrucción, desplazamiento de la población, etc., sino también las repercusiones distantes e indirectas para las familias, las comunidades, las instituciones nacionales y locales y las economías, así como para los países vecinos. No se miden sólo en función de los daños provocados, sino también de las oportunidades perdidas.

Kofi Annan

**Secretario General de las Naciones Unidas
Consejo de Seguridad Quincuagésimo sexto año
7 de junio de 2001**

La creación del Sistema de las Naciones Unidas en 1945 identifica como uno de sus principios básicos la creación de un sistema de cooperación internacional entre los Estados con el propósito de garantizar y mantener la paz y evitar al máximo la utilización de la guerra entre Estados, además de establecer mecanismos que a través de sistemas de alertas permitan advertir algunas circunstancias para poder atender que no se presentaran en el ámbito internacional conflictos entre estados^[1]. Dentro de esta misma lógica, en la década de 1940 el sistema de salud en el mundo inició un cambio en su enfoque asistencialista y reparativo hacia lo preventivo, partiendo de la base de que la salud (la buena salud) de las personas está estrechamente ligada al desarrollo económico. “La Organización Panamericana de la Salud se ha construido en 1890 y la Organización Mundial de la Salud antes de la Primera Guerra.

Sin embargo estas organizaciones manejaban un concepto de la salud que no tenía en cuenta las advertencias previas ni el concepto de prevención. Finalizada la Segunda guerra se empezó a considerar la relación que existe entre salud y desarrollo. Al construir un concepto sobre la salud que no está asociado únicamente a la enfermedad sino a un estado de bienestar articulado al desarrollo, el sistema de salud adopta un sistema de alerta y acción tempranas que ha permitido el desarrollo por ejemplo de inmunizaciones masivas”^[2].

A partir de estos conceptos y estas prácticas empieza a gestarse un sistema de prevención de violaciones masivas a los derechos humanos para Colombia.

^[1] MALDONADO Luis F. Conferencia de instalación evento de presentación del SAT con personeros, Bogotá, mayo 8 de 2002.

^[2] Ibíd.

ARTICULO



ALERTAS TEMPRANAS Y CREACION DEL CIAT

Observatorio de Derechos Humanos
Programa Presidencial de DDHH y DIH

En 1998 la Defensoría del Pueblo firmó un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- para formular el proyecto del Sistema de Alertas Tempranas tomando como referente las experiencias de distintos Estados y los mecanismos para atender los desastres de carácter natural. En octubre de ese año la Defensoría contó con la financiación de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- y se implementó este mecanismo.

Desde el año 2000 la Agencia Americana para el Desarrollo -USAID- comenzó a apoyarlo, con lo que se empezó a institucionalizar en el país el concepto de prevención de violaciones masivas a los derechos humanos; en primera instancia de masacres, asesinatos múltiples y desplazamiento forzado.

La necesidad de potenciar los esquemas preventivos como forma de evitar, mitigar o minimizar los riesgos de violaciones masivas a los derechos humanos de la población civil, víctimas de las acciones de los grupos armados irregulares, llevó al actual

Gobierno a crear y consolidar, en noviembre de 2002, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas -CIAT-.

La misión del CIAT, desde su inicio fue la de superar la falta de coordinación, y en ocasiones de entendimiento, existente entre el SAT de la Defensoría y las autoridades a quienes éste les enviaba las alertas - Fuerzas Militares, Policía, Gobernaciones, Alcaldías, diversos ministerios, Vicepresidencia-, debido a que algunas, aunque advertían sobre un posible peligro que se cernía sobre los civiles, eran imprecisas en cuanto a tiempo y lugar y cubrían zonas muy extensas. Las dificultades que las alertas emitidas por el SAT tenían para ser atendidas de manera adecuada radicaban, entre otras, en:

a) Algunas de las comunicaciones comprometían a municipios completos, o a dos o más de estas unidades territoriales, sin discriminar áreas específicas como corregimientos o veredas;



en efecto, la extensión de las áreas geográficas alertadas no le permitía a las Fuerzas Militares y a la Policía identificar un lugar específico donde movilizar las tropas o emprender estrategias de protección para la población. Para las autoridades civiles implicaba el diseño de planes de contención que resultaban poco efectivos por no poderse dirigir a una área determinada y específica.

b) Tras la activación de una alerta no se contaba con mecanismos que permitieran establecer la vigencia de la misma, es decir, las alertas permanecían activas indefinidamente. Esa situación implicaba para los efectivos de la Fuerza Pública, mantener un destacamento en torno a la población amenazada en procura de que los hechos advertidos no se cumplieran.

Si bien es cierto que la presencia de la Fuerza Pública ayuda a minimizar los riesgos, también se debe reconocer que ésta no cuentan con el suficiente pie de fuerza para hacer presencia permanente en un sólo lugar. También lo es, que establecer con precisión el momento exacto en que se cumplirían los hechos advertidos es una labor predictiva casi imposible de llevar a cabo, sin embargo el mejoramiento de los métodos de análisis para detectar los riesgos permite en gran medida establecer la proximidad de la ocurrencia de la amenaza, así como un cambio de interés en los actores generadores de la amenaza y una posible disminución y alejamiento del riesgo.

El grado de la alerta emitida por el SAT: alto, medio, bajo, con el cual se le indicaba a las autoridades el tipo de amenaza al que estaba expuesta la población no era acompañada de sugerencias o propuestas sobre las acciones humanitarias o políticas que se debían o podían llevar a cabo. Las autoridades civiles y militares a nivel regional por su parte, tampoco tomaban decisiones determinantes basadas en las alertas, debido a que algunas de las situaciones y amenazas advertidas se consideraban crónicas.

Con el ánimo de hacer más eficiente el instrumento de la *alerta temprana*, de superar las dificultades del modelo inicial adoptado y de promover una respuesta integral de las instituciones implicadas en la protección de los ciudadanos, el Gobierno nacional creó a mediados de noviembre de 2002 el CIAT, integrado por representantes del Ministerio del Interior y Justicia, del Ministerio de Defensa y de la Vicepresidencia de la República.

El CIAT es considerado dentro de los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática como un instrumento que busca la protección de la población que tiene como objetivo prevenir el desplazamiento forzado y facilitar el pronto retorno de la población desplazada a sus lugares de origen^[3], así como impedir y neutralizar la comisión de otros delitos que afecten a la población en general tales como homicidios y masacres. Está orientado a cumplir con la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos a través del fortalecimiento del Estado de derecho.

Con la consolidación del CIAT la responsabilidad de la emisión de la *alerta temprana*, que antes reposaba en la Defensoría del Pueblo, recayó en el Comité que desde su consolidación viene en un continuo proceso de mejoramiento de la coordinación interinstitucional que se requiere para adelantar una efectiva acción preventiva en el país.

Desde el momento de la constitución del CIAT, las funciones del SAT de la Defensoría se modificaron. Las alertas tempranas se convirtieron en *informes de riesgo* que elaboran analistas regionales^[4] y nacionales del SAT, que son validados por la Coordinación Operativa y por la Dirección del Sistema de la Defensoría, quien los envía al CIAT para una nueva valoración y si es del caso la emisión de la alerta.

Los *informes de riesgo* que el SAT le envía a su único destinatario, el CIAT, contemplan en lo fundamental las mismas variables con las que la

[3] Presidencia de la República de Colombia. Política de Seguridad Democrática. Página 32.

[4] Los analistas regionales están establecidos en 21 oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo en todo el país.



Defensoría anteriormente emitía las alertas: antecedentes históricos de la zona, el escenario y la situación actual, los factores de amenaza (presencia de grupos armados al margen de la ley, hechos de violencia perpetrados por los grupos ilegales, infracciones y violaciones de los grupos alzados en armas, movilidad de estos grupos), factores de vulnerabilidad de la población civil (índice de necesidades básicas insatisfechas, poca presencia del Estado en la zona, condiciones económicas, tejido social, participación política de la población, señalamientos, existencia de grupos étnicos o comunidades negras) y los factores de protección (como podrían ser las acciones institucionales, de mitigación del riesgo, fortalecimiento social, asistencia humanitaria, etc.)^[5].

Operatividad del CIAT

La labor de calificar los *informes de riesgo* que emite el SAT implica que los representantes y delegados del CIAT lleven a cabo una cuidadosa labor de revisión y verificación de la descripción de los hechos y presentación de los

datos contenidos en estos documentos, así como de la calificación del riesgo: alto, medio o bajo que es incluida en ellos.

Para tomar la decisión de emitir una *alerta temprana*, el CIAT lleva a cabo una serie de procedimientos que con el tiempo se han cualificado y optimizado.

Recepción

Con la conformación del CIAT quedó establecido que los *informes de riesgo* que elabora el SAT son enviados únicamente al Comité a través del Ministerio de Interior y Justicia quien está encargado de la secretaria técnica del mismo. La información que recibe el Ministerio es retransmitida al Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, a la Red de Solidaridad Social, al Ministerio de Defensa y a la Fuerza Pública.

^[5] SUESCUN, Natalia. Monografía de Grado "El Comité interinstitucional de Alertas tempranas como un mecanismo de prevención a las violaciones masivas a los derechos humanos y DIH" Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia 2004.

Por otro lado, el CIAT ha recibido llamados de instituciones y entidades distintas al SAT de la Defensoría para que verifique las informaciones y emita las alertas tempranas a que haya lugar. El permanente contacto de los asesores del área de Atención de Casos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH y de la Dirección de Asuntos Territoriales y de Orden Público del Ministerio del Interior con la comunidad han contribuido a la construcción de puentes de comunicación que con el tiempo han derivado en la denuncia de situaciones que pueden atentar contra los derechos de los ciudadanos.

Evaluación

Tras recibir la información, cada una de las entidades que compone el CIAT constata que lo descrito en el documento enviado por el SAT de la Defensoría del Pueblo sea verídico y corresponda a las circunstancias reales en las que se encuentra la población o los municipios objeto de riesgo; para ello, el plazo establecido es de tres a siete días y depende en gran medida de las condiciones geográficas y los recursos técnicos para las comunicaciones presentes en la zona, de la presencia de la Fuerza Pública o de la capacidad de respuesta de las autoridades civiles y políticas^[6].

Las fuentes de verificación para el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH son las prisiones, las parroquias y las ONG u organizaciones sociales de derechos humanos; el Ministerio del Interior y Justicia está encargado de verificar la información con los Alcaldes y Secretarios de Gobiernos Departamentales y el Ministerio de Defensa verifica la información a través de las unidades de inteligencia del Ejército y de la Policía.

Vencidos los plazos de verificación se convoca al Comité con el objeto de efectuar un estudio interinstitucional del caso. Cuanto más inminente se considera el riesgo, más rápidamente actúa el Comité. En la reunión, cada miembro expone los resultados de la verificación realizada, sus observaciones y consideraciones sobre si se debe o no emitir una *alerta temprana* y cuáles son las recomendaciones que estima oportunas. Al final de la exposición de cada informe de verificación se toma la decisión de emitir o no la *alerta temprana* y las recomendaciones por hacer a las autoridades civiles y a la Fuerza Pública^[7]. Entre las recomendaciones dadas están la realización de Consejos de Seguridad, la toma de medidas de índole policial y militar o la ejecución de actividades humanitarias en la zona como presencia de la Red de Solidaridad Social, etc, o todas las anteriores.

^[6] *Ibíd.*

^[7] *Ibíd.*

Remisión

Cuando se toma la decisión de emitir la *alerta temprana* se procede a la elaboración de una comunicación, en la cual se expresa la consideración del Comité con respecto a la misma, las razones que la motivaron y las recomendaciones que se considera pertinentes. Este oficio se envía al Gobernador del Departamento, al Secretario de Gobierno Departamental, al Comandante de División o de Brigada de las Fuerzas Militares, el Comandante de Policía del Departamento y el Alcalde municipal. El mismo oficio se envía a la Defensoría del Pueblo y en todos los casos se le comunica la determinación que tomó el Comité y va acompañado del *informe de riesgo* o la nota de seguimiento^[8] elaborada por el SAT.

Con la emisión de la *alerta temprana* y el envío a las diferentes autoridades se busca que éstas emprendan las acciones necesarias para prevenir, mitigar, disminuir y si es posible eliminar los riesgos de violación de los derechos de la población civil.

Cuando los *informes de riesgo* enviados por el SAT no son considerados como *alerta temprana* por el CIAT, el Comité devuelve los *informes de riesgo* al SAT con una comunicación en la cual se especifican los motivos por los cuales esos informes no fueron considerados como alerta.

[8] Informe elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo donde se hace seguimiento a una situación de riesgo advertida advertida con anterioridad en uno o varios municipios.



Hay que resaltar que todos los *informes de riesgo* enviados por el SAT son verificados y para cada uno de ellos se elaboran recomendaciones, que se le reenvían al mismo SAT. En todo caso, indistintamente de la emisión o no de una *alerta temprana*, el Comité busca que las autoridades políticas, ya sean del nivel departamental o municipal, impulsen la realización de un Consejo de Seguridad en coordinación con otras autoridades (Policía Nacional, Fuerzas Militares, Red de Solidaridad Social, Fiscalía, Procuraduría General de la Nación, etc.) para que en el marco de éste, se adopten las medidas de prevención que eviten violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Sobre los *informes de riesgo* que no dieron lugar a una *alerta temprana*, se efectúa un seguimiento, teniendo en cuenta que pueden ser estudiados nuevamente si la situación lo amerita o si la Defensoría del Pueblo emite una nota de seguimiento en ese sentido; en este caso se surte el trámite inicial, como si se tratara de un nuevo *informe de riesgo*.

Seguimiento

Existen dos tipos de seguimiento. El primero se refiere a las acciones que adelantan las autoridades tras recibir la alerta. Frente a este punto es pertinente precisar que la desafortunadamente la mayoría de las autoridades civiles y de Fuerza Pública, escasamente reportan al CIAT las decisiones tomadas y las acciones adelantadas para minimizar los riesgos de la población civil. La poca reciprocidad en la comunicación ha impedido conocer el efecto generado por la *alerta temprana*, las medidas adoptadas y el nivel de afectación sufrida por la población civil.

El segundo seguimiento se hace a partir de las alertas emitidas por el Comité. En un tiempo no superior a tres meses después de la emisión de la alerta se hace una nueva verificación en la cual se evalúa la evolución de la situación. En el caso del Programa Presidencial de Derechos Humanos, este seguimiento se hace tomando en cuenta los hechos que son reportados por la prensa y son registrados por el Observatorio de Derechos Humanos en la "Bitácora de prensa" así como de los informes mensuales de situación que elabora el mismo Observatorio o informes específicos.

Uno de los avances alcanzados con la consolidación del CIAT es el establecimiento de la temporalidad de la alerta emitida a partir de los seguimientos realizados. Para la desactivación de la *alerta temprana* se requiere una solicitud expresa de alguno de los miembros del Comité y una evaluación de la situación del área alertada. La decisión de desactivación de una alerta se toma en plenaria del CIAT. Un seguimiento adicional se hace a los *informes de riesgo* que no fueron considerados inicialmente como *alerta temprana*, bien sea por solicitud del SAT o por iniciativa propia del Comité. En este caso se repite la evaluación y verificación de los hechos tomando en cuenta los antecedentes consignados en el *informe de riesgo*. Si esta verificación revela o evidencia un agravamiento de la situación se emite la alerta de lo contrario sigue el trámite antes descrito.



Ventajas del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT-

El CIAT ha promovido la coordinación entre las autoridades civiles y la Fuerza Pública, tanto en el ámbito central, como regional y local, para que en la medida de sus competencias, emprendan las acciones necesarias que permitan prevenir violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al DIH.

Con el tiempo se ha generado un alto grado de coordinación entre las entidades que conforman el Comité, que en la actualidad funciona de manera ordenada y sistemática y con pleno compromiso y colaboración de sus partes; se han consolidado los canales de comunicación con las autoridades departamentales locales y de Fuerza Pública, lo que ha estimulado los procesos de actuación coordinada entre los diferentes niveles de la administración pública. En diciembre de 2003, los gobernadores y alcaldes firmaron actas de compromiso con el Vicepresidente de la República en las que se incluye como aspecto importante de la acción de los mandatarios regionales y locales la atención a las alertas tempranas y a los *informes de riesgo* [9].

Con las Fuerzas Militares y de Policía se ha realizado dos capacitaciones sobre el CIAT y el papel de la *alerta temprana* en la sede de las diferentes Brigadas, una en el 2003 y otra a comienzos del 2004.

Respecto del procesamiento y manejo de la información, el CIAT ha creado bases de datos en las cuales se registran los procedimientos y las labores desarrolladas por el Comité y que incluyen las acciones de prevención adelantadas por las autoridades civiles y de Fuerza Pública a nivel territorial.

Sin duda el logro más significativo del CIAT es la efectividad que ha alcanzado para evitar la consumación de violaciones masivas a los derechos humanos o infracciones al DIH. Los registros del CIAT muestran que hasta diciembre 31 de 2003, sólo se presentó un caso de violación masiva a los derechos humanos que había sido objeto de un *informe de riesgo*, en el corregimiento de Sabaletas, municipio de Buenaventura [10] departamento del Valle del Cauca.

[9] Ver en Primera recomendación, "Avance de la Aplicación de las Recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos". 2002. Pág. 148. Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2003 del Observatorio de Derechos Humanos y DIH del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y DIH. Editorial ABC.

[10] *Ibíd.*

La contribución del CIAT en cuanto al fortalecimiento y la coordinación de las instituciones encargadas de velar por la protección de los ciudadanos es coherente con la propuesta que el Secretario General de las Naciones Unidas hace sobre el tema de prevención

“La prevención de los conflictos y el desarrollo sostenible y equitativo son actividades que se refuerzan mutuamente. La inversión en esfuerzos nacionales e internacionales en pro de la prevención de los conflictos debe percibirse como una inversión simultánea en el desarrollo sostenible, puesto que este último florecerá mejor en un clima de paz sostenible” [\[11\]](#).

Aspectos en los cuales el CIAT está empeñado en mejorar

Construir un instrumento que desde el Estado prevenga las violaciones masivas de los derechos humanos no es tarea fácil, más si se tiene en cuenta que cada una de las instituciones participantes tienen definiciones distintas y en algunos casos divergentes de lo que significa el riesgo de violación masiva de los derechos humanos para la población y por supuesto la prevención y sus alcances.

Desde su creación, el CIAT, a partir de los *informes de riesgo*, ha procurado establecer los signos comunes que para cada institución indican riesgo y a partir de ello se propone adelantar mecanismos de prevención y atención a la población. En este proceso se ha avanzado notoriamente en lo relacionado con la respuesta militar y policial y en la presencia y atención que la Red de Solidaridad Social le esta brindando a la población amenazada. Sin embargo, es preciso que las demás instituciones del Estado -nacionales y locales- relacionadas con las acciones preventivas desde lo social participen más activamente en la respuesta que se le da a la población afectada.

Las diferentes acciones de prevención deben adaptarse a las características del riesgo y las condiciones de violencia. Existe un nivel netamente preventivo, en el que se busca eliminar, controlar y/o reducir los riesgos a los que esta expuesta la población civil, otro nivel puramente reactivo que se presenta ante amenazas eminentes o crisis. En este punto específico el Comité está promoviendo la adopción de un concepto de prevención compartido que le permita definir con más certitud lo que se entiende por violación masiva a los derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario y cuáles deberían prevenirse [\[12\]](#).

[\[11\]](#) Kofi Annan. Secretario General de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad Quincuagésimo sexto año.7 de junio de 2001.

[\[12\]](#) SUESCUN, Natalia. Monografía de Grado “El Comité interinstitucional de Alertas tempranas como un mecanismo de prevención a las violaciones masivas a los derechos humanos y DIH” Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia 2004.



Para que la labor del CIAT sea más certera, es preciso que las metodologías con las que se valora el riesgo en los *informes de riesgo* que emite el SAT sean más claras, así como de los factores de amenaza y vulnerabilidad que exponen en mayor o menor peligro a la población, y la identificación de los actores armados que la generan. Lo anterior, además de retrazar y entorpecer los procesos del CIAT, no permite que las recomendaciones que emanan de él sean elaboradas con certeza tal que las acciones propuestas sean realmente efectivas.

Con respecto a la definición de *alerta temprana*, el Estado colombiano debido a la complejidad de las condiciones internas por las que atraviesa está trabajando en su propia caracterización, con lo cual será más efectivo el instrumento.

El CIAT se encuentra en un proceso de mejoramiento del procedimiento de seguimiento, pero para hacerlo efectivo es necesario que las autoridades civiles muestren mayor compromiso con el envío de la información referente a las acciones tomadas después de emitida la *alerta temprana*, pues sin ella no se puede reconocer el impacto de las medidas recomendadas por el CIAT y las mejoras o adecuaciones que se deben hacer en torno a ellas.

Sin duda son varios los procedimientos que el CIAT debe mejorar, sin embargo también es preciso reconocer que antes de la constitución del CIAT lograr un diálogo interinstitucional en pro de un objetivo común no había sido posible. Con el CIAT las instituciones han adquirido nuevos elementos de análisis que ha permitido establecer necesidades y perfilar el tipo de atención que cada una de las comunidades amenazadas requiere.



RESULTADOS EN CIFRAS DEL CIAT

Observatorio de Derechos Humanos
Programa Presidencial de DDHH y DIH

La consolidación y mejoramiento de las bases de datos del CIAT permiten identificar algunos aspectos como actores que más profieren amenazas contra la población, departamentos y municipios más afectados e incluso a partir de estas bases se logra una aproximación al tipo de comunidades amenazadas.

Así mismo se ha avanzado en el análisis de la situación de las comunidades amenazadas antes y después de emitida la *alerta temprana* y de presentado ante el CIAT el *informe de riesgo*. Esta valoración es presentada en este aparte.

Respecto de los presuntos generadores de las amenazas determinados en los *informes de riesgo* enviados por el SAT de la Defensoría del Pueblo al CIAT, se estableció que del total de las 64 amenazas analizadas para el periodo enero - septiembre de 2003, quienes más las profieren son conjuntamente las autodefensas y las FARC con un 51% (33); las autodefensas, el ELN y las FARC con 21% (14); las autodefensas y el ELN 1% (1); el ELN y las FARC 1% (1) cada uno. Las autodefensas como único grupo responsable de la amenaza representa un 20% (13) y las FARC un 3% (2).



El número de amenazas registradas en los *informes de riesgo* se incrementó al pasar de 64 en 2003 a 69 en 2004 en los primeros nueve meses del año. Las autodefensas y las FARC son considerados nuevamente como los grupos que generaron más amenazas de manera conjunta con 36% (25); seguido por las autodefensas, el ELN y las FARC con 26% (18); las autodefensas y el ELN con 2% (2). En cuanto a las amenazas generada por un solo grupo armado, las autodefensas son responsable de un 27% (19); le siguen los grupos subversivos FARC y ELN cada uno con 1% (1). En este periodo aparecen nuevos responsables de amenaza, como son las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC) con 1% (1) y los grupos de resistencia armada indígena 1% (1).

Departamentalmente los *informes de riesgo* analizados muestran variaciones importantes entre los periodos enero - septiembre de 2003 y enero - septiembre de 2004.

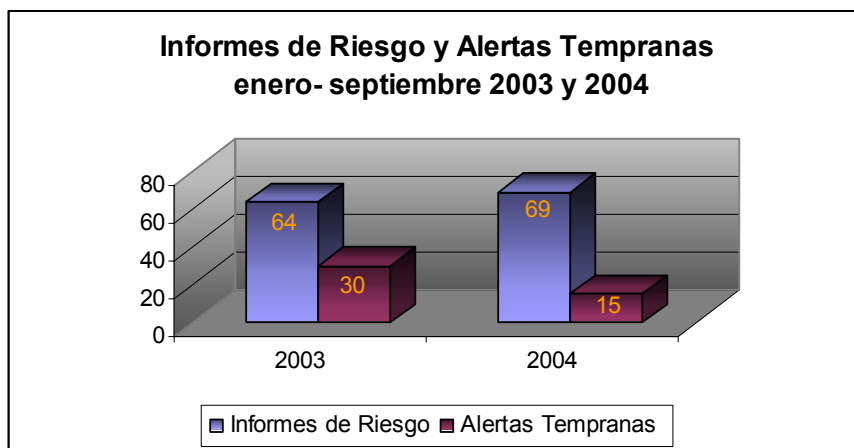
Durante el periodo señalado en el año 2003, el departamento de Antioquia fue el departamento sobre el cual más se advirtieron situaciones que podían conducir a violaciones masivas a los derechos humanos con un 17% (11), le siguen Cundinamarca y Nariño cada uno con 8% (5); Cauca, Chocó, Córdoba, Huila cada un con 6% (4). Así mismo, en Arauca, Atlántico, Caldas, Bogotá, Magdalena, Quindío y Sucre no se registraron *informes de riesgo*.

En el periodo enero-septiembre de 2004 el departamento sobre el cual recayó el mayor número de *informes de riesgo*, fue Cundinamarca con 13% (9); le siguen el departamento de Arauca con 10% (7), Cesar y Santander 7% (5).

En el 2004 se advirtieron amenazas a través de los *informes de riesgo* en Arauca, Caquetá, Huila, Magdalena y Quindío, departamentos donde no se habían registrado amenazas para el mismo periodo del 2003.

De los 64 *informes de riesgo* emitidos en los primeros nueve meses del 2003, 47% se convirtieron en *alertas tempranas*, mientras que en el 2004 de los 69 *informes de riesgo* emitidos hasta el 30 de septiembre, 22% se convirtieron en *alertas tempranas*.

Número de Informes de Riesgo que se convirtieron en Alerta Temprana



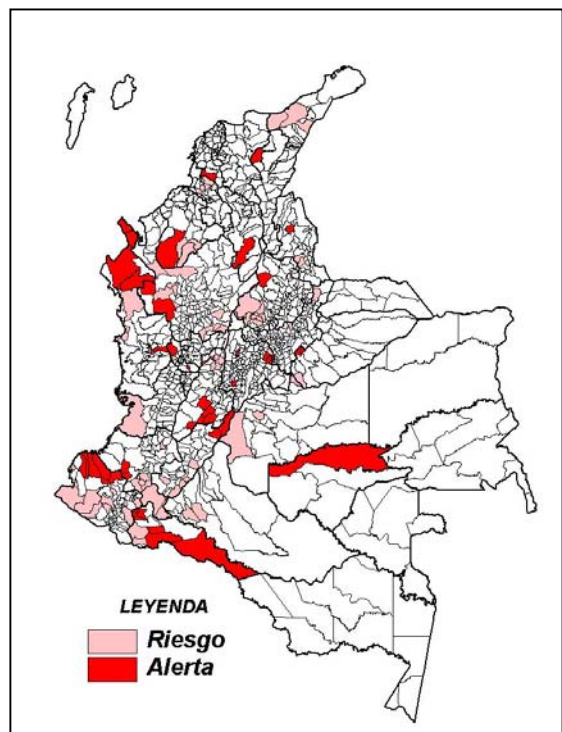
Fuente: Comité Interinstitucional de Alerta Temprana CIAT. Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.

De las alertas emitidas en los primeros tres trimestres del 2003, en la totalidad de ellas, 30, se realizaron acciones del Estado y de la sociedad civil a través de 20 Consejos de Seguridad, 12 actos gubernamentales, 29 movilizaciones de la Fuerza Pública y 6 movilizaciones civiles. Los departamentos donde se llevaron a cabo estas acciones fueron: Antioquia, Putumayo, Chocó, Casanare, Cesar, Cauca, Risaralda, Norte de Santander, Nariño, Tolima, Córdoba, Huila, Cundinamarca, Bolívar, Guaviare y Santander.

Para el 2004, de las 15 alertas emitidas en 10 casos se realizaron acciones: 10 Consejos de Seguridad, 3 actos gubernamentales, 8 movilizaciones de la Fuerza Pública en los departamentos de Bolívar, Santander, Cundinamarca, Meta, Cesar, Chocó, Arauca, Caldas, Nariño. En las 5 restantes se tiene información de las actividades emprendidas por las autoridades locales.

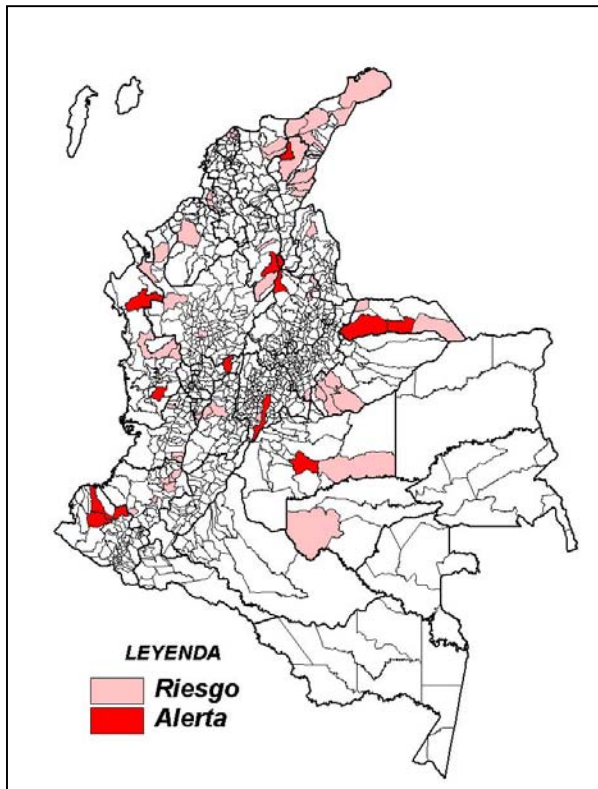
Con el fin de hacer seguimiento a los *informes de riesgo* y de las *alertas tempranas* en relación con las violaciones a los derechos humanos, se tomó como referente las cifras de homicidios. Para ambos casos se tomaron en cuenta los tres meses anteriores y posteriores, a la formulación del *informe de riesgo* o de la emisión de la *alerta temprana*. Este ejercicio arrojó los siguientes resultados:

INFORMES DE RIESGO QUE EL CIAT CONVIRTIÓ EN ALERTA 2003



Fuente: CIAT. Procesado y georreferenciado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.

**INFORMES DE RIESGO QUE EL
CIAT CONVIRTIÓ EN ALERTA
ENERO – SEPTIEMBRE DE 2004**



Fuente: CIAT. Procesado y georreferenciado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.

Informes de riesgo que no se han convertido en alerta temprana

En el 2003 de los 65 municipios que fueron objeto de los 34 *informes de riesgo*, en 16 municipios, el 25%, subió el número de homicidios.

Esta situación se presentó principalmente en el departamento de Casanare, en los municipios de Aguazul, Maní, Monterrey; en Valledupar, la capital del departamento del Cesar y en los municipios del Dovio y Florida en el Valle del Cauca.

Las cifras de homicidios en ese año bajaron en 40 municipios, es decir en el 62% de las unidades territoriales con IR. Los departamentos donde se detectó esta reducción son Atlántico, en los municipios de Barranquilla, Galapa, Soledad, Puerto Colombia y Malambo; en Cauca en los municipios de Jambado, Toribio, Silvia, Balboa y Timbio; en el departamento del Cesar en los municipios de Manaure, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico y Becerril. La disminución también se presentó en La Guajira, Santander, Sucre y Tolima. Las cifras de homicidios se mantuvieron en 9 municipios (14%), de los departamentos de Antioquia, Quindío, Arauca, Santander.

Para el año 2004 entre los meses de enero-agosto de los 74 municipios objeto de los 54 *informes de riesgo* que se formularon, en 24 (38%) de ellos subieron las cifras de homicidio. Según las fuentes consultadas, este incremento se presentó en el departamento de Antioquia, en los municipios de Mutatá, Guadalupe, Uramita; en el departamento del Córdoba, en los municipios de Puerto Libertador, Puerto Líbano y en Nariño, en los municipios de Barbacoas, Tumaco y Pasto.

En 23 municipios, que representan el 38% de los 74 municipios, bajaron los índices de homicidio. En los departamentos de Antioquia, municipios de Frontino y Cañasgordas; en Huila, en los municipios de Acevedo, Guadalupe y Suaza; en Nariño, en los municipios de Ricaurte, Samaniego y Cumbitara y en Cundinamarca, en los municipios de Pandi y Villapinzón.

Los municipios con *informe de riesgo* donde la cifra de homicidios se mantuvo representa un 23%, fundamentalmente en el departamento del Cauca, en Piamonte, San Sebastián, Santa Rosa, Almaguer y Bolívar.

Alertas tempranas

Respecto de 59 municipios concernidos por las 30 *alertas tempranas* emitidas por el CIAT durante el 2003, se encontró que en 26 de ellos (44%) el índice bajó, en 21 (36%) se incrementó y en 12 (20%) se mantuvo.

Los departamentos donde los índices de homicidios bajó fueron Antioquia, en los municipios de San Carlos, Ituango y San Francisco; en el departamento de Cundinamarca, en Tibirita, Manta, Viotá y La Peña; en Tolima, en Palocabildo, Guayabal, Ataco, Ortega, Casabianca y Líbano y en Chocó, en Ungía y Riosucio.

Se incrementó en los departamentos de Tolima, en Coyaima, Natagaima, Lérida y Falán; en Casanare, en los municipios de Chámeza, Recetor y Villanueva y en Meta, en el Castillo y Barranca de Upía.

Para el año 2004, de los 16 municipios alertados entre enero y agosto en las 15 alertas registradas, en 7 de ellos subieron las cifras de homicidio, lo que representa un 44%; en 4 bajó (25%) y se mantiene en 5 es decir el 31%. Los índices subieron en el departamento de Arauca, en Arauca, Tame^[13] y Puerto Rondón. Bajaron en Samaná (Caldas), en Puerto Lleras (Meta), Maguí Payán (Nariño) y en Bogotá. Se mantuvieron en Carmen del Darién^[14] (Chocó); Simití (Bolívar); Pueblo Bello (Cesar) Y Roberto Payán (Nariño).

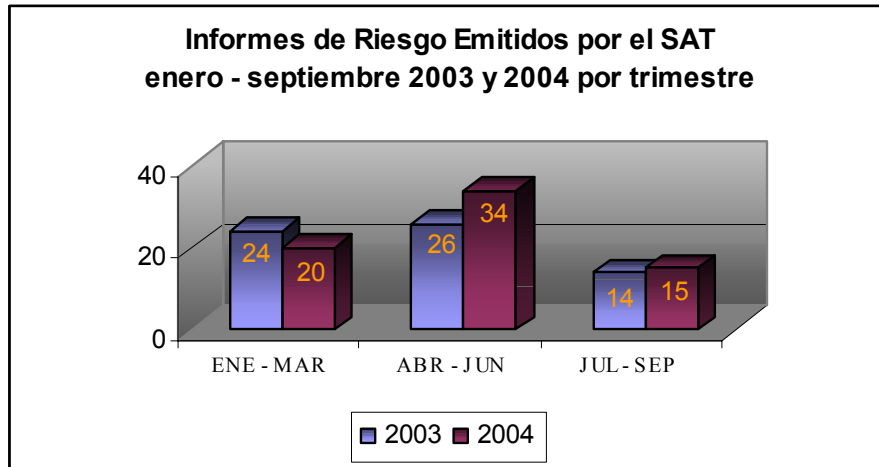
Estadísticas relacionadas con el SAT

Entre enero de 2003 y septiembre de 2004 el SAT de la Defensoría del Pueblo emitió 152 *informes de riesgo*, que alertaban sobre la situación de vulnerabilidad en la que se hallaban distintos sectores poblacionales de 198 municipios, por la acción de los grupos armados ilegales que delinquen en el país.

Durante este período, en el 23% de los casos el grupo vulnerable identificado fueron las comunidades indígenas, en el 3% las afrocolombianas, en el 5% ambas comunidades y en el 70% la población civil en general.

^[13] El municipio de Tame en Arauca ha sido alertado en 4 oportunidades.

^[14] Carmen del Darién ha sido alertado en 2 oportunidades.



Fuente: Comité Interinstitucional de Alerta Temprana CIAT. Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.

A su vez, en el 70% de los informes el nivel de riesgo fue catalogado de alto, en el 29% de medio, y en el 1% de bajo.

Si se comparan los nueve primeros meses de 2003 y 2004 por trimestres, se observa una disminución del 17% en el número de *informes de riesgo* emitidos entre 2003 y 2004, mientras que en el segundo trimestre se presenta un incremento del 31% y en el tercer trimestre uno del 7%.

Los municipios sobre los cuales se emitió un *informe de riesgo* en el primer trimestre de 2003 fueron: Caicedo, Mutatá, San Carlos, Sonsón y Urrao en Antioquia; Chámeza y Recetor en Casanare; Piamonte en Cauca; Riosucio y Ungía de Chocó; Pandi y Villapinzón de Cundinamarca; Barrancas, Dibulla y Riohacha en Guajira; Isnos en Huila; Barbacoas, Ricaurte y Tumaco de Nariño; Arboledas y Cucutilla en Norte de Santander; Colón, La Hormiga,

San Francisco, Orito, San Miguel, Santiago y Sibundoy en Putumayo; Barrancabermeja, Bolívar, Cimitarra, El Peñol, Landazuri y Sucre en Santander, y Falán, Guayabal, Lérída, Líbano y Palocabildo en Tolima.

Durante el primer trimestre en el 2004 los municipios amenazados fueron Cravo Norte, Puerto Rondón y Tame en Arauca; Galapa y Tubará en Atlántico; Arenal, San Pablo y Simití en Bolívar; Carmen de Atrato en Chocó; Montería y Tierralta en Córdoba; la Mesa en Cundinamarca; Dibulla, Riohacha y San Juan del Cesar en la Guajira; Calamar en Guaviare; Aracataca y Fundación en Magdalena; Mapiripán en el Meta; Aguada, Bucaramanga y Puerto Wilches en Santander; Cajamarca e Ibagué en Tolima, y el sector de Cazucá en Bogotá.

Como se puede observar, en el primer trimestre de 2003 y 2004 coincidió el riesgo de violaciones a los derechos humanos de la población civil como consecuencia del accionar de los grupos armados en los departamentos de Cundinamarca, Chocó, Guajira, Santander y Tolima. Adicionalmente, en el 2003 otros departamentos en riesgo fueron Antioquia, Casanare, Huila, Norte de Santander, Nariño y Putumayo, mientras que en el 2004 el riesgo se desplazó a los departamentos de Arauca, Magdalena, Córdoba, Bolívar y Atlántico.

Los municipios sobre los cuales se emitió un *informe de riesgo* en el segundo trimestre de 2003 fueron Guadalupe, Ituango, Murindó y San Francisco en Antioquia; Chiscas en Boyacá; Milán y Valparaíso en Caquetá; Almaguer, Argelia, Bolívar, La Vega, San Sebastián, Santa Rosa en Cauca; El Copey en Cesar; Acandí, Bahía Solano, Carmen del Darien, Riosucio, Tado y Ungía en Chocó; Tierralta en Córdoba; Apulo, Chocontá, Machetá, Manta, Tiribita y Viotá en Cundinamarca; Acevedo, Altamira, Guadalupe y Suaza en Huila; Bocas de Satinga, El Charco, El Tablón de Gómez, Iscuandé y La Tola en Nariño; Hacari en Norte de Santander; Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Leguizamó en Putumayo; Dosquebradas y Pueblo Rico en Risaralda; Ataco, Coyaima, Natagaima y Ortega en Tolima y Buenaventura en Valle del Cauca.

Durante el segundo trimestre del 2004 los municipios afectados fueron Dabeiba, Medellín y Turbo en Antioquia; Tame en Arauca; Barranquilla, Malambo, Puerto Colombia y Soledad en Atlántico; San Luis de Galeno en Boyacá; Samaná en Caldas; Aguazul, Maní, Monterrey y Tauramena en Casanare; Balboa, Caldon, Jambaló, Silvia y Toribío en Cauca; Manaure, Pueblo Bello y Valledupar en Cesar; Carmen del Darién, Novita y Quibdo en Chocó; Pasca en Cundinamarca; Maicao y Urbía en Guajira; Puerto Lleras en Meta; Magui Payán y Roberto Payán en Nariño; El Tarra en Norte de Santander; Charta, Florida Blanca y Suratá en Santander; Coloso, Corozal, Sincelejo y Tolú Viejo en Sucre; Ibagué en Tolima, y El Dovio, Florida y Pradera en Valle del Cauca.

Con lo anterior, se observa que municipios de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Tolima y Valle del Cauca fueron amenazados en el segundo trimestre tanto en 2003 como en 2004. Los departamentos que tuvieron municipios amenazados en el segundo trimestre de 2003 y que no registraron amenazas en el mismo periodo del 2004 fueron Caquetá, Córdoba, Huila, Putumayo y Risaralda, mientras que los amenazados en el 2004 pero no en el 2003 fueron Arauca, Atlántico, Casanare, Guajira, Meta, Santander y Sucre.

Comparando el primer y segundo trimestre de 2003 coincide el riesgo de violaciones a los derechos humanos en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda y Tolima.

Granada y Mesitas del Colegio en Cundinamarca; Maicao y Uribia en Guajira; Magui Payán, Policarpo y Roberto Payán en Nariño; Convención, Teorema, El Carmen y Tibú en Norte de Santander; Córdoba, Génova y Pijao en Quindío; Quinchía en Risaralda; Icononzo en Tolima, y Calima y Buenaventura en Valle del Cauca.

Adicionalmente, municipios de los departamentos que no habían estado amenazados en el primer trimestre de 2003 y que registraron amenazas en el segundo trimestre del mismo año fueron Boyacá, Caquetá, Cesar, Córdoba y Valle del Cauca. Por otro lado, al comparar el primer y segundo trimestre de 2004 coincide el riesgo en los departamentos de Arauca, Atlántico, Chocó, Meta, Santander y Tolima. A su vez, en el segundo trimestre de 2004 los departamentos amenazados que no habían estado en riesgo en el trimestre anterior fueron Antioquia, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Sucre y Valle del Cauca.

Los municipios sobre los cuales se emitió un *informe de riesgo* en el tercer trimestre de 2003 fueron San Francisco y Frontino en Antioquia; Santa Rosa del Sur en Bolívar; Balboa en Cauca; Montelibano, Puerto Libertador y Tierralta en Córdoba; San José del Guaviare en Guaviare; Baraya y Colombia en Huila; El Castillo y La Uribe en Meta; Cumbitara y Santa Cruz en Nariño, y Casablanca en Tolima.

Durante el tercer trimestre del 2004 los municipios amenazados fueron Medellín en Antioquia; Fortúl y Tame en Arauca; Luruaco y Repelon en Atlántico; Samaná en Caldas; Balboa y Timbío en Cauca; Becerril, Codazzi, La Jagua de Ibirico y Manaure en Cesar; Itsmina, Medio San Juan, Novita, Sipi y Quibdó en Chocó;

De acuerdo con lo anterior, tanto en el tercer trimestre de 2003 como de 2004, municipios de los departamentos de Cauca, Nariño y Tolima fueron amenazados. Los departamentos que tuvieron municipios amenazados en el tercer trimestre de 2003 y que no registraron amenazas en el mismo periodo del 2004 fueron Antioquia, Bolívar, Córdoba, Guaviare, Huila y Meta, mientras que los amenazados en el 2004 pero no en el 2003 fueron Arauca, Atlántico, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

Comparando el segundo y tercer trimestre de 2003 coincide el riesgo de violaciones a los derechos humanos en los departamentos de Antioquia, Cauca, Córdoba, Huila, Nariño, y Tolima. Adicionalmente, municipios de los departamentos que no habían estado amenazados en el segundo trimestre de 2003 y que registraron amenazas en el tercer trimestre del mismo año fueron Bolívar, Guaviare y Meta. De otro lado, al comparar el segundo y tercer trimestre de 2004 coincide el riesgo en los departamentos de Arauca, Atlántico, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander; Risaralda, Tolima y Valle del Cauca. A su vez, en el tercer trimestre de 2004 los departamentos amenazados que no habían estado en riesgo en el trimestre anterior fueron Quindío y Risaralda.