



LA VIDA POR LA TIERRA: (DES)PROTECCIÓN EN CONTEXTOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y DERECHOS TERRITORIALES*

Resumen Ejecutivo

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, presenta este Resumen Ejecutivo como parte del análisis situacional y las recomendaciones para la Política Pública de Protección en el marco del proyecto **“Seguimiento e incidencia sobre la situación de derechos humanos de colectivos y personas vinculadas con la política de restitución de tierras y derechos territoriales en el Bajo Cauca Antioqueño, Sur de Córdoba y el Norte del Cauca”**, financiado durante 2017, por el Programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID.

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

A junio de 2017 se habían proferido 2.554 sentencias de restitución de tierras que beneficiaron a 71.509 personas y 6 sentencias de restitución de derechos territoriales.

El Acuerdo de Paz y las negociaciones para la terminación del conflicto con el ELN, hoy nos permiten estar en un escenario de cese al fuego. Sin embargo, la presencia de los grupos armados herederos del paramilitarismo y las dinámicas de reconfiguración de los poderes armados en los territorios han generado una nueva transformación del conflicto y la violencia armada. Si bien las acciones bélicas, las confrontaciones armadas, se han reducido en 92% en comparación con 2011, las acciones contra la población civil han aumentado. Un ejemplo de esto es la transformación de las principales causas de desplazamiento: históricamente el desplazamiento masivo estaba causado por los combates y las confrontaciones armadas; sin embargo, entre 2016 y 2017, las principales causas de desplazamiento masivo son amenazas y homicidios contra personas que ostentan algún liderazgo dentro de las comunidades¹.

Nunca ha sido ajeno ni a la sociedad civil, ni al Estado que la restitución de tierras y de derechos territoriales en medio del conflicto armado colombiano, supone riesgos para el proceso y las personas vinculados con el mismo. Desde el inicio de la Restitución, desde 2011 hasta octubre de 2017, han sido agredidas más de 313 personas con una vinculación directa a la política de restitución de tierras y derechos territoriales. Esto se ha hecho mucho más visible tras la firma del Acuerdo de Paz.

Más de 588 personas han sido agredidas entre 2011 y 2017 por su liderazgo comunitario, social y político. De estas agresiones el 50% ha ocurrido en los últimos 3 años.

¹ CODHES. Boletín CODHES Informa 91. La paradoja de construir la paz territorial en medio de una crisis humanitaria que no cesa. Septiembre, 2017.

² CODHES. Las propuestas legislativas del gobierno nacional sobre reforma rural y restitución de tierras a la luz de los derechos de las víctimas en la implementación del Acuerdo. Papeles para la Incidencia N° 12. 2017.

Este Resumen se escribe en un momento de dos profundas tensiones. La primera, el aumento continuado de homicidios y amenazas a líderes y lideresas sociales. La segunda, las intenciones de modificación normativa del punto 1 sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, que pretenden proteger a los grandes terratenientes, los empresarios agroindustriales y los modelos productivos basados exclusivamente en la competitividad. De manera similar, las propuestas del Gobierno Nacional para la modificación de la Ley 1448 de 2011 en materia de restitución de tierras, han intentado limitar el alcance de la restitución, incorporando múltiples medidas regresivas en materia de derechos de las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado².

LA HISTORIA DE QUIENES AL RECLAMAR SU TIERRA EN COLOMBIA HAN PERDIDO SU VIDA

Entre 2011 y 2017, más de 300 personas vinculadas con la política de restitución de tierras y derechos territoriales han sido agredidas por actores armados. Los principales tipos de agresiones han sido las amenazas individuales (131 personas), las amenazas colectivas (110)³ y los homicidios (90).

El 73% de las víctimas son hombres, y el 27% son mujeres. Los hombres son victimizados con más frecuencia por agresiones directas, en tanto las mujeres sufren agresiones indirectas que ocurren a través del daño a sus familiares, principalmente.

Los principales actores responsables de estas agresiones contra personas vinculadas al proceso de restitución de tierras y derechos territoriales son los Grupos Herederos del Paramilitarismo o Grupos Paramilitares Posdesmovilización, siendo señalados como agresores en el 53% de los casos. Le siguen los grupos armados sin identificar (41%) y las guerrillas (2%).

³ Estas solamente incluyen el conteo de personas que se pudieron identificar dentro de la amenaza colectiva, cuando las amenazas colectivas son en general contra todas las personas estén involucradas en procesos de restitución de tierras no se cuentan como personas, pero sí como evento.

En cuanto a la distribución de las víctimas según sexo, de las que se tiene registro, el 60% fueron hombres y el 40% mujeres. Del 100% de las personas agredidas, el 96% recibió amenazas colectivas, el 2% amenazas individuales y el 2% fueron asesinadas.

En los eventos de agresiones registrados también es posible identificar la afectación diferencial a la población indígena y afrodescendiente. Aunque la agresión es individual, con frecuencia tiene impactos colectivos. Del total de casos registrados, 28% de las personas agredidas pertenecen a comunidades afrodescendientes. De éstas, 65% recibieron amenazas individuales, 35% recibieron amenazas colectivas y 20% fueron asesinadas. Un 5% se registró como víctima de atentado y el 4% registró lesiones. El 25% del total de las agresiones a indígenas ocurrieron en Córdoba y Valle del Cauca, mientras que el 13% se registraron de manera individual en Chocó, Cauca y Nariño. En Caquetá y Risaralda en conjunto, se registraron cerca del 13%.

De manera sistemática, las personas indígenas y afrodescendientes son amenazadas y perseguidas por sus liderazgos al interior de los procesos, lo que genera múltiples afectaciones particularmente en lo que representantes de los pueblos étnicos han llamado *“destrucción de los procesos organizativos o desarticulación de la organización comunitaria”*.

De la diferencia entre los casos de restitución de tierras y los casos de restitución de derechos territoriales, es posible advertir dos cosas. La primera, que el riesgo sí se acentúa cuando se presenta la demanda o cuando se está en proceso de definición de las pretensiones. La segunda, que los conflictos territoriales por la colonización de los territorios colectivos están escalando como consecuencia de la temprana intervención estatal en el saneamiento de los territorios.

RECOMENDACIONES PARA EL AJUSTE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN

La construcción de estas recomendaciones se enmarca en un proceso de consulta a: entidades públicas a nivel territorial en Antioquia, Córdoba y

Cauca; consultas individuales con personas vinculadas a la política de restitución de tierras o de derechos territoriales; y también, con espacios de construcción colectiva que se desarrollaron en Santander de Quilichao y Bogotá en el marco de dos Encuentros de Diálogo Intercultural para la Protección, en contextos de Restitución de Tierras y Derechos Territoriales. Estas recomendaciones pretenden contribuir a la construcción de una política que responda de manera más oportuna y efectiva frente a las situaciones de riesgo particulares de las personas y las comunidades, en busca de optimizar los recursos del Estado en esta tarea.

En este sentido, se han identificado dos elementos que contribuyen a transformar de manera radical la política de protección:

1. **Condiciones mínimas de la Política.** Estas pueden ser equivalentes a principios o lineamientos que suponen, de manera indiferente a las medidas diseñadas para la protección y las rutas definidas para ello, unos criterios inexcusables y necesarios para que la Política funcione.
2. **Medidas de protección.** Las medidas de protección son la principal discusión en todos los espacios, porque se consideran descontextualizadas e ineficaces frente a situaciones de riesgo inminente, por lo que se proponen algunas medidas que guardan una relación de pertenencia con determinados contextos. No son medidas que puedan ser aplicadas de manera genérica porque perderían su efectividad dada por el contexto.

CONDICIONES MÍNIMAS DE LA POLÍTICA

- i. **Buena fe.** Las actuaciones de buena fe por parte del Estado se consideran fundamentales, y para la materialización de esa buena fe es primordial partir del reconocimiento de las personas que están en riesgo, de sus contextos socioculturales y espirituales, así como la promoción de una cultura de buena fe dentro de las entidades públicas para con las víctimas o las personas en riesgo, que les permita

actuar sin prejuicios y sin banalizar las situaciones.

- ii. **Celeridad y oportunidad.** Cualquier mecanismo que busque proteger la vida e integridad de una persona, en contextos de conflicto armado o violencia armada en reconfiguración, como sucede en Colombia, debe tener una fase de respuesta rápida, desde el diagnóstico hasta la elección de la medida. La flexibilidad de los procedimientos es fundamental en este contexto, entendiendo que el derecho sustancial siempre estará por encima del derecho procedimental. Un mes es un tiempo exagerado para una respuesta que se presume inmediata.
- iii. **Confianza.** Poder recuperar la confianza legítima en el Estado es fundamental para las comunidades, y eso pasa por un proceso de auditoría exhaustiva que permita identificar factores de desconfianza y corrupción. Por ejemplo, depurar la planta de personas de las entidades que tienen la responsabilidad de tener acceso a la información sobre personas en riesgo o víctimas del conflicto armado.
- iv. **Confidencialidad.** La confidencialidad parte de re-construir la confianza legítima en las entidades del Estado. Siendo así, las fugas de información resultan en la acentuación del riesgo y son la primera barrera de acceso al Estado. Esta es una situación que ha permeado a todas las instituciones, por lo que es muy difícil establecer una ruta general para todo el país por las mismas dinámicas de cooptación en los territorios.
- v. **Coordinación o articulación.** No es posible que una sola entidad pueda proveer todas las acciones que se requieren para la protección de la vida y la integridad de una persona o de una comunidad. El desafío que tenemos como país es construir un Estado realmente descentralizado que pueda coordinar inter e

intrasectorialmente, pero ese desafío no puede seguir costando vidas, por lo que es fundamental identificar en otras experiencias, los mecanismos de coordinación exitosos y ser creativos y creativas en la proposición de esquemas de articulación. Por ejemplo, las comisiones intersectoriales son un mecanismo, aunque sea necesario revisar las bondades y limitaciones del mismo -en la práctica- para evaluar la pertinencia de crearlo.

- vi. **Eficacia.** La rendición de cuentas del Estado, y en su representación de las entidades responsables, debe darse en términos de gestión efectivamente, pero también y de manera inexcusable en términos de resultados concretos e impacto en términos del goce efectivo de los derechos. Si las medidas conducentes a la evaluación del riesgo y a la protección están resultando ineficaces es necesario hacer modificaciones a la política.
- vii. **Enfoque de Derechos Humanos.** Entender que el Estado no presta unos servicios per se, sino que su objetivo es garantizar el goce efectivo de los derechos, y en tal sentido, la identificación de los derechos en riesgo para proteger y los derechos a respetar -como los derechos a la autonomía de los pueblos- son fundamentales; garantizar que las medidas de protección no resulten restringiendo o vulnerando otros derechos implica un diagnóstico real en términos de situación de derechos. Frente a esto se hizo énfasis en tres derechos, el derecho a la **AUTONOMÍA** de los pueblos étnicamente diferenciados, el derecho a la **LIBERTAD**, es decir que las libertades individuales no se vean afectadas, ni se vea fraccionado el proceso organizativo como consecuencia de la medida de protección, y la **LIBRE MOVILIDAD**, de manera particular. Eso parte de procesos de formación al interior de las entidades, pero también de adecuación de los instrumentos diseñados para la implementación de la política.
- viii. **Enfoque Territorial.** El enfoque territorial se propone en dos sentidos, por un lado

entender, que muchas de las situaciones de riesgo afectan a todos los pobladores que conforman un territorio -entendiendo territorio como un escenario socio-espacial, que puede ser rural o urbano, étnico o no- y que se intersecciona con la integralidad del diagnóstico y en tal sentido, entender que ese territorio tiene unas dinámicas específicas que pueden contribuir a mitigar el riesgo, y a partir de esas dinámicas construir las medidas de manera conjunta con la comunidad y no solamente con la persona que presenta el mayor nivel de riesgo. Por el otro lado, entender que son las relaciones socio-territoriales las que también están en riesgo y por lo tanto cualquier medida de protección debe cuando menos, garantizar que no va a acentuar el riesgo sobre esas relaciones socio-territoriales.

- ix. **Integralidad.** La integralidad se planteó en dos sentidos, por un lado, el reconocimiento integral del riesgo, que parte de una lectura completa del contexto que permite dar cuenta de la magnitud de la situación más allá de la amenaza concreta y por el otro, la respuesta integral, que significa que la responsabilidad del Estado se agota con el goce efectivo del derecho, lo que puede y debe implicar diferentes tipos de medidas en un mismo caso, que respondan de manera integral al riesgo.
- x. **Participación efectiva.** Este principio es fundamental tanto en el diagnóstico como en el diseño del Plan de Protección o de las medidas a implementar, como en la evaluación de la efectividad de las mismas. La participación efectiva implica que se habiliten todos los medios logísticos, comunicativos y socio-culturales para garantizar que las personas puedan entender la conversación -es decir, que cuenten con la información y medios suficientes- retroalimentar las propuestas y que sus aportes se vean reflejados en las decisiones que se toman.
- xi. **Pertinencia.** La pertinencia es un requisito para la efectividad y la

integralidad, y se espera que las medidas diseñadas respondan de manera directa a las vulnerabilidades, capacidades y amenazas que configuran los riesgos concretos de cada persona y comunidad. Así mismo, que encuadren con las construcciones socio-culturales del contexto de las personas protegidas.

- xii. **Respuesta Diferenciada.** El enfoque diferencial en la política pública se ha transformado en una categoría discursiva que no se traduce del diagnóstico a la respuesta concreta. Por esta razón, se considera que la respuesta debe ser diferenciada según el contexto, la población, y el riesgo. Frente a cada categoría deben aplicar unas medidas específicas y no otras, y si bien hay medidas que pueden contribuir en términos generales a la protección de todos y todas, deben existir elementos diferenciadores que garanticen el enfoque de derechos, la pertinencia y la integralidad de la respuesta.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN

De estos ejercicios resultó un proceso interesante y fue entender que lo que esperan las personas en riesgo, o lo que creen que desde su contexto funcionaría mejor, no guarda ninguna relación con el espectro de la oferta institucional actual para protección individual. Estas medidas se pueden resumir en tres grupos:

1. Fortalecimiento de procesos autónomos

El fortalecimiento de procesos autónomos se da en dos vías, el primero, no restringir las capacidades comunitarias a las comunidades étnicamente diferenciadas, sino también entender que en las relaciones comunitarias campesinas y urbanas, hay redes de apoyo y de respuesta. Es fundamental que en todo este proceso las comunidades son consideradas como el primer respondiente material en casos de emergencia porque surge de la cotidianidad de las comunidades y de las propias capacidades que han construido desde la experiencia para responder.

En el caso el caso de las Guardias Cimarronas e Indígenas, se propone como medidas, mecanismos para su fortalecimiento y garantizar su funcionamiento:

- a) Formación en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derechos étnico-territoriales, liderazgo y representatividad y estructura del Estado Colombiano.
- b) Dotación: Radioteléfonos, Chalecos, Linternas, bastones, botas, insumos para acampar, carpas, cámaras y grabadoras, medio de transporte y recursos para su sostenimiento. Nótese que no se propone que se entreguen armas de dotación.
- c) Mecanismos de coordinación directa (enlace) entre las autoridades tradicionales y propias y las instituciones del Estado responsables de la respuesta en situaciones de protección.

En el caso de las comunidades campesinas, se propone involucrar a las comunidades en el proceso, hacerlos parte del entorno protector y también generar relaciones de solidaridad con la persona que está en riesgo, de manera que se eviten los prejuicios y temores asociados a la intervención del Estado de manera tan localizada en sus territorios.

2. Medios de comunicación

Lo que se espera de estas medidas es que se garantice que, en caso de emergencia, las comunidades y las personas en riesgo puedan comunicarse con personas afuera del territorio para pedir ayudar y dar aviso de una situación de riesgo específica. Se proponen como medidas estructurales para las comunidades en donde no existe cobertura de red eléctrica o la cobertura es intermitente, y para donde no existe señal de telefonía celular lo correspondiente:

- a. Plantas de energía eléctrica con mecanismos de generación alternativos como paneles solares o con energía eólica.

- b. Antenas repetidoras para tener señal de telefonía celular.

Con estas medidas, no solamente se responde a una situación de riesgo particular, sino que se anticipa a otras situaciones de riesgo y de paso, se cierra la brecha de acceso a servicios en el país. Por otro lado, como instrumentos de comunicación se propone:

- a. Radio-teléfono
- b. Teléfonos celulares con Whatsapp

Adicionalmente se propone, que, para garantizar la conectividad con los celulares, y frente a las limitaciones de recursos de las comunidades, el teléfono tenga un plan de minutos y datos o que se generen kioscos digitales veredales, donde la gente se pueda conectar a internet en caso de emergencia.

3. Transporte

Esta es la categoría que más guarda relación con las medidas actualmente ofertadas para los casos individuales y muchos individuales con impacto colectivo. El transporte, para salir a cualquier hora de la zona de riesgo se considera fundamental. Sin embargo, los carros blindados solamente se consideran pertinentes para funcionarios públicos y en contextos urbanos.

Para los contextos rurales, se propone montar chivas porque pueden entrar a cualquier lugar de los territorios y pueden transportar a varias personas de la comunidad, pero además se considera un medio de transporte que no va a generar alertas adicionales en el resto de las comunidades, porque es cotidiano. Motos, en los casos individuales, de manera que en caso de emergencia se puedan transportar rápidamente, se considera que los carros blindados, tienen muchas restricciones tanto transaccionales como del lugar al que pueden o no entrar. Finalmente, considerar las chalupas o lanchas pequeñas para las comunidades que se conectan a través de ríos, entender que ese es el escenario de movilidad es fundamental para la respuesta diferenciada.

Consultoría para los Derechos Humanos y el
Desplazamiento, CODHES

**La Vida por la Tierra
Resumen Ejecutivo**

Marco Alberto Romero Silva
Director

Jorge Ernesto Durán Pinzón
Sub-Director

Área de Tierras y Derechos Territoriales

Ingrid Paola Hurtado Sánchez
Coordinadora

Carlos Enrique Núñez Mendoza
Edna Bibiana Ortiz Méndez

Investigadores Principales

Ariel Rosebel Palacios Angulo

Jennifer Gutiérrez Rivadeneira

Analistas

Johan Steven Tribaldos Serrano

Olga Lucero Vargas Peña

Investigadores Junior

Camila Fernanda López Agámez
Juana Marcela Bernal Vargas
Daniela Carolina Castillo Aguillón