

Proteger a los Defensores Colectivos de Derechos Humanos

un desafío para las
Políticas Públicas en Colombia



Lo que enseñan tres estudios de caso
Resumen Ejecutivo

Proteger a los Defensores Colectivos de Derechos Humanos, un desafío para las Políticas Públicas en Colombia

Lo que enseñan tres estudios de caso

RESUMEN EJECUTIVO

Betty Pedraza López

Publicado por:

Pensamiento y Acción Social - PAS

Coordinadores del Equipo:

Camilo Bonilla Stucka - Sergio De Leo Salas

Equipo de la Línea de Seguridad y Protección:

Alicia Pradera Martínez, Rafael Hernández Pinzón, Maritza Gutiérrez Hoyos,
Carol Perilla Ruíz y Andrea Gil Cantor

Autora e investigadora:

Betty Pedraza López

Investigadora Sénior – Pensamiento y Acción Social - PAS

Diseño e impresión:

Paleta Digital

ISBN:

978-958-53042-5-3

**Pensamiento y Acción Social**

Teléfono: (57+1) 751 87 76 / 751 88 14

Bogotá, D.C., Colombia

Correo electrónico: comunicaciones@pas.org.co

www.pas.org.co

Bogotá, Colombia

Mayo de 2021

Contenido

| | |
|--|----|
| 01 PRESENTACIÓN..... | 4 |
| 02 LA INVESTIGACIÓN..... | 5 |
| Los casos de estudio | 6 |
| Metodología..... | 6 |
| Alcance y limitaciones..... | 7 |
| 03 COMUNIDAD DE LAS PAVAS, EL PEÑÓN, BOLÍVAR | 8 |
| El caso y su contexto | 8 |
| Violaciones al derecho de Asocab de defender los DDHH..... | 9 |
| Medidas de protección adoptadas en el escenario local | 9 |
| El Cambio..... | 10 |
| Impacto de las medidas de protección..... | 10 |
| Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas de protección | 10 |
| El ejercicio de poder de la empresa sobre las autoridades locales | 11 |
| Las claves del cambio..... | 12 |
| Aprendizajes | 12 |
| 04 SAN JOSÉ DE URÉ, CÓRDOBA | 13 |
| Violaciones de DD. HH. que imposibilitan la defensa de derechos..... | 13 |
| Medidas de protección adoptadas en el escenario local | 15 |
| Impacto de las medidas de protección..... | 15 |
| Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas y su impacto | 15 |
| Aprendizajes | 16 |
| 05 CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO, TIMBIQUÍ, CAUCA..... | 18 |
| Violaciones al derecho a defender los derechos étnico-territoriales | 18 |
| Medidas de protección adoptadas en el escenario local | 19 |
| Impacto de las medidas de protección | 20 |
| Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas y su impacto | 22 |
| Aprendizajes | 23 |

01

PRESENTACIÓN

Colombia figura en el escenario internacional como el país más peligroso para ejercer el derecho a defender los derechos humanos. Entre la firma del Acuerdo Final de Paz, que fue en 2016, y agosto de 2020 han sido asesinados alrededor de mil líderes(as) y defensores(as) de derechos humanos (Indepaz). Mientras tanto, el Gobierno Nacional busca respuestas mediante la expedición de leyes, como el Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos (Decreto 2137/18), y a través de la preparación de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), anunciado desde finales de 2019. A su vez, las entidades de control y el Ministerio Público evidencian la insuficiencia e insostenibilidad de los programas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, mientras que los departamentos y municipios no inician la aplicación del Decreto 660/18, entre otras razones, por falta de presupuesto. Por lo tanto, es necesario buscar otras respuestas.

Por consiguiente, este trabajo explora las potencialidades y limitaciones de tres expresiones diferentes de la política pública de protección a líderes(as) sociales y defensores(as) de derechos humanos que han sido desarrolladas en escenarios locales rurales. Ello con el propósito de extraer aprendizajes sobre cómo pueden construirse otras medidas de protección diferentes a la oferta de la Unidad Nacional de Protección y cuáles son las más eficaces para estas comunidades, cuyas experiencias, además, pueden servir a otros grupos que vean vulnerados sus derechos.

Para tal efecto, el documento ha sido estructurado en tres partes, cada una de las cuales describe las características centrales del contexto en el cual se definió la medida de protección, presenta la medida de protección, valora su impacto e identifica los factores que contribuyen a explicar dicho impacto, así como las razones que condujeron a su adopción. Y, finalmente, aborda algunos de los posibles aprendizajes derivados de la experiencia.

02

LA INVESTIGACIÓN

Las indagaciones realizadas a través de esta investigación se desarrollan con base en el marco conceptual y metodológico ya construido por Pensamiento y Acción Social (PAS)¹. En particular, con tres elementos centrales:

- a) La opción política de centrar la mirada en la protección de sujetos colectivos que asumen la defensa de derechos humanos asociados a la tierra, el territorio y el medioambiente.
- b) La comprensión integral de la protección, la cual debe cobijar cuando menos tres dimensiones esenciales, a saber: (i) personal y familiar, (ii) social y organizativa, y (iii) territorial. De acuerdo con el grupo poblacional específico, se amplía de tres a cinco dimensiones, que incluyen la (iv) cultural para las comunidades afrocolombianas e indígenas, y la de (v) gobierno propio, solo para estas últimas. Así, un plan de protección debe contemplar simultáneamente medidas en todas las dimensiones y estas deben estar articuladas entre sí, independientemente de su grado de formalización.
- c) La noción de que el objetivo último de la protección, más allá de proteger el derecho fundamental que cobija a las personas naturales por el mero hecho de existir –derecho a la vida e integridad física y la libertad–, es proteger la existencia misma del sujeto colectivo que asume la defensa de derechos, de la organización social que colectivamente obra como defensora y de todo su espacio de actuación en el territorio en el que ejerce su labor de defensa. Dicho en otras palabras: garantizar un entorno en el que los defensores(as) de derechos humanos puedan ejercer su derecho a defender los DD. HH., sin que por ello sean señalados, discriminados, confinados, asesinados, amenazados, constreñidos o atacados física, emocional o patrimonialmente en su propia persona, la de sus familiares o sus asociados. Para PAS, este tipo de protección solo se construye con los mismos sujetos sociales afectados y desde su territorio.

Para su desarrollo, esta investigación también acoge la concepción de política pública, no tanto como una mera ley o un conjunto de leyes, sino como una estrategia de origen público que es el resultado de una construcción social. Y, al mismo tiempo, se trata de la expresión de una elección social, no solo gubernamental, que refleja la voluntad política en torno a un objetivo colectivo. Entonces, es una respuesta a problemas sociales de alta relevancia que han ganado visibilidad en la agenda pública nacional. Por lo tanto, corresponde al Gobierno de turno materializar las elecciones

1. Cristina Masso y Betty Pedraza López. La protección colectiva de los defensores del derecho a la tierra y el territorio en Colombia: Desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos (Bogotá: Pensamiento y Acción Social, 2017). Consultado en <https://indd.adobe.com/view/57f2f76f-ac47-44d1-807a-13665f5c191e>

tomadas y comprometer la interacción entre múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y agentes privados (Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP).

Para su concreción, la política pública requiere un ejercicio de gobernabilidad –capacidad de ejecutar– y otro de gobernanza –posibilidad de gestionar la acción pública– mediante la interacción con los diferentes actores estatales y no estatales, incluyendo aquellos que participan en la construcción del Estado social de derecho desde el escenario jurisprudencial.

El aumento sostenido de ataques en contra de los líderes(as) sociales y defensores(as) de derechos humanos (DD. HH.) después de la firma del Acuerdo Final de Paz ha ratificado la importancia de su protección como una pretensión de la sociedad colombiana y la preservación de sus vidas como un asunto de alto valor ético. En consecuencia, sigue trascendiendo y pujando por convertirse en una verdadera política pública. En este sentido, el hecho de analizar las acciones de las autoridades públicas –de diversa naturaleza– a favor de una organización social local, como se hace en esta investigación, es situarse en la esfera de la gobernanza para alejarse de las medidas de protección convencionales en busca de otras respuestas posibles.

Los casos de estudio

En particular, la investigación estudió tres casos. El primero de estos es el de la Comunidad de Las Pavas, ubicado en el municipio de El Peñón, departamento de Bolívar, en el Magdalena Medio. Allí, de forma sucesiva, tres alcaldes locales emitieron resoluciones a favor de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (Asocab), a saber: orden policiva de protección, orden de *statu quo* para la comunidad y la empresa Aportes San Isidro, y una orden de desalojo parcial contra la misma empresa. Dichos alcaldes hicieron uso de sus funciones policivas, combinadas con acciones de origen judicial y con la misma estrategia de autoprotección de la comunidad. Lo anterior evidencia que, en su contexto particular, es posible lograr las condiciones para continuar y sostener la defensa de su territorio. Por ello, hoy la comunidad y su organización Asocab acumulan importantes triunfos jurídicos y sociales a pesar de que les espere aún un tiempo indefinido para recibir sus títulos de propiedad.

El segundo caso sucede en el municipio de San José de Uré, departamento de Córdoba, donde el Estado, representado por el Ministerio del Interior y en coordinación con el secretario municipal de Gobierno, definió la aplicación de un plan piloto del Decreto 660 de 2018. Con este plan se esperaba favorecer, entre otras, a la comunidad indígena de Dochama, asentada en el área rural de este municipio. La situación de esta comunidad evidencia la dura realidad de unas medidas protección atrapadas en acciones meramente humanitarias, hasta tanto el Estado adopte decisiones de mayor impacto que pongan fin a una violencia que se perpetúa, entre otras razones, por el tipo de Estado que allí se construye.

El tercero se refiere al Consejo Comunitario Renacer Negro del municipio de Timbiquí, en el departamento del Cauca, donde un juez del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán emitió la Sentencia 071/2015, mediante la cual ordenó la restitución y formalización de derechos territoriales en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011. Esta experiencia muestra el potencial que tiene la restitución y formalización de derechos territoriales para la protección, lo que invita a llenar los vacíos y a profundizar su aplicación.

Metodología

Esta investigación adopta el enfoque cualitativo, por lo cual descifra y expone elementos que permiten comprender las acciones de los sujetos que intervienen en la construcción o implementación de la política pública de protección a líderes(as) sociales y DD. HH., acciones que se concretan en un espacio local específico, así como los impactos logrados.

A su turno, se desarrolla mediante el método de estudio de caso evaluativo y, por tanto, describe, explica y valora las experiencias y sus resultados. Recoge información de fuentes secundarias, testimonios de líderes(as), defensores(as) y entrevistas con autoridades locales y departamentales. Todo lo cual se complementa con registros de visitas de campo que permiten la observación directa.

El criterio con el que se evalúan las políticas públicas puestas en marcha en los casos estudiados es el de eficacia, entendida como la mayor o menor capacidad que tienen para resolver los problemas de seguridad y de riesgo que afectan a las comunidades, o bien, para generar condiciones favorables con el fin de que estas puedan continuar la defensa de derechos.

Alcance y limitaciones

La profundidad y el alcance de los análisis realizados fueron diferentes para cada caso de acuerdo con el tiempo de maduración de cada experiencia, el mayor o menor grado de documentación existente, la disposición de los funcionarios públicos para acceder o no a las entrevistas programadas, así como del mayor o menor conocimiento de los acompañantes –incluyendo a PAS– y de los líderes(as) entrevistados sobre las autoridades locales, sus oponentes y aliados al momento de las entrevistas.

Los contextos en los cuales se desarrollan las experiencias tienen claras diferencias entre sí. Mientras la experiencia de Las Pavas, en el Magdalena Medio, involucra las acciones de una empresa palmicultora legal y cuenta con una presencia moderada de grupos armados ilegales, en San José de Uré, Córdoba, la experiencia documentada se implementó bajo el dominio de un grupo armado heredero del paramilitarismo que, desde hace 3 años, se enfrenta con otros grupos surgidos de su división interna por el control territorial. En Timbiquí, Cauca, la experiencia estudiada se da bajo el resurgimiento de varios grupos armados ilegales luego de la firma del Acuerdo Final de Paz y con alta presencia de proyectos mineros. Cabe señalar que estas dos últimas experiencias son más recientes y menos documentadas.

Además, fue difícil entrevistar a los funcionarios públicos de los departamentos de Córdoba y Cauca. Y, a su vez, la investigación, que fue desarrollada entre septiembre de 2019 y septiembre de 2020, también afrontó la imposibilidad de regresar a terreno para recabar nueva información o profundizar la ya captada, dadas las medidas de cuarentena adoptadas por el Gobierno Nacional para evitar la expansión de la pandemia generada por el COVID-19.

03

COMUNIDAD DE LAS PAVAS, EL PEÑÓN, BOLÍVAR

El caso y su contexto

La comunidad de Las Pavas, compuesta por aproximadamente 160 familias campesinas residentes en el caserío de Buenos Aires, trabaja la tierra en el predio de Las Pavas, situado mayoritariamente en el corregimiento de Buenos Aires, área rural del municipio de El Peñón y, en menor proporción, en el área rural del municipio de San Martín de Loba, zona sur del departamento de Bolívar en Colombia.

La lucha de esta comunidad por la tierra empezó hace 26 años, cuando en 1994 ocupó pacíficamente el predio abandonado por Jesús Emilio Escobar, presunto narcotraficante y sobrino de Pablo Escobar, para desarrollar proyectos productivos de pancoger que, luego, fueron impulsados por la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (Asocab), creada en 1998 por 123 familias. En 2003 un grupo paramilitar comandado por Jorge Eliécer Pérez, alias Rapidito (capturado en 2016), los convirtió en víctimas de desplazamiento forzado. La respuesta de la comunidad fue retornar al predio en 2006 para solicitar al Incoder el inicio del trámite de extinción de dominio por abandono, de acuerdo con las normas agrarias vigentes en el país.

Después de que el Incoder inició el proceso con una inspección ocular, en 2007 el propietario vendió el predio al Consorcio Labrador, conformado por la empresa Aportes San Isidro y el Grupo Daabon, que entabló una querrela por ocupación de hecho contra la comunidad. Ello dio lugar a que la Alcaldía Municipal del Peñón ordenara el desalojo de la comunidad en 2008.

Para la defensa de su derecho a la tierra-territorio, la comunidad de Las Pavas, representada por Asocab, acudió a la ocupación, el uso y la señalización del predio, a demandas administrativas y jurídicas y al insistente retorno cada una de las veces que ha sido desplazada o desalojada legal o ilegalmente. Y, durante los últimos 14 años, se ha hecho visible como un caso emblemático nacional de la lucha de una comunidad campesina contra el despojo de tierras. Este proceso ha sido acompañado por PAS desde abril de 2011.

En 2013, esta comunidad fue reconocida por la Unidad de Víctimas como víctima de desplazamiento forzado. Ese mismo año, ganó el Premio Nacional de Paz debido a su naturaleza pacifista. Ha ganado importantes batallas

jurídicas que han concluido en resoluciones de casi todas las entidades administrativas involucradas y en importantes sentencias de las más altas cortes –como la Constitucional y el Consejo de Estado–. No obstante, aún no le han sido asignados los predios que continúa ocupando, a pesar de que, desde 2012, el Incoder los declaró baldíos de la nación indebidamente apropiados por la empresa Aportes San Isidro SAS.

Violaciones al derecho de Asocab de defender los DD. HH.

La batalla jurídico-administrativa iniciada por Asocab ha estado acompañada de múltiples violaciones a su derecho a defender a los DD. HH. Entre abril 4 de 2011 y marzo 31 de 2020, esta comunidad sufrió aproximadamente 90 agresiones. En promedio, 9 agresiones por año durante los últimos 10 años. Tres tipos de actores son los responsables directos de los ataques y agresiones en su contra entre 2011 y 2020: la empresa privada Aportes San Isidro SAS, los trabajadores de la misma empresa que conforman su Departamento de Seguridad y los campesinos del corregimiento de Buenos Aires y áreas aledañas afiliados al Sindicato Nuevo Liderazgo, creado por la misma empresa como organización paralela a Asocab y, posteriormente, contratados por ella para invadir el predio y ampliar el área sembrada con palma de aceite.

Por su parte, entre 2006 y 2013, la Policía local, departamental y/o nacional actuó con total parcialidad a favor de la empresa Aportes San Isidro SAS, mientras que el Ejército Nacional tildó a los líderes(as) campesinos(as) de “guerrilleros”. Por su parte, la administración municipal violó el debido proceso al que tenía derecho esta comunidad en los procesos administrativos y judiciales que adelantaba y los presentaba públicamente como “ladrones de tierra”.

Medidas de protección adoptadas en el escenario local

Desde 2011 se empezaron a registrar cambios en la actitud de las administraciones municipales frente a la comunidad campesina de Las Pavas, los cuales se reflejaron en la adopción de unas tímidas medidas de protección. Más precisamente, se trató de una orden de policía y de dos resoluciones emitidas por tres alcaldes municipales que actuaron en uso de las facultades policivas otorgadas por la Constitución Nacional de 1991 y desarrolladas en el mismo Código de Policía.

En abril de 2011, Catalino Mesa Ruidíaz, alcalde de turno, profirió una orden policial de protección a favor de la comunidad cuando esta retornó al predio, después de haber sido desalojada por una orden que fue expedida de forma irregular por este mismo servidor público en 2009. En 2013, Héctor Torrecilla, en su calidad de alcalde municipal, profirió la Resolución 073 de 2013, que ordenó levantar cualquier obstáculo para la circulación en la servidumbre pública que conduce a la hacienda Las Pavas desde Buenos Aires. En efecto, se trató de una orden para levantar el portón que había instalado la empresa desde 2012 para impedir el paso de la comunidad al predio. Esta orden dio lugar a cuatro actuaciones de la Policía local, a pesar de lo cual la empresa volvió a instalar el portón reiteradamente, de manera que esta situación se prorrogó hasta 2016.

El 30 de enero de 2017, el alcalde municipal Arling Arias emitió la Resolución 022, mediante la cual ordenó el lanzamiento por ocupación de hecho en contra de la empresa Aportes San Isidro. Consistió en un desarraigo de las plantas de palma que habían sido sembradas por la empresa en un área donde la comunidad campesina adelantaba un proyecto de pancoger financiado por el Ministerio de Agricultura. Si bien la palma no pudo ser retirada porque ya se había enraizado a la tierra y su retiro requería un operativo medioambiental de alta envergadura, puso freno a la ampliación del cultivo de palma en el área asignada a los campesinos ocupantes.

El cambio

En su momento, estas tres medidas de protección no tuvieron resultados efectivos en la mejora de la seguridad de la asociación campesina, pero tuvieron un carácter demostrativo para las propias autoridades político-administrativas. Las administraciones municipales evidenciaron que era posible actuar con autonomía de quien reviste el mayor poder –en este caso, una empresa– hasta lograr la construcción de una línea institucional de respuesta que hoy es favorable para este colectivo de DD. HH.

En la actualidad, las autoridades reconocen que, efectivamente, la comunidad es portadora de los derechos que lleva más de una década defendiendo. De una mera orden de protección policial en 2011, se pasó a un desalojo de la empresa en 2017, algo que durante años resultó impensable.

Impacto de las medidas de protección

La gradualidad y la reiteración de estas acciones por parte de las autoridades locales se tradujeron en un conjunto de criterios que marcaron las respuestas sucesivas de la administración municipal en un mismo sentido, ya de imparcialidad en la disputa jurídica entre comunidad y empresa y de sanción a la violación de derechos que, además, permeó a las autoridades locales de otros ámbitos –Personería, Inspección de Policía– y se expandió hacia otras autoridades, como las policiales y las militares. En términos de protección, contribuyeron a la disminución del número de ataques contra la comunidad y evitaron el escalamiento de la gravedad de los ataques. A la fecha, esta lucha de más de 15 años no ha registrado ningún asesinato. Así mismo, las medidas extendieron la protección física centrada en la vida e integridad, a una protección de derechos y de espacio de actuación, cuando menos, cuatro nuevos derechos: los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado, el derecho al debido proceso, el derecho de acceso a la propiedad de la tierra del trabajador agrario y el derecho fundamental al retorno del que son titulares las víctimas de desplazamiento, entre otros.

El valor de estas medidas es el cambio generado en el ambiente hostil que rodeaba a Asocab en el proceso de defensa de sus derechos. Hoy en día, en el ámbito municipal y departamental, la comunidad y su organización cuentan con un ambiente favorable para la defensa de sus derechos que muy difícilmente podría retroceder.

Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas de protección

¿Cómo y por qué podía la empresa influenciar las decisiones de las autoridades locales? Y, ¿cómo y por qué se produjo el cambio? ¿Qué lo hizo posible?

Las principales respuestas a estas preguntas se encuentran en las características fundamentales de cada uno de los actores involucrados en este conflicto social. Por ejemplo, el municipio del Peñón es de categoría sexta y fue fundado en 1995 con un área total de 352 km². De acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Bolívar (2019), cuenta con 13.431 habitantes, de los cuales la mayoría están asentados en el área rural. Es una región de vocación agropecuaria con ingresos que no superan los 15.000 millones de pesos anuales e indicadores de desarrollo bajos. Tiene una tasa de analfabetismo de casi el 20 % en la población mayor de 15 años, una tasa de cobertura en educación del 57,9 %, una tasa de mortalidad de 30 por cada 1000 nacidos vivos en 2004 y un desempeño fiscal medio con un índice de 57,0. Entre 2002 y 2003, este municipio experimentó el desplazamiento forzado del 20 % de su población como consecuencia de la violencia ejercida por grupos armados ilegales.

Este territorio no ha estado exento de corrupción, pues los tres alcaldes municipales que desempeñaron sus labores desde 2011 hasta 2019 fueron acusados de diferentes delitos durante el ejercicio de sus funciones o con posterioridad a las mismas, a saber: Catalino Meza Ruidíaz en 2011 y 2013; Héctor Torrecilla Orozco en 2017, junto con sus jefes de presupuesto y planeación, y Arling Arias García, en 2019.

Por otra parte, la empresa Aportes San Isidro SAS fue creada en 2003, tiene su sede registrada en Barranquilla y está dedicada a la siembra de palma africana. Cuenta con 107 empleados, posee cultivos en el predio de Las Pavas y su área cercana, así como una planta de extracción de aceite en Las Brisas. Está afiliada a Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), que representa los intereses gremiales en la negociación de Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea, que es el principal mercado de exportación (Holanda, España y Alemania). Esta Federación también representó los intereses del gremio palmero en la formulación de la Ley 1776 de 2016, la cual creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). También impulsa proyectos de infraestructura vial en la región, como el proyecto de transporte fluvial por el río Magdalena (puertos fluviales en Barrancabermeja y Gamarra).

En términos políticos, la empresa Aportes San Isidro S. A. S. ha mostrado afinidad con el partido político colombiano denominado Centro Democrático. En 2018 apoyó financieramente la campaña electoral de la senadora María Fernanda Cabal, quien publicó varios artículos de prensa contra Asocab y presentó un proyecto de ley con 30 modificaciones a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual busca beneficiar a segundos ocupantes que declaren su buena fe.

El ejercicio de poder de la empresa sobre las autoridades locales

Durante años, la empresa Aportes San Isidro logró que las decisiones tomadas por la administración municipal y demás autoridades locales fueran favorables a sus intereses. Ello como resultado de una suerte de aprovechamiento de las limitaciones de información, del conocimiento, de los recursos económicos y humanos de la administración local e, incluso, de la misma comunidad campesina de Las Pavas, así como mediante el uso de la intimidación, el miedo y la fuerza. En ese orden de ideas, fue posible identificar un patrón de actuación de la empresa, dentro del cual se reconocen ocho tipos de actuaciones:

Construyó y vendió su discurso local y nacionalmente con base en dos grandes falacias: la inexistencia del desplazamiento forzado de la comunidad en 2003 y la afirmación de que las ONG que acompañaban a la comunidad, así como las entidades que en cualquier momento fallaron a su favor, “orquestaron un entramado para montar el más increíble fraude procesal encaminado a engañar a la administración de justicia”². También **cooptó aliados locales** dentro de los campesinos residentes en el corregimiento de Buenos Aires o miembros de Asocab. De hecho, creó una organización paralela, ofreció trabajo y dádivas para que algunas personas negaran la ocurrencia de los desplazamientos forzados.

A su turno, **tomó ventaja de los referentes culturales campesinos y formalidades legales**, como el respeto de las autoridades locales por la propiedad privada que era presentada en una escritura pública registrada a nombre del Consorcio Labrador. Del mismo modo, **generó dependencia económica de la administración municipal, ya que pagó** el transporte para los desplazamientos de la Policía. También ofreció alojamiento, alimentación y agua en medio de la crisis alimentaria que vivía la comunidad, la cual se encontraba hacinada en un único campamento y sin una fuente de agua potable.

También **intimidó** a los líderes(as) de Asocab con gritos, maltratos verbales, autoritarismo y a los funcionarios públicos amenazándolos con promover la apertura de investigaciones en su contra. De la misma manera, **cooptó funcionarios públicos y cargos**, nombró a personas cercanas en cargos clave, como la inspección de Policía o el asesor jurídico de la administración municipal. Así, aprovechó el desconocimiento normativo de la administración municipal para producir actos administrativos a favor de la empresa. **Usó la fuerza**, conformó un Departamento de Seguridad privada –al cual vinculó a personas reconocidas por haber sido miembros de grupos paramilitares– que actuó en la región para atacar a los campesinos ocupantes. Como si todo ello fuera poco, **sostuvo las redes ilegales regionales y las utilizó a su favor**.

2. Aportes San Isidro S. A. S. Después de 10 Años de Litigio, un Fallo Judicial de Primera Instancia, Salva y Recupera la Confianza en la Inversión y Destapa el Mayor Fraude Para el Robo de Tierras en la Historia de Colombia. Consultado en <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/12/Comunicado-Aportes-San-Isidro-SAS.pdf>

Las claves del cambio

Las respuestas dadas por Asocab y por las organizaciones que acompañan su proceso de defensa fueron del mismo tenor que las empleadas por la empresa, a pesar de la desigualdad de condiciones y de sus múltiples vulnerabilidades. A partir de una mirada retrospectiva de la experiencia desarrollada por la comunidad, se identificaron 12 tipos de respuestas que contribuyeron a producir el resultado ya mencionado.

La comunidad de Las Pavas **construyó una narrativa propia y proyectó una imagen positiva del campesinado** colombiano, con lo cual **obtuvo una ganancia jurídica de peso** con la sentencia emitida por la Corte Constitucional en 2011 y, además, sostuvo el pacifismo como columna vertebral de su autoprotección. Del mismo modo, **construyó acuerdos político-electorales** con los candidatos a ocupar la Alcaldía Municipal de diferentes periodos. Mientras que los acompañantes, en particular, la Clínica Jurídica de la Universidad Javeriana, contribuyeron a **aumentar la capacidad jurídica de las autoridades locales para romper la dependencia**, así como a **descifrar y desmontar las redes locales construidas sobre la ilegalidad, y a reconocer el miedo de los funcionarios y romper su silencio**.

De manera conjunta, la comunidad y los acompañantes **promovieron redes alternas basadas en la legalidad y la solidaridad, mantuvieron la visibilidad del caso** en los medios de comunicación nacionales e internacionales y **ampliaron la legitimidad del derecho defendido**. Con ello, fortalecieron la representación política que Asocab ejerció en las víctimas del conflicto armado en la región, tanto en escenarios regionales como nacionales. Adicionalmente, la comunidad y sus abogados lograron **romper la relación irregular entre el Ejército y la empresa, así como desmontar la tesis de neutralidad de la Policía**, con la que reducía su rol a atestiguar pasivamente las agresiones de los trabajadores de la empresa, sin impedir las.

Aprendizajes

Sin duda esta experiencia permite derivar muchos aprendizajes, pero la investigación permite resaltar los siguientes:

- Los cambios en los funcionarios locales, particularmente, en los alcaldes municipales, no son voluntarios. En esencia son el resultado de una combinación entre las acciones de presión y de disuasión.
- Los resultados de una o varias estrategias, o medidas de protección, no siempre son visibles en el corto plazo. Los efectos de mayor impacto suceden a mediano y largo plazo y de manera acumulativa.
- Las medidas de protección más eficaces deben definirse de manera articulada con la estrategia jurídica a fin de no generar nuevos daños y preservar una única línea de actuación.
- Proteger el espacio de vida y de actuación de un colectivo defensor de derechos es posible, pero solo con estrategias de mediano y largo plazo. Estas son el resultado de la aplicación sostenida de múltiples estrategias articuladas.
- El uso de las facultades policivas de las administraciones municipales, aunque es poco frecuente, representa un campo importante para explorar medidas de protección más potentes. Ello obedece a que estas medidas son más cercanas a las causas por las cuales se ataca a los defensores(as), que las medidas de protección que se originan en las políticas estatales nacionales.
- Las redes de protección en el escenario local no están hechas. Es necesario construirlas con base en las redes naturales y extenderlas progresivamente, cobijando una gran diversidad de actores externos.
- Las medidas de protección deben enmarcarse a mediano plazo en estrategias dirigidas a transformar las relaciones de poder. En especial, con las autoridades locales.
- Generar condiciones para que el poder local pueda tomar medidas de protección para una comunidad rural, como esta experiencia lo demuestra. Ello es posible gracias a que se reconoce la existencia de redes sociales locales y regionales con influencias nacionales, definidas por un poder económico, gremial y de relaciones con partidos y/o representantes políticos, y se otras redes de apoyo a los funcionarios.

04

SAN JOSÉ DE URÉ, CÓRDOBA

Situado en la zona sur del departamento de Córdoba, San José de Uré es un municipio joven, con apenas 13 años y con área total de 51.828,88 hectáreas. Está habitado por aproximadamente 11.500 personas, de las cuales un poco más de la mitad residen en el área rural de manera dispersa. De ellos, el 47 % pertenece a comunidades indígenas de los pueblos Embera y Zenú y están organizados en 16 cabildos. Un 28 % obedece a afrodescendientes organizados en dos consejos comunitarios, mientras que un 25 % corresponde a mestizos asociados a 30 juntas de acción comunal, 21 rurales y 9 urbanas.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los principales riesgos que enfrenta la población de San José de Uré son resultado de la disputa entre estructuras armadas ilegales de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Bloque Pacificadores de Córdoba y Bajo Cauca, frentes Rubén Darío Ávila, Francisco Morelos Pénate y Julio Cesar Vargas, contra los Caparrapos, Frente Virgilio Peralta Arenas, en alianza con el Nuevo Frente 18 –disidencia de las Farc–, algunos miembros del ELN y la organización armada ilegal de Los Paisas. Por consiguiente, durante los últimos 4 años, la Defensoría del Pueblo ha emitido siete alertas tempranas (2018-2020) y cuatro informes de riesgo (2016-2017).

Violaciones de DD. HH. que imposibilitan la defensa de derechos

PAS reconoce a las organizaciones indígenas, afrocolombianas y campesinas como sujetos colectivos que han tenido que asumir la defensa de derechos humanos (individuales y colectivos) propios y de sus comunidades. A través de sus cabildos indígenas, consejos comunitarios, asociaciones campesinas de productores, zonas de reserva campesina y otras múltiples figuras organizativas, han asumido la exigibilidad de los derechos étnico-territoriales y medioambientales consagrados en la Constitución Nacional para los pueblos indígenas. O bien, mediante normas tales como la Ley 70 del 91 para las comunidades negras y afrodescendientes; la Ley 160 de 1994, que autoriza la creación de las zonas de reserva campesina; y, más recientemente, la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas); los decretos leyes 4633 y 4635 que definen las medidas y acciones de reparación para pueblos indígenas y comunidades negras, respectivamente, así como el conjunto normativo que desarrolló el Acto Legislativo 1 de 2016, que concreta la firma del Acuerdo Final de Paz. Sobre todo, la Reforma Rural Integral, la

creación de nuevas Zonas de Reserva Campesina, el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, entre muchos otros.

Ejercer el derecho a defender derechos humanos supone la existencia de condiciones favorables para que personas y organizaciones sociales puedan asociarse y expresarse libremente. Así mismo, documentar y denunciar vulneraciones de derechos; reclamar jurídicamente el cumplimiento de derechos; convocar y participar en movilizaciones sociales; participar en escenarios públicos de discusión y concertación; obtener información sobre asuntos de intereses públicos –presupuestos, planes y programas estatales–, entre otras muchas acciones. Deben ejercer estos derechos sin ser señalados, perseguidos, castigados, excluidos, juzgados ilegalmente, retenidos, constreñidos, amenazados o asesinados, tanto en su propia persona como en la de los miembros de sus familias y de las organizaciones sociales a las cuales se asocian, debido a la defensa de derechos que realizan. Tampoco es posible ejercer la defensa de derechos cuando la población civil –de la cual también forman parte quienes ejercen la defensa de derechos– es afectada por una o varias de estas condiciones, pues una violencia generalizada se extiende sobre los defensores(as) y líderes(as) sociales e impide el ejercicio de cualquier derecho.

Para el caso de San José de Uré y, en general, toda la zona sur del departamento de Córdoba, se puede afirmar que las condiciones para la defensa de derechos humanos son simplemente inexistentes. El asesinato, las amenazas de muerte, el desplazamiento forzado, el constreñimiento o la presión, la tortura, la destrucción de bienes, la retención-secuestro, la desaparición forzada, el enfrentamiento armado, el intento de secuestro y las minas antipersonales configuran el panorama cotidiano en la región. En 2018, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en San José de Uré era de 216. Esta es una cifra alarmantemente superior a la tasa nacional que, para el mismo año, es de 24,34. O bien, frente a la del departamento de Córdoba, que es de 15,49.

Además, esta violencia generalizada en la región genera ciertas particularidades notorias en comparación con otras zonas del país, a saber:

- Los ataques son multidimensionales, es decir, regularmente combinan múltiples violaciones de derechos humanos al mismo tiempo. Por ejemplo: una incursión armada provoca también amenazas, retenciones ilegales, constreñimientos, torturas, desapariciones forzadas, asesinatos y desplazamientos forzados.
- Hay sevicia en los ataques que se cometen. La mayoría de los asesinatos involucran torturas previas y exposición pública, durante o después del asesinato.
- Los(as) líderes(as) sociales han sido uno de los grupos más afectados, tanto así que ubican al departamento de Córdoba en el primer lugar en homicidios contra líderes(as) sociales y DD.HH en el Caribe, con 13 asesinatos entre el primero de enero del 2016 y el 22 de agosto de 2018.
- Los asesinatos de los líderes(as) sociales o DD. HH. recaen de manera especial sobre las organizaciones sociales regionales y son cometidos en municipios ubicados en otros departamentos, especialmente en el departamento de Antioquia. Estas conductas han afectado las directivas de las juntas de acción comunal de corregimientos y veredas, así como los miembros de tres organizaciones regionales (Ascsucor, Asodecas y Cordoberxia), tres organizaciones sociales nacionales (Anzorco, Coccam y Marcha Patriótica) y autoridades étnicas (miembros del Consejo Comunitario de San José de Uré y de las comunidades indígenas Zenú y Emberá Katío).
- Esta violencia involucra la totalidad de la institucionalidad presente en el territorio, incluyendo algunos funcionarios públicos, como el secretario de Gobierno, víctima de amenazas de muerte. Por lo tanto, los afectados no tienen recurso alguno al cual acudir para buscar protección o justicia. Por su parte, la institucionalidad departamental y nacional no compensa el vacío generado, ya que no brinda su presencia ni su acción.
- Los esfuerzos de las entidades estatales parecen reflejar impotencia y renuncia, pues se concentran en brindar atención humanitaria durante situaciones de emergencia, como los desplazamientos forzados, pero “(...) dejaron de lado la prevención temprana y (urgente...)”³.

3. Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. Alerta Temprana 023-18 (febrero de 2019). Consultado en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-023-19-Bogot%C3%A1-1-D.C..pdf>

Medidas de protección adoptadas en el escenario local

El 17 de abril de 2018, en el marco del Acuerdo de Paz, fue promulgado el Decreto 660, mediante el cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Un año después, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Misión de Verificación al Proceso de Paz de las Naciones Unidas decidieron elegir tres casos para desarrollar experiencias piloto de implementación del Decreto 660 de 2018. Uno de estos fue el de San José de Uré, que contempló un conjunto de 18 medidas, cuyo desarrollo involucraba a un total de 14 entidades públicas y una privada (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid). De estas, 3 medidas eran de carácter local, 3 departamentales o regionales y 8 nacionales.

Luego de 2 años de la formulación del proyecto piloto, saltó a la vista la dificultad de encontrar respuestas de la institucionalidad sobre las acciones desarrolladas para su ejecución. De hecho, solo 6 de las 14 entidades comprometidas con su puesta en marcha brindaron información, 5 de las cuales lo hicieron como respuesta a un derecho de petición. Los datos recogidos permitieron identificar que un grupo de entidades afirmó no tener competencia en torno a las tareas asignadas, mientras que otro grupo que, pese a que no registró avances, planeó realizar las acciones asignadas. Por último, un tercer grupo de entidades registró algún avance y un último grupo estaba estancado.

Impacto de las medidas de protección

Un mejoramiento de las condiciones de seguridad que aún no llega

Durante el tiempo de vigencia del referido plan piloto, la situación de Córdoba se ha deteriorado de manera grave, especialmente, en la zona sur. De acuerdo con la alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo, este Plan, hasta ahora, no ha sido un instrumento útil para frenar o modificar la situación de alto riesgo que experimentan la población civil y los sujetos sociales que defienden derechos humanos en San José de Uré. Esta consideración es coincidente con afirmaciones de algunos de los líderes(as) sociales indígenas del municipio.

Señales de un impacto positivo

Desde la perspectiva de funcionarios públicos locales, esta experiencia piloto trajo consigo tres impactos en consideración de la gravedad de las condiciones en que líderes(as), defensores(as) y pobladores viven en el escenario local, así:

- Aumentó el acompañamiento institucional a las autoridades locales, en especial, desde el nivel nacional. Ello sumado al acompañamiento nacional e internacional realizado por organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP - OEA), Diakonie Katastrophenhilfe y PAS.
- Generó confianza y estrechó las relaciones entre algunas de las autoridades locales y las organizaciones sociales del municipio.
- Facilitó la recuperación de autoridad propia por parte de las organizaciones étnico-territoriales –cabildos indígenas y consejos comunitarios– en sus comunidades, el fortalecimiento de las juntas de acción comunal y, además, promovió el aumento de la capacidad de respuesta frente a los riesgos.

Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas y su impacto

Si bien la gravedad de las condiciones que afronta cotidianamente la población de San José de Uré motivó la formulación del plan piloto de aplicación del Decreto 660 de 2018, los precarios resultados hasta la fecha logrados –en particular, en materia de protección– obedecen, cuando menos, a cuatro aspectos.

El primero hace referencia a la **no correspondencia entre la magnitud del problema y la magnitud de la respuesta**. Lo anterior obedece a que la problemática no se presenta de manera microfocalizada en el área de San José de Uré, para la cual se formuló el plan piloto, sino que es de carácter regional y cobija, al menos, los departamentos de Córdoba y Antioquia. Por ello, no tiene la capacidad de frenar las causas que reproducen, de manera continua y sostenida en el tiempo, un ambiente hostil para la defensa de derechos y para quienes lo ejercen colectiva o individualmente.

El segundo aspecto consiste en que los inicios de un cambio favorable fueron resultado de los precarios **avances del proceso de implementación del Acuerdo de Paz**. Dichos avances coincidieron temporalmente con la formulación del plan piloto, ya que posibilitaron el aumento de la presencia estatal, la mejora de la coordinación, la disminución de los cultivos de uso ilícito por la puesta en marcha del Plan Nacional Integral de Sustitución y el inicio de obras comprometidas en los PDETS. Dentro de este impulso que recibió el plan piloto por el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz, fue determinante la **persistencia de las organizaciones sociales locales y regionales**, a pesar de los altísimos costos que por ello están pagando con el asesinato de sus líderes(as) sociales y DD. HH.

Al respecto, la Mesa Regional de Garantías, Cordoberxia, la prensa local y regional reportan, al menos, 37 líderes(as) sociales y DD.HH asesinados en el departamento entre 2016 y 2020. La intencionalidad de desestructurar el tejido social local y regional es clara al observar que, de los 21 líderes(as) campesinos asesinados, 11 pertenecían a una junta de acción comunal y 10 de ellos tenían o habían desempeñado cargos directivos en su interior. A su vez, 15 de los 21 eran miembros de alguna organización regional –Ascsucor o Asodecas– y 14 pertenecían a organizaciones sociales de carácter nacional, tales como Marcha Patriótica, Anzorc o Coccam, que reivindican el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz. Esto también se expresa, por ejemplo, en la renuncia masiva que hicieron los presidentes de las juntas de acción comunal de San José de Uré en 2018, que afectaron al 80 % de las 30 juntas de acción comunal existentes en el municipio.

El tipo de Estado que se ha configurado en Córdoba es el factor determinante de que el plan piloto del Decreto 660 de 2018 tenga o no un impacto importante sobre las condiciones de seguridad de pobladores, líderes(as) y DD. HH. De acuerdo con la categorización propuesta por Dejusticia, se considera que tanto San José de Uré como los municipios que conforman la zona sur de Córdoba corresponden a la categoría de municipios cooptados. En este tipo de municipios, **a) un actor poderoso por sí solo o en alianza con otros actores es capaz de controlar al Estado, subordinarlo y ajustarlo a sus intereses, además, b) muestra un fenómeno de corrupción sistémica y, por lo general, c) bajos niveles de violencia d) e indicadores decorosos de capacidad institucional**. Adicionalmente, en este tipo de municipios, **e) el Estado aparenta monopolizar la coacción y actuar dentro de la legalidad, también f) se instrumentaliza al Estado, lo cual facilita la corrupción y, en casos extremos, g) hasta reconfiguran el diseño mismo de las instituciones del Estado**. Cada una de estas características del tipo de Estado conformado en Córdoba se desarrollan en el documento completo.

Aprendizajes

De esta experiencia, la investigadora resalta cuatro aprendizajes, a saber:

Los alcances limitados de la protección

La protección tiene como propósito reducir los niveles de riesgo hasta un nivel tal que sean manejables por quien puede verse afectado. Por lo general, esto implica para las posibles víctimas el aumento de sus capacidades, destrezas y conocimientos para manejarlos, así disminuye su nivel de riesgo. En sentido estricto, la protección no está centrada en desaparecer el riesgo y sus causas que, en Colombia y, sobre todo, en Córdoba, están íntimamente relacionadas con factores estructurales que requieren prevención de las violaciones de derechos humanos, así como la construcción de garantías para la vida y para el ejercicio pleno de todos los derechos humanos, y del derecho a defender los derechos humanos. Las condiciones en las que viven los pobladores del Sur de Córdoba, el nivel de riesgo que enfrentan líderes(as) y defensores de derechos e, incluso, algunos funcionarios públicos, parece rebasar las capacidades de manejo

que pueden darle los líderes(as) y DD. HH. locales con el apoyo estatal de la esfera departamental y nacional. Aunque, como se ha visto, queda espacio de actuación para los defensores(as) regionales y nacionales.

Correspondencia entre el problema y su solución

Los elementos expuestos vistos como conjunto indican que en el Sur de Córdoba el Estado ha perdido el control del territorio y de su población. Tres elementos centrales determinan la posibilidad de que el Estado recupere su gobernabilidad y gane capacidad para prevenir las violaciones de derechos humanos de pobladores, líderes(as) y defensores(as): 1) el desmantelamiento de los grupos armados ilegales junto con la identificación y el castigo de quienes acuden a la contratación de los grupos armados ilegales, 2) la erradicación de la corrupción, así como 3) la presencia de una institucionalidad renovada y sostenida en el tiempo. No abordar estos elementos es lo que explica que las intervenciones estatales en materia de protección hayan quedado atrapadas en la atención de las emergencias que se repiten de forma sucesiva, mientras sigue instalándose una violencia perpetua.

La urgencia de un “freno de mano”

Mientras se avanza en la definición de soluciones estructurales, la situación que afronta la población, las organizaciones sociales, los líderes(as) locales y los defensores(as) requieren de una medida transitoria que disminuya los niveles de violencia y evite el aumento de la degradación y la crueldad que los actores armados ejercen contra el territorio. Este “freno de mano” puede encontrarse en el logro de un acuerdo humanitario, a medida que avanza la negociación para la aplicación de la Ley 1908 de 2018 y el Decreto 965 de 2020. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) informaron en carta al presidente Santos que “respetamos los procesos de paz que se han acordado –dice Úsuga- y los que están en marcha con el presidente Santos. Queremos hacer parte del fin del conflicto para llegar al desarme total”⁴, lo que indica que las puertas para avanzar en este sentido no están cerradas.

Cumplir el Acuerdo Final de Paz, la mejor oportunidad

En el contexto del departamento de Córdoba y, en especial, en la zona sur, se requiere que el Gobierno adopte una política de no erradicación forzada de los cultivos de uso ilícito y no fumigación con glifosato en el Sur de Córdoba.

4. El Heraldo, 3 de septiembre de 2017. Consultado en <https://www.elheraldo.co/colombia/clan-del-golfo-quiere-someterse-la-justicia-santos-399641>

05

CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO, TIMBIQUÍ, CAUCA

Así mismo, retomar de manera inmediata el cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito ya suscritos con las comunidades y pobladores, así como las acciones pactadas en el PDET.

El Consejo Comunitario Renacer Negro está ubicado en el municipio de Timbiquí, zona costera del departamento del Cauca. Fue creado el 23 de agosto de 1998, con un área total de 70.010 hectáreas y 6597 metros cuadrados. Además, está habitado por 762 familias y 4572 personas que se distribuyen en 9 comunidades: Santa María, San José, Coteje, Realito y Piandero, Cheté, El Charco, Mataco, San Miguel y La Fragua.

PAS considera al Consejo Comunitario como un sujeto social que obra como defensor de derechos étnico-territoriales y, por consiguiente, de los derechos humanos.

Violaciones al derecho a defender los derechos étnico-territoriales

Al menos, seis derechos étnico-territoriales han sido violados para las comunidades que conforman el Consejo Comunitario Renacer Negro. En síntesis, son los siguientes:

El derecho a preservar su cultura, identidad y formas de organización es violentado por actores armados ilegales presentes en la región cuando imponen restricciones a sus prácticas culturales. Por ejemplo, prohíben recoger los cuerpos de los asesinados, impiden los rituales de velorio, interfieren en los lazos de parentesco, tampoco permiten las reuniones donde construyen y se reproducen las décimas, los alabaos, los bailes y la música propia. Todo lo anterior rompe la relación tradicional entre el hombre y la naturaleza, los seres vivos y muertos, y bloquea la realización de rituales espirituales de los que depende la vida del pueblo afro.

La propiedad, el uso, aprovechamiento y posesión colectiva de sus territorios ancestrales es un derecho que se viola mediante acciones como la ocupación del territorio, la imposición de minería a gran escala, la presión para el cultivo de plantas de uso ilícito, la instalación de proyectos mineros sin realizar consultas previas, así como la imposición de controles sobre la minería de aluvión y de la minería “ilegal” a través del cobro de “vacunas”. Todo lo anterior implica

tanto la pérdida de áreas que estaban destinadas a la siembra de pancoger como el abandono del territorio por desplazamientos forzados.

El derecho a proteger sus conocimientos tradicionales, conservar su medio ambiente y sus recursos no renovables es violentado cuando se ven enfrentados a la pérdida de especies de peces por contaminación de los ríos y de especies terrestres por contaminación con glifosato (atabro, el guatín y el conejo). Así mismo, cuando ven reducidos sus espacios de caza, de recolección estacionaria de frutos y de la extracción de maderas debido a la presencia de grupos armados ilegales, minas antipersonales, confinamiento, desplazamiento forzado o por contaminación. Todo ello influye en el cambio de sus patrones de consumo tradicional para consumir alimentos de menor valor nutricional.

La autonomía que le permite expedir su propio reglamento interno, elegir su propia junta directiva y su representante legal cada 2 años es irrespetada cuando se desestructuran los consejos comunitarios y las organizaciones étnico-territoriales, cooptan sus representantes y líderes(as), son amenazados y asesinados. O bien, cuando autoridades locales y/o actores armados interfieren en los procesos electorales de sus directivos.

Su derecho a **proponer la tramitación de los conflictos internos con mecanismos propios de su tradición y cultura** es usurpado mediante la imposición de reglas de convivencia y sanciones que obedecen a los intereses y cultura de los actores armados externos, ajenos a las autoridades propias.

El derecho a la concertación de proyectos y programas con entidades públicas y privadas para el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad es violado cuando no se convocan ni se realizan las consultas previas y cuando el área propiedad del Consejo Comunitario se ocupa con proyectos impuestos desde el nivel nacional, cultivos de coca o enclaves mineros de empresas o de actores armados ilegales, tal y como se hizo al otorgar la concesión de 26 títulos mineros entre 2007 y 2011.

Medidas de protección adoptadas en el escenario local

En 2010, mediante la Campaña “Desde las entrañas protegiendo el territorio”, varios consejos comunitarios del pacífico caucano denunciaron públicamente el aumento desmesurado de retroexcavadoras sobre sus territorios. Más adelante, 2 años después, el Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, profirió el Auto 023/2013, que ordenaba medidas cautelares encaminadas a proteger provisionalmente los derechos territoriales que a este Consejo Comunitario le asisten. Luego, en julio de 2015, esta misma instancia emitió la Sentencia 075, en la cual se pronunció de la misma manera. Las acciones ordenadas comprometieron en principio a un conjunto 30 entidades públicas, en su mayoría del nivel nacional. A 5 años de proferida tal sentencia, y de acuerdo con la información recabada, se identificó un impulso en el desarrollo de las primeras acciones entre 2015 y 2016. Sin embargo, a partir de entonces, surgieron diversas dificultades que evidenciaron la complejidad de la medida de protección adoptada y del contexto en que debe ser aplicada. Ello demostró que el Estado tenía muy baja capacidad de respuesta para cumplir con las demandas consideradas.

El seguimiento al cumplimiento a esta sentencia se realizó en los tres niveles territoriales. En el municipio de Timbiquí, en 2015, estuvo a cargo de la Mesa de Seguimiento que fue presidida por el juez, contó con la participación permanente del representante legal del Consejo Comunitario, la Defensoría del Pueblo, las entidades sectoriales y personas convocadas expresamente por él. Después de 2016, el seguimiento se trasladó a Popayán y quedó a cargo del Ministerio del Interior, pero mantuvo su carácter cerrado.

De manera autónoma, en el nivel nacional, operó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. Este equipo estaba conformado por la Procuraduría General, la Controlaría de la República y la Defensoría del Pueblo, responsables de preparar y presentar informes anuales al Congreso de la República. El séptimo y último de estos informes fue presentado en marzo de 2019. Algunas de las dificultades para cumplir lo estipulado en la sentencia evidencian la ausencia de un mecanismo para el seguimiento del tema específico. Otra de las falencias reside en la informa-

ción reportada por las instituciones, la cual no responde específicamente a los casos étnicos con decisiones judiciales emitidas en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales. Además, dichos datos tampoco permiten establecer con certeza el cumplimiento de cada orden, ya que su grado de profundidad y especificidad en cada caso varía ostensiblemente.

Impacto de las medidas de protección

En esta sección, se abordan los aspectos directamente asociados a la protección del Consejo Comunitario.

A paso de tortuga llegaron los primeros cambios

La medida cautelar tuvo tres impactos positivos y contribuyó a la emisión de la posterior sentencia que se pronunció a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro. El primero de estos efectos fue forzar el reconocimiento de las instituciones departamentales y nacionales, esto es, crear conciencia de la existencia de las comunidades que conforman este Consejo Comunitario y de sus pobladores. Esto fue resultado del autocenso ordenado por el juez y elaborado por el mismo Consejo en un ejercicio de autogobierno con el apoyo de la Unidad de Restitución de Tierras, en noviembre de 2016. El segundo impacto consistió en que, por primera vez en la historia del Pacífico Caucaño, cerca de 40 diferentes instituciones supieron de la existencia de estas comunidades y concurrieron a responder en torno a las órdenes impartidas por el juez en diferentes momentos. Más allá de sus lentitudes, se vieron obligadas a incorporar a estas comunidades y pobladores en sus planes de educación, salud, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros. En otras palabras, por fin los alcanzaron los derechos humanos básicos. Finalmente, un tercer impacto residió en la apertura de escenarios de diálogo entre los directivos del Consejo y la comunidad con autoridades e instituciones. En particular, en torno al seguimiento del cumplimiento de las órdenes durante la etapa de posfallo.

Una protección territorial que no se logra

La columna vertebral del proceso de restitución y formalización de derechos territoriales a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro es la protección del territorio. Sobre esta estructura, transitaron las restantes órdenes encaminadas, en su mayoría, a superar la deuda histórica en materia de salud, educación, vivienda y seguridad alimentaria. También estuvieron dirigidas a reparar los daños sufridos por las comunidades que conforman este Consejo Comunitario, cuyos miembros fueron víctimas de la violencia derivada del conflicto armado interno.

La pérdida del territorio por parte del Consejo ocurrió por tres vías: la imposición de ocupaciones que limitan el ejercicio de sus derechos territoriales e impiden su uso y usufructo, la explotación minera y la siembra de cultivos de uso ilícito y el desplazamiento forzado. Sin embargo, las medidas ordenadas en la sentencia, aún no se registran efectos prácticos que mejoren la situación de la comunidad. De acuerdo con afirmaciones de los líderes(as) entrevistados, de las 71.010 hectáreas tituladas bajo sus nombres, hacen un uso efectivo de menos de 20.000. La sentencia prohibió el ejercicio de la minería en el territorio del Consejo Comunitario, pero se impuso una respuesta militar para destruir la maquinaria pesada ya asentada en el territorio, en búsqueda de controlar una actividad ilegal y destructiva con el medioambiente. Más recientemente, para golpear una de las fuentes financieras de los actores armados ilegales que actúan en la región. Entre 2015 y 2019, se han realizado tres grandes operativos militares, uno de los cuales incluyó un bombardeo aéreo que afectó fuertemente a las comunidades del Consejo.

También se suspendieron los títulos mineros ya expedidos, se evitó el ingreso de nuevas retroexcavadoras y se iniciaron investigaciones para determinar los delitos contra el medioambiente. No obstante, algunos miembros de la comunidad adquirieron maquinaria para ejercer directamente ese tipo de minería. Otras medidas, como la creación de una zona minera negra, aún no entran en operación. A su turno, la construcción de un censo de mineros para la conformación de asociaciones de productores generó efectos contrarios. El censo de mineros artesanales se convirtió en un factor de riesgo, dado que los registrados en él son perseguidos por las autoridades debido a la realización de actividades ilegales. También han surgido ofrecimientos de empresas mineras para que las comunidades aprovechen el recurso a través de convenios de asociación para la explotación dentro de la zona minera, una vez esta sea creada.

Los operativos militares para quemar la maquinaria pesada agravaron la ya crítica situación medioambiental, aumentaron la pérdida de especies y la contaminación de los ríos. Además, elevaron la vulnerabilidad económica, exacerbaron la conflictividad social y profundizaron la desconfianza de las comunidades frente al Estado. También fracturaron la relación entre las comunidades y los directivos del Consejo Comunitario, pues los percibieron como responsables de las operaciones militares ordenadas en la sentencia. En consecuencia, condujeron al aumento de las amenazas proferidas por actores armados ilegales contra los líderes(as) sociales y DD.HH, lo cual dejó a la población civil en riesgo de quedar herida o muerta en medio de las operaciones armadas.

Ahora bien, la apropiación del territorio por parte de las comunidades del Consejo, por la vía del retorno, ha tenido avances como la formulación del Plan de Retorno, el diseño de Planes Integrales de Reparación Colectiva y algunas dotaciones realizadas en este marco. Sin embargo, 5 años después de la sentencia, no se han ejecutado los planes de retorno. Y, de las 2700 familias que conforman este Consejo, 1500 continúan en Timbiquí, Buenaventura y Cali.

En 2014, para reducir las 131 hectáreas de este Consejo Comunitario, que están sembradas con plantas de coca, la sentencia ordenó formular proyectos productivos. El de mayor envergadura fue la instalación de una granja integral que en 2019 continuaba enfrentando dificultades en su concreción, pues no se habían asignado los recursos requeridos para su construcción, dotación y puesta en marcha. Adicionalmente, fueron demandados aportes de la comunidad significativamente mayores a los aportados por las entidades responsables, sin considerar su vulnerabilidad económica y social.

Una protección física que no llega

De acuerdo con la información disponible, la Unidad Nacional de Protección realizó estudios de riesgo a los directivos del Consejo y concedió medidas de protección colectivas a favor de sus miembros, tales como la dotación de una embarcación útil para la navegación marina cuando la comunidad se traslade por río. Sin embargo, en 2018, PAS alertó sobre la reconfiguración del conflicto interno armado en el Pacífico Caucaño, luego de la firma del Acuerdo de Paz y de la salida de las FARC del territorio, donde había sido un actor dominante. Esta reconfiguración implicó el aumento de grupos armados ilegales. La Fundación Paz y Reconciliación sostiene que se han identificado 17 grupos armados ilegales en la subregión del Pacífico Sur, de los cuales los más poderosos son el Clan del Golfo, las Guerrillas Unidas del Pacífico y el Frente Oliver Sinisterra, que tiene presencia también en la Provincia de Esmeraldas, en la frontera con Ecuador.

De acuerdo con entidades nacionales como la Procuraduría, la principal dificultad para implementar las medidas de protección de carácter colectivo étnico reside en la inadecuada oferta institucional para la realidad cultural y territorial de los pueblos afrocolombianos. “El escaso 8% de medidas que está en implementación, tiene serios problemas de adecuación cultural y territorial, y ha presentado complejidades en el proceso de diseño y aplicación”⁵. Un ejemplo de esta situación puede evidenciarse en el extenso plazo de 4 años para resolver la adjudicación de una lancha que, finalmente, no cumplía con las características requeridas para la movilización de las comunidades que hacen parte del Consejo Comunitario Renacer Negro.

La frustración de la comunidad

Luego, 2 años después, al afrontar los nuevos riesgos –en especial, los derivados de las acciones militares para el control de la minería–, y ya enfrentada a la realidad de la lentitud de los cambios, la comunidad perdió la esperanza y en ella se instaló una sensación generalizada de frustración.

Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas y su impacto

Cuatro elementos se consideran en este ítem para explicar la adopción de las medidas cautelares, así como los impactos positivos y negativos mencionados.

5. Procuraduría General de la Nación. Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia. (Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2018). Consultado en https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180710_Violencia%20sistemática-contra%20defensores-derechos-territoriales.pdf.

Naturaleza de la medida

La medida de protección cautelar, el proceso de restitución y formalización de derechos territoriales a favor del Consejo Comunitario fueron posibles en un contexto en el que ya operaba la justicia transicional. Un tipo de justicia especialmente pensado para países que salen de una etapa de conflicto, luego de amplias y masivas violaciones de derechos humanos. Ello con el objetivo central de reconocer las violaciones de derechos y dignificar a las víctimas mediante la garantía de la reparación y su derecho a la no repetición. La justicia transicional dio origen a un desarrollo normativo dentro cual se promulgó la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas–, que, a su vez, permitió proferir el Decreto Ley 4635 en diciembre del mismo año con el objetivo de definir el derecho a la reparación y protección de las comunidades afrocolombianas. Esta fue la base sobre la cual el juez de restitución de tierras de Popayán profirió la medida cautelar 023 de 2013 y, 2 años después, la Sentencia 071 de 2015.

Origen de la medida

En este marco de la justicia transicional, el juez consideró que la ventaja del control social sobre el territorio y los recursos naturales era una precondition esencial para garantizar la sobrevivencia y el fortalecimiento cultural de este sujeto social. Aun así, la promulgación de la medida cautelar respondió más a las buenas intenciones del juez y de las instituciones que acompañaban el proceso –en particular, de la Unidad de Restitución– que a un consenso entre la comunidad y los directivos del Consejo Comunitario. Las comunidades no esperaban ni deseaban la prohibición de la minería, sino su control y regulación para evitar el desbordamiento de los recursos. Sin embargo, de alguna manera, lo consideraban una importante fuente de ingresos. Entre tanto, el juez esperaba que sus acciones revirtieran el patrón que provocó el despojo de las comunidades del Consejo Comunitario Renacer Negro, por lo cual prohibió la minería y la aspersión con glifosato.

Visiones en choque Estado-Gobierno

En este caso, la visión de un Estado social de derecho está representada en el juez de restitución de tierras que emitió la medida cautelar y la sentencia, así como en la Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo. Ello obedece a que las visiones del Gobierno, en concreto, de la rama ejecutiva, están representadas en las instituciones públicas locales, departamentales y nacionales.

Comunidades, funcionarios departamentales y nacionales coinciden al considerar el pobre papel que ha jugado la Alcaldía Municipal de Timbiquí en el proceso de promulgación y posfallo de la sentencia. Aunque las entidades departamentales percibieron esta falencia como falta de comprensión de la importancia del fallo, este rasgo también estuvo presente en el Gobierno departamental con una menor magnitud. Por ejemplo, se vio reflejado en la desatención a las convocatorias de las sesiones de seguimiento. Así, si bien las entidades públicas del nivel nacional comprenden la importancia del fallo, manifiestan una aceptación meramente nominal, ya que no se traduce en el ajuste de trámites, procedimientos y asignaciones presupuestales que hagan posible su cumplimiento.

Esto evidencia los avances desiguales de la rama judicial, en concreto, la Corte Constitucional y los jueces de restitución de tierras, y de la rama ejecutiva del Estado colombiano. Mientras la primera avanza en el reconocimiento de derechos, la segunda no genera las condiciones que harían posible su aplicación. Así, la justicia transnacional no logra encontrar un escenario favorable en el país. No se trata de que una y otra avancen de manera diferencial en el tiempo, sino, más bien, de que una y otra operen con una racionalidad propia. A pesar de ello, no hay una decisión política clara de convertir en realidad el Estado social de derecho.

Materializar un enfoque étnico, un reto pendiente

Desde 1991, Colombia se declaró un país multicultural y pluriétnico. Y, sobre esta consideración de la identidad nacional, avanzó en el reconocimiento de derechos para los grupos étnicos –indígenas, afrodescendientes, ROM–. Sin embargo, dicho reconocimiento se estancó y a medida que el conflicto armado interno avanzó, y que los territorios aislados se incorporaron al mercado nacional e internacional para el desarrollo de actividades productivas legales e ilegales, fue reduciendo estos derechos a una dimensión meramente nominal. Donde los propietarios de territorios colectivos, de forma sucesiva, han perdido posibilidades de ocupación, uso, usufructo y reproducción de su propia cultura.

La garantía de preservar la identidad nacional basada en la diversidad étnica y cultural quedó reducida al planteamiento de un enfoque diferencial. Técnicamente, lo que se plantea es la adaptación de una política pública a las condiciones particulares de un grupo poblacional, en este caso, a la población afrodescendiente. Ello supone reconocer los elementos centrales de su cultura propia, así como las formas particulares en que fueron afectados económica, social y culturalmente. No obstante, a pesar del reduccionismo, las instituciones públicas de todos los ámbitos territoriales responden de nuevo con ofertas estandarizadas al cumplir las órdenes contempladas en la medida cautelar y en la sentencia.

Aprendizajes

De la experiencia reseñada, surgen, cuando menos, tres aprendizajes.

El escenario jurisprudencial como fuente de medidas más potentes

Este caso muestra que es posible establecer medidas de protección desde ámbitos diferentes a los programas administrados por la UNP, así como avanzar en torno a la protección de un conjunto de derechos más amplio que aquellos derivados de los derechos fundamentales individuales, como la vida, la integridad y la libertad. Aunque, por supuesto, también dejaron al descubierto que la protección de sujetos colectivos y sus derechos colectivos es aún una importante deuda por saldar. En este sentido, la restitución y formalización de derechos territoriales para el Consejo Comunitario Renacer Negro constituye un buen ejemplo de los diferentes ámbitos que debe tocar la acción estatal a favor de la protección de un sujeto colectivo étnico.

Más allá de los lentos resultados, solo la insistencia en la definición de este tipo de medidas forzará al Estado a avanzar. En total, 10 sentencias de restitución –5 de estas en el Pacífico– y 26 medidas cautelares –de las cuales 9 corresponden al Pacífico– han sido emitidas por jueces de restitución hasta febrero de 2018. Todas ofrecen un buen campo de aprendizaje, tanto en materia de reparación como en materia de protección.

La ineficacia de las respuestas estandarizadas en materia de protección

Frente a las situaciones de riesgo de los directivos del Consejo Comunitario y de sus líderes(as), la Unidad Nacional de Protección respondió con dos ofertas estandarizadas: el programa de protección individual y algunas medidas de protección colectiva. Parte de estas últimas medidas incluyó entregar una embarcación que, como ya se mencionó, no era la adecuada para las comunidades que se movilizan en el río. Esta situación permite reiterar que, en todos los casos, las medidas de protección deben garantizar una profunda comprensión del mundo cultural del sujeto colectivo al cual se dirigen.

El objetivo último de la protección no consiste solo en brindar una respuesta inmediata a una amenaza que se puede materializar en un ataque contra una persona, organización o población. También implica considerar el riesgo posible y real que existe en torno a la acción del sujeto afectado, a la acción de quienes se oponen al ejercicio de defensa que lleva a cabo este mismo sujeto y al contexto en el que todo lo anterior sucede. De este modo, será posible prever y anticipar siempre su respuesta.

El diálogo intercultural, la base de un enfoque diferencial étnico

Con el propósito de lograr una adaptación exitosa de las medidas de protección para una comunidad étnica, es necesario desarrollar un diálogo intercultural que posibilite el mutuo reconocimiento de dos culturas diferentes y legítimas. A partir de este ejercicio conjunto, pueden identificar las acciones de la cultura afrocolombiana que son equivalentes a los propósitos trazados en la política pública en materia de protección. Un diálogo intercultural implica un contacto igualitario entre dos culturas que se reconocen como diferentes, de tal suerte que ninguna busca imponerse sobre la otra o subsumirla sutilmente. Esta herramienta permite encontrar soluciones compartidas a conflictos entre dos o más culturas a través de la comunicación y el respeto.



Con el apoyo de:



Auswärtiges Amt

