

# Proteger a los Defensores Colectivos de Derechos Humanos



un desafío para las  
Políticas Públicas en Colombia



Lo que enseñan tres estudios de caso

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

**Lo que enseñan tres estudios de caso**

**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

**Fotografías:**

Santiago Londoño Suárez  
Comunicador – Pensamiento y Acción Social - PAS

**Diseño e impresión:**

Paleta Digital

**ISBN:**

978-958-53042-2-2



**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  
Noviembre de 2020

**Agradecimientos:**

Esta investigación fue posible gracias a los líderes de Las Pavas, a sus abogados y a sus acompañantes nacionales, en especial la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, que siempre comparten con generosidad su experiencia y conocimiento, a los líderes de Córdoba que con valentía desafiaron las condiciones difíciles de los contextos en los que viven y a los líderes del Consejo Comunitario Renacer Negro, que se sobrepusieron a su decepción para enseñar desde su experiencia con la esperanza de que otros Consejos Comunitarios puedan transitar con mayores logros y menos afujías por experiencias similares de protección. Sea este un homenaje para honrar su valiosa labor y su persistencia.

También se reconoce, valora y agradece a cada uno de los funcionarios y funcionarias que se dispusieron a brindar información y atender las entrevistas, sus voces sin duda permitieron entender las dificultades que se afrontan al trazar y aplicar una política pública de protección en el complejo contexto nacional en el que se reconfigura el conflicto armado interno.

Gratitud especial merece el equipo de trabajo de la Línea de Seguridad y Protección, así como Camilo Bonilla, Christian Mantilla, Rafael Hernández y Rafael Figueroa, que enriquecieron el texto con sus aportes en este esfuerzo de construcción colectiva de conocimiento.

El contenido de este documento no compromete a las organizaciones e instituciones que apoyan su publicación. Este se ha elaborado para beneficio de los defensores y defensoras de derechos humanos.

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de esta publicación, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se mantenga el uso no comercial.

# Contenido

01 PRESENTACIÓN.....	7	05 CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO, TIMBIQUÍ, CAUCA.....	90
02 LA INVESTIGACIÓN.....	8	5.1. El caso y su contexto .....	91
2.1. Los casos.....	10	5.2. Violaciones al derecho a defender los derechos étnico territoriales .....	96
2.2. Metodología.....	10	5.3. Medidas de protección adoptadas en el escenario local .....	99
2.3. Alcance y limitaciones.....	11	5.4. Impacto de las medidas de protección .....	108
03 COMUNIDAD DE LAS PAVAS, EL PEÑÓN, BOLÍVAR .....	13	5.4.1. A paso de tortuga llegaron los primeros cambios.....	108
3.1. El caso y su contexto .....	14	5.4.2. Una protección territorial que no se logra .....	109
3.2. Violaciones al derecho de Asocab de defender los DDHH .....	18	5.4.3. Una protección física que no llega .....	113
3.3. Medidas de protección adoptadas en el escenario local .....	21	5.4.4. La frustración de la comunidad .....	115
3.3.1. El primer giro: Del desalojo a la orden policial de protección .....	22	5.5. Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas y su impacto.....	116
3.3.2. Segundo giro: El levantamiento del portón .....	24	5.5.1. Naturaleza de la medida.....	116
3.3.3. El tercer giro: La orden de desalojo contra la empresa .....	25	5.5.2. Origen de la medida .....	118
3.3.4. Impacto de las medidas de protección .....	26	5.5.3. Visiones en choque Estado – Gobierno.....	119
3.3.5. Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas de protección.....	28	5.5.4. Materializar un enfoque étnico, un reto pendiente .....	122
3.4. El Municipio de El Peñón .....	28	5.6. Aprendizajes.....	124
3.4.1. Aportes San Isidro SAS. ....	30	5.6.1. El escenario jurisprudencial como fuente de medidas más potentes.....	124
3.4.2. El ejercicio de poder de la empresa sobre las autoridades locales .....	31	5.6.2. La ineficacia de las respuestas estandarizadas en materia de protección .....	125
3.5. Las claves del cambio .....	36	5.6.3. El diálogo intercultural, la base de un enfoque diferencial étnico.....	126
3.6. Origen de la medida de protección y relación con medidas regionales y nacionales .....	45		
3.7. Aprendizajes .....	49		
04 SAN JOSÉ DE URÉ, CÓRDOBA .....	50		
4.1. El caso y su contexto .....	51		
4.2. Violaciones de DDHH que imposibilitan la defensa de derechos .....	53		
4.3. Medidas de protección adoptadas en el escenario local .....	57		
4.4. Impacto de las medidas de protección .....	67		
4.4.1. Un mejoramiento de las condiciones de seguridad que aún no llega.....	67		
4.4.2. Señales de un impacto positivo .....	67		
4.5. Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas y su impacto .....	68		
4.5.1. Magnitud del problema versus magnitud de la respuesta.....	69		
4.5.2. El peso del Acuerdo de Paz .....	70		
4.5.3. Las organizaciones sociales empujan los cambios, a pesar de los altos costos .....	72		
4.5.4. El tipo de Estado que se ha configurado en Córdoba .....	75		
4.6. Aprendizajes .....	83		
4.6.1. Los alcances limitados de la protección .....	83		
4.6.2. Correspondencia entre el problema y su solución .....	84		
4.6.3. La urgencia de un “freno de mano” .....	85		
4.6.4. Cumplir el Acuerdo Final de Paz, la mejor oportunidad .....	85		

# 01

## PRESENTACIÓN

Colombia figura en el escenario internacional como el país más peligroso para ejercer el derecho a defender los derechos humanos, de acuerdo con Indepaz, entre la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016 y agosto de 2020, han sido asesinados alrededor de mil líderes y defensores de derechos humanos (en adelante, DDH) y cuando menos el 72% de ellos han sido derivados de conflictos agrarios por tierra, territorio y recursos naturales.

Ante este panorama, el Gobierno Nacional continúa buscando respuestas a través de la expedición de leyes como el Plan de Acción Oportuna Prevención y Protección para DDH (Decreto 2137/18), y ahora prepara la emisión de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, anunciado desde finales de 2019; por su parte, 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 los departamentos y municipios no arrancan con la aplicación del Decreto 660/18, entre otras razones por falta de presupuesto. Por tanto, es necesario buscar otras respuestas en materia de protección a líderes sociales y DDH, como las que planteamos en esta investigación. Este documento presenta los resultados de una investigación desarrollada durante un año – septiembre de 2019 a septiembre de 2020 – y ha sido estructurado en tres partes, cada una de las cuales corresponde a los casos estudiados. En cada uno de estos apartes se describen las características centrales del contexto existente al momento en que se definió la medida de protección, se presenta la medida de protección, se valora su impacto, se identifican los factores que contribuyen a explicar ese impacto, así como las razones que condujeron a su adopción y, finalmente, algunos de los posibles aprendizajes derivados de la experiencia.

En la primera parte se aborda el caso de la comunidad de Las Pavas, en el Magdalena Medio, que nos enseña que es posible, en su contexto, lograr las condiciones para continuar y sostener la defensa de su territorio y por ello continúan acumulando importantes triunfos jurídicos a pesar de que les espere aún un tiempo indefinido para recibir sus títulos de propiedad. En la segunda parte, se presenta el caso de San José de Uré en el departamento de Córdoba, el cual evidencia la dura realidad de unas medidas protección atrapadas en acciones meramente humanitarias, hasta tanto el Estado adopte decisiones de mayor calado que pongan fin a una violencia que se eterniza. En la tercera parte, referida al Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca, se muestra el potencial que para la protección tiene la restitución y formalización de derechos territoriales, convocando a llenar los vacíos y a profundizar su aplicación.

# 02

## LA INVESTIGACIÓN

Este documento tiene como objetivo central evaluar la implementación de la política pública de protección a DDH en el escenario local, con el propósito de extraer aprendizajes sobre cómo se construyen las medidas de protección y cuáles son las más eficaces para estas comunidades, cuyas experiencias puedan servir a otras que vean vulnerados sus derechos.

Las indagaciones que a través de esta investigación se realizan, se desarrollan con base en el marco conceptual y metodológico ya construido por Pensamiento y Acción Social, PAS<sup>1</sup>, 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 medio ambiente. Entendidos estos como un conjunto de personas organizadas que:

- Investigan casos de vulneración de uno o varios derechos humanos.
- Reúnen información sobre ellos y presentan informes.
- Brindan apoyo a las víctimas de violaciones de derechos humanos.
- Ejercen presión sobre las autoridades y promueven la realización de mayores esfuerzos por parte del Estado para cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
- Denuncian, en un medio público o ante un tribunal, violaciones de derechos humanos.
- Contribuyen a que se haga justicia para las víctimas y acabar con las pautas de impunidad, evitando así violaciones futuras.
- Publican informes sobre violaciones de derechos humanos, hacen recomendaciones y seguimiento de los cambios y progresos.
- Apoyan una política de gestión pública y de gobierno más eficaz.
- Facilitan la realización de derechos gestionando y participando en la ejecución de proyectos de vivienda, de salud y de generación de ingresos sostenibles, entre otros, en favor de las comunidades pobres y marginales.
- Contribuyen a la aplicación de los tratados de derechos humanos.

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>

b) La comprensión integral de la protección, según la cual esta debe cobijar cuando menos tres dimensiones esenciales: Personal y familiar, Social y organizativa y Territorial. Además, de acuerdo con el grupo poblacional específico, se amplía de tres a cinco dimensiones, incluyendo la Cultural, para las comunidades afrocolombianas e indígenas y la de Gobierno propio, para estas últimas. Así, un plan de protección, independientemente de su grado de formalización, debe contemplar simultáneamente medidas en todas las dimensiones y estas deben estar articuladas entre sí.

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, la organización social que colectivamente obra como defensora, y 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 de derechos humanos puedan ejercer su derecho a defender los DDHH, sin que por ello sea señalado, discriminado, confinado, asesinado, amenazado, constreñido o atacado 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.

Este marco conceptual se complementa con la definición de política pública propuesta por el Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP, según la cual esta puede ser definida como “una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes”<sup>2</sup>.

Dicha definición reconoce un conjunto de características propias de una política pública, entre ellas: tiene origen público, es resultado de una construcción social y expresa una elección social, no solo gubernamental, es una decisión deliberada y consciente, incluye un conjunto coordinado de acciones predeterminadas, expresa la voluntad política en torno al objetivo colectivo, constituye una respuesta a problemas sociales de alta relevancia que han ganado visibilidad en la agenda pública nacional y por tanto el gobierno así lo ha reconocido, materializa las elecciones tomadas y compromete la interacción entre múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y agentes privados.

En ese marco, la presente investigación tiene como su objeto de estudio el núcleo de la política pública de protección de la vida de quienes asumen el liderazgo social y la defensa de derechos humanos asociados a la tierra, el territorio y el medio ambiente. La legislación es fundamental pero no es la política pública en sí misma, ya que esta tiene propósitos, valores y metas que la sobrepasan. Las normas son un componente formal de una política pública, un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y para orientar el curso de acción de la política pública hacia su materialización, pero requiere para su concreción no solo de un ejercicio de gobernabilidad entendida como “la capacidad del gobierno de ejecutar las decisiones adoptadas para dar respuesta al problema o demanda social”<sup>3</sup>, sino de gobernanza “la posibilidad de gestionar la acción pública e interactuar con los diferentes actores involucrados, reconociendo que un sistema social y político democrático demanda una mayor participación de actores no estatales en la gestión pública y de una mayor descentralización estatal”<sup>4</sup> y es en este último campo donde uno de los actores claves en materia de derechos humanos, ha sido el escenario jurisprudencial.

La figura de los DDH en Colombia, se introdujo hace 21 años a partir de la Declaración sobre el Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, en 1999.

Con la firma del Gobierno de Colombia, la Declaración comenzó a ser parte del bloque constitucional. Durante estos últimos veinte años, aun en medio de un conflicto interno armado de vieja data, en el país se fue ampliando el reco-

2. Jaime Torres-Melo y Jairo A. Santander. Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. (Bogotá: Instituto de Investigaciones del Ministerio Público, 2013).

3. Christian Orlando Mantilla Monsalve. Política pública de protección para defensores colectivos de la tierra y el territorio. Límites y posibilidades en el posacuerdo. (Bogotá: Pensamiento y Acción Social, 2019). Consultado en: [https://88998a25-9fb1-468f-a408-da18d36ec254.filesusr.com/ugd/b432f9\\_dbaeac4203442028c81c203dd465eb5.pdf](https://88998a25-9fb1-468f-a408-da18d36ec254.filesusr.com/ugd/b432f9_dbaeac4203442028c81c203dd465eb5.pdf)

4. Ibid

nocimiento social y político de los Derechos Humanos y, posteriormente, de la existencia de un tipo de personas y grupos que sobresalían en el conjunto de la sociedad por asumir su defensa. Desde 2011, los nuevos conceptos de justicia transicional progresivamente impulsaron este reconocimiento extendiéndolo más allá de los grupos de abogados y especialistas, hasta reconocer detrás de los liderazgos sociales, de las organizaciones sociales y de víctimas del conflicto armado, a personas y grupos de origen campesino, indígena y afrocolombiano, como de DDH.

El aumento sostenido de ataques en contra de los líderes sociales y DDH luego de la firma del Acuerdo Final de Paz, en especial los asesinatos, ha ratificado la importancia de su protección como una pretensión de la sociedad colombiana, la preservación de sus vidas como un asunto de alto valor ético y, en consecuencia, aquello que tuvo un origen casi que meramente normativo, sigue trascendiendo y pujando por convertirse en una verdadera política pública a pesar de que aún se percibe de manera generalizada como un asunto cuya solución se reduce a la producción de muchas normas dispersas y desarticuladas.

En este sentido, ocuparse de analizar las acciones de las autoridades públicas, de diversa naturaleza, a favor de una organización social local, es situarse en la esfera de la gobernanza para alejarse de las medidas de protección convencionales, cuyas limitaciones también ha evidenciado PAS en trabajos anteriores, para explorar las respuestas proferidas tanto por otros actores estatales como por los gobiernos locales, el Ministerio del Interior y los jueces de restitución de tierra, bien sea como iniciativa propia o como respuesta a medidas proferidas desde el nivel nacional que buscan anclarse territorialmente en el espacio local.

## 2.1. Los casos

Con la presente investigación, PAS se propuso realizar un análisis de la política pública agenciada por el Estado y aplicada en escenarios locales a partir de tres estudios de caso que se focalizan en aquellos territorios donde PAS viene acompañando a los sujetos colectivos defensores de la tierra, el territorio y el medio ambiente, para el fortalecimiento de sus capacidades de autogestión de su seguridad y protección.

Los casos seleccionados para esta investigación representan tres diferentes posibilidades que puede adoptar la política pública de protección a DDH en el país. Estos casos son:

- Comunidad de Las Pavas, en el municipio de El Peñón, departamento de Bolívar, en el Magdalena Medio, donde dos alcaldes locales sucesivamente emitieron resoluciones a favor de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, Asocab, haciendo uso de sus funciones policivas y que se combinaron con acciones de origen judicial y con la misma estrategia de autoprotección de la comunidad.
- Municipio de San José de Uré, departamento de Córdoba, donde el Estado, representado por el Ministerio del Interior en coordinación con el Secretario Municipal de Gobierno, definió la aplicación de un Plan Piloto del Decreto 660 de 2018, con el que se esperaba favorecer, entre otras, a la comunidad indígena de Dochama, asentada en el área rural de este municipio.
- 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 ordena la restitución y formalización de derechos territoriales en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011.

## 2.2. Metodología

Esta investigación adopta el enfoque cualitativo en tanto se orienta a descifrar, describir y comprender las acciones de los sujetos que intervienen en la construcción o implementación, de la política pública de protección a líderes sociales y DDH, que se concreta en un espacio local específico, así como los impactos logrados. Si bien los resulta-

dos obtenidos no son generalizables, sí permiten derivar aprendizajes que bien pueden tenerse en cuenta en otras experiencias similares que adelantan especialmente las comunidades y organizaciones sociales.

Esta investigación parte del conocimiento acumulado por PAS por la vía del acompañamiento a las comunidades en el Magdalena Medio, Córdoba y el Pacífico caucano, que posibilitan un conocimiento detallado y profundo, como en el caso de Las Pavas, o el reconocimiento de los contextos regionales y locales, como son los casos de San José de Uré y el Consejo Comunitario Renacer Negro.

Dentro de este enfoque, la presente investigación se desarrolla con el método de estudio de caso evaluativo y por tanto describe, explica y valora. Para reconstruir los casos y evaluar su impacto, recoge información de fuentes secundarias, pero da un peso especial a los testimonios de líderes, defensores, autoridades locales y departamentales y los confronta mutuamente y de cara a los elementos observados de manera directa. El criterio con el que se evalúan las políticas públicas puestas en marcha en los casos seleccionados, 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 para generar condiciones favorables para que ellas puedan continuar la defensa de derechos.

A través del estudio de los tres casos seleccionados, se observan diferentes expresiones del Estado en su funcionamiento real y concreto, más allá de declaraciones de principios y directrices generales de política formuladas en normas de orden nacional o territorial; teniendo en cuenta que el Estado no es el mismo en toda la geografía nacional y que su configuración territorial cambia según su trayectoria histórica, institucional, su ubicación geográfica, sus recursos, tradiciones culturales, su relación con el Estado y el grado de afectación territorial derivado del conflicto armado<sup>5</sup>.

Para el desarrollo de esta investigación se realizaron visitas de campo y quince entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios locales y departamentales, a líderes sociales de los casos estudiados y a miembros de organizaciones acompañantes de las comunidades, entre septiembre de 2019 y abril de 2020. Para el caso de Las Pavas, se realizaron siete entrevistas, en tanto que, para el caso de Córdoba se realizaron cuatro y para el de Timbiquí otras cuatro.

## 2.3. Alcance y limitaciones

Como se verá a lo largo de este documento, el nivel de desarrollo en torno al objetivo de la investigación es altamente diferencial en cada caso. Esto fue resultado del tiempo de maduración de cada experiencia, el grado mayor o menor de documentación existente para el caso, la disposición de los funcionarios públicos para acceder o no a las entrevistas programadas y el mayor o menor conocimiento de los acompañantes, incluyendo a PAS, y de los líderes entrevistados, sobre las autoridades locales, sus oponentes y aliados al momento de las entrevistas.

Cabe señalar que los contextos en los cuales se desarrollan las experiencias aquí documentadas y evaluadas tienen claras diferencias entre sí. Así, mientras la experiencia de Las Pavas, en el Magdalena Medio, involucra las acciones de una empresa palmicultora legal y se da con una presencia moderada de grupos armados ilegales; en San José de Uré, Córdoba, la experiencia documentada se implementó bajo el dominio, por más de 20 años, de un grupo armado heredero del paramilitarismo que desde hace casi tres años se enfrenta por el control territorial con otros grupos surgidos de su división interna. 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; siendo además estas dos últimas experiencias más recientes y menos documentadas. Es de presumir que la presencia de actores armados ilegales incidió en la disposición de los funcionarios para responder afirmativamente la solicitud de entrevista, afectando el nivel de información finalmente allegada.

<sup>5</sup> Javier Revelo Rebolledo y Mauricio García Villegas (Directores) El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional. (Bogotá: DeJusticia, 2018). Consultado en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/11/El-Estado-en-la-periferia.pdf>

Fue difícil lograr entrevistas con los funcionarios públicos del departamento de Córdoba y notoria su respuesta de que los únicos autorizados para responder entrevistas eran los jefes de cartera, en este caso, directamente los ministros. Tampoco se obtuvo respuesta a las peticiones de entrevistas solicitadas. No obstante, en alianza con la Unidad Técnica Legislativa, UTL, del senador Iván Cepeda, se formuló un derecho de petición dirigido a las entidades territoriales del nivel departamental y nacional, vinculadas al caso de San José de Uré, Córdoba, al cual respondieron formalmente seis de las catorce entidades convocadas.

Para el caso del Cauca, también fue complicado obtener las entrevistas programadas con las autoridades. En particular, el alcalde de Timbiquí, mientras que en el departamento se logró entrevistar solamente a una funcionaria pública. Una última limitante que afrontó la investigación, fue 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



### 3.1. El caso y su contexto

La comunidad de Las Pavas está compuesta por aproximadamente 160 familias campesinas que residen en el case-río de Buenos Aires y trabajan la tierra en el predio de Las Pavas<sup>6</sup>; está situada mayoritariamente en el corregimiento de Buenos Aires, área rural del municipio de El Peñón y en menor proporción en área rural del municipio de San Martín de Loba, zona sur del departamento de Bolívar en Colombia.

La Hacienda Las Pavas se sitúa al norte de Colombia: se ubica en la isla de Papayal, que corresponde a la parte suroriental del departamento de Bolívar (Magdalena Medio). Los municipios de El Peñón y, en menor medida, San Martín de Loba, comparten la jurisdicción de los predios, que abarcan una superficie de 2.661 hectáreas. La isla de Papayal tiene tierras muy fértiles y una amplia red de ciénagas y humedales en donde se dan procesos ecológicos e hidrológicos que influyen en la pesca artesanal, la agricultura, la producción maderera, el almacenamiento de agua, la regulación hídrica, la purificación del agua y la conservación de fauna y flora (Mow, Pérez, Rivas y Vargas, 2010)<sup>7</sup>.

La lucha que ha emprendido esta comunidad en defensa de su derecho a la tierra-territorio, durante los últimos ca-torze años se ha hecho visible como caso emblemático nacional de lucha de una comunidad campesina contra el despojo de tierras. Este proceso ha sido acompañado por PAS desde abril de 2011.

Su historia de poblamiento se remonta a los años 20 del siglo pasado y se consolida con un proceso migratorio desde el departamento de Sucre entre los años 60 y 70. Sus habitantes colonizaron la región con un modelo de producción polivalente combinando la pesca, la agricultura, la ganadería y la minería artesanal. A finales de los años 60, fueron beneficiarios del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora (hoy liquidado), con la adjudicación de baldíos de la Nación. Luego de diez años, al no lograr estabilizar sus proyectos productivos<sup>8</sup>, los campesinos terminaron ven-diendo sus mejoras a un solo comprador que englobó un total de 1.184 hectáreas en cuatro grandes predios y que, posteriormente, creó la empresa ganadera Las Pavas Ltda. Así se impuso la ganadería extensiva como nuevo modelo productivo en la zona.

En 1983 el predio fue adquirido por Jesús Emilio Escobar Fernández, presunto narcotraficante, sobrino de Pablo Escobar Gaviria, quien, de manera irregular, adicionó otras hectáreas hasta alcanzar las 2.742. Hacia 1993, durante el desmantelamiento del Cartel de Medellín, Escobar Fernández abandonó el predio y, desde 1994, los campesinos de Buenos Aires inician un proceso de ocupación parcial sembrando productos de pancoger como maíz, yuca, arroz, ahuyama, batata, caña y plátano.

En 1998, campesinos representantes de 123 familias, crean la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, Asocab, con objetivos como producir, comercializar y procesar productos agropecuarios, desarrollar programas agro-silvo-pas-toriles, prestar servicios de salud a la comunidad, concientizarla y capacitarla en lo referente al papel protagónico en el Estado moderno, entre otros. Esta primera ocupación fue interrumpida en 2003, cuando un grupo paramilitar, con sede en Papayal y bajo las órdenes de Jorge Eliécer Pérez, alias Rapidito, los convierte en víctimas de desplazamiento forzado. Este hito marca el inicio de una lucha por la tierra que ya cumplió 26 años y aún espera solución.

Para la defensa de su derecho a la tierra-territorio, la comunidad de Las Pavas, organizada en Asocab, ha acudido a demandas administrativas y jurídicas, a la ocupación, el uso y la señalización del predio, así como al insistente retor-no. A pesar de haber ganado importantes batallas, también ha encontrado retrocesos y empantanamientos que han obstaculizado la solución definitiva. A continuación, se presenta un resumen gráfico de los principales hitos que han marcado la historia de lucha de esta comunidad.

### Las Pavas - Línea del tiempo

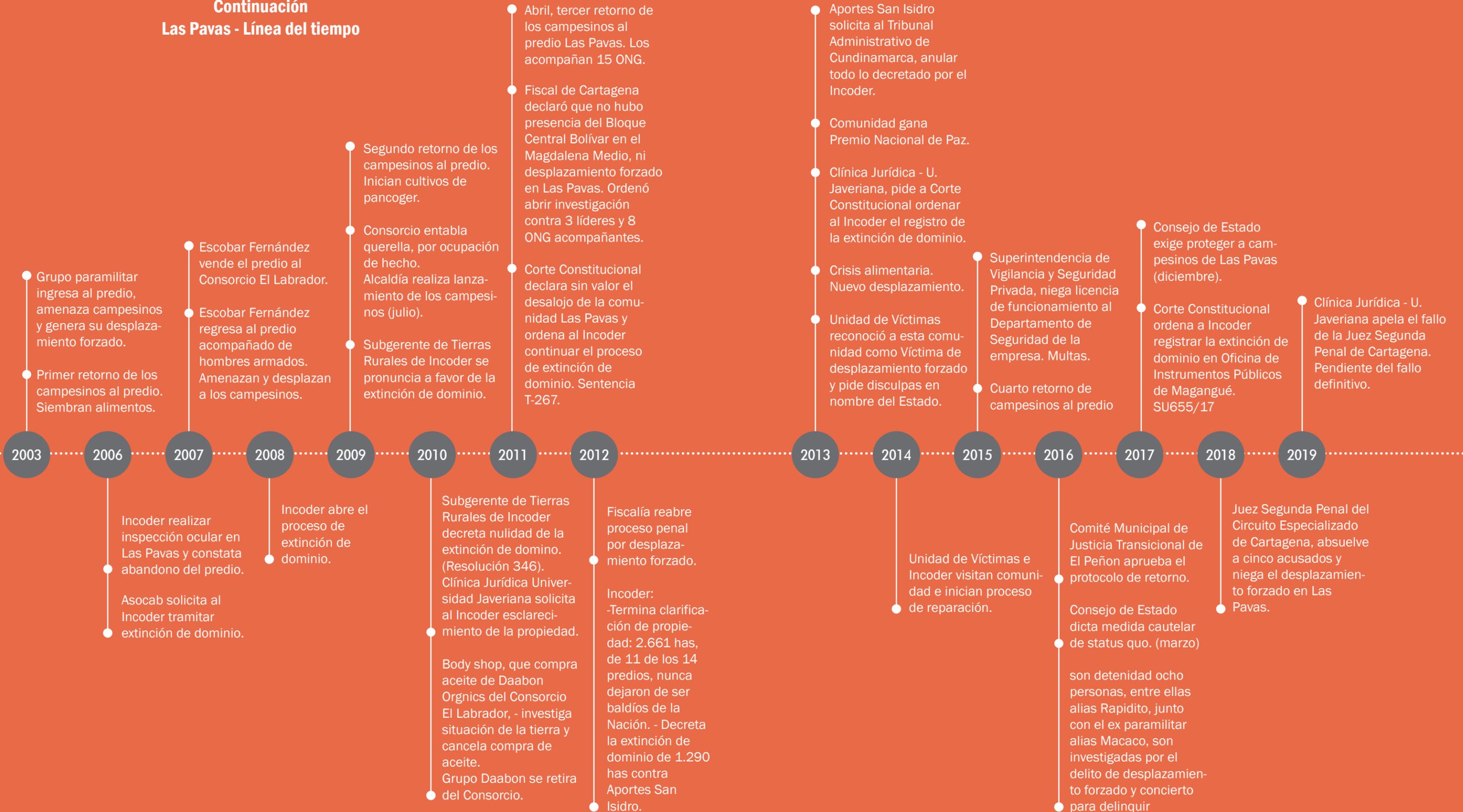


6. Las Pavas es un predio rural que resultó del agregado de los predios Las Pavas, Si Dios Quiere, No te Canses y Peñaloza, a los cuales se sumaron, en el proceso de compraventa, otros 10 predios que Asocab denunció como baldíos de la Nación no adjudicados, lo cual fue comprobado posteriormente por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.

7. Milena Espinosa-Manrique y Nicolás Cuvi. Las Pavas: dinámicas de un conflicto socioambiental relacionado con los agrocombustibles en Colombia. Revista Ambiente y Desarrollo, 20. (Bogotá: Universidad Javeriana 2010. Consultado en <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.ayd20-39.pdcs>

8. Ricardo Vargas, Marie June Mow y Ángela Rivas. Informe Comisión Independiente Conflicto de Tierras - Las Pavas, Bolívar, Colombia. (Bogotá: Body Shop - Christian Aid, 2010)

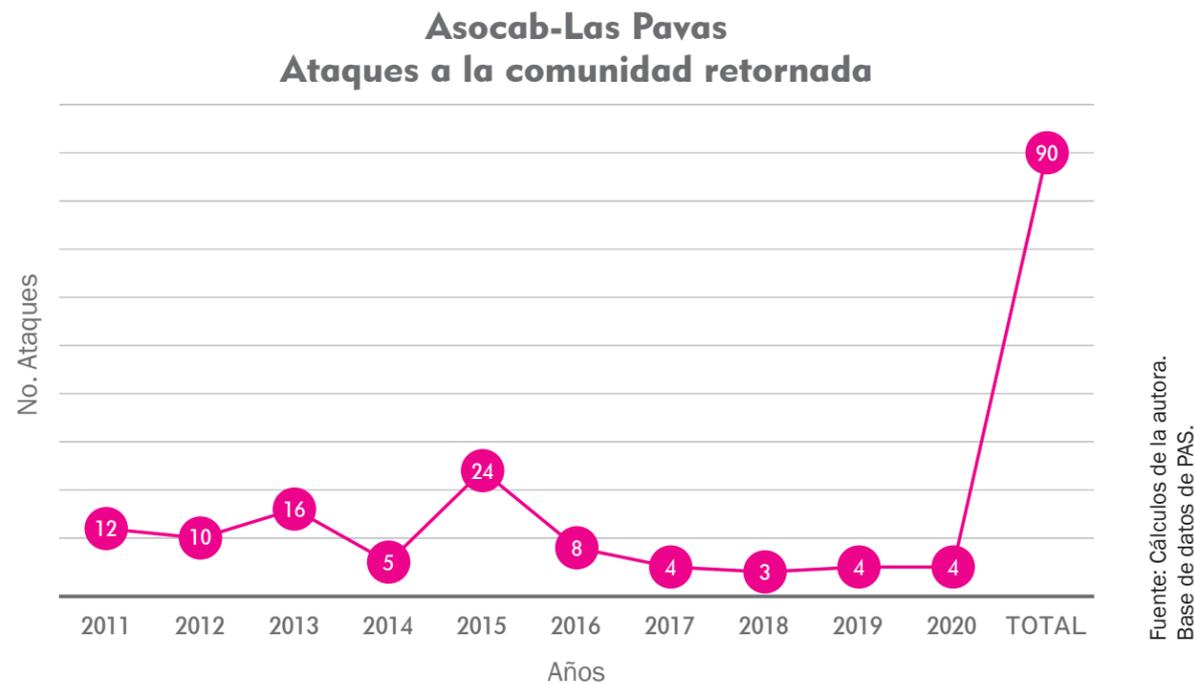
## Continuación Las Pavas - Línea del tiempo



### 3.2. Violaciones al derecho de Asocab de defender los DDHH

La batalla jurídico-administrativa iniciada por Asocab, ha estado acompañada de múltiples violaciones a su derecho a defender a los DDH. PAS reconstruyó una base de datos sobre los ataques cometidos contra esta comunidad entre abril 4 de 2011 y marzo 31 de 2020, la cual muestra 90 agresiones, aunque algunas de ellas se presentan de manera continua en el tiempo, su ocurrencia se registra una sola vez por año; entre ellas, la vigilancia ilegal que durante 24 horas al día que ejerce el Departamento de Seguridad de la empresa Aportes San Isidro SAS. sobre los campesinos que trabajan en el predio. En promedio se cometieron 9 agresiones por año contra esta comunidad durante los últimos diez años.

Solo a manera de aproximación y para dar una idea sobre la situación que ha enfrentado esta comunidad, a continuación, se presenta el siguiente gráfico.



De acuerdo con declaraciones de los miembros de Asocab, brindadas a la Corte Constitucional<sup>9</sup>, 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, miembros del Sindicato Nuevo Liderazgo, contratados por la empresa para atacar a los asociados y sus familias.

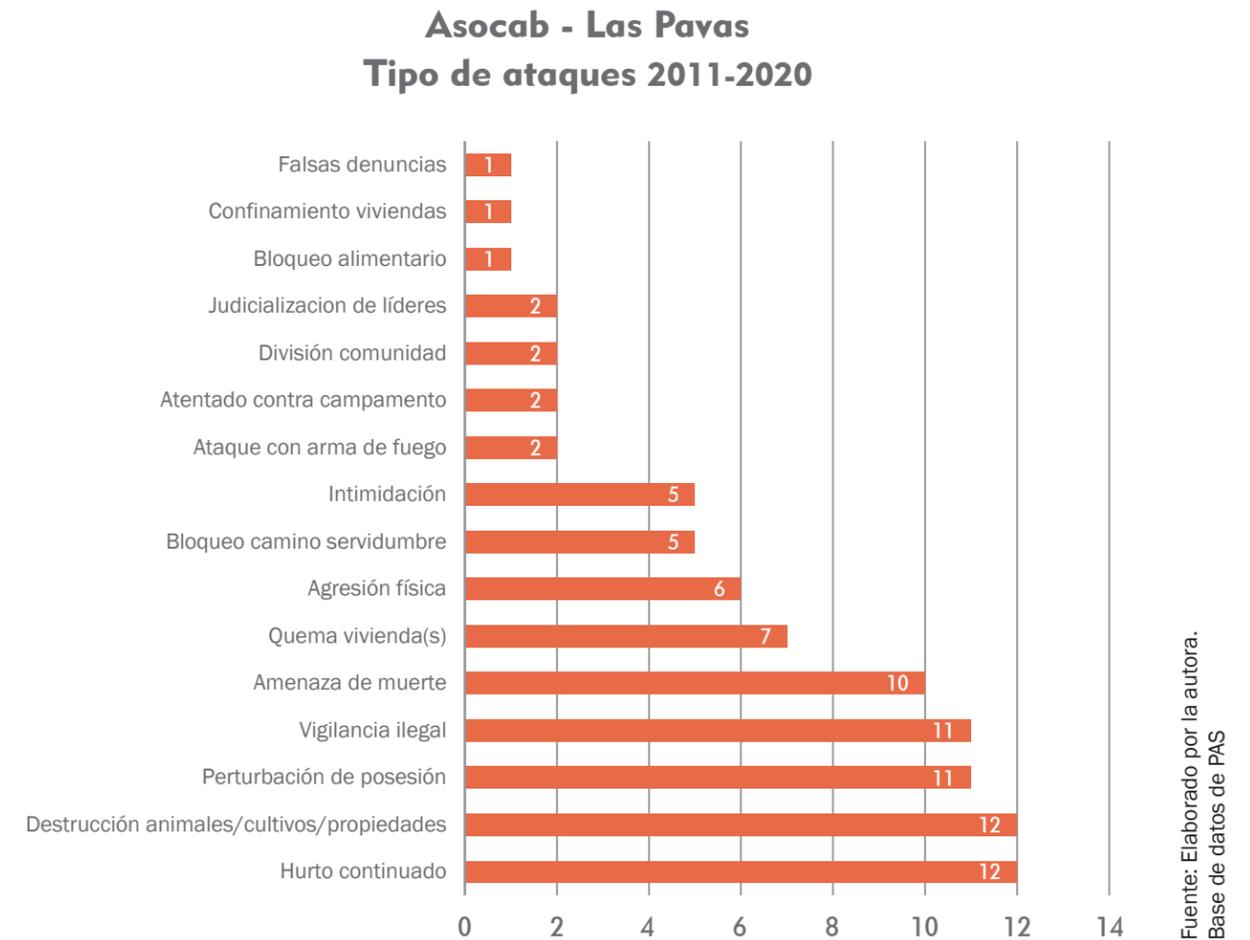
La empresa Aportes San Isidro SAS, ha recurrido a la alteración de los humedales, la explotación comercial del predio con palma de aceite destinada a la producción de agro-combustibles, la división de la comunidad con intervención de trabajadoras sociales, sobre todo en la fase inicial de esta disputa, la creación de una organización paralela dentro de la misma comunidad, Sindicato Agrario Nuevo Liderazgo, afiliado a la Confederación General de Trabajo, CGT, la distribución de panfletos que acusan a la comunidad de ser “falsas víctimas” y a sus acompañantes de ser “opositores al desarrollo”, el soborno para obtener falsos testimonios y la contratación de trabajadores de la región para invadir el predio, quemar viviendas, picar cercas y sembrar nuevas áreas de palma destruyendo los cultivos de los campesinos de la comunidad, violando órdenes de protección proferidas por las Altas Cortes.

9. Corte Constitucional. Sentencia SU655/17 (26 de octubre de 2017) Consultado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU655-17.htm>.

Por su parte, miembros del Departamento de Seguridad de la empresa Aportes San Isidro SAS, han obrado como autores materiales de ataques directos contra esta comunidad entre los cuales se registran: amenazas constantes, destrucción de cultivos, ranchos y maquinaria de la comunidad, envenenamiento de plantas y animales, destrucción de cercados, agresiones físicas, bloqueo del libre acceso a la finca Las Pavas, registro fotográfico a todas las personas que ingresan al predio, amenazas sobre los comerciantes que surten de alimentos a la comunidad y agresiones verbales de carácter sexual contra las mujeres, las niñas y los acompañantes nacionales e internacionales, entre otros.

A partir del segundo semestre de 2016 y hasta 2018, luego de las sanciones impuestas a la empresa, personas de Buenos Aires han continuado sus ataques, como lo refiere el siguiente testimonio: “Miembros del Sindicato Nuevo Liderazgo, obedeciendo órdenes de Julio Martínez, administrador en la zona de la empresa palmera Aportes San Isidro, agreden a miembros de Asocab. Los insultan, destruyen sus cultivos, cortan los alambres de las cercas, les meten ganado bovino a los cultivos, los acusan de traidores afirmando que por su culpa no hay desarrollo en el corregimiento y los señalan como responsables de que personas de la comunidad estén privadas de la libertad en la cárcel”<sup>10</sup>. También los amenazan diciéndoles que “Mario Mármol, Santander Martínez y Gregorio Martínez cuando salgan de la cárcel se van a vengar de los sapos de Asocab e involucran a los menores y adolescentes en la institución educativa para que se agredan por estos motivos, situación que genera temor e incertidumbre en la comunidad”<sup>11</sup>.

Tipificados estos ataques, gráficamente se sintetizan así:



10. Jorge Emilio Niño España. Asesor Estrategia Tierras – Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Informe Caso Las Pavas, diciembre de 2018. Documento mimeografiado.  
11. Ibid

De acuerdo con los abogados del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio que representan a esta comunidad, estos ataques han dado lugar, hasta 2017, a:

Un total de cuarenta y seis (46) procesos penales en contra de personas que desempeñan labores en la empresa palmera Aportes San Isidro SAS. y/o vinculadas a actores armados generadores de violencia en la zona.

De ellos once (11) fueron reasignados a la Fiscalía 25 de la Dirección Nacional de la Fiscalía Especializada de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Bogotá, quince (15) que se encuentran en varias unidades locales y seccionales de Fiscalía en San Martín de Loba, Mompo, Bucaramanga y Cartagena y, veinte (20), que corresponden a las agresiones presentadas entre 2015 y 2017, se encuentran radicadas en la Unidad Local de la Fiscalía 39 de San Martín de Loba, Unidad Seccional de Fiscales 25 y 41 de Mompo y están en etapa de instrucción, diligencias previas, toma de declaraciones y recolección de elementos probatorios. Adicionalmente, en la Inspección de Policía de El Peñón (Bolívar) se han radicado quince (15) querrelas policivas contra personas de Buenos Aires miembros del Sindicato Nuevo Liderazgo, por los hechos ya mencionados<sup>12</sup>.

A la fecha de elaboración del presente documento, el número de investigaciones aumentó a 57 con las respectivas denuncias judiciales por los ataques cometidos contra la comunidad entre enero de 2019 y marzo de 2020, ya que, como lo advirtió la comunidad en su momento, la liberación de varios de los trabajadores de la empresa en diciembre de 2018, miembros del Departamento de Seguridad, ha implicado nuevos ataques contra la comunidad, entre los que se cuenta la quema de cuatro viviendas de igual número de familias campesinas retornadas<sup>13</sup>.

Estos ataques ocurren teniendo como telón de fondo en la región el fortalecimiento de la presencia del ELN y el rearme de grupos armados ilegales, luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, como se deduce del siguiente testimonio:

Bajo el mando de antiguos comandantes paramilitares que controlan pequeños territorios en los cuales realizan sus actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, extorsiones, comercialización de gasolina de contrabando, sicariato, abigeato, trata de personas en especial de mujeres traídas desde Venezuela (...); estos grupos son utilizados por ganaderos, palmeros y terratenientes para hacer “trabajos especiales”, ellos los llaman “el mandao o la vuelta”, paramilitares. (...) Insisten en ejercer control de los corredores estratégicos de movilidad, negocian con algunas administraciones municipales que financiaron sus campañas electorales acudiendo a préstamos de La Gata, Enilse López, sentenciada a prisión<sup>14</sup>.

La Defensoría del Pueblo, a través de sus informes de riesgo y notas de seguimiento producidas por el Sistema de Alertas Tempranas, SAT, para la sub región Sur de Bolívar, advierte sobre la presencia de

(...) grupos armados ilegales que continúan desplegando su accionar violento contra la población civil para los corregimientos Pueblito Mejía, Mina Santa Cruz y Las Delicias, municipio Barranco de Loba y vereda Mina Estrella, corregimiento Olivares del municipio Norosí, departamento Bolívar, en el que se advierte la situación y los centros poblados aledaños al brazuelo Papayal de los municipios San Martín de Loba y El Peñón; el brazuelo Papayal se constituye en un corredor estratégico de movilidad fluvial para los actores armados, pues les facilita el traslado desde el Sur de Bolívar (Serranía de San Lucas y Montecristo) hacia los municipios del sur del departamento del Magdalena, Cesar, Guajira, Norte de

12. Ibid.

13. Ver La violencia volvió a la hacienda Las Pavas, 24 de marzo de 2019, consultado en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-violencia-volvio-la-hacienda-las-pavas-articulo-857796> y Campesinos de Las Pavas otra vez víctimas de violencia física, febrero 16 de 2020, consultado en: <https://www.noticiasuno.com/que-tal-esto/campesinos-de-las-pavas-otra-vez-victimas-de-violencia-fisica/>.

14. Niño, Óp. cit.

Santander (frontera con Venezuela) y Santander, ante la presencia y accionar del grupo posdesmovilización las Autodefensas Gaitanistas de Colombia<sup>15</sup>.

En el escenario nacional que se abrió con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz en 2016, tres grupos armados ilegales registran presencia en la zona más cercana a la comunidad de Buenos Aires y el predio de Las Pavas: El ELN de origen insurgente y dos grupos de origen paramilitar como son el Clan del Golfo, y el Grupo Armado de Limpieza Social, GALS.

Como ya se señalaba, en el Magdalena Medio, los DDH y líderes sociales son víctimas mayoritariamente de tres tipos de agresión, en su orden: amenazas de muerte, judicializaciones con o sin capturas y asesinatos. Las amenazas reflejan diversas intencionalidades, como impedir las acciones de líderes y sus agendas de defensa de derechos, señalarlos como auxiliares de la guerrilla, intimidar y presionar un pago económico (extorsivas), imponer un modelo de vida sin consumo de drogas, robo, prostitución o el libre ejercicio de definir la identidad sexual y cuidar un micro territorio para realizar en él, libremente y sin testigos, actividades ilegales como el microtráfico. Este aspecto emerge en el escenario regional como nuevo factor de riesgos para la defensa de derechos y quienes la ejercen.

Por su parte las judicializaciones han tenido como blanco a la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar – de la cual hace parte Asocab -, y la Federación Agrominera del Sur de Bolívar, que reivindican la legalización de los pequeños mineros en oposición a los intereses de empresas transnacionales. La apertura de procesos judiciales, órdenes de captura, e incluso los asesinatos, se realizan en medio de operaciones militares contrainsurgentes contra el Ejército de Liberación Nacional. La imparcialidad de las autoridades judiciales queda en entredicho luego de que una juez especializada de Cartagena fuera detenida por formar parte de una red delictiva para favorecer intereses de grupos ilegales como el Clan del Golfo y Los Paisas (herederos de los grupos paramilitares).

En relación con los asesinatos selectivos, los líderes que impulsan la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito (coca) o el cumplimiento del acuerdo de paz, han sido las principales víctimas. Es este un elemento nuevo o emergente en el escenario de posacuerdo de paz<sup>16</sup>.

Los elementos expuestos, dan buena cuenta del contexto regional y local que rodea la experiencia de la comunidad de Las Pavas, liderada por Asocab.

### 3.3. Medidas de protección adoptadas en el escenario local

Para la defensa del territorio, Asocab se ha movido por la vía administrativa y jurídica y para proteger su comunidad, su organización y su lucha, poniendo en marcha variadas medidas de autoprotección, entre ellas: el retorno luego de cada desplazamiento o desalojo, la ocupación del predio con la siembra de pancoger, la señalización, la construcción de viviendas y la cría de ganado durante los períodos de ocupación, la denuncia pública, la visibilidad nacional<sup>17</sup> e internacional, la organización, la participación en escenarios locales, departamentales y nacionales y la construcción de una red con organizaciones externas que están presentes o actúan en el contexto regional o nacional e internacional y que han actuado articuladamente en la Mesa de Acompañantes a Las Pavas<sup>18</sup>; se complementa con una Red Regional de Protección que articula a varias organizaciones sociales campesinas de la ribera del río Magdalena que también defienden derechos asociados a la tierra y el territorio, entre otras.

15. Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. Alerta Temprana 028-16, julio 28 de 2016.

16. Betty Pedraza López, Alicia Pradera y Diego Pérez. Los riesgos de los defensores y defensoras del derecho a la tierra y el territorio en el escenario de posacuerdo de paz en Colombia. Una mirada desde la región. (Bogotá: Pensamiento y Acción Social, 2018). Consultado en: [https://88998a25-9fb1-468f-a408-da18d36ec254.filesusr.com/ugd/b432f9\\_a354140d810f4145ba9c4ccce6e518af.pdf](https://88998a25-9fb1-468f-a408-da18d36ec254.filesusr.com/ugd/b432f9_a354140d810f4145ba9c4ccce6e518af.pdf)

17. Entre 2011 y 2017 en solo cuatro medios de comunicación escrita de circulación nacional (El Tiempo, El espectador, La Silla Vacía y Verdad Abierta) se han publicado aproximadamente 50 artículos diferentes, los cuales, junto con la información radial, de televisión y los artículos publicados en la prensa regional, mantienen visible el caso en la opinión pública nacional. En promedio, cada tres meses estos cuatro medios han publicado una noticia, o un artículo de análisis, referida al caso de Las Pavas.

18. 17 organizaciones nacionales e internacionales conformaron este espacio en 2011: Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Clínica Jurídica de la Universidad Javeriana, Diócesis de Magangué, Corporación Sembrar, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Project Counselling Service, Christian Aid, Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia, Equipos Cristianos de Acción por la Paz, Red de Comunidades e Iniciativas de Paz desde la Base, Fundación Chasquis, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, Asorvin, FIAN, Protection International, Peace Wach y Pensamiento y Acción Social, PAS.

La comunidad de Las Pavas, también ha logrado divulgar su historia de lucha a nivel nacional e internacional, acudiendo a su riqueza cultural cuando, con el apoyo de la Fundación Chasquis, en 2013, varios de sus miembros compusieron e interpretaron su historia en 14 canciones compiladas en el trabajo musical *Les voy a cantar la historia* y participaron en la producción del documental *Algún día es mañana*, ganador de varios premios en Francia, Suiza y Colombia.

No obstante, la puesta en marcha de varias medidas de autoprotección, la comunidad de Las Pavas, representada por Asocab, comprendió la insuficiencia de la autoprotección para garantizar la seguridad de su organización e insistentemente buscó la protección del Estado en sus diferentes niveles territoriales.

Entre 2006 y 2020, el municipio de El Peñón ha sido gobernado por cinco alcaldes municipales, entre los cuales, hasta 2013, no existió una línea institucional de actuación frente al caso de la comunidad de Las Pavas. Es así como, por ejemplo, mientras que Jacobo Angulo (2006-2008) apoyó el primer levantamiento topográfico del predio Las Pavas, reconoció como legítimas las pretensiones de la comunidad y otorgó su aval para que Asocab presentara el 13 de junio de 2006, ante el Incoder, la solicitud de extinción de dominio por in-explotación del predio<sup>19</sup>; Catalino Meza Ruidíaz ex alcalde, en 2009, ordenó el desalojo de la comunidad del predio, en un acto que la Corte Constitucional consideraría ilegal en 2011.

Este comportamiento se ha extendido a la Policía local, departamental y/o nacional, que entre 2006 y 2013 reflejó una relación de total parcialidad a favor de la empresa Aportes San Isidro SAS y que, hacia julio de 2013, empezó a dar muestras de una actitud apegada a la aplicación de lo dispuesto normativamente por las autoridades judiciales.

Entender las motivaciones que llevaron a estos giros en las actitudes de las autoridades político-administrativas, policiales y judiciales locales hacia la comunidad de Las Pavas y/o su organización y derivar de ellas aprendizajes en materia de protección que puedan ser aplicadas por otras comunidades en situación de riesgo, es la pretensión última de la presente investigación.

### 3.3.1. El primer giro: Del desalojo a la orden policial de protección

El 13 de junio de 2006, Asocab, en representación de la comunidad de Las Pavas, radica en el Incoder la solicitud de extinción de dominio y entre el 20 y el 23 de julio del mismo año, se realiza la inspección ocular. Incoder confirma el estado de abandono del predio y constata la presencia de cultivos en nueve predios realizados por 166 campesinos que reflejan una ocupación estimada de seis años. Considera Incoder que todos los predios son aptos para reforma agraria. No obstante, solo después de 26 meses profiere la Resolución 1473 de 2008, disponiendo el inicio de las diligencias administrativas para declarar o no extinguido, en todo o en parte, el derecho de dominio privado sobre el predio.

En este lapso de tiempo, Jesús Emilio Escobar reaparece en la región y entre enero y marzo de 2007, vende y entrega el predio al Consorcio El Labrador, conformado por CI Tequendama y Aportes San Isidro<sup>20</sup>, que entabla querrela contra Francisco Morales y otras personas de Asocab por promover iniciativas de actos perturbadores que afectan la posesión y propiedad del predio”. Asocab, por su parte, envía carta al Presidente de la República, solicitando se aclare la tenencia de tierra, en agosto responde la Secretaría Privada de Presidencia explicando que su petición fue trasladada al Incoder.

A comienzos de 2008, unos meses después de proferida la Resolución 1473 por el Incoder, el Consorcio El Labrador solicita proceso policivo para el restablecimiento del statu quo contra los miembros de Asocab, que se tramita ante la Inspección de Policía del municipio El Peñón. La Alcaldía Municipal responde a esta solicitud emitiendo las Resoluciones

19. Ricardo Vargas, Marie June Mow y Ángela Rivas. Informe comisión independiente conflicto de tierras –Las Pavas– Bolívar, Colombia. (Bogotá: Body Shop - Christian Aid, 2010)

20. Ambas empresas están en la lista de quienes recibieron millonarios subsidios de Agro Ingreso Seguro, AIS, y aportaron plata al referendo que buscaba un tercer período presidencial para Álvaro Uribe en 2002. Situaciones que dieron lugar a la condena del ex ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias, por peculado por apropiación en favor de terceros y contrato sin el cumplimiento de requisitos. La Corte Suprema de Justicia señala que Arias tuvo injerencia directa en la entrega de los millonarios subsidios de AIS, incluidos los que fueron otorgados a poderosos empresarios agrícolas de la Costa que fraccionaron predios para obtener más beneficios. Ver <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/condena-de-andres-felipe-arias-cuales-fueron-las-pruebas/14200935>.

001 y 002, en enero del mismo año, y la Resolución No. 003 el 25 de febrero 2009. En ellas profiere orden policiva para el amparo a la posesión y lanzamiento de la comunidad por ocupación del bien inmueble registrado a nombre del referido Consorcio.

Asocab responde interponiendo una acción de tutela en contra de la decisión de la Inspección de Policía de El Peñón ante el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba, que falla a su favor, dejando sin efecto las Resoluciones 001, 002 y 003 de 2009 emitidas por la Alcaldía de El Peñón; luego de considerar que la Inspección de Policía desconoció y violó la acción administrativa de extinción de dominio por parte de Incoder, que se encontraba en trámite en la Unidad de Restitución de Tierras. A su vez, el Consorcio El Labrador impugna esta decisión ante el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, el 5 de junio de 2009. Este niega el amparo constitucional a Asocab luego de cuestionar la legitimidad de quienes instauraron la acción de tutela.

Así las cosas, la Clínica Jurídica de la Universidad Javeriana logra obtener una cita con el Delegado de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, en ese momento bajo la dirección de Alejandro Ordoñez. El Delegado, luego de consultar el Decreto 747 de 1992 emitido por la Presidencia de la República y la Resolución 1473 del Incoder; verifica la situación de ilegalidad de la orden de desalojo emitida por el Alcalde Municipal de El Peñón, Catalino Meza Ruidíaz, a quien llama y “Le indica que la Procuraduría General de la Nación está al tanto de que se iba a cometer una falta disciplinaria y que se empezaría a investigar el caso, ordenando en ese momento la suspensión inmediata del desalojo. El alcalde agradece la información, afirma estar informado y actuar bajo mucha presión por lo que ratifica su intención de realizar el desalojo”<sup>21</sup>.

El 23 de junio de 2009, el Incoder envía una carta al alcalde de El Peñón en la que certifica que las familias campesinas son poseedoras y que está en curso un procedimiento administrativo de extinción de dominio sobre el predio. También advierte que el trámite que pretende adelantar la Alcaldía es ilegal.

La última acción que Asocab pone en juego para tratar de frenar el desalojo es el envío de una carta al Parlamento Europeo y otras ONG internacionales, en julio de 2009, acudiendo a la solidaridad internacional como víctimas del conflicto armado y en situación de desplazamiento, sin éxito, piden solicitar a la primera autoridad local que detenga la diligencia policiva programada.

A pesar de todas las acciones judiciales, administrativas, de incidencia política, de denuncia y visibilidad realizadas, el 14 de julio de 2009 se lleva a cabo el desalojo de la comunidad, sin que ella opusiera resistencia. Culmina esta fase con una pérdida jurídica acompañada de una ganancia sin precedentes en el reconocimiento nacional e internacional del caso<sup>22</sup>.

Hasta aquí es clara la actitud de las autoridades locales de favorecer los intereses de la empresa, aún a riesgo, de enfrentar un proceso disciplinario.

Dos años después, el 4 de abril de 2011, la comunidad campesina realiza su tercer retorno al predio de Las Pavas y ante los primeros ataques contra la comunidad, el mismo Alcalde que ordenó el desalojo, Catalino Mesa Ruidíaz, expidió la primera orden policial de protección a favor de esta comunidad. El 6 de abril de 2011, mediante oficio de la fecha, solicitó al Comandante de Policía del municipio el acompañamiento policivo permanente para brindar protección a la comunidad que había retornado al predio.

Las circunstancias que rodearon la decisión del Alcalde Municipal de emitir esta orden policial de protección, ya descritas, hacen posible prever que una parte importante de su motivación estuviera orientada a disminuir el impacto de su decisión de ordenar el desalojo, pues la ilegalidad de su actuación estaba advertida, al igual que la apertura de una

21. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Bogotá, noviembre de 2019.

22. En julio de 2009, los medios de comunicación empiezan a dar cuenta del caso. Así, por ejemplo, El Tiempo publica Polémica por desalojo de desplazados en sur de Bolívar <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5642386>, primer artículo de circulación nacional sobre el caso: el 1 de agosto, El Espectador publica el reporte especial de Alfredo Molano Bravo, Las Pavas, crónica de un desalojo <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/las-pavas-ronica-de-un-desalojo/>

investigación disciplinaria; como en efecto lo ordenó la Corte Constitucional el 6 de mayo de 2011, cuando profirió la Sentencia T-267, mediante la cual revisó los fallos que en torno a la acción de tutela interpuesta por Asocab, había emitido el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba a favor y el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompos en contra<sup>23</sup>.

En términos de protección, si bien la presencia policial disuade a los trabajadores de la empresa Aportes San Isidro SAS de realizar un ataque directo contra la comunidad retornada, esta presencia no tiene un efecto más profundo que impida que los realicen en otros momentos<sup>24</sup>. En otras palabras, dicha presencia no transmite a los potenciales atacantes un mensaje claro de que deben abstenerse de atacar a la comunidad y, menos aún, de que en caso de que lo hagan se harían acreedores de algún tipo de sanción.

Muy por el contrario, las referencias verbales de los policías, en esa época, sobre los campesinos como invasores que quieren robarle la tierra a la empresa, o sus acciones anteriores como haber llegado a la diligencia de desalojo de la comunidad en 2008 en compañía del abogado de la empresa y el Inspector de Policía, en un transporte pagado por ella, así como alojarse en la casa de hacienda de la empresa y recibir de ella los alimentos; transmite a los campesinos la idea de no imparcialidad.

### 3.3.2. Segundo giro: El levantamiento del portón

Desde septiembre de 2012 la empresa Aportes San Isidro instaló dos portones de madera con cadenas y candados en las vías de servidumbre que permiten el ingreso al predio de Las Pavas desde el corregimiento de Buenos Aires. Con este acto la empresa impuso ilegalmente y a la fuerza, un control de ingreso ejercido por los hombres armados que conforman su Departamento de Seguridad<sup>25</sup>, impidiendo con ello el paso de maquinaria, carga y animales. Esta acción afectó severamente la posibilidad de Asocab de realizar trabajos agrícolas durante su proceso de retorno, por lo que disminuyó su capacidad productiva y, cuando se combinó con inundaciones en épocas de fuertes lluvias, destrucción de cultivos y especies menores, generó crisis alimentarias que para muchos hicieron insostenible su permanencia en el territorio, generando nuevos desplazamientos forzados individuales.

Este bloqueo también le permitió a su Departamento de Seguridad establecer un retén en el que se fotografiaba, sin autorización, a toda persona que ingresara, mientras paralelamente se le proferían insultos y amenazas verbales. En especial fueron víctimas de estos ataques familiares de los asociados en Asocab, mujeres y niñas, así como miembros de las organizaciones sociales, nacionales e internacionales que acompañaban a la comunidad.

Este obstáculo al ingreso al predio de Las Pavas, operó sin ninguna restricción hasta junio de 2013 cuando la Inspección de Policía, bajo el mando del alcalde en ejercicio, Héctor Torrecilla, profirió la Resolución 073, ordenando levantar cualquier obstáculo para la circulación en la servidumbre pública que de Buenos Aires conduce a la hacienda Las Pavas. Esta orden no es acatada por la empresa por lo que el 5 de noviembre del mismo año, la Inspección de Policía del municipio realiza una acción policiva acompañada por Alcaldía, Personería, Defensoría del Pueblo, Unidad de Víctimas y Policía Nacional, removiendo el portón que obstaculizaba el libre tránsito.

23. La Sentencia T 267-11 concede el amparo al debido proceso, reconoce la condición de desplazamiento de esta comunidad y sus necesidades de especial protección, declara sin valor ni efecto las resoluciones que sustentaron el desalojo, ordena al Incoder continuar el proceso de extinción de dominio y el de clarificación de la propiedad y solicita a la Procuraduría, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía, que adelanten las investigaciones disciplinarias y penales a que haya lugar contra los funcionarios públicos que actuaron de forma irregular, vulnerando derechos de la comunidad y perpetuando el delito de desplazamiento forzado.

24. En febrero de este año, la empresa, en confabulación con el Director del Colegio Público de Buenos Aires, habían iniciado un proceso jurídico contra el profesor y líder Eliut Alvear, acusándolo de falsedad en documento público; además, trabajadores de la empresa, junto con una comisión de la Fiscalía, habrían intentado detenerlo en su casa. Este incidente condujo al desplazamiento forzado del líder y su familia durante más de un año. Hacia mediados de abril, otra comisión de la Fiscalía 39 de San Martín de Loba adelanta dos procesos penales contra tres líderes de la comunidad: Misael Payares, Eliut Alvear y Etni Torres, por invasión de tierras y calumnia contra Mario Mármol.

25. Creado en mayo de 2011 por la empresa Aportes San Isidro SAS. El 17 de enero de 2014, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sancionó a este grupo con multa por prestar servicio de escolta a personas no autorizadas y por prestar el servicio de vigilancia en la modalidad móvil. La licencia de operación venció en mayo del mismo año y no ha sido renovada. Sin embargo, Mario Marmol Montero sigue dirigiendo a un grupo de hombres que ahora anda con las armas visibles pero mantiene las mismas funciones que se autoatribuyeron.

Desde el día siguiente, 6 de noviembre de 2013 y hasta 2016, los hombres del Departamento de Seguridad de la empresa Aportes San Isidro, incurrieron de manera reiterada en el delito de fraude a resolución judicial o policiva, reconstruyendo el portón en las cuatro ocasiones en que la Policía lo derrumbó, o colocando un nuevo candado en cada una de las múltiples ocasiones en que la comunidad lo forzó para dejar libre el camino de servidumbre tal y como lo ordenó la Resolución.

Esta situación, que marcó la cotidianidad de Asocab, “llevó a que el propio Misael Payares, en una reunión del Comité de Justicia Transicional del Departamento de Bolívar, cuestionara al Comandante de la Policía de El Peñón sobre quién tiene la autoridad en la región; si es el Estado, que en cabeza del alcalde de El Peñón ordena quitar el portón, o una empresa sin ley que vuelve a poner el portón, violando impunemente las órdenes que profiere el Estado colombiano”<sup>26</sup>.

Con sus demandas, este líder no solo pone el ojo en un aspecto crucial, sino que como verá más adelante, apuntala el cambio.

### 3.3.3. El tercer giro: La orden de desalojo contra la empresa

Entre la diversidad de formas empleadas por la empresa Aportes San Isidro SAS para atacar a la comunidad, obstaculizando permanentemente su retorno al predio de Las Pavas, resalta la obstrucción a la posesión ejercida por los campesinos retornados, en concordancia con el derecho que les fue reconocido desde 2011 en la sentencia emitida por la Corte Constitucional.

En términos generales, la empresa puso en marcha esta obstrucción desde 2012 hasta enero de 2017, contratando grupos de campesinos de veredas cercanas que introduce en el predio, con la escolta de los hombres del Departamento de Seguridad de la empresa, para construir ranchos de vigilancia y vías para la extracción del fruto de la palma, para sembrar palma de aceite en predios cultivados por los campesinos que retornaron e, incluso, para la siembra de productos de pancoger para su propio uso, siempre que destruyeran los cultivos de los campesinos retornados.

El 30 de enero de 2017, el alcalde municipal Arling Arias emite la Resolución 022 mediante la cual ordena el lanzamiento por ocupación de hecho en contra de la empresa Aportes San Isidro, dado que no había ocupación de personas, sino cultivos de palma de aceite, dicha orden suponía arrancarla antes de su arraigo en la tierra. Esta Resolución también derogó la resolución 183 del 11 de noviembre de 2011 que, teniendo el mismo propósito, fue emitida con errores que fueron subsanados en la nueva Resolución.

El siguiente testimonio, ejemplifica la situación vivida por los campesinos en esta ocasión:

A finales del año pasado (2016), después de que Asocab recibió un proyecto del Ministerio de Agricultura en conjunto con la Alcaldía de El Peñón, la empresa respondió con la plantación de 150 nuevos árboles de palma, quitando efectivamente a lxs campesinxs la tierra que había sido designada para cultivos alimentarios. El alcalde del municipio ordenó un decreto de desalojo y desarraigo de todos los árboles que aún no ha ejecutado. En su acción urgente, lxs campesinxs exigen al alcalde implementar “la resolución 022 del 30 de enero de 2017, desaloje a la empresa Aportes San Isidro SAS de los predios de la Hacienda Las Pavas”<sup>27</sup>.

Respondiendo a las denuncias hechas por las organizaciones acompañantes y la comunidad, diez meses después, el 23 de noviembre de 2017, la Alcaldía realizó la diligencia de lanzamiento, pero

26. Emilio Luna Ramírez. Informe práctica social (Proyecto pasantía PDPMM-Clinica jurídica en justicia social). (Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, 2016). Consultado en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/36943>.

27. Caldwell Manners. Empresa de aceite de palma toma represalias después de que Las Pavas recibió un fallo favorable de la Corte. (Chicago: CPT, octubre 2017). Consultado en: <https://cpt.org/es/redcap/2017/10/17/colombia-empresa-de-aceite-de-palma-toma-represalias-despu%C3%A9s-de-que-las-pavas-rec>

pretendía la administración municipal practicar la diligencia sin arrancar y erradicar las plantas de palma de aceite, que habían sido sembradas ilegalmente, a lo cual nos opusimos y no permitimos que se llevara a cabo en esas condiciones, el Alcalde alega no contar con los recursos económicos suficientes para practicar la diligencia, por lo que demandamos la intervención de la Procuraduría Provincial y estamos a la espera de su pronunciamiento<sup>28</sup>.

La demora en la toma de la decisión y la posterior realización de la diligencia del desalojo, posibilitaron el crecimiento de la palma sembrada, que como ya había echado raíces, requería de herramientas y un escuadrón de trabajadores para poder arrancarla. Acción que la Alcaldía estimó tendría un costo aproximado de 20 millones de pesos de los cuales no disponía en el momento. Además, se requeriría ahora, resolver la disposición final de esta palma que, en consideración de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, es altamente contaminante, por lo que no se podía dejar en el territorio, tirar al río, ni quemar en la misma zona.

### 3.3.4. Impacto de las medidas de protección

Tal y como se puede derivar de lo hasta ahora expuesto, las varias medidas de protección adoptadas por las autoridades locales del municipio de El Peñón, han tenido un impacto cuya importancia no radica en cada una de ellas en sí mismas. Pues, frente a las circunstancias particulares que le dieron origen, poca eficacia mostraron en su momento para evitar que las agresiones fueran frenadas o dejaran de repetirse de manera inmediata.

La adopción de estas medidas de protección, a lo largo de cuatro periodos de gobierno local, fue teniendo un carácter demostrativo para sí mismas. De tal suerte que las propias autoridades político-administrativas, policiales e incluso judiciales, terminan constatando que es posible actuar con autonomía respecto de quién porta el mayor poder, en este caso una empresa, hasta lograr construir una línea institucional de respuesta que hoy es favorable a este colectivo de defensores de DDH, porque las autoridades ya reconocen que efectivamente la comunidad es portadora de los derechos que lleva más de una década defendiendo.

Es importante notar que cada una de las medidas de protección adoptadas fueron escalando en su dimensión, de tal suerte que, de una mera acción policial ordenada en 2013, la tercera administración municipal pasó a ordenar, en 2017, un desalojo contra la empresa Aportes San Isidro SAS. Esta decisión, luego de diez años, colocó a los actores en conflicto exactamente en la posición contraria, pero en la misma escena. De ser la comunidad la desalojada por petición de la empresa, ahora es la empresa la desalojada por petición de la comunidad, algo que durante los primeros años del proceso resultaba impensable.

Este sentido de gradualidad, así como la reiteración y, por sobre todo, la ratificación misma de las resoluciones cuando se acompañaron de acciones policivas, como diligencias en campo, visitas de inspección, etc., le dieron también un valor acumulado a las primeras acciones de protección realizadas por la Alcaldía, que se tradujo en un conjunto de criterios que dotaron las respuestas sucesivas de la administración municipal, como cuerpo, de un único sentido y que además permea a las autoridades locales de diversos ámbitos – Personería, Inspección de Policía – y se expande hacia otras autoridades como las policiales y las militares.

A juicio de uno de los abogados que representan a la comunidad de Las Pavas y su organización Asocab,

este cambio ocurrió finalizando el último año de gobierno de Héctor Torrecilla y todo el periodo de Arling Arias. Hoy, la administración municipal responde de manera inmediata a los llamados de la comunidad, la Inspectora de Policía realiza y agota todos los procedimientos de Ley, cita sin temor a las personas implicadas. (...) Cuando antes de verdad las audiencias (...) nunca se llevaban a cabo, terminaban dilu-

28. Miembro de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Informe verbal brindado a la Mesa de Acompañantes. Bogotá, diciembre de 2018.

yéndose en el tiempo, dilatándose totalmente. Ahora no, ya había una respuesta, llegábamos frente a frente a una audiencia con fulanos y fulanos de la empresa, (...) todos los que hicimos llevar allá, para decirles: señores Ustedes están llevando a cabo una serie de actos arbitrarios, acciones violentas, de perturbación, de lesiones personales incluso de daño en bien ajeno; o pasamos al plano de la acción judicial. (...) pero lo que queremos señalar es que ya había respuesta de la administración, en cabeza de los funcionarios.

(...) Por su parte, la Policía de El Peñón públicamente reconoce que la comunidad de Las Pavas no es un grupo de “cambucheros” o “avivatos”, sino de campesinos con derechos que actúan legítimamente en su defensa. Desmiente las falsas acusaciones de la empresa, entra en controversia con la Policía de Regidor y, cuando es necesario, la desmiente, de tal suerte que ya el Batallón Córdoba de Barranquilla empieza a mirar a la comunidad de otra manera. (...) Incluso, se obtienen fallos favorables del Juzgado Municipal de El Peñón que ha dictado ya tres sentencias contra empleados de Aportes San Isidro en los casos de lesiones personales realizadas por trabajadores de la empresa contra Tito y Vladimir Alvear Pérez y contra Edwin Torres Moreno, que, aunque no implicaron detención en cárcel, resultaron en condenas y órdenes de resarcimiento de los daños<sup>29</sup>.

Aunque continúan los ataques contra la comunidad, tanto las medidas de autoprotección, como las de protección puestas en juego por las entidades locales, departamentales y nacionales, en su conjunto, logran disminuir el número de ataques. Como se observa en el gráfico 3, los picos más altos de ataques contra la comunidad, se presentaron en 2013 y 2015, mientras que entre 2017 y 2019, se registraron cuatro ataques cada año. Los registrados con posterioridad a diciembre de 2018, se atribuyen a represalias de los trabajadores de la empresa puestos en libertad en esa fecha, entre ellos Mario Mármol, autor de la mayoría de las agresiones. Así lo advirtió la comunidad en su momento: “(...) a las familias de Asocab las invade el temor. Relatan que en los últimos años los hostigamientos venían disminuyendo, pero desde ese fallo las acciones violentas retornaron”<sup>30</sup>.

Por otra parte, las medidas de autoprotección y protección tienen también un efecto de contención en relación con la gravedad de los ataques y los daños generados sobre las personas de la organización campesina y la comunidad que representan. Transcurridos casi quince años, esta confrontación cotidiana de “baja intensidad”, no ha reportado ningún asesinato. La mayoría de los ataques siguen siendo daño en bien ajeno, perturbación de la posesión, que, a pesar de los consecuentes efectos psíquicos, emocionales y de inseguridad alimentaria, solo ocasionalmente han generado lesiones personales. Dos factores resaltan como determinantes en este resultado: su espiritualidad y su convicción pacifista, ejes transversales de su modelo de autoprotección.

La lucha por la tierra que libra la comunidad de Las Pavas tiene como característica particular, la convivencia cotidiana entre campesinos y trabajadores de la empresa, en el Corregimiento de Buenos Aires y en el predio de Las Pavas. Esto introduce un alto grado de roces, resentimientos y ánimos de venganza, que marcan el comportamiento personal de los trabajadores de la empresa alimentado por el respaldo incondicional que les brinda la empresa, por ejemplo, pagando los abogados que los defienden, así como por actitudes de su representante legal que pareciera librar una suerte de “batalla de honor” contra los campesinos, a quienes no percibe como dignos de su respeto:

Pese a que esta resolución está en firme y tiene plena vigencia, (Resolución 073 de 2013, expedida por la Alcaldía Municipal), el día 6 de agosto del presente año (2015), en una reunión realizada en presencia del Alcalde de El Peñón, su Inspector de Policía, su Comandante de Policía y su Personera municipal; el representante legal de la empresa palmera, José Ernesto Macías, afirmó que la empresa no tenía por qué respetar las posesiones de los campesinos pues para la empresa la única decisión del Estado Colombiano que tiene validez es la resolución proferida en noviembre de 2011 por la fiscal Miriam Martínez (...) <sup>31</sup>.

29. Miembro 2 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista realizada por la autora. Cúcuta, abril de 2020.

30. Sebastián Forero. La violencia volvió a la hacienda Las Pavas. El Espectador, 24 de marzo de 2019. Consultado en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-violencia-volvio-la-hacienda-las-pavas-articulo-857796>.

31. Asocab. Continúan las acciones sistemáticas de despojo y de desplazamiento forzado en la hacienda Las Pavas, El Peñón, Sur de Bolívar, 14 de agosto de 2015.

Mientras ello sucede en el terreno en disputa, la protección de la comunidad de Las Pavas se ha extendido hacia su espacio de actuación jurídica y política, como se deriva de las diversas sentencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional que le han amparado, cuando menos, cuatro de los derechos que les cobija: 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.

Desde el punto de vista de la protección, el valor de estas medidas es el cambio generado en el ambiente hostil que rodeaba a Asocab en su proceso de defensa de sus derechos. En el ámbito municipal y departamental la comunidad y su organización hoy cuentan con un ambiente favorable a la defensa de sus derechos. De tal magnitud ha sido el cambio, que razonablemente se puede afirmar que muy difícilmente podría retroceder.

### 3.3.5. Claves que contribuyen a explicar la adopción de medidas de protección

Descubrir las motivaciones que pudieron llevar a las autoridades locales – administrativas, policiales e incluso judiciales – para cambiar su postura frente a una lucha por la tierra que libra una comunidad campesina en oposición a una empresa palmicultora, con poderes altamente diferenciales, implica establecer ¿cómo y por qué podía la empresa influenciar las decisiones de las autoridades locales? y ¿cómo y por qué se produjo el cambio?

Descifrar estas preguntas, a su vez, implica también conocer ¿cómo era la administración municipal y por qué era altamente influenciada por la empresa? y ¿cómo era la empresa, qué poderes tenía y cómo los utilizaba para lograr influenciar las decisiones de las autoridades locales?

## 3.4. El Municipio de El Peñón

Ubicado en el sur del departamento de Bolívar, fue fundado en 1995 con un área total de 352 km<sup>2</sup>. Lo habitan 13.431 personas, residiendo en el área rural la mayoría de su población, 63,90%<sup>32</sup>. Es un municipio de vocación agropecuaria que figura entre los diez primeros municipios abastecedores del departamento de Bolívar, está categorizado por el Departamento Nacional de Planeación, como de categoría sexta, considerada su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, que no superan los 15.000 millones de pesos anuales (15.000 salarios mínimos legales vigentes).

De cara al cumplimiento de los Objetivos del Milenio<sup>33</sup>, el municipio de El Peñón presenta indicadores bajos, su tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años es de 19,8%, la tasa de cobertura en educación es de 57,9%, su tasa de mortalidad de 30 por cada 1.000 nacidos vivos para 2004; no obstante, dentro del departamento de Bolívar su desempeño fiscal es medio, con un índice de 57,0<sup>34</sup>.

Al contrario de las consideraciones hechas por Miriam Martínez Palomino, Fiscal de Cartagena en 2011 y la Juez Segunda Penal del Circuito de Cartagena, en 2018, como tantos otros municipios rurales del país, El Peñón no ha estado libre de expresiones del conflicto armado interno. Investigadores del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC, afirman que “(...) en El Peñón durante el 2002 y el 2003: cerca del 20 por ciento de sus habitantes tuvieron que desplazarse a otros corregimientos por las continuas amenazas e injerencias de grupos armados ilegales” y proporcionan las siguientes cifras referidas al desplazamiento forzado ocurrido entre 1997 y 2006<sup>35</sup>.

32. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Bolívar. Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. 2019. Consultado en: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/PDEA%27s%20Aprobados/PDEA%20Bo%20C3%ADvar.pdf>

33. Universidad Tecnológica de Bolívar, Programa Nacional de Desarrollo Humano. Acción Social y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Objetivos del Milenio ¡Podemos lograrlos! El Departamento de Bolívar frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. S.F. Consultado en: [https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Bolivar\\_final.pdf](https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Bolivar_final.pdf)

34. Este indicador es determinado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, evaluando a nivel municipal: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias de la Nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. Se califica de 0 a 100 donde a mayor calificación, mejor desempeño fiscal.

35. Manuel Moscoso Rojas y Jorge A. Restrepo. El caso de Las Pavas, una oportunidad para corregir y proteger. Razón Pública, diciembre 12 de 2011. Consultado en: <https://razonpublica.com/el-caso-de-las-pavas-una-oportunidad-para-rectificar-y-proteger/>

### Número de desplazados

AÑO	EL PEÑÓN	REGIDOR	RÍO VIEJO	SAN MARTÍN DE LOBA
1997	12	124	59	33
1998	15	101	1.011	1.241
1999	54	41	236	281
2000	102	48	583	394
2001	45	102	463	306
2002	912	107	474	342
2003	599	36	161	136
2004	33	209	146	142
2005	36	59	237	289
2006	73	127	257	449

Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Datos procesados por CERAC.

Así lo ratifica el testimonio de Misael Payares, representante legal de Asocab: “El grupo Central Bolívar de los paramilitares tuvo asiento en Papayal. Tuvieron galleras, sacaron gasolina, mataron a la gente que los denunciaba con el Ejército. Por eso no entendemos por qué la Fiscalía dice que no pasó nada, si fueron sus agentes y los de la Personería quienes sacaron los cadáveres del río. No denunciemos porque en esa época había presencia paramilitar, como ahora que quedan algunos (...)”<sup>36</sup>.

Para cerrar esta breve radiografía del municipio de El Peñón, cabe mencionar que tampoco ha estado exento de corrupción. En 2011, el alcalde Catalino Meza Ruidíaz fue sancionado con arresto por desacatar un fallo de tutela que le ordenaba pagar mesadas pensionales a tres ex trabajadores de la administración<sup>37</sup> y, posteriormente, en 2013 fue condenado por fraccionamiento contractual al celebrar 13 contratos, todos imputados a idéntico rubro presupuestal y firmados el 1 de octubre de 2009<sup>38</sup>.

Aunque no se conocen los resultados del proceso, en 2017, por orden la Fiscalía de Mompos, fue capturado el ex alcalde Héctor Torrecilla Orozco, junto con Geinel Peña Camargo, Jefe de Presupuesto de la Alcaldía, y Ramiro Ernesto Vásquez Luqueta, Secretario de Planeación, acusados de contratar una consultoría por \$29.600.000 para realizar una obra civil en el municipio que no se construyó, pero se registra como ejecutada, además de suscribir un segundo contrato con el mismo objetivo<sup>39</sup>.

Dos años después, en 2019, el alcalde en ejercicio Arling Arias García fue condenado por irregularidades en la celebración de un contrato con Coldeportes por un valor aproximado de 3.900 millones de pesos. Los delitos imputados fueron interés indebido en la celebración de contratos, cohecho por dar u ofrecer y concierto para delinquir. En otras palabras, el Alcalde prometió y pagó dádivas a funcionarios de Coldeportes y, presuntamente, a un congresista, cuyo caso está en investigación<sup>40</sup>. Estos tres alcaldes han llegado al poder local en representación del Partido Conservador y mantienen vigentes sus relaciones políticas con los miembros del partido que ocupan cargos en el Congreso de la República y con su dirigencia nacional.

36. Kienyke. Habla la pieza clave en caso Las Pavas. Consultado en: <https://www.kienyke.com/historias/habla-la-pieza-clave-en-caso-las-pavas>

37. Castro, Juan Guillermo. Ordenan arresto para el alcalde de El Peñón. El Universal, 23 de julio de 2011. Consultado en: <https://www.eluniversal.com.co/regional/ordenan-arresto-para-el-alcalde-de-el-penon-35042-NQEU114393>

38. Procuraduría General de la Nación. Por irregularidades en materia contractual, Procuraduría General de la Nación confirmó sanción contra exalcalde de El Peñón (Bolívar). Consultado en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/por-irregularidades\\_en\\_materia\\_contractual\\_Procuraduria\\_General\\_de\\_la\\_Nacion\\_confirma\\_sancion\\_contra\\_exalcalde\\_de\\_El\\_Penon\\_Bolivar\\_news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/por-irregularidades_en_materia_contractual_Procuraduria_General_de_la_Nacion_confirma_sancion_contra_exalcalde_de_El_Penon_Bolivar_news)

39. Fiscalía General de la Nación. Imputados ex alcalde, Secretario de Planeación y Jefe de Presupuesto de El Peñón (Bolívar). Mompos, 13 de julio de 2017. Boletín 20782. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/imputados-exalcalde-secretario-de-planeacion-y-jefe-de-presupuesto-de-el-penon-bolivar/>

40. Olga Patricia Rendón Marulanda. Por corrupción, condenan a ex alcalde de El Peñón (Bolívar). El Colombiano, diciembre 23 de 2019. <https://www.elcolombiano.com/colombia/condenan-alcalde-de-el-penon-bolivar-arling-arias-garcia-por-corrupcion-ML12198488>

### 3.4.1. Aportes San Isidro SAS.

Por su parte, Aportes San Isidro es una empresa creada en 2003 con sede registrada en Barranquilla, dedicada a la siembra de palma africana y a la extracción de aceite como materia prima para la producción de jabones, cosméticos y alimentos concentrados; cuenta con 107 empleados y posee cultivos en el predio de Las Pavas y su área cercana, así como una planta de extracción de aceite en la zona conocida como Las Brisas, donde opera también una oficina administrativa. Esta empresa está afiliada a Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Fedepalma, organismo nacional que agrupa las empresas palmeras en el país, para representar los intereses de este gremio económico.

Esta alianza le provee a la empresa Aportes San Isidro SAS parte del poder económico que porta, al representar los intereses gremiales en la negociación de Tratados de Libre Comercio, especialmente con Europa, pues la Unión Europea es el principal mercado de exportación con que cuenta la palma colombiana. “En 2016, los principales destinos de exportación fueron Holanda (47%), España (7%) y Alemania (6%), representando el 60 % del total a lo que se suman México (14%) y Brasil (7%)”<sup>41</sup>.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el departamento de Bolívar ocupa el séptimo lugar como productor de aceite de palma en el país y a ello contribuye la producción que realiza Aportes San Isidro en el predio de Las Pavas.

Esta Federación, también representó los intereses del gremio palmero en la formulación de la Ley 1776 de 2016, que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres, territorios aptos para la agricultura, la ganadería, la pesca o los desarrollos forestales, alejados de los centros urbanos, con baja densidad de población y limitada infraestructura, que buscan aumentar la disponibilidad de tierra para desarrollos agroindustriales, por lo que el gobierno presume necesitarán altas inversiones para que sean productivas. “Fedepalma, a través de la SAC, participó en todas las mesas de trabajo que se celebraron para la elaboración y corrección del articulado de esta ley, así como de su decreto reglamentario”<sup>42</sup>. Fedepalma es también una de las importantes impulsoras de proyectos de infraestructura vial en la región, en particular del “proyecto de transporte fluvial por el río Magdalena (puertos fluviales en Barrancabermeja y Gamarra) liderados por la Sociedad Portuaria de Cartagena de Indias S.A., como integración a los grandes proyectos de infraestructura en la zona (Aeropuerto de Aguachica, Ruta del Sol y puertos fluviales Impala y Andalucía)”<sup>43</sup>. Adicionalmente, realiza acciones de incidencia sobre gobernadores y alcaldes de la Zona Centro que cubren los municipios del Magdalena Medio. “(...) un espacio de reconocimiento mutuo, en el que los gobernadores y alcaldes tenían la oportunidad de conocer a la comunidad palmera de la región, y a su vez los palmeros enterarse de primera mano de las propuestas y proyectos de los mandatarios, asociadas al sector”<sup>44</sup>.

En términos políticos, la empresa Aportes San Isidro SAS., ha mostrado afinidad con el Centro Democrático, lo que se deduce del aporte financiero que realizó en 2018 a favor de la campaña electoral de la senadora María Fernanda Cabal, como ella lo informa al Consejo Nacional Electoral<sup>45</sup>, así como de las publicaciones que dicha senadora ha hecho a favor de la empresa en la disputa que libra con los campesinos y Asocab por el predio de Las Pavas<sup>46</sup>.

Dicha cercanía se expresa también en la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República, que de ser aprobados pueden beneficiar a la empresa Aportes San Isidro. En concreto el proyecto de ley presentado por esta senadora en septiembre de 2018, que propone introducir 30 modificaciones a Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011), entre ellas no reconocer posesiones en predios cuando tal posesión se hubiere hecho de manera irregular, tal y como sostiene hasta ahora el representante legal de la empresa que se dio la posesión de los campesinos sobre el predio de Las Pavas; ello a pesar de que la Agencia Nacional de Tierras en 2018 tramitó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la cancelación de los títulos de propiedad que existían a favor de la

41. Fedepalma. Informe de Gestión Fedepalma 2016. Pág. 52. Consultado en: <http://web.fedepalma.org/media/InformeFedepalma.pdf>.

42. Ibid. Pág. 146.

43. Ibid. Pág. 180.

44. Ibid. Pág. 187.

45. Cuestión Pública. Cabal legisla a la medida de sus financiadores de campaña. Consultado en: <https://cuestionpublica.com/proyecto-ley-medida-financiadores-senadora-cabal/>

46. María Fernanda Cabal. El raponazo de Las Pavas I, II y III. Contexto Ganadero, octubre de 2017. Consultado en: <https://www.contextoganadero.com/columna/el-raonazo-de-las-pavas-ii>

empresa sobre los predios de Las Pavas, Si Dios Quiere y Peñaloza, cumpliendo con lo ordenado por el Consejo de Estado, e inscribió como baldíos de la nación 11 predios que aún ocupa la empresa, aunque el predio está bajo la administración de esta entidad pública.

### 3.4.2. El ejercicio de poder de la empresa sobre las autoridades locales

Al indagar con los actores locales, regionales y nacionales, entrevistados sobre el poder de la empresa y la forma en que pudo haberlo ejercido sobre la administración municipal, para presionar decisiones que le resultaran favorables; todos coincidieron en señalar esencialmente una suerte de aprovechamiento de las limitaciones de información, conocimiento y recursos económicos y humanos de la administración local e incluso, de la misma comunidad campesina de Las Pavas, así como el uso de la intimidación, el miedo y la fuerza. Siete elementos se identificaron como parte del patrón de actuación de la empresa los cuales se describen a continuación.

#### Construyó y vendió su discurso local y nacionalmente

La empresa construyó un discurso afirmando la inexistencia de un desplazamiento forzado basado en dos elementos centrales. De una parte, la presunción generalizada de que este solo ocurre cuando las comunidades son obligadas, con el uso de la fuerza, a abandonar sus lugares de residencia y, en tanto que efectivamente la comunidad de Las Pavas ha tenido su lugar de residencia permanente en el corregimiento de Buenos Aires y sólo de manera ocasional en el predio de Las Pavas, resultaba fácil no percibir como un desplazamiento forzado el evento en el que 160 campesinos que cultivaban el predio en 2003, y luego en 2006, fueron forzados por hombres armados, miembros de un grupo paramilitar, a abandonar el predio en donde cultivaban su pancoger y habían construido ranchos para permanencias temporales.

No es necesariamente del conocimiento común la definición de desplazado que contiene el marco jurídico colombiano desde 1997, que reza:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público<sup>47</sup>.

Si bien el abandono y la in-explotación del predio por parte de su anterior propietario, Jesús Emilio Escobar, ocurridos entre 1994 y 2003, así como los desplazamientos forzados de la comunidad ocurridos en 2003 y 2006, son hechos que a la empresa Aportes San Isidro no le constaban, como lo declaró ante el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba<sup>48</sup>, por cuanto ella adquirió los predios en el 12 de abril de 2007; tampoco le puede constar que estos hechos no hubieren ocurrido. Sin embargo, antes que presumir la buena fe de los campesinos, optó por negar su ocurrencia y construir un discurso que proyectó, dentro de la comunidad y hacia afuera, una imagen de los campesinos y de su organización como “falsas víctimas, aviatos, invasores, cambucheros”. Tal discurso también les permitió construir un relato según el cual, entre la comunidad, sus abogados y acompañantes nacionales e internacionales, existía “(...) un increíble entramado conformado por personas vinculadas a ONG nacionales y extranjeras, la Clínica Jurídica de la prestigiosa Universidad Javeriana y algunos funcionarios públicos de entidades como Incoder, la Unidad de Víctimas, la Defensoría del Pueblo, la Gobernación de Bolívar, la Alcaldía del Municipio de El Peñón (Bolívar)

47. Artículo 1. Ley 387 de 1997. Consultado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>

48. Acción de tutela interpuesta por Asocab ante el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba (Bolívar), en contra de la decisión de desalojo ordenada por la Inspección de Policía de El Peñón (Bolívar). “no les consta que los campesinos fueran desplazados por grupos al margen de la ley”.

y algunos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que se orquestaron para montar el más increíble fraude procesal encaminado a engañar a la administración de justicia (...)"<sup>49</sup>.

### Cooptó aliados locales

La empresa cooptó aliados dentro de los campesinos que residen en el corregimiento de Buenos Aires. Para ello no solo se aprovechó del desconocimiento o la incompreensión de la norma que define el desplazamiento forzado, sino de la imposibilidad de que el campesino pueda percibir como un hecho real el que los campesinos no propietarios también tienen derechos que se derivan de su relación con la tierra como tenientes o poseedores y que es obligación del Estado protegerlos. ¿Cómo creerlo si han vivido una vida sin derechos?

Sobre este discurso, la empresa creó un sindicato, ofreció trabajo y dádivas para que algunas personas, como Pedro Moreno en 2011, negaran la ocurrencia de los desplazamientos forzados. En las siguientes palabras se refiere Misael Payares a esta situación:

Cuando ya no hacía parte de la asociación, Pedro empezó a molestarse porque las ayudas solo llegaban para las familias que estaban en proyectos productivos con Asocab. Estaba tan molesto que empezó a decir que esa comida era para todo el pueblo y así creó una gran fisura en la comunidad. La empresa palmera se aprovechó de esto (...) Fue vocero y líder de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (Asocab) hasta agosto de 2009. Luego, con el desalojo, llegó una época de crisis cruel. (...) dejamos abandonado lo poco que pudimos cultivar en Las Pavas (...). Fue en ese momento cuando Pedro, como presidente de la JAC, empezó a contactarse con los empresarios palmeros, (...) para pedir ayuda en nombre de la comunidad.

*¿Usted insinúa que Pedro Moreno fue comprado por los palmeros Macías y Daabon?*

Sí. Y puede que no tengamos la copia de las consignaciones, pero en la región hay verdades a la vista. Por ejemplo, antes del desalojo, Pedro Moreno vivía en un ranchito en Buenos Aires, de palma amarga y paredes de tabla. Un ranchito muy pobre. Y luego pasó de tener un techo de paja a tener techo de zinc, paredes de madera nuevas y amplias, piso de cemento, dos hijos en la Universidad del Atlántico. Los vecinos decían que lo veían comprar carne y queso con puros billetes de 50.000, algo que para nosotros en esa crisis económica de 2009 y comienzos de 2010 era impensable<sup>50</sup>.

Aportes San Isidro confirma la vinculación laboral de Pedro Moreno, cuando en voz de su abogado afirma: "Si existe algún tipo de inconformar de la comunidad con este trabajador, deben comprender que el señor se presentó de forma voluntaria ante las autoridades y que dar trabajo hace parte del sentido social y laboral que tiene la empresa con el empleo y el desarrollo de la zona"<sup>51</sup>.

### Aprovechó referentes culturales campesinos y formalidades legales

Otro elemento que aprovechó bien la empresa para reforzar su discurso y presionar decisiones a su favor es el respeto que muestran las autoridades locales por la propiedad privada que se les presentaba, de acuerdo con las formalidades legales nacionales, en una escritura pública debidamente registrada a nombre de la empresa Aportes San Isidro SAS y el Grupo Daabon. Esta premisa que orienta las primeras actuaciones de la Alcaldía, la Inspección de Policía y los comandos de Policía de El Peñón y Regidor, no pone en cuestión las condiciones de justicia o legalidad en la cual fue adquirida esta propiedad, pues estos aspectos solo se develaron posteriormente en los estrados judiciales.

49. Aportes San Isidro SAS. 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. Comunicado público, diciembre de 2018. Consultado en: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/12/Comunicado-Aportes-San-Isidro-SAS.pdf>.

50. Kienyke, Óp. cit.

51. Verdad Abierta. Drama de la comunidad de Las Pavas no tiene fin. Marzo 17 de 2016. Consultado en: <https://verdadabierta.com/drama-de-la-comunidad-de-las-pavas-no-tiene-fin>

La primera actuación de las autoridades locales que conoció la comunidad fue la destrucción de sus ranchos y su desalojo del predio de Las Pavas, y aunque lo hizo cumpliendo una orden de la Inspección de Policía con base en tres resoluciones emitidas por el Alcalde Municipal, que luego se declararon ilegales; todas las autoridades locales político-administrativas y policiales dieron a la comunidad una respuesta conjunta frente a su reclamación: El Estado estaba de parte de la empresa, ella evocaba el respeto a la propiedad privada y el Estado lo imponía a la fuerza. Estaba claro quién portaba el poder, la empresa había logrado poner a su favor a todas las autoridades locales. Este ejercicio de fuerza quedó plasmado en el siguiente testimonio de la comunidad:

Iniciada la diligencia, la abogada defensora de los derechos campesinos solicitó se constatará si estaban presentes todos los funcionarios exigidos por ley. El defensor de las compañías palmeras, Danilo Palacios, enfurecido, gritó que no había recurso de oposición posible y que se debía cumplir la orden de desalojo inmediatamente. El Inspector de Policía tembló ante las palabras del doctor Danilo. Intervinieron la Defensoría del Pueblo, la delegada de DDHH de la Presidencia, la delegada de la Procuraduría, pidieron calma. El Inspector no sabía qué hacer, sudaba, mascullaba. Los niños berreaban, el ruido que hacían los Esmad con sus palos contra los escudos los aterraba. Había varios curas de la región y miembros del equipo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Trataron de intervenir.

Aparecieron en camionetas oficiales una docena de muchachos jóvenes contratados en La Gloria por el jefe de Policía, que se pavoneaba con su chaleco antibalas. Los civiles contratados por la Policía recibieron la orden de proceder. Estaban encapuchados. Tumbaron los ranchos de los campesinos y quemaron los materiales con que habían sido construidos. Asocab pidió tranquilidad. Se retiraron sin un grito<sup>52</sup>.

En sus propias palabras lo menciona este testimonio:

para mí en Las Pavas no prima el tema de los funcionarios corruptos, en el caso del municipio de El Peñón los funcionarios son gente del pueblo y gente que había estado muy cercana a la historia de violencia del mismo ¿eso qué quiere decir? que vieron llegar a las guerrillas, vieron actuar a los paramilitares, evidenciaron cómo separaron en el territorio, identificaron del lado de quién se pusieron etc. (...) estos son mensajes de estatalidad ¿Qué significa eso? que cualquier ciudadano entiende de qué lado está el Estado en esos territorios, es claro que el Estado nunca ha estado para todos, si no a favor de algunos, y esto lo notan los ciudadanos del común que se dan cuenta con quién se relacionan por ejemplo los funcionarios, el Ejército y la Policía. (...) José Ernesto Macías y Jesús Emilio Escobar Fernández, llegaban escoltados con la Fuerza Pública y los habitantes de El Peñón veían que sus escoltas eran coroneles del Ejército, dejando esto un mensaje claro a la comunidad de quiénes tenían el poder real del territorio<sup>53</sup>.

### Generó dependencia económica

Con el desalojo de 2009, la Policía local y regional adoptó como propio el discurso de la empresa. Ante sus ojos, los campesinos eran invasores que actuando de mala fe querían robar la propiedad de la empresa y esto marcó sus primeras actuaciones. "Posterior al retorno pacífico de la comunidad de Asocab en 2011, miembros de la Policía Nacional se acuartelaron en las instalaciones de la empresa Aportes San Isidro, convivieron con su personal y le prestaron los servicios de seguridad privada a la empresa, en lugar de asistir y brindar la seguridad que necesitaba Asocab en su legítimo uso del derecho al retorno"<sup>54</sup>.

Esta situación fue a su vez el resultado de la dependencia económica que inicialmente le generó la empresa a la administración municipal, pagando el transporte para los desplazamientos de la Policía y aportando alojamiento, alimentación y agua, en medio de la crisis alimentaria que vivía la comunidad hacinada en un único campamento

52. Alfredo Molano. Las Pavas. crónicas de un desalojo. El Espectador, agosto de 2009. Consultado en: <https://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso153956-pavas-cronica-de-un-desalojo>

53. Miembro 1de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Bogotá, noviembre de 2019.

54. Emilio Luna Ramírez, Óp. cit.

y sin una fuente de agua potable. Fue otra forma de aprovecharse de las limitaciones económicas de la administración municipal, para mantener a las autoridades administrativas y policiales a su favor.

### Intimidó

Los gritos, maltratos verbales, el autoritarismo y las amenazas de promover la apertura de investigaciones en contra de los funcionarios, fueron regularmente los elementos presentes en la comunicación de los representantes de la empresa con las autoridades locales. Así lo ratifica la siguiente declaración:

Aún el año pasado, la empresa enviaba a sus abogados a presionar. Decía: -nosotros sí pagamos impuestos, somos legales... pero aquí algunos funcionarios están atendiendo a los cambucheros, apoyando delincuentes-. Incluso, cuando se ordenó el desalojo en contra de la empresa, una funcionaria de la alcaldía, recibió llamadas de Macías que incluyeron insultos. No sabemos si ella denunció. (...) Esto lo combina con la entrega de dádivas a los y las funcionarias, como la entrega de detalles el día de la secretaria, la financiación de celebraciones de cumpleaños y el aporte de bebidas y alimentos<sup>55</sup>.

Este comportamiento del representante legal de la empresa, es corroborado por testigos directos que afirman: "(...) la empresa ejercía mucha presión. (...) Danilo Palacios, un día vino aquí y me preguntó ¿usted es el secretario del Ministerio del Interior?, (...) venía exigiendo que se convocara una reunión (...) luego, como asesor jurídico de las palmeras, hizo una resolución que quería que la Alcaldía emitiera (...) a los funcionarios de aquí les daba miedo hablar del tema de Las Pavas (...)”<sup>56</sup>.

En las siguientes palabras, un líder de la comunidad, ratifica esta actitud de los representantes de la empresa:

Bueno, cada vez que salía alguna resolución sin importar cual alcalde estuviera de los mencionados, la empresa siempre iba allá y los atacaba mencionando a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación, para intimidar a los inspectores, al secretario de gobierno y cualquier funcionario que interviniera en los procesos. Incluso, ellos me dijeron que tenían una demanda en contra de Héctor José Torrecillas, por la resolución que él firmó y que Catalino Meza también iba a tener problemas, por haber hecho el desalojo ilegal y después sacar la resolución a favor de los desplazados que estábamos allá recién retornados<sup>57</sup>.

Dicha intimidación también se extendió sobre las entidades públicas nacionales y de ello da cuenta uno de los testimonios de la Subgerente de Tierras Rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, recogido por Asocab: “Según Mujica, la posición de los empresarios ante nuestra decisión es lamentable. Es una actitud de total desconocimiento del estado jurídico decir que las decisiones del Ministerio de Agricultura a través del Incoder son un acto de persecución”<sup>58</sup>.

Sin recato alguno buscó imponer su voluntad e intereses no solo sobre la comunidad, sino sobre autoridades administrativas estatales del nivel central.

### Cooptó funcionarios públicos y cargos

El testimonio de un ex funcionario de la Alcaldía Municipal, nos cuenta al respecto: “Luego se genera el problema del portón, en donde la empresa Aportes San Isidro SAS impide el paso de los campesinos sellando el portón, aquí se colocó un inspector para que actuara sobre el tema y nos encontramos que era amigo cercano de Danilo Palacios y elabora una reso-

55. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Bogotá, noviembre de 2019. Cúcuta, Norte de Santander, abril de 2020.

56. Ex funcionario de la Alcaldía de El Peñón, cuya identidad se reserva. Entrevista con la autora, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

57. Líder de la comunidad cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Corregimiento de Buenos Aires, El Peñón, septiembre de 2019.

58. Asocab. La tierra que te van a dar será para que te entierren. Consultado en: <https://retornoalaspavas.wordpress.com/2013/02/11/la-tierra-que-te-van-a-dar-sera-para-que-te-entierren/>

lución dándole la razón a los palmeros, entonces cuando leo la resolución le digo al Alcalde: Esta resolución es totalmente contraria a lo que está diciendo la Corte Constitucional”<sup>59</sup>.

Este aspecto que aparece como un hecho aislado, esconde en realidad un modus operandi regularmente ejercido por Aportes San Isidro SAS. Se trata de la ocupación sistemática y sostenida de uno de los cargos claves al interior de la administración municipal, para cuidar permanentemente los intereses de sus miembros y evitar cualquier acción que lesione sus intereses, como lo refiere este testimonio: “Aquí se desencadena una de las historias más peligrosas y más difíciles de Las Pavas. Don XXX<sup>60</sup>, es un señor no desmovilizado que controla toda la droga en esa región y es a quién deja activo el Bloque Central Bolívar y el Clan del Golfo, (...) ellos el puesto que piden es el de XXX, (...) y nunca se han movido desde la época paramilitar, es decir, se puede cambiar el alcalde, pero hay un XXX que se deja por nómina y nunca se mueve”<sup>61</sup>.

### Usó la fuerza

La empresa Aportes San Isidro SAS conformó un Departamento de Seguridad privada al cual vinculó a personas reconocidas por la comunidad por haber sido miembros de grupos paramilitares que actuaron en la región y contra las cuales cursan juicios o investigaciones y, como si su mera composición no fuera una intimidación grave, este mismo grupo de hombres ha atacado a la comunidad y frente a las instituciones ha respaldado con su fuerza las acciones con las cuales la empresa ha violado las resoluciones de la Alcaldía y las sentencias del Consejo de Estado, que ordenaron un statu quo en el territorio de Las Pavas, bajo administración del Incoder desde 2012. Se trata de “(...) una medida cautelar otorgada por el Consejo de Estado que le permite a Aportes San Isidro explotar unas áreas de palma que ya tiene cultivadas, que son entre 150 y 200 hectáreas. (...) No obstante, salvo esas áreas, la empresa no podría estar en el resto de hectáreas”<sup>62</sup>.

El uso de la fuerza es legitimado por la empresa cuando a través de su abogado, durante el desarrollo de reuniones públicas y en presencia de las autoridades locales afirmara que: “los trabajadores de seguridad tenían el derecho a repeler las invasiones de las falsas víctimas de Asocab cortando los cultivos que los campesinos sembraran para defender su derecho de propiedad”<sup>63</sup>.

Estas situaciones han llevado a los líderes como Misael Payares a preguntar ¿por qué sigue dando las órdenes de repeler nuestras siembras de alimentos con el uso arbitrario de la violencia sustituyendo las competencias de la Fuerza Pública? También a cuestionar al Comandante de Policía de El Peñón, durante una reunión del Comité de Justicia Transicional del Departamento de Bolívar, que en sus propias palabras le reclama: “(...) ¿quién tiene la autoridad en la región? ¿es el Estado, que en cabeza del Alcalde de El Peñón ordena quitar el portón o una empresa sin ley que vuelve a poner el portón, violando impunemente las ordenes que profiere el Estado colombiano?”<sup>64</sup>.

### Sostuvo las redes ilegales regionales y las utilizó a su favor

Las redes ilegales se refieren al entramado de relaciones que establecen los actores locales entre sí en torno a intereses muy diversos pudiendo ser ellos de origen político, económico, familiar o ideológico; sobre su funcionamiento en el escenario local, nos refiere el siguiente testimonio acerca de que

(...) existe una red de 50 años, imagínese cómo funcionan las relaciones en ese territorio en donde se le hace caso siempre a un señor XXX que domina la política, que es el dueño del puesto del alcalde, que es el que alimenta las bocas de mil personas de un municipio, al cual se le consulta cada movimiento, impidiendo que se haga algo distinto y creando un mecanismo de presión sobre esas autoridades. Entonces, nada cambiará

59. Ex funcionario de la Alcaldía de El Peñón, cuya identidad se reserva. Entrevista con la autora, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

60. Se utilizará XXX por seguridad de quienes dieron los testimonios.

61. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Bogotá, noviembre de 2019.

62. Alejandra Bonilla Mora. Campesinos le ganan el pulso a empresa palmera. La Patria, diciembre 3 de 2017. Consultado en: <https://www.lapatria.com/nacional/campesinos-le-ganan-el-pulso-empresa-palmera-400789>

63. Asocab. Continúan las acciones sistemáticas de despojo y de desplazamiento forzado en la hacienda Las Pavas. Consultado en: <https://www.pdpmm.org.co/index.php/item-continuan-las-acciones-sistematicas-de-despojo-y-de-desplazamiento-forzado-en-la-hacienda-las-pavas> y <http://retornoalaspavas.wordpress.co>

64. Emilio Luna Ramírez, Óp. cit.

así llegue el Ejército, llame el Procurador General de la Nación o el mismo Presidente (...) quisiéramos que la autoridad actuara, pero realmente es una persona que está trabajando en una red institucional con varios recursos y que ha sido construida, configurada y aceiteada históricamente (...) <sup>65</sup>.

Las redes del narcotráfico creadas desde los años 80 en el Magdalena Medio, evolucionaron con la llegada del paramilitarismo, pero sus miembros se reconocen entre sí y siguen actuando en red. Un ejemplo de ello es que varios de los miembros del Departamento de Seguridad de la empresa Aportes San Isidro SAS., se reconocen en la región como personas que actuaron en los grupos paramilitares, pero no se presentaron públicamente como tales, ni se desmovilizaron. Y una vez son detenidos junto con alias Rapidito y otros, para ser investigados por su participación en el delito de desplazamiento forzado contra la comunidad de Las Pavas en 2003, copias de las declaraciones hechas dentro del proceso por los líderes de Asocab, son fotocopiadas y pegadas en los postes del caserío de Buenos Aires y Las Pavas, a manera de intimidación y amenaza. Otro ejemplo lo brinda el siguiente testimonio: “hubo un caso de un profesional de El Peñón que se preguntaba ¿por qué no me lanzo de Alcalde? es decir, yo siempre viviendo detrás de estos pelmazos que no son educados y que siguen enriqueciéndose solos, acá si hay forma de trabajar en un proyecto democrático y yo podría ser quien se encargaría de eso (...) después él pensó en lanzarse, pero lo amenazaron y le dijeron como: ¡No mijo aquí seguimos! no se crea el cuento de que usted es independiente, porque acá seguimos y vamos a hacer algunas jugadas y movidas así que usted se calma” <sup>66</sup>.

En esta región es común que se desarrollen acciones de despojo de tierras a las comunidades acudiendo al apoyo de personas que fueron miembros de grupos paramilitares, no desmovilizados, con quienes mantienen relaciones activas.

### 3.5. Las claves del cambio

El punto de quiebre parece haberse dado primero en la administración pública local y se hizo visible públicamente cuando en agosto de 2013, bajo el gobierno de Héctor Torrecilla, la Inspección de Policía de El Peñón expidió la Resolución 073 mediante la cual ordena levantar cualquier obstáculo para la circulación en la servidumbre pública que de Buenos Aires conduce a la hacienda Las Pavas. En adelante y hasta la fecha, la administración local definió una línea de actuación institucional sostenida, que progresivamente se extendió a la Policía local y, más recientemente, a la departamental y a las autoridades militares, optando por acatar y hacer respetar las decisiones judiciales y administrativas proferidas por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, frente al caso de la comunidad de Las Pavas. De acuerdo con los exfuncionarios, líderes y acompañantes entrevistados, fueron cuando menos 11 los factores que posibilitaron este giro.

#### • Construir una narrativa y una imagen

La lucha de la comunidad de Las Pavas y su organización Asocab, es una de las más documentadas del país. Desde 2009, la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio, CJD, de la Universidad Javeriana, en alianza con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, asumieron el acompañamiento de este caso. Durante los últimos 11 años lograron reconstruir la historia de esta comunidad con base en testimonios directos de quienes han sufrido las múltiples violaciones de sus derechos y han documentado y acompañado todos los procesos judiciales, administrativos y penales, lo que les ha permitido construir una única narrativa del caso, en tanto es aceptada por la comunidad, su organización y los acompañantes por su coherencia con las pruebas documentales que sostienen el caso.

Esta narrativa ha sido la base para definir la actuación de la comunidad, sus abogados y las ONG nacionales e internacionales que desde 2011 conformaron la Mesa de Acompañantes. A su vez facilitó la argumentación de las peticiones que Asocab y sus abogados han presentado a instancias judiciales y administrativas en diferentes momen-

65. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Bogotá, noviembre de 2019.

66. Ibid.

tos y ha sido el eje sobre el cual se ordenan y archivan cada una de las respectivas pruebas que se adjuntan. Tiene su versión pública en el blog <https://retornoalaspavas.wordpress.com/>, construido y administrado por la Fundación Chasquis, miembro de la Mesa de Acompañantes, que facilitó la visibilidad nacional e internacional de este caso entre 2011 y 2015. Después de 2016, la narrativa del caso ha sido retomada y actualizada a través de otras plataformas informativas virtuales como La Silla Vacía y Verdad Abierta.

El desalojo ilegal de la comunidad en 2009 fue el trampolín que hizo visible a nivel internacional la lucha de la comunidad de Las Pavas, en especial en Inglaterra, Suiza, Canadá y Estados Unidos; ya que, entre 2009 y 2010, varias ONG internacionales, entre ellas Equipos Cristianos de Acción por la Paz, ECAP, y Peace Watch Switzerland, denunciaron públicamente la violación de derechos a través de protestas frente a las tiendas de Body Shop<sup>67</sup>; giras y presentaciones de un video que muestra los daños al medio ambiente hechos por el Consorcio. Estas acciones dieron lugar a que Body Shop, en asocio con Oxfam, realizara una investigación independiente sobre la forma en que el Consorcio El Labrador - Aportes San Isidro y el Grupo Daabon – adquirió las tierras y provocó daños al medio ambiente. Luego cancela el contrato de compra del aceite al Grupo Daabon y este anuncia su retiro del consorcio.

Así se construyó y se proyectó una imagen de la comunidad campesina en defensa de sus derechos que tuvo eco a nivel internacional, pero tardó años en hacerlo a nivel local. Como ya se mencionó, esta imagen se ha alimentado con cubrimientos de prensa, documentales, una película y un trabajo musical con letras y cantos de autoría propia que alimentan su identidad campesina desde su cultura propia.

#### • Obtener una ganancia jurídica de peso

Con la emisión de la Sentencia T-267 de 2011 de la Corte Constitucional, por primera vez, una alta instancia nacional reconoció a esta comunidad como víctima de desplazamiento forzado, legitimó su derecho a que el Incoder diera trámite a la solicitud de extinción de dominio por abandono e in-explotación del predio de Las Pavas y declaró la ilegalidad del desalojo ordenado por la Alcaldía Municipal contra la comunidad en 2009.

Aunque esta sentencia no condujo automáticamente a la resolución del conflicto social generado por la defensa del derecho a la tierra y el territorio que reivindica Asocab, solo a partir de este momento fue posible que las autoridades locales e incluso los campesinos de la comunidad, empezaran a constatar la existencia real de derechos de los campesinos y la legitimidad de la lucha por su defensa.

Sin un triunfo jurídico, no hubiere sido posible presionar la modificación de la actitud de la primera autoridad local respecto de esta comunidad y de su lucha: “la victoria jurídica es la que hace que el funcionario piense que esta gente tiene razón y que el derecho también se le debe dar” <sup>68</sup>.

No obstante, esta primera victoria judicial trajo también una respuesta inmediata muy violenta contra la comunidad y el concepto de la Juez de Cartagena, en diciembre del mismo 2011, fue el primer paso, de ello da cuenta este testimonio:

Sin embargo, después de esta gran victoria jurídica es cuando se da la real violencia contra los campesinos, además de la compra de Pedro Moreno – uno de los líderes – (...) Si toda la estrategia era tumbar la sentencia de la Corte Constitucional; en estos casos donde hay tantos intereses y actores con tanto poder, las victorias jurídicas van a significar una contestación brutal con la misma fuerza con la que uno actuó. Ahí se constituyó el Departamento de Seguridad de Aportes San Isidro SAS, autorizando las armas largas, además de la quema y arrasamientos de cultivos y casas que fueron sucesos durísimos; porque en ese retorno ellos construyeron y diseñaron con acompañamiento veinte ranchos en sus parcelas y re-

67. “Debe recordarse que Body Shop es una de las tiendas de cosméticos más grandes del mundo que se ha acogido a códigos de ética y promueve estándares de sostenibilidad; para la época en que tuvo lugar el conflicto, el Grupo Daabon abastecía a Body Shop con más del 90% del aceite”. Mónica Hurtado y Catherine Pereira. Legitimidad empresarial, conflicto de tierras y producción palmera en Colombia. Consultado en: [https://www.researchgate.net/publication/230710670\\_Legitimidad\\_EmpresarialConflicto\\_de\\_Tierras\\_y\\_Produccion\\_Palmera\\_en\\_Colombia\\_Revista\\_de\\_Relaciones\\_Internacionales\\_Estrategia\\_y\\_Seguridad\\_ISSN\\_1909-3063\\_Vol\\_6\\_No\\_2\\_pp\\_91-110](https://www.researchgate.net/publication/230710670_Legitimidad_EmpresarialConflicto_de_Tierras_y_Produccion_Palmera_en_Colombia_Revista_de_Relaciones_Internacionales_Estrategia_y_Seguridad_ISSN_1909-3063_Vol_6_No_2_pp_91-110)

68. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Bogotá, noviembre de 2019.

tornaron con una estrategia de seguridad que se había hecho desde una línea y todo esto se vino abajo, adicionando un suceso complejo y es el exilio de Eliut Alvear Cumplido (líder comunal) ya que le montan un proceso penal”<sup>69</sup>.

Esta arremetida llevó a los acompañantes a presionar de nuevo al Alcalde Municipal demandando medidas de protección de tal suerte que este, habiendo ordenado el desalojo ilegal de la comunidad en 2009, solicitó al Comandante de la Policía de El Peñón, en abril de 2011, “brindar acompañamiento permanente a la comunidad a manera de protección”<sup>70</sup>.

#### • Aumentar la capacidad jurídica de las autoridades locales para romper la dependencia

Las administraciones locales en las regiones aisladas como el Magdalena Medio, con frecuencia vinculan personal de la región que infortunadamente cuenta con poca formación profesional y escasa experiencia, por lo que actúan con el constante temor a la apertura de investigaciones o denuncias judiciales y ello los hace altamente vulnerables a generar dependencia de aquel funcionario con dominio de las leyes nacionales, se trata de un abogado experto al que le consultan todos los asuntos jurídicos.

En 2015, evaluando el retorno realizado en 2011, se identifica que entre los factores que habían hecho insostenible ese retorno estaba la salida de los acompañantes del territorio, lo que había facilitado los ataques contra la comunidad. Era entonces necesario hacer un nuevo retorno con acompañamiento permanente, “es por eso que yo me voy a vivir allá bajo la hipótesis de que se debe replantear la estrategia, ahora debemos estar agrupados durmiendo ahí cerca de los cultivos, para cuidarlos y que no arrasen con ellos”<sup>71</sup>.

Esta presencia física del abogado de la comunidad en Buenos Aires y el acompañamiento cotidiano en los recorridos a Las Pavas, no solo lo volvieron testigo directo de los ataques contra la comunidad, sino que también le posibilitaron documentar diferentes ataques, conocer de primera mano las respuestas de las autoridades locales en el terreno, especialmente de la Policía local, así como producir denuncias y acciones jurídicas de manera más rápida y oportuna. De esta manera cualificó su capacidad argumentativa, ganó capacidad de persuasión frente a las autoridades locales que lo consideraron un actor con credibilidad y amplió su relacionamiento con ellas. Esto permitió romper la mencionada dependencia mostrándole al Alcalde que jurídicamente existía otra manera de hacer las cosas, garantizando la legalidad de sus actuaciones. De ello dan cuenta los siguientes testimonios:

Aquí se evidencia otra cosa y es que ellos dominan el conocimiento y cuando se ofrece un saber diferente (...) dicen que tal vez de esa manera también se puede hacer, (...) y es allí donde entra el rol del educador, debatiendo los casos, hablando sobre ordenamiento territorial entre otras cosas que hacen ver que los reconocemos como pares. Se empieza a transformar de a poco la conciencia y la comodidad del funcionario haciendo, por ejemplo, que cambien los planteamientos en los casos, porque (...) cuando usted tiene conocimiento se libera y empieza a crear, (...) se va construyendo colectivamente un empoderamiento (...)”<sup>72</sup>.

La administración municipal logró entonces buscar apoyo jurídico por otros conductos:

(...) Entonces buscamos otro asesor de la Alcaldía y le dimos los fallos, la sentencia y todos los documentos que se relacionaban con el caso de la hacienda Las Pavas y él montó una resolución con la cual nos sentimos muy satisfechos porque no la pudieron tumbar por ningún lado, ya que ellos entutelaron y el juez en primera y en segunda instancia negó las pretensiones que ellos solicitaban y eso nos llenó de mucha satisfacción, porque a pesar de tener un aparato jurídico a su servicio nosotros con menos capa-

69. Ibid.

70. Oficio del 06 de abril de 2011, dirigido al Comandante de Policía, firmado por Catalino Meza Ruidíaz, alcalde municipal de El Peñón, Bolívar.

71. Abogado de la comunidad, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

72. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

cidad jurídica pudimos emitir un acto administrativo que a todas luces no pudo ser tumbado, eso dio pie a que algunas pretensiones de los palmeros cesaran”<sup>73</sup>.

Fue así como generar y propiciar la creación de capacidades propias en la administración municipal fue una de las claves determinantes para lograr los cambios.

#### • Descifrar y desmontar las redes locales construidas sobre la ilegalidad

Las redes sociales ilegales descritas en el acápite anterior, en tanto suponen el conjunto de relaciones que establecen entre sí los actores locales con el poder, requieren ser descifrada y ello solo es posible haciéndolo directamente en el nivel local y con los involucrados. Se trata de hilar finamente entre las narraciones de las comunidades, para descubrir los actores claves, sus intereses, relaciones, historias y sus modos de actuación. Es un ejercicio posible solo en la intimidad de la confianza, como lo menciona el abogado de la comunidad: “(...) se perciben cosas que ni en lo nacional se reconocen; este tipo de accionar nos llevó mucho tiempo poder entenderlo, porque a nosotros nos han enseñado a movernos en redes nacionales; por ejemplo, las redes nacionales en temas de protección las hemos abordado desde los partidos políticos o líderes políticos (...), pensando que la clave nacional es la que abrirá una puerta en lo local”<sup>74</sup>.

De igual manera lo plantea un miembro de la Mesa de Acompañantes:

En Las Pavas lo que hicimos fue desmontar eso, (...) Entonces, se transforma en el momento en que se ofrece a esa autoridad alguna red distinta que la respalde, demostrarle y materializarle que no estaban solos, que existían otro tipo de redes constituidas y que la red de José Ernesto Macías no era la única red que se movía en ese territorio. (...) el alcalde Héctor José Torrecilla Orozco finalmente le da protección a la gente, (...) después la Fiscalía y la Procuraduría le montan unos disciplinarios y lo cogen preso por un desvío de recursos (...), pero incluso él a la primera persona a quién llama es a mí y me dice: doctor yo los apoye y quisiera saber ¿cuáles son las redes que me respaldan?”<sup>75</sup>.

Este ejercicio es uno de los más difíciles de lograr durante un proceso de acompañamiento, demanda un ejercicio permanente de observación, documentación e investigación, así como un nivel de confianza que solo se gana en el largo plazo.

#### • Promover redes alternas

Desde 2009 y hasta la fecha, la lucha de la comunidad de Las Pavas, en distintos momentos, ha recibido el apoyo y acompañamiento en territorio de casi una veintena de organizaciones entre ONG nacionales e internacionales, organizaciones sociales del Magdalena Medio y redes nacionales. Para 2009, el núcleo fuerte estaba conformado por 11 y para 2011 ascendió a 16 y con este número inició la operación de un espacio conjunto conocido como la Mesa de Acompañantes. Para finales de 2018, cuatro de ellas habían cerrado, tres se habían distanciado, cinco continúan sesionando en este mismo espacio, mientras que, paralelamente, Asocab continúa manteniendo relaciones directas y constantes con, por lo menos, cuatro más.

Consolidar una posición unitaria entre los múltiples acompañamientos frente al quehacer, si bien no ha sido tarea fácil, sí fue determinante para lograr el cambio logrado en las autoridades locales. Con estas palabras lo menciona uno de los testimonios recogidos: (...) cuando se oyen varias voces que ante las autoridades no están unificadas, son argumentos de peso para no garantizar los derechos, porque entran en juego distintas variables y distintos procesos y las autoridades se justifican diciendo que le están dando prioridad

73. Ex funcionario de la alcaldía de El Peñón, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

74. Abogado de la comunidad, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

75. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

a este o ese proceso, invalidando también nuestros acompañamientos ya que claramente no existe una unificación de criterios<sup>76</sup>.

Por supuesto, tratándose de un proceso social vivo, articular criterios y construir una posición común que oriente las acciones de una veintena de acompañantes, de muy diversa naturaleza, está lejos de referirse a un unánimismo y apenas da cuenta de un consenso mínimo pero suficiente para garantizar la actuación articulada o conjunta, al interior del cual siempre subsisten diferencias y contradicciones, que de cuando en cuando se expresan. Lograr este consenso mínimo ha sido posible en virtud del acatamiento de la regla del juego que indica que, una vez expuestas todas las lecturas, propuestas y argumentos, son los líderes de la comunidad quienes definen el rumbo de las acciones a seguir.

Las redes regionales articuladas en torno a intereses políticos también tuvieron importancia en términos de lograr la persuasión de los alcaldes locales, se trata de:

Mostrarle al funcionario una serie de redes, respaldos y apoyos institucionales mediáticos diferentes a las redes que él conoce: en esas redes también el tema de los partidos políticos es clave, porque se mueven en ellos, entonces uno se pregunta: ¿quién les da el aval a ellos? ¿quién los llevó a la Alcaldía? ¿quién es el jefe político de la región?... y pues por regla general si usted tiene acceso a esa red regional política entiende las dinámicas y obtiene respuestas claras, pero nosotros no teníamos acceso a lo regional, entonces nos centramos en lo nacional; en el momento en que nosotros recibimos las amenazas más fuertes acudimos al Partido Liberal con XXX porque saben la manera de llegar a hablarle a esos funcionarios.

(...) en el año 2012-2013, fue el momento en el que acudimos a hablar con ellos. En el 2011, quien en su momento nos ayudó fue el Senador XXX, con unos mapas políticos; también la Embajada Británica abrió esas puertas para poder conversar y evidenciar el panorama político de la región; incluso colaboraron personas con las que uno no tiene afinidad política en lo absoluto. Eso es muy útil porque eso se reconoce como un gran elemento de protección para uno, por ejemplo, en el caso de que tenga un cara a cara con Héctor José Torrecilla Orozco, que era del Partido Conservador, yo podía decirle que conocía a su jefe y que ya había hablado con él. Yo podía afirmar eso porque tenía un contacto de los XXX del Valle del Cauca del Partido Conservador que nos puso en contacto con un senador de la Costa que era el patrón de Héctor José Torrecilla Orozco, entonces esa red política también es una carta muy importante<sup>77</sup>.

Por supuesto, este testimonio también enseña que es posible crear redes articuladas en torno a la justicia, la solidaridad y la verdad, que amplifiquen la capacidad de defensa de derechos de una comunidad local y que ello es determinante en materia de protección para intervenir en el juego de poderes que se libra en el escenario local.

#### • **Sostener el pacifismo como columna vertebral de la respuesta**

Contra viento y marea esta comunidad ha logrado mantener el pacifismo que definió como su línea de respuesta desde el momento mismo del desalojo. Quienes han liderado Asocab nunca han estado dispuestos a que la defensa de sus derechos cueste la vida de ninguno de los miembros de su comunidad. La probabilidad de que ello ocurra ha marcado el límite a las decisiones tomadas en cada momento. Dado el nivel de ataques y provocaciones que han enfrentado, más aún al considerar que comparten el lugar de residencia, el colegio, las calles y tiendas con sus atacantes. Esto no siempre ha sido fácil de obtener, se acumula el dolor, la rabia y la impotencia por lo que algunos miembros de la comunidad, en más de un momento, presionaron respuestas de fuerza, que por fortuna los líderes lograron contener, pero muchas veces a costa de minar su propio liderazgo, al ser interpretado como expresión de debilidad.

76. Miembro 2 de la Mesa de Acompañantes, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Cúcuta, Norte de Santander, abril de 2020.

77. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

(...) en nuestro país Asocab se ha identificado nacional e internacionalmente por la forma de exigir los derechos, además Dios nos ha cuidado de no caer en el error de dejarnos llevar por la ira, porque uno bien picado de hormiga, bien asoleado, con hambre, con poca agua, amargado, y llegan y lo sancionan por algo que uno no ha hecho es complicado, por eso tenemos que tener mucha fuerza para no ser derrotados, porque esa es la forma de golpear fácil al contendor cuando se le saca la rabia. La cultura de Asocab desde la dirección es “no dar papaya” (no dejar que los indispongan o los enfurezcan), por eso el funcionario que ejerce la autoridad se ve obligado a actuar en derecho, porque no encuentra una respuesta agresiva o negativa para que el campesino sea sancionado. Por eso hemos llegado a donde hemos llegado, porque no solo es conciliar con el amigo, también la gran virtud es identificar cómo poder convencer al enemigo que está errado y allí es donde nos ha costado, pero los resultados los hemos obtenido con la ayuda de Dios y con los que han creído en nosotros y entienden que aplicamos una forma lenta pero efectiva y favorable para lo que se está defendiendo en el territorio<sup>78</sup>.

Para quienes ven desde afuera la situación de la comunidad, la persistencia de este discurso pacifista a lo largo de casi 15 años y pese a las difíciles circunstancias ha sido uno de los factores que condujo al cambio de actitud entre las autoridades locales, pues dicha actitud despertó respeto y admiración por los líderes a la vez que movilizó factores humanos de solidaridad y respeto en los funcionarios locales. De ello da cuenta el siguiente testimonio: “Yo admiro mucho de ellos ese resistir pacífico, esa es su particularidad y el protagonismo que han tenido Misael Payares y Etni Torres liderando todo el proceso (...) yo les decía que ellos los representaban bien y eran los que siempre habían enfrentado cada situación y estaban en mayor riesgo y que si ellos querían intervenir de mala manera para quitar ese liderazgo iban a perder todo el trabajo y los frutos que habían ganado (...)”<sup>79</sup>

#### • **Ampliar la legitimidad del derecho defendido, fortalecer la representación política**

Desde 2015, Asocab se vinculó a la Mesa Municipal de Víctimas y con ello ganó peso político en el escenario local, cambió su lugar en el relacionamiento con las autoridades locales, haciéndose menos subordinada y más horizontal, a la cual se le reconoce el poder derivado de sus relaciones con otras instancias públicas departamentales y nacionales.

En la Mesa de Víctimas se escogen los delegados a los Comités y Subcomités, en este caso los dos representantes al Comité de Justicia Transicional. Uno es Etni Torres de Las Pavas y la otra es Silvana Mesa de otra asociación de El Peñón. En el Subcomité de Prevención y Protección y en el Subcomité de Retorno, también están los miembros de Asocab y, actualmente, en la Coordinación de la nueva Mesa de Víctimas está Claudia; el año pasado estaba Etni y el anterior fue Don Misael (...) ya llevamos cuatro, cinco años consecutivos en la Mesa Municipal de Víctimas, esto ha permitido elevar su nivel de interlocución con las autoridades locales en los temas de víctimas, de procesos de retorno y de reparación colectiva. (...) También desde allí se ha logrado que Asocab se vea como un interlocutor válido, un interlocutor legítimo, no como se consideró desde un principio, (...) desde la administración pasada (...) ya no se les mira como al principio, como se les llamaba “cambucheros - invasores”, sino que ya tienen frente a la institucionalidad un interlocutor válido, una asociación de campesinos, víctimas, despojada, desplazada que está en el proceso de lograr que sea reparada.

(...) se logra ganar espacios a nivel de la Secretaría de Víctimas en el departamento, logramos tener ya todo un nivel de interlocución con la Secretaría y sus asesores directamente. Tanto así que se logró programar, directamente en Las Pavas, un Subcomité de Prevención y Protección Departamental, solo para el caso de Las Pavas. Se logra que ellos como Secretaría de Víctimas, emitan solicitudes, inclusive a entidades del orden nacional, como la ANT y la Unidad de Víctimas, en un proceso de exigibilidad de derechos, indicando que debe darse respuesta en tales y tales sentidos, para que se tuviera en cuenta la situación (...) ya ellos miran a la comunidad de Las Pavas, no en esa perspectiva de invasores, sino

78. Líder de la comunidad, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Corregimiento de Buenos Aires, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

79. Ex funcionario de la Alcaldía de El Peñón, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

como comunidad de víctimas. Todo eso desde nivel local y departamental que obviamente debe hacer eco a nivel nacional<sup>80</sup>.

Además de cambiar la imagen de Asocab frente a las autoridades locales y departamentales, reafirma su autoimagen como una organización defensora de derechos humanos, asociada a la tierra y el territorio, y, en tal calidad representa en la Mesa Departamental de Víctimas a otras comunidades, es decir, apoya la defensa de otros derechos, de derechos de otros, más allá de los suyos propios.

#### • Mantener la visibilidad del caso en los medios de comunicación nacionales

Mantener esta visibilidad siempre generó presión sobre las autoridades locales, que se sentían bajo el escrutinio público, auscultadas por lo que no resultaba fácil “dejar pasar, dejar hacer”. Una y otra vez, la empresa Aportes San Isidro vio saltar su nombre públicamente mencionado como responsable de las agresiones contra la comunidad.

Así mismo, esta visibilidad del caso ha obrado como un freno de opinión a las acciones jurídicas que ha emprendido la empresa para desmontar las sentencias de la Corte Constitucional, los fallos del Consejo de Estado, las sentencias de los jueces locales y las resoluciones de extinción de dominio y de restitución de baldíos de la nación, proferidos por el Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras. De ello da cuenta este testimonio:

“(…) proponer opciones de retorno óptimas para la comunidad, cuesta demasiado y hubo dinero para la construcción de casas y demás aspectos que hicieron que se mantuviera la acción, entonces coordinamos con los medios de comunicación, acción eficaz para que la Corte Constitucional fallara y es una de las cosas maravillosas que funciona, los campesinos vuelven y a la semana sale la decisión favorable de la Corte Constitucional”<sup>81</sup>.

De manera especial contribuyó la red de organizaciones nacionales e internacionales a mantener la visibilidad pública de su lucha con base en una muy acertada imagen pública del campesino colombiano pacífico que proyectó siempre Asocab.

#### • Reconocer el miedo de los funcionarios y romper el silencio

Este aspecto resulta muy difícil de reconocer por parte de las comunidades, sin embargo, el resultado está a la vista, como lo reseña este testimonio:

Yo trabajé desde el 2012 hasta el 2016 y luego volví el 8 de agosto del 2018 y le voy a decir algo, a los funcionarios de aquí les daba miedo hablar del tema de Las Pavas. Cuando yo empecé a tocar el tema de Las Pavas, el Alcalde me decía que tuviera mucho cuidado y a nivel administrativo no se mencionaba nada al respecto por temor, entonces dijimos, visibilicemos el tema a nivel local, entonces la primera vez que yo intervine en Cartagena, me dijeron XXX y XXX que me respetaban, porque no se escuchaba hablar a ningún funcionario de El Peñón acerca del tema por el temor que había y en los Subcomités de Prevención y Protección en Cartagena se hablaba del tema claro y sin ningún tapujo y se quitó el temor<sup>82</sup>.

Pronto no sería sólo un solo funcionario sino, además, el Secretario de Gobierno, la Personería Municipal, la Inspección de Policía, el Comandante de Policía y el Alcalde quienes ganaron la capacidad de presentar local y regionalmente y con objetividad el caso, asumiendo la interlocución sobre el mismo con autoridades departamentales y nacionales.

80. Miembro 2 de la Mesa de Acompañantes, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Cúcuta, Norte de Santander, abril de 2020.

81. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

82. Ex funcionario de la Alcaldía de El Peñón, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

#### • Romper la tesis de neutralidad de la Policía

En el caso particular del cambio de actitud de la Policía, fue clave develar la naturaleza criminal de quienes atacaban a la comunidad, actuando a nombre de la empresa Aportes San Isidro SAS. y para esto fue necesario convertirlos en testigos directos de sus acciones.

(…) el papel que desempeñaba (la Policía) era mediar si se presentaba un conflicto, para que no hubiese ningún tipo de agresión y argumentaban que ellos simplemente eran intermediarios y mediadores de conflictos y a eso le llamaban la Tesis de la Neutralidad, a lo que nosotros no le encontrábamos sentido. ¿Cómo así?, entonces si un campesino tiene un cultivo y se lo queman o se lo arrancan ¿la reacción de ustedes es que conversen entre ellos de lo que paso? aquí hay evidentemente un delito y ustedes tienen que intervenir, a lo que ellos respondían: ¿Cuál es la prueba que ustedes tienen que los que hicieron el delito son estos o aquellos? lo que se requiere es cogerlos en flagrancia<sup>83</sup>.

Generalmente se llamaba a la Policía después de que alguno de los miembros del Departamento de Seguridad de la empresa hubiera cometido un delito y ella se demoraba en llegar hasta el territorio, por lo que la comunidad tuvo que anticiparse y llamar a la Policía apenas se daba cuenta que uno de ellos portaba ilegalmente un arma. Así lo refiere este testimonio:

(…) Efectivamente, cuando llega el Comandante XXX le digo: estamos informados de que ese señor esta armado, entonces, para que usted pueda percatarse de cómo son las relaciones realmente acá en el territorio, le pido que entre a requisar a ese señor (...) en ese momento llegó XXX en su caballo y cuando vio que iban a capturar a un empleado de Aportes San Isidro SAS, se vino hacia mí para agredirme con un palo en la cabeza. En ese momento el policía me protege, saca el arma y lo encañona, entonces los campesinos logran bajar del caballo a XXX, mientras el que iba a ser requisado corre, se monta en un caballo y huye, evitando con todo esto la flagrancia y por ende la captura<sup>84</sup>.

Develar el carácter criminal del oponente y de quienes actúan en su nombre, también supuso la necesidad de denunciar judicialmente todos y cada uno de los ataques de los hasta ahora han sido víctimas, así lo valora un ex funcionario:

(…) posteriormente aquí llegaban las denuncias, nos remitíamos a campo y comprobábamos que lo que decían los campesinos era cierto, los palmeros nos decían que defendíamos a los campesinos y que estábamos parcializados, entonces yo les decía que ellos no denunciaban y en cambio los campesinos denunciaban que les habían quemado un rancho, que les habían echado herbicida a los cultivos de plátano, que les quitaban los alambres, que habían golpeado a un integrante de Asocab y cuando nos remitíamos a campo todas esas denuncias se corroboraban<sup>85</sup>.

Y así la relación con la Policía por fin cambió:

(…) existía por parte de algunos miembros de la Policía un reconocimiento de que la contraparte es criminal y que su capacidad de actuación como autoridad frente a la red criminal es mínima. Recuerdo una conversación con el Capitán XXX donde me decía que él sabía que no estaba frente a unos angelitos y en ese momento evidenció una transformación y un argumento muy importante del caso, lo resumiría como en un eslogan de campana diciendo que: “Debemos trabajar conjuntamente para quitarle la legitimidad a la contraparte, evidenciando que las acciones que realizan son violencia criminal”<sup>86</sup>.

83. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

84. Ibid.

85. Ex funcionario de la Alcaldía de El Peñón, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

86. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

En adelante fueron la misma Policía local, junto con el Secretario de Gobierno y la Personería Municipal, los encargados de cambiar la actitud de la Policía de Regidor y de Barranquilla. Así lo refiere esta narración:

Con el Coronel XXX tuvimos una discusión fuerte (...) él llegó en helicóptero y venía con una concepción diferente a la realidad, porque él pensaba era que los campesinos eran invasores, delincuentes y que le hacían un daño constante a la empresa Aportes San Isidro SAS, sin embargo, se dio cuenta que nos encontrábamos en reunión con la Defensoría del Pueblo, la Unidad y la Secretaria de Víctimas, la Alcaldía y él los escuchó a todos y dijo que se llevaba otra realidad (...) entonces aquí la Policía ha optado por tener un comportamiento diferente porque ellos ven que tienen que estar en línea con la sentencia de la Corte, entonces cada comandante que llega aquí, nosotros le explicamos que hay un plan de trabajo que elaboró la Policía y el Ejército al cual se le debe dar cumplimiento, ellos deben estar pasando revista allí cada quince días. No lo han podido hacer ahorita porque no tienen el suficiente pie de fuerza. (...) Además los alcaldes se han visto asfixiados con el tema de Las Pavas, porque, por ejemplo, un viaje de nosotros allá nos cuesta \$500.000 y la Policía tiene que ir dos veces al mes, además súmele la movilización que se tiene que hacer cada vez que hay un problema allá<sup>87</sup>.

#### • Romper la irregular relación entre el Ejército y la empresa

El comportamiento que durante años tuvo el Ejército Nacional durante las visitas a la comunidad logró modificarse a partir de las acciones ya emprendidas por los primeros funcionarios que decidieron actuar de conformidad con la ley, como queda expresado en este testimonio: “Eso fue lo que le dije al Coronel XXX: Usted cómo quiere que la fuerza pública le genere confianza a la comunidad si protegen a los miembros de la empresa y se alojan en la casa de la empresa, era la Personera de la época y su participación fue fundamental para que se resolvieran algunas situaciones en Las Pavas, (...) íbamos llegando y había unos militares, cuando nos acercamos a ellos un militar salió corriendo hacia la casa (de la empresa) y dejó una pañoleta en el alambre. Si es un militar y ve que los que vamos somos del Estado ¿por qué huye? ella llevo esa querrela y quedó en un Comité de Justicia Transicional”<sup>88</sup>.

Sobre la importancia y la magnitud de este cambio, el mismo entrevistado señala que: “(...) cómo será que llevábamos una brigada médica del Ejército con ginecólogos, pediatras y especialistas que ni la misma Alcaldía los ha llevado y se dio un acercamiento entre el Ejército y la comunidad cosa que nunca se había hecho (...)”<sup>89</sup>.

Aun habrá que hilar más fino para descifrar los elementos que permitieron este cambio, uno de los más difíciles de lograr para las comunidades rurales en situaciones similares.

#### • Acuerdos político-electorales

Aunque este es un punto altamente controversial, la mayoría de los testimonios coinciden en afirmar que parte de los factores que incidieron para que la administración municipal adoptara medidas destinadas a proteger la vida, el territorio y los derechos de la comunidad, fueron los acuerdos de apoyo político durante las campañas electorales. “Sinceramente allí ha jugado mucho la parte política y le voy a ser honesto, al principio con Asocab se actuó con intereses electorales ¿usted recuerda que se firmó una orden de desalojo que fue totalmente ilegal? Cuando Asocab le había servido electoralmente al alcalde de turno, para que esa orden se diera eso no fue así de fácil (...) ahí la parte política ha sido importante porque ellos han estado con los alcaldes (...) Los alcaldes han visto el respaldo unánime de Buenos Aires”<sup>90</sup>.

Otro testimonio confirma la afirmación anterior con mayor detalle:

87. Ex funcionario de la Alcaldía de El Peñón, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

88. Ibid.

89. Ibid.

90. Ibid.

Hace cuatro años estábamos en tiempo de elecciones y me tocó estar presente cuando llegaron los candidatos a Buenos Aires a hablar de sus propuestas (...) lo que se planteaba como estrategia era entender la lógica, hablar con el Alcalde y tratar de negociar las migajas que se daban, porque políticamente así son las cosas allí. Entonces todos los que estábamos allí planteamos la construcción de una plataforma de negociación, cediendo ante algunas cosas a cambio de algunas resoluciones y demás cosas y funcionó. (...) Allí había tres, estaba XXX (...) les decía que votaran por él y les afirmaba que iba a ser pro campesinos y que estaría a favor de ellos a tal punto de que si querían podían poner a un miembro de Asocab como secretario. Por otro lado, estaba el sucesor de XXX, un candidato muy joven, que ya habíamos identificado como posible ganador, entonces lo que se negoció con él fue que sacara resoluciones de protección que estuvieran dentro de plan de desarrollo (...) y no tuvo ningún problema y aceptó, (...) En todo caso los votos de los campesinos se dividieron (...) y ganó XXX, (...) consiguiendo con él dos resoluciones en las que encontramos similitudes con los derechos de petición que nosotros habíamos colocado (...). donde se trataban temas de las vías públicas y negaba la solicitud de un nuevo desalojo que habían pedido (...)”<sup>91</sup>.

No obstante, consultados otros líderes sobre el tema, uno de ellos afirma que:

no hemos podido hacer acuerdo con nadie. ¿Los acuerdos que ha habido han sido más personales que de Asocab? Sí (...) en lo político somos débiles, lo más de débiles, porque ni siquiera esperamos que nos vengan a buscar porque nos vamos a regalar. De aquí vamos a regalarnos, yo le llamo a eso irse uno a regalar. No quieren saber nada del colectivo en lo político, porque se acostumbró la gente a que el día de la campaña entonces se viene y dice que necesita una lámina de zinc para tapar una gotera y si la gente está haciendo la casa necesita terminar su casa. Entonces Asocab ¿dónde queda en lo político?’. Después estamos viendo que el Alcalde se esconde y son abortos - intentos fallidos - porque (...) el Alcalde le ha puesto la mirada a un proceso es por la presencia del colectivo como tal y el acompañamiento internacional. Ahí es donde yo le he mirado una fuerza a que el Alcalde no pueda evadir una responsabilidad con la que debe atender a una comunidad, cuando han venido comisiones grandes y hemos ido allá y eso nos ha elevado la incidencia<sup>92</sup>.

Para algunas entidades públicas y entidades acompañantes esta suerte de acuerdos político-electores resultan preocupantes dado que provocan divisiones al interior de la comunidad. Observaciones anteriores realizadas por PAS, muestran que las fracturas producidas durante las campañas electorales, hasta 2016, fueron posteriormente superadas, logrando mantener viva la red de relaciones sociales tejidas naturalmente entre los miembros de esta comunidad.

### 3.6. Origen de la medida de protección y relación con medidas regionales y nacionales

Si bien las medidas de protección que se analizan en este caso, corresponden a decisiones tomadas por las autoridades locales político-administrativas, policiales y judiciales, también es cierto que ellas no hubieran sido posibles sin decisiones del orden nacional previas que validaron las reclamaciones de la comunidad. En particular las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, las resoluciones del Incoder (hoy ANT) y luego, más determinante aún, los fallos del Consejo de Estado; uno de los cuales exigió un reporte quincenal de las acciones realizadas por las autoridades locales y judiciales, que debe ser presentado a una comisión de seguimiento que lo verificaba.

Como ya se mencionó, el sentido de gradualidad que fueron teniendo las medidas adoptadas en el nivel nacional, se reflejó como en una acción de espejo, en la ampliación cada vez mayor de los apoyos locales que, pasando por la adopción de las medidas de protección muy específicas, hoy se expresan en un ambiente local favorable a la defensa de

91. Miembro 1 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Bogotá, noviembre de 2019.

92. Líder 2 de la comunidad, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Corregimiento de Buenos Aires, El Peñón, Bolívar, septiembre de 2019.

derechos humanos asociados a la tierra y el territorio, cuando menos en torno al caso de Las Pavas. Sobre este aspecto hace referencia uno de los entrevistados:

Yo no sabría definir qué fue lo más importante o lo primero, desde el nivel nacional o del local, lo que sí sentí en ese momento, en el proceso que íbamos de ganar espacio y reconocimiento y de que se mirara a Asocab como un interlocutor legítimo, es que ese Auto (del Consejo de Estado de diciembre de 2017) es muy propicio, muy oportuno y fortalece en todo lo que veníamos insistiendo en el territorio. Porque empezamos a ver respuestas de la ANT y también de la Unidad de Víctimas que empieza a acelerar el proceso de reparación colectiva que lo había dejado casi que engavetado porque no sabía qué hacer esperando que el Consejo de Estado resolviera y, cuando escucha ese pronunciamiento, retoma otra vez el proceso de reparación colectiva y el retorno. Fíjate que tiene mucho impacto<sup>93</sup>.

En este aparte, es menester mencionar que la comunidad de Las Pavas fue beneficiaria de medidas de protección individuales, concedidas por la Unidad Nacional de Protección, UNP, las cuales consisten en esquemas de protección con carros, escoltas armados, chalecos antibalas y celulares con un plan mínimo de datos para dos líderes de la comunidad, directivos de Asocab. Así mismo, en 2013, Asocab construyó con el apoyo de PAS, de manera pionera en el país, una propuesta de protección colectiva que presentó a la UNP. Según notificación del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas a la comunidad, fue parcialmente aprobada el 14 de junio de 2014, pero las medidas nunca fueron implementadas, entre otras razones por falta de recursos financieros y falta de operador en la región.

Cabe mencionar que al mismo tiempo en que se aprobó parcialmente la propuesta de Asocab, se destapaba en el país el primer escándalo nacional por corrupción que reveló el robo de los recursos destinados a la compra de armas, la contratación y el pago de los servicios de escolta.

En la tabla de la siguiente página, se presenta un resumen de la referida propuesta:

93. Miembro 2 de la Mesa de Acompañantes cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Cúcuta, Norte de Santander, noviembre de 2019.

### Propuesta de Protección Colectiva Asocab, 2013

	Estrategia	Medidas	Respuesta de la UNP
1	Actuar contra la impunidad	<p>Investigar las denuncias puestas por la comunidad contra empresa Aportes San Isidro SAS., sus trabajadores y su Departamento de Seguridad privado.</p> <p>Trasladar los procesos judiciales a la Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH de Bogotá, para investigar como violaciones sistemáticas de DDHH en el marco del despojo de tierras. No como casos aislados y delitos comunes (linderos).</p> <p>Garantizar el debido proceso, el derecho a la justicia y la imparcialidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades encargadas del tema.</p> <p>Garantizar el debido proceso, el derecho a la justicia y la imparcialidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades encargadas del tema.</p> <p>Judicializar las amenazas y el acoso verbal que ejercen los trabajadores de la empresa, contra las mujeres y niñas de la comunidad y promover la aplicación de la normatividad internacional en materia de protección a las mujeres.</p>	Están excluidas del Programa Gubernamental de Protección de la UNP.
2	Aplicar medidas políticas de protección	<p>Dar seguimiento al IR No. 023-12 y aplicación de recomendaciones. Defensoría del Pueblo. Octubre de 2012</p> <p>Reconocer públicamente y ante las autoridades civiles y militares el derecho de posesión de la comunidad sobre el predio de Las Pavas.</p> <p>Reconocer públicamente y ante las autoridades civiles y militares la propuesta de protección colectiva presentada por la comunidad.</p>	No se otorgan porque no forma parte de las medidas de protección consideradas por el Programa de la UNP. A pesar de que tienen base en decisiones jurisprudenciales ya emitidas por la Corte Constitucional.

### Propuesta de Protección Colectiva Asocab, 2013

3	Aplicar medias colectivas de protección	Establecer un mecanismo de <i>respuesta inmediata</i> que la comunidad pueda activar ante situaciones de riesgo inminente o emergencia.	No aprobada por: -Restricciones presupuestales  -Precarias condiciones para la permanencia de la Policía en el área rural -La Policía no se puede desplazar fuera del casco urbano, sin protección de las FFMM que solo van a zonas con presencia permanente de actores armados ilegales.
		Hacer efectivos los mecanismos legales de protección a que tienen derecho como víctimas, reclamantes de tierras y como DDHH.	No aprobado en su momento. Se logra con posterioridad, pero al margen de la UNP.
		Designar <i>dispositivos policiales</i> de protección perimetral.	No aprobado por la UNP. Lo hace con posterioridad la administración municipal.
		Verificar que las autoridades locales adopten medidas de protección la comunidad (Decreto 4912).	A pesar de sus buenos resultados, no se realiza como parte de un procedimiento regular de la UNP, solo se activa como respuesta a presiones externas.
		Direccionar y coordinar desde la UNP las acciones de todas las entidades públicas en materia de protección.	protección” está en la Ruta de Protección Colectiva, pero, a dos años de su aprobación, “no hay operador y no hay recursos”.
4	Fortalecimiento a la propuesta de autoprotección de la comunidad	500 personas de 109 familias que integran entre 8 y 12 grupos de trabajo de siembra (alambre, postes, vayas, mulas para transporte, radio portátil, teléfono móvil, linternas de largo alcance, campanas de bronce, cámaras fotográficas, filmadoras)	Mientras tanto se desataba un escándalo nacional por corrupción con los recursos de esta entidad.
		Constituir diez Espacios para la vida, la Producción y la Paz, como espacios humanitarios o espacios de paz. (Protocolo Segundo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949).	

Fuente: Elaborada por la autora con base en informes de seguimiento de PAS

Tal y como se puede derivar de lo expuesto, las medidas de protección asignadas por la Unidad Nacional de Protección, a la comunidad y sus líderes, no tuvieron incidencia directa en los resultados que se presentan en este documento. Asunto a tener en cuenta en los aprendizajes que deja esta experiencia en materia de protección a los colectivos rurales organizados que asumen la defensa de derechos humanos, asociados a la tierra y el territorio, como lo es Asocab.

### 3.7. Aprendizajes

La mirada realizada a la experiencia de la comunidad de Las Pavas, en su propio territorio y acudiendo no solo a declaraciones de derechos, ni al deber ser declarado en las normas y programas estatales de protección, nos enseñan cuando menos una decena de asuntos en materia de protección que, aunque se mencionan a continuación sin pretender agotar el tema, deja al lector la tarea de derivar otros muchos aprendizajes, aportando sus valiosas experiencias.

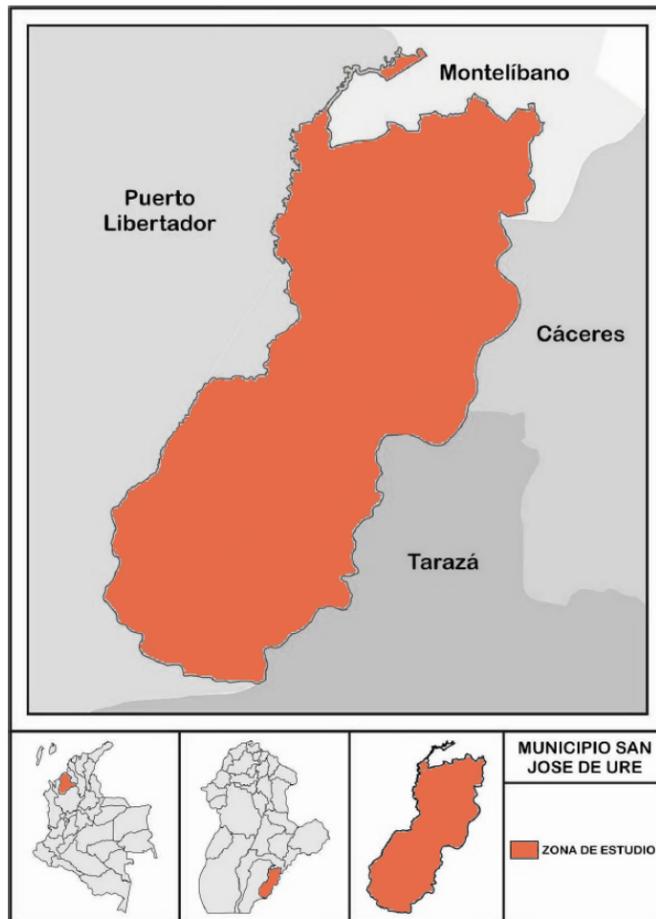
1. Los cambios en los funcionarios locales, particularmente, en los alcaldes municipales, no son voluntarios. Son resultado, esencialmente, de una combinación entre las acciones de presión y de disuasión.
2. Los resultados de una o varias estrategias, o medidas de protección, no siempre son visibles en el corto tiempo. Lo mejor sucede a mediano y largo plazo y de manera acumulativa.
3. Las medidas de protección más eficaces deben definirse de manera articulada con la estrategia jurídica, a fin de no generar nuevos daños, preservar una única línea de actuación.
4. El acompañamiento como estrategia de protección tiene mejores resultados si se hace directamente en el terreno y de manera permanente.
5. 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. Son resultado de la aplicación sostenida de múltiples estrategias articuladas.
6. El uso de las facultades policivas de las administraciones municipales, aunque es poco frecuente, representa un importante campo para explorar medidas de protección más potentes en tanto son más cercanas a las causas por las cuales se ataca a los defensores, que las medidas de protección que se originan en las políticas estatales nacionales, en particular en los programas de protección dirigidos a salvaguardar solo la vida, la integridad físico-emocional y la libertad de los defensores, como son los programas hasta ahora creados por el Estado colombiano.
7. Las redes de protección en el escenario local no están hechas, toca construirlas con base en las redes naturales y extenderlas progresivamente cobijando una gran diversidad de actores externos.
8. Las medidas de protección deben enmarcarse a mediano plazo en estrategias dirigidas a lograr el cambio de las relaciones de poder, en especial con las autoridades locales.
9. Generar condiciones para que el poder local pueda tomar medidas de protección a favor de una comunidad rural, como esta experiencia lo demuestra, pasa por reconocer la existencia de redes sociales locales, regionales con influencias nacionales, definidas por poder económico, gremial y de relaciones con partidos y/o representantes políticos; construir otras redes posibles de apoyo a los funcionarios locales y lograr que pierda legitimidad la agresión cometida por los poderosos. Todo ello combinado con múltiples acciones conscientes de autoprotección definidas de manera autónoma por las comunidades.

Para finalizar este caso, cabe insistir sobre la necesidad de ampliar la mirada que, clásica y casi automáticamente, se tiene de la protección como el conjunto de medidas proferidas por un programa estatal para preservar solamente los derechos fundamentales que tienen un carácter individual.

No solo conduce al fraccionamiento irracional de los derechos humanos que, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, son interdependientes entre sí; sino que conduce a formular medidas de protección fuera de una mirada estratégica y, por tanto, cortoplacista y con capacidad limitada para responder solo a riesgos puntuales que poco se acercan a las causas de las violaciones de derechos humanos cometidas contra quienes defienden derechos humanos de manera colectiva en Colombia. Solo ampliando esta mirada podemos reconocer en las acciones judiciales y en las decisiones político administrativas, propias de las administraciones locales, una fuente valiosa de medidas de protección para las comunidades rurales.

# 04

## SAN JOSÉ DE URÉ, CÓRDOBA



San José de Uré se encuentra situado en la zona sur del departamento de Córdoba. Es un municipio joven, con apenas 13 años desde su creación en 2007<sup>94</sup>, tiene un área total de 51.828,88 hectáreas que fueron segregadas, en su totalidad, del Municipio de Montelíbano.

San José de Uré está habitado por aproximadamente 11.500 personas, de las cuales 6.418 (55.81%) residen en el área urbana y 5.082 (44.19%) en el área rural de manera dispersa; 47% de sus pobladores son indígenas, 8% Emberá Katío y un 39% Zenú, que están organizados en 16 cabildos indígenas, de los cuales cinco cuentan con el reconocimiento oficial por parte del Ministerio del Interior. Los afrodescendientes representan el 28% de los habitantes del municipio y están organizados en dos consejos comunitarios – Bocas de Uré y San José de Uré – y una organización étnico-territorial, denominada Cimarrón. Un 25% corresponde a población mestiza, organizada en 30 juntas de acción comunal, de las cuales nueve pertenecen al casco urbano municipal y 21 se encuentran en la zona rural.

Las condiciones de vida de la población de este municipio son precarias y así lo dejan ver algunas de sus características:

- Para los hombres la principal causa de la mortalidad prematura se atribuye a los homicidios.

94 Asamblea Departamental de Córdoba. Ordenanza No. 11 de 2007.

- La principal causa de mortalidad infantil fueron las enfermedades respiratorias, enfermedades diarreicas agudas y deficiencias nutricionales, siendo el grupo más afectado el de menores de cinco años.
- El 70% de la población es víctima, ya sea por desplazamiento forzado, violencia interna producto del conflicto armado, consecuencias asociadas al narcotráfico, violencia intrafamiliar, abusos sexuales, entre otros.
- La violencia que se vive al interior de la zona rural, las pocas ganancias económicas que arrojan los cultivos tradicionales, en razón de los altos costos de los insumos, los costos asociados al transporte y la poca comercialización de los mismos, ha desestimulado el interés de los campesinos por los cultivos tradicionales y los ha llevado al cultivo de plantas de uso ilícito.
- El mercado local está desabastecido, los cultivos tradicionales son solo de pancoger y para el consumo familiar y la mayoría artículos de primera necesidad deben ser traídos de afuera a precios más elevados por el costo de transporte.
- Las precarias condiciones económicas del municipio no le permiten contar con instalaciones propias para el funcionamiento de la Alcaldía y el Concejo Municipal.

### 4.1. El caso y su contexto

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo<sup>95</sup>, el riesgo al que se encuentra expuesta la población de San José de Uré es resultado de la disputa entre estructuras armadas ilegales de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Bloque Pacificadores de Córdoba y Bajo Cauca<sup>96</sup>, 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 con la organización armada ilegal Los Paisas. Estas disputas dan cuenta del rompimiento de un frágil acuerdo de no agresión que operó desde 2009 hasta el segundo semestre de 2017, cuando entraron en desacuerdo por la utilización, en diferentes momentos y escenarios, de la sigla del ELN en los brazaletes de los grupos, para identificar a quienes pertenecían a Los Caparrapos, unidad que los agrupa. Estos últimos empezaron a copar el territorio abandonado por las FARC-EP, luego de que la firma del Acuerdo de Paz en 2016, pusiera fin a su histórica presencia en el municipio de San José de Uré y en la región limítrofe del Bajo Cauca antioqueño y Sur de Córdoba.

Estas fuerzas armadas ilegales se enfrentan para distribuirse el control territorial de las economías ilícitas en este estratégico corredor de movilidad (tráfico de cocaína, armas, insumos químicos, zona de refugio y descanso de sus combatientes), mientras, según la Defensoría del Pueblo:

exponen a la población civil a homicidios selectivos o de configuración múltiple; desplazamientos forzados; confinamientos; restricciones a la libertad de circulación; desapariciones forzadas; violencia sexual (especialmente contra mujeres, niños, niñas y jóvenes); combates con interposición de población civil; reclutamiento y/o utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; estigmatización de la población civil y en especial líderes indígenas, comunitarios y los que apoyan la política de sustitución de cultivos de coca; las autoridades indígenas que intentan administrar justicia propia<sup>97</sup>.

Reflejando la crítica situación de la población de Córdoba, y en particular del municipio de San José de Uré, la Defensoría del Pueblo ha emitido durante los últimos cuatro años, siete Alertas Tempranas (2018-2020) y cuatro Informes de Riesgo (2016-2017). En la última Alerta Temprana 054-19, emitida el 18 de diciembre de 2019, refirió la situación de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré y señaló como particularidad “la crueldad con la que están actuando las organizaciones criminales, al producir ejecuciones, decapitaciones y torturas de sus víctimas, así como incineración de sus viviendas”<sup>98</sup>.

95. Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. Alerta Temprana 023-18, febrero de 2019.

96. Surgidas en 2006 luego del proceso de desmovilización de las AUC.

97. Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. Alerta Temprana 023-18, febrero de 2018.

98. Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. Alerta Temprana 054-19, diciembre 18 de 2019.

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. Dicho programa contempló los siguientes cuatro componentes:

**Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios -COMPONENTES-**



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: Asodesbona en Guapi (Cauca), San José de Uré (Córdoba) y el Consejo Comunitario de Frontera y Alto Mira (Nariño).

En este marco, los días 16 y 17 de mayo de 2019, bajo el liderazgo de las autoridades locales de San José de Uré, se focaliza una primera intervención en la vereda San Pedrito, corregimiento de Versalles, y para concretarla formulan el Plan Integral de Prevención de la Gestión de Riesgo Colectivo de Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH de la comunidad del corregimiento de Versalles, municipio de San José de Uré, departamento de Córdoba. Este Plan (en adelante Plan Piloto), tuvo como objetivo: “(...) definir y adoptar medidas de protección integral para la prevención de violaciones, protección, respeto y garantía de los derechos humanos a la vida, la integridad, la

libertad y la seguridad de comunidades y organizaciones en los territorios para las comunidades y organizaciones en los territorios”. Dentro de la población beneficiaria incluye a los líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos<sup>99</sup>.

**4.2. Violaciones de DDHH que imposibilitan la defensa de derechos**

Con base en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, desde el enfoque conceptual adoptado por PAS, se 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, mientras a la vez impulsan el desarrollo de actividades productivas o ejercicios de gobierno propio.

A través de sus cabildos indígenas, consejos comunitarios, asociaciones campesinas de productores, de zonas de reserva campesina y otras múltiples figuras organizativas, han asumido la exigibilidad de los derechos étnico-territoriales y medio ambientales, consagrados en la Constitución Nacional para los pueblos indígenas o en 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 y el conjunto normativo que desarrolló el Acto Legislativo 1 de 2016 que concreta la firma del Acuerdo Final de Paz, en especial 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.

En este marco y de acuerdo con la Alerta Temprana No. 054-19 elaborada por la Defensoría del Pueblo, en San José de Uré se puede identificar el tipo de líderes sociales, defensores de DDH organizados y población no organizada, en situación de riesgo, como se muestra en la siguiente tabla.

**DDH, líderes sociales y población no organizada en riesgo en Córdoba**

Colectivos de DDHH - organizaciones	Población no organizada
Directivas de las juntas de acción comunal de las veredas y corregimientos de estos municipios, particularmente de los que hay cultivos de coca.	Campesinos asentados en las zonas de cultivo, transformación, tránsito de coca y explotación ilícita de oro.
Autoridades tradicionales de los resguardos indígenas Emberá Katío del Alto Sinú de Cañaveral, Parcialidad Do-chama y Zenú, ubicados dentro y fuera de los territorios colectivos.	Habitantes de los corregimientos de Tierra Alta (Palмира, Crucito, Águila, Batatas, Frasquillo, Saiza, Tierradentro), de Montelíbano (Puerto Anchica, El Palmar, Puerto Nuevo, El Brillante), de Puerto Libertador (Puerto Belén, Juan José, San Juan, La Rica, Río Verde o Santa Fe las Claras) y San José de Uré (Brazo Izquierdo, Versalles, Batatalito, San Antonio de la Cristalina, Flechas Doradas y Viera Abajo).

99. Secretaría de Gobierno de San José de Uré. Plan Integral de Prevención de la Gestión de Riesgo Colectivo de Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH, de la Comunidad del Corregimiento de Versalles, Municipio de San José de Uré, Departamento de Córdoba. 2017. Documento mimeografiado.

**DDH, líderes sociales y población no organizada en riesgo en Córdoba**

Miembros de la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, Ascsucor, de la Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú, Asodecas, de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana, Coccam, de la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas, Anzorc, de la Fundación Social Agraria y Popular, Funsacp, y de la Fundación Córdoba Diversa, Cordoberxia.	Miembros de la misión médica que laboran en los municipios concernidos en esta Alerta.
Afrodescendientes del Consejo Comunitario de San José de Uré que residen en zonas donde existe el interés de actores armados ilegales por la explotación ilegal de oro en el municipio de San José de Uré.	Campesinos firmantes del Acuerdo colectivo para la Sustitución voluntaria y concertada de cultivo de uso ilícito.
Indígenas del resguardo Emberá Katío Quebrada Cañaveral, desplazados forzosamente en el corregimiento de Juan José y las confinadas en la comunidad de Ibudó Tres Playitas, Rogero, San Felipe, Biduadó-Soledad, Cañaveral, Nejongdó, Narindó-Vidri, Origuadó, Egorobadó, Pawarandó, entre otros.	
Indígenas Emberá Katío de la parcialidad Dochama, desplazados forzosamente en el casco urbano de San José de Uré desde 2018 y en las comunidades Dandadó-Cochama, Batatadó e Ibudó Bosque Chadó del municipio de San José de Uré, que resisten al desplazamiento forzado.	
Indígenas del pueblo Zenú del Resguardo Mayor del Alto San Jorge, comunidades: Buenavista, San Antonio Abajo, Meta Territorial, Claret, Santa Fe las Claras, San Pedro, El Tambo, Alto de La Ye, El Provenir La Rica, Santuario, Morrocoy, Liboria, Buenos Aires Gilgal, Santa Fe Alto San Jorge, Raizal El Cerro, Aborigen, Boca de Viernes Santo, Nueva Ilusión Versalles, Nueva Vida Brazo Izquierdo, Vida Nueva El Alto Cristal, Xinitabé, Alto Don Pío, Boca de Uré y Doradas.	
Líderes sociales	

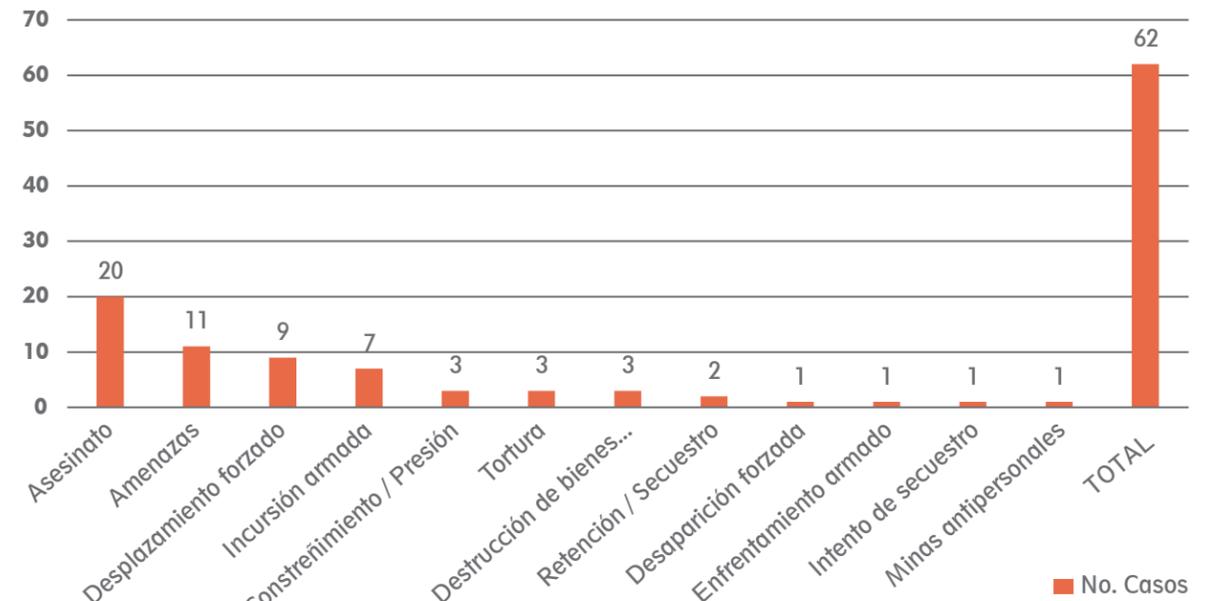
Fuente: Elaborada por la autora con información de la Alerta Temprana 054-19 de la Defensoría del Pueblo

Ejercer el derecho a defender Derechos Humanos, supone la existencia de condiciones favorables para que personas y organizaciones sociales puedan asociarse y expresarse libremente, 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, sin que sean 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. 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 y líderes sociales e impide el ejercicio de cualquier derecho.

Por lo expuesto, se puede afirmar, que en el contexto particular de la zona sur del departamento de Córdoba y en particular en el municipio de San José de Uré, las condiciones para la defensa de derechos humanos son simplemente inexistentes. Ello se deduce al observar el siguiente gráfico donde se muestra, solo de manera indicativa, la cantidad y el tipo de violaciones de derechos humanos cometidos entre enero de 2017 y junio de 2019, en San José de Uré.

**Violaciones de DH e Infracciones al DIH**

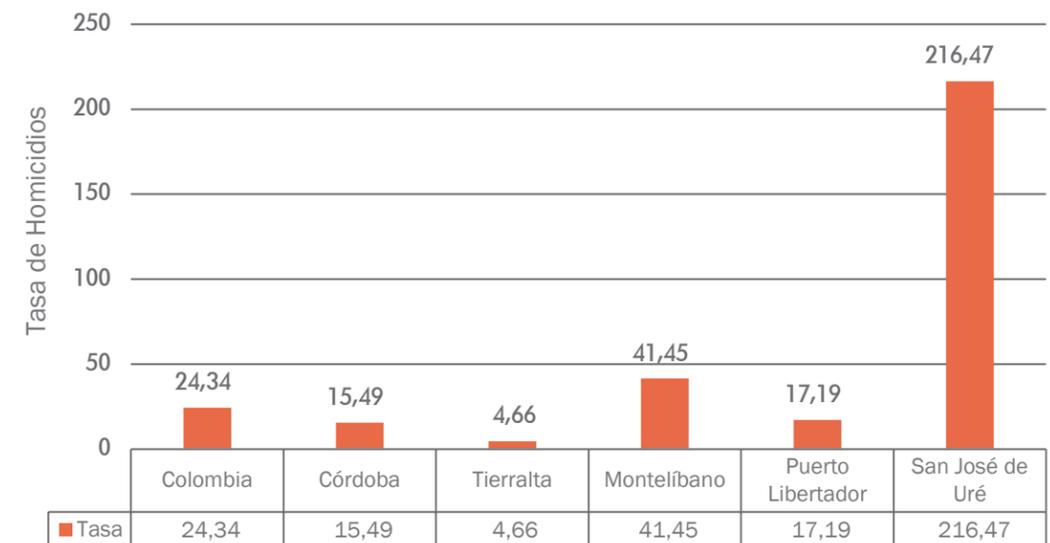
-San José de Uré, Córdoba-  
Enero 2017-junio 2020



Fuente: Elaborado por la autora con información de la Defensoría del Pueblo y prensa nacional

Cabe mencionar que la violencia en el Sur de Córdoba, constituye un escenario de vieja data con el que la población se ha visto forzada a convivir, por lo que ha terminado minimizándola y normalizándola, lo cual contribuye a explicar su invisibilidad en el panorama nacional. La situación en San José de Uré, es la de mayor gravedad como lo refleja el siguiente gráfico.

**Tasa de homicidios por cien mil habitantes Colombia, Córdoba Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré - 2018**



Fuente: Elaborado por Rafael Hernández, con información de la Defensoría del Pueblo

Adicionalmente, esta violencia generalizada en la región también presenta particularidades notorias en comparación con otras zonas del país, entre las que se destacan:

- Los ataques contra la población civil, comunidades y autoridades afrodescendientes, comunidades y autoridades indígenas, líderes y defensores, son multidimensionales, es decir, regularmente combinan múltiples violaciones de derechos humanos al mismo tiempo. Por ejemplo: Una incursión armada a una comunidad da lugar a 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. Se busca que cada asesinato tenga un carácter ejemplarizante para generar en los pobladores, familias y testigos un terror paralizante.
- Existe una clara y explícita estrategia para vaciar el territorio rural de San José de Uré y así lo han expresado los actores armados a la comunidad. Durante 2018 se registró el desplazamiento forzado de más de 400 personas en tres eventos masivos, uno en el territorio indígena Emberá Katío de la comunidad Dochama y dos en zona rural del corregimiento de Versalles. Mientras ello ocurre esta parcialidad indígena cumple 35 años en el trámite de la constitución de su resguardo y la Agencia Nacional Minera adjudica el título GFL-141, en 2016, para la explotación de níquel y otros metales asociados a la empresa Cerro Matoso, sobre terrenos que se traslapan con la solicitud en proceso<sup>100</sup>.
- Los líderes sociales han sido uno de los grupos más afectados, llevando al departamento de Córdoba a ocupar el primer lugar en homicidios de líderes sociales y DDH en el Caribe, con 13 asesinatos entre el primero de enero del 2016 y el 22 de agosto de 2018<sup>101</sup>.
- A diferencia de los desplazamientos de comunidades indígenas de otras zonas del país, como el Cauca, las zonas de expulsión en San José de Uré no recuperan las más mínimas condiciones para brindar el retorno de las comunidades desplazadas, que por temor también han dejado de denunciar su desplazamiento, lo que sin duda los deja imposibilitados para recibir ayudas humanitarias, asunto que en tiempos de pandemia puede conllevar a su extinción. Ello sin contar que existen temores bien fundados sobre la existencia de minas antipersonales en la zona de expulsión.

Como en ninguna otra región del país, el sujeto colectivo organizado es víctima de presiones o constreñimientos que lo instrumentalizan en función de los intereses o necesidades de los actores armados dominantes en cada zona rural. “(...) Los Caparrapos están extorsionando a las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS, “cobrándoles 200 mil pesos a cada familia que está en el programa. Cuando hay pagos, las familias deben entregarle al grupo la plata, si no, pues la gente es amenazada, obligada a salir de la región o puede perder la vida”<sup>102</sup>. Por ejemplo, los directivos de las juntas de acción comunal y de las organizaciones sociales regionales, son obligados, bajo amenaza de muerte, a recolectar el dinero producto de los chantajes a comerciantes, mineros, campesinos y beneficiarios del PNIS. También son constreñidos a convocar reuniones de directivos de las JAC con el mismo propósito.

- Los asesinatos de los líderes sociales o defensores de DDHH, recaen de manera especial sobre las organizaciones sociales regionales y son cometidos en municipios ubicados en otros departamentos, especialmente en el departamento de Antioquia. Los riesgos recaen con mayor peso sobre las directivas de las juntas de acción comunal de corregimientos y veredas, los miembros de tres organizaciones regionales (Ascsucor, Asodecas y Cordoberxia), tres organizaciones sociales nacionales (Anzorc, 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 envuelve 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 que los afectados no tienen recurso alguno al cual acudir para buscar protección o justicia. A su vez, la institucionalidad departamental y nacional, no compensa, con su presencia y acción, el vacío generado. De acuerdo con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, la acción

100. Federico Piñeros Torres. Consolidación del extractivismo en el Sur de Córdoba: Afectaciones sobre el derecho a la tierra y el territorio. (Bogotá: Pensamiento y Acción Social, 2020). Consultado en: [https://88998a25-9fb1-468f-a408-da18d36ec254.filesusr.com/ugd/b432f9\\_520781aa7cda42a98748365dd1436970.pdf](https://88998a25-9fb1-468f-a408-da18d36ec254.filesusr.com/ugd/b432f9_520781aa7cda42a98748365dd1436970.pdf)

101. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. Situación humanitaria San José de Uré - Sur de Córdoba. Enero 2018 - abril 2019. Consultado en: <https://reliefweb.int/report/colombia/situaci-n-humanitaria-san-jos-de-ur-sur-de-c-rdoba-enero-2018-abril-2019>.

102. Verdad Abierta. Frontera entre Antioquia y Córdoba, una línea borrada por la guerra. Septiembre de 2018. Consultado en: <https://verdadabierta.com/frontera-antioquia-cordoba-una-linea-borrada-la-guerra/>

estatal se ve afectada por dos factores: “(...) el uso de violencia contra la población civil presumiblemente por miembros activos de la Policía y, el Ejército, y la existencia de brechas en la gestión [...] por parte de diversas autoridades del orden nacional y territorial, concernidas mediante recomendaciones en las señaladas Alertas Tempranas”<sup>103</sup>.

- 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] que promueve la Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo [...] necesarias para evitar la ocurrencia de eventos como los señalados. Así pierden efectividad las acciones de protección realizadas sin que puedan contener la violencia o frenar el riesgo, pero si aumentan la vulnerabilidad y con ello el nivel de riesgo de la población”<sup>104</sup>.

### 4.3. Medidas de protección adoptadas en el escenario local

Siguiendo la metodología establecida en el Decreto 660/18, el Plan Piloto se formuló incluyendo un marco normativo, las definiciones básicas, los objetivos, el análisis contextual del riesgo se refiere a las características generales del municipio y de la comunidad priorizada y a la situación de Derechos Humanos; el análisis inclusivo del riesgo que se refiere a la línea del tiempo de las violaciones de Derechos Humanos, la cartografía social, las dinámicas de violencia, capacidades institucionales y los sujetos sociales en riesgo. También identificó los escenarios de riesgo para definir finalmente las medidas de protección temprana, urgente y de garantías de no repetición y estableció el seguimiento, evaluación y financiación.

El Plan Piloto concluyó contemplando un conjunto de 18 medidas cuyo desarrollo compete a un total de 14 entidades públicas y una privada (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid); siendo ellas tres de carácter local, tres departamentales o regionales y 8 nacionales. En el siguiente cuadro se presentan las 18 medidas adoptadas, así como las entidades comprometidas y se incluye la información aportada por seis de las entidades nacionales, que respondieron el Derecho de Petición, reportando información sobre el estado de avance en la implementación del referido Plan. También incluye la información recibida durante las entrevistas con funcionarios públicos locales.

#### Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición

Responsable	Compromiso /Acción	Observaciones	Avances en la implementación
1. Alcaldía	Adecuar casa para el alojamiento del Grupo de Operaciones Especiales, GOES.	A esta actividad contribuye el Departamento.	No reportó.
	Facilitar un espacio para el funcionamiento de la emisora étnica, adecuando la casa comunitaria.		No reportó, pero según entrevista continúan las gestiones.

103. Verdad Abierta. El Sur de Córdoba: teatro de guerra con poca atención integral del Estado. Diciembre de 2019. Consultado en: <https://verdadabierta.com/sur-cordoba-teatro-guerra-poca-atencion-integral-del-estado/>

104. Ibid.

### Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición

	Protección a la comunidad: Agilizar el programa del PDET para romper el confinamiento por presencia permanente de Grupos Armados Organizados, GAO, en la vía Uré-Tarazá.	Esta actividad compromete también a la Alcaldía Municipal y al PNIS.	Costeó los diseños y la formulación del proyecto para la construcción del puente vehicular y radicó solicitud de financiación en el Fondo de Ocapaz con la ART. (entrevista) Financió un proyecto para el plan de vida de los 16 Cabildos Zenúes. (entrevista) Entregó lote para cofinanciar la construcción de una casa comunitaria de los afros que estaba dentro de los PDTE. (entrevista)
2. Alcaldía – Secretaría de Planeación.	Donar un transmisor para la emisora étnica.		No reportó, pero según entrevista continúan las gestiones.
3. Alcaldía / Secretaría de Gobierno	Gestionar cita en Bogotá con la Consejería para el Posconflicto y con la Agencia Nacional de Tierras, para lograr la asistencia técnica a proyectos productivos de sustitución de cultivos PNIS.		No reportó (participó en entrevista)
4. Gobernación Departamento, Ministerio del Interior - Dirección de Comunidades Indígenas	Adecuar casa para el alojamiento del GOES.	A esta actividad contribuye la Alcaldía.	No reportó
	Promotores de Paz y Convivencia, que se prioricen a los Conciliadores en Equidad para ello y se tenga en cuenta a los presidentes de JAC; así como que se apoye con la logística y asistencia psicosocial (Apoyo al Apoyo).	Estas acciones comprometen al Ministerio del Interior y a la UNP.  A la espera de directrices del nivel nacional	No reportó
	Fortalecimiento a los cabildos: Expedición de las resoluciones a los cabildos de Bello Horizonte Dorada y Piedras Vivas, pendientes desde 2015.	Esta actividad compromete también al Ministerio del Interior/Dirección de Asuntos Indígenas	No reportó

### Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición

	Realizar el estudio etnológico a los siguientes cabildos:  Nueva Ilusión Versalles  Sinaí – Viera Bajo  La Tribu – Viera Arriba  Xiritave – Vereda San Juan  Raizal El Cerro  Aborígen – Porvenir  Alto Don Pio – Vereda Campamento  Nueva Vida – Alto Cristal  Boca, Cabildo Viernes Santo.		El Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías - Dirección de Asuntos Legislativos, informa que: Sobre el estudio etnológico de estos cabildos indígenas afirma que: 1. No se encuentra solicitud de la comunidad Nueva Vida - Alto Cristal. 2. La expedición de la Resolución a los cabildos de Bella Horizonte, Dorada y Piedras Vivas está pendiente porque faltan los autocensos. Desde junio de 2015, las dos primeras comunidades asumieron el compromiso de enviar el censo organizado y a la comunidad de Piedras Vivas se le solicitó el envío de los autocensos en octubre 22 de 2018. Según diagnóstico de la Dirección, en Córdoba y Sucre, de manera atípica, las comunidades indígenas Zenú aumentaron las solicitudes de registro de nuevas comunidades. Al 23 de mayo de 2019, son aproximadamente 250. Acuerdan realizar un Congreso del Pueblo Zenú para construir un lineamiento político que regule el reconocimiento de cabildos y comunidades emergentes. Se espera la aprobación del Plan de Acción de la Dirección donde se proyectaron los recursos para esta actividad.
--	--	--	--

**Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición**

	Fortalecer el resguardo: Reconocimiento de territorio colectivo del resguardo Dochama – Emberá Katío.	Esta actividad compromete también al Ministerio del Interior y al Instituto Agustín Codazzi.	Afirma el IGAC que su única competencia en la materia es la elaboración del mapa oficial de Resguardos Indígenas y el Mapa Oficial de Tierras de Comunidades Negras, con base en la información cartográfica que envía la Agencia Nacional de Tierras.  Informa la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías - Dirección de Asuntos Legislativos que: Es la ANT la competente para ese reconocimiento.  Esta Dirección atiende las solicitudes de estudios etnológicos de los colectivos que se reivindican como comunidades o parcialidades indígenas, aplicando un estudio en campo. La posesión de un cabildo la realizan las alcaldías municipales. No informa si se está haciendo o no este estudio.
	Protección a la comunidad: Agilizar el programa del PDET para romper el confinamiento por presencia permanente de GAO en la vía Uré-Tarazá.	Compromete también a la Mesa Departamental de Prevención al reclutamiento de NNA.	No reportó
5. Ministerio de Defensa	Instalación de un puente militar temporal sobre el río Uré.		El Ministerio no reportó.
	Ensamblar puente peatonal en Bogotá e instalarlo en enero 2020.		El Ministerio no reportó. Según entrevista con funcionario, el puente peatonal se gestionó con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y es ejecutada por un privado.

**Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición**

	Presencia permanente de la Fuerza Pública en el corregimiento de Versalles -Colocar un GOES en Versalles.	Acuerdo logrado durante reuniones con comandantes de la VII División de Medellín, el Batallón Rifles y el Comandante de la Brigada 11 de Montería.	No reportó
6. Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, UNP, Ministerio de Justicia, Oficina del Alto Comisionado de Paz, OACP, articulado con Consejo de Paz Departamental, Agencia de Renovación Territorial, ART	Formación en autoprotección y fortalecimiento de la Guardia Indígena, Gobierno Propio:  Formación en autoprotección, protocolos de seguridad y fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal.	Estas actividades comprometen al Ministerio de Justicia y la UNP.	Indica el Ministerio de Justicia que se llevará a cabo el proceso de implementación de la metodología de Caja de Herramientas -Métodos de Resolución de Conflictos-, durante el primer semestre de 2020. El ente territorial contara con el proceso de formación en los cinco componentes de la Caja de Herramientas (Conciliación en Derecho, Conciliación en Equidad, mediación Comunitaria, Mediación Escolar, Mediación Intercultural). Acción estancada por inicio de pandemia.
	Formación con líderes sociales para proponer promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia.	Esta actividad compromete al Ministerio de Justicia, a la Agencia de Renovación Territorial y a la Oficina del Alto Comisionado de Paz. Confirmado. Taller inicial realizado a cargo de ART.	En el diseño del plan integral de prevención elaborado en mayo de 2019, la Oficina del Alto Comisionado de Paz no fue convocada y a la fecha no se ha socializado formalmente este plan con esta Oficina. Una vez se activen formalmente las instancias a nivel territorial, la Oficina procederá a realizar acciones concernientes para impulsar procesos de formación a líderes.

**Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición**

	Plan de Prevención y Auto seguridad – Protocolos de actuación – UNP D. 2078		No reporta
	Promotores de paz y convivencia, que se prioricen a los conciliadores en equidad y para ello se tenga en cuenta a los presidentes de JAC; así como que se apoye con la logística y asistencia psicosocial (Apoyo al apoyo).	Estas acciones comprometen a la UNP y a la Gobernación del Departamento.  A la espera de directrices del nivel nacional	No reporta
	Agilizar los procesos de protección colectiva con la comunidad Emberá.	UNP hizo estudio de nivel de riesgo.  Hacer seguimiento con la UNP.	No reporta
7. Ministerio del Interior: Dirección de Comunidades Indígenas, Dirección de Participación Ciudadana, Dirección de Comunidades Negras; Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo	Formación en DDHH y DIH	Estas actividades comprometen a la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y a Usaid.	Informa el Ministerio de Justicia que se llevará a cabo el proceso de implementación de la metodología de Caja de Herramientas -Métodos de Resolución de Conflictos-, durante el primer semestre de 2020. El ente territorial contará con el proceso de formación en los cinco componentes de la Caja de Herramientas (Conciliación en derecho, Conciliación en equidad, Mediación comunitaria, Mediación escolar, Mediación intercultural).  En el segundo semestre de 2020, nuevamente se realizará apertura del Banco de Iniciativas de Pueblos Indígenas en tres líneas: 1. Fortalecimiento y reconocimiento de los sistemas de justicia propia, 2. Fomento al diálogo intercultural y coordinación Estado - Jurisdicción especial indígena en justicia y, 3. protección de los derechos de la mujer, la juventud, la niñez y los mayores en el marco de su justicia propia.

**Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición**

	Fortalecimiento a los Cabildos: Expedición de las resoluciones a los cabildos de Bello Horizonte Dorada y Piedras Vivas, pendientes desde 2015.	Esta actividad compromete también a la Gobernación	No reporta
8. Dirección de Comunidades Negras	Formalizar el Consejo Comunitario – Actualizar la Resolución expedida en 2002 y realizar el estudio de etno-desarrollo.		No reporta
9. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Crear una Emisora Étnica en San José de Uré.		El 3 de octubre de 2019, mediante la Resolución 002652 abrió convocatoria que incluyó 582 frecuencias en FM en clase D para seleccionar propuestas viables para concesionar emisoras comunitarias en 577 municipios, incluido San José de Uré. Para este municipio se recibieron tres propuestas de comunidades organizadas dentro de las cuales se encuentra una de la comunidad indígena Cabildo Indígena Zenú Bocas de Uré. El informe final de la convocatoria será publicado el 25 de marzo de 2020 y la expedición del acto que declara la viabilidad será el 27 de marzo del mismo año.
10. Fiscalía General de la Nación	Garantizar presencia continua de la Fiscalía y CTI (preferiblemente desde Bogotá)	Se requiere socializar con la Fiscalía e impulsar la implementación de esta acción.	No reporta

### Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición

11. Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial.  PDET, Agencia de Renovación Territorial-ART.	Pequeñas obras de infraestructura: Mejoramiento de escuela, placas huella, etc. (por definir)		Está ejecutando 8 obras de infraestructura:  1. Mejoramiento de la Institución Educativa del Cerro (Adecuación de batería sanitaria, sistema de abastecimiento y conducción de aguas y encerramiento). Ejecuta la JAC.  2. Mejoramiento Institución Educativa El Faro, Vereda La Cabaña (Construcción de Cerramiento). Ejecuta JAC.  3. Mejoramiento de las vías del Núcleo veredal La Dorada (Vía que comunica al centro poblado a la escuela). Ejecuta JAC.  4. Mejoramiento de la vía (Comunica a las veredas El Contento-Can-Las Marías. Ejecuta, parceleros comunidad Afro El Contento, Can, Las Marías.  5. Mejoramiento Escuela Santa Lucía (Construcción de baterías sanitaria, sistema de abastecimiento y conducción de aguas, adecuación del comedor escolar, encerramiento, suministro e instalación  6. Mejoramiento Escuela la Cristalina (Adecuación batería sanitaria, aulas, mejoramiento sistema de abastecimiento de agua, mejoramiento de instalaciones eléctricas e hidro-sanitarias, encerramiento, suministro e instalación de Parque infantil. Ejecuta JAC.
	Protección a la comunidad: Agilizar el programa del PDET para romper el confinamiento por presencia permanente de GAO en la vía Uré – Tarazá.	Esta acción compromete a la Alcaldía Municipal y a la Gobernación del Departamento	

### Medidas de prevención y protección, temprana, urgente y garantías de no repetición

			7. Mejoramiento Escuela Bocas de la Cristalina (Adecuación batería sanitaria, aulas, mejoramiento sistema de abastecimiento de agua, comedor escolar, encerramiento, suministro e instalación de Parque infantil. Ejecuta JAC.  8. Mejoramiento infraestructura vial veredas Primavera, El Triunfo, Batatalito (Mejoramiento de la calzada existente) Ejecuta DCG Ingenieros Ltda.
12. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivo de Uso Ilícito-PNIS	Asistencia técnica proyectos productivos de sustitución de cultivos PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito).	Pendiente de concertar	No reporta
13. Instituto Nacional de Vías-INVIAS	Construcción del puente vehicular	El municipio elabora estudios correspondientes y entrega al Presidente para que el lidere la construcción, según compromiso adquirido en el Taller Construyendo País de Chinú.	No reporta

Fuente: Plan Integral de Prevención de la Gestión de Riesgo Colectivo de Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH, de la Comunidad del Corregimiento de Versalles, Municipio de San José de Uré, Departamento de Córdoba y matriz de respuestas a derecho de petición.

A la fecha el Plan cumplió dos años de haber sido formulado y lo primero que salta a la vista es la dificultad de encontrar respuestas de la institucionalidad sobre las acciones desarrolladas para su ejecución. Tal y como se mencionó solo 6 de las 14 entidades comprometidas con su puesta en marcha brindaron información, cinco de ellas dando respuesta a un derecho de petición.

### Estados de avances desiguales

Con base en la información aportada por las entidades competentes, se identifican cuatro tipos de situaciones diferentes: un primer grupo de entidades que afirman no tener competencias en torno a las tareas que le fueron asignadas en el Plan; otro, conformado por aquellas instituciones con la intencionalidad de realizar las acciones comprometidas; un tercer grupo que informa sobre algún nivel de avance en el cumplimiento de las tareas asignadas; y un cuarto y último grupo que, a la fecha, no presenta avances, ni refiere intencionalidad.

#### • Los que no tienen competencia

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, refiriéndose al compromiso de “Fortalecer el resguardo: Reconocimiento de territorio colectivo del resguardo Dochama – Emberá Katío”, afirma que “la única competencia en la materia es la elaboración del mapa oficial con base en la información cartográfica que le envía la Agencia Nacional de Tierras”.

El Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías - Dirección de Asuntos Legislativos, consultada sobre los avances en el reconocimiento del Resguardo Indígena de Dochama, informa que esta es competencia de la ANT, desconociendo que el Ministerio participa en el proceso de constitución de resguardo, emitiendo concepto de viabilidad (Decreto 1071 de 2015 en su Título 7: Art. 2.14.7.3.6).

#### • Los que planean realizar las acciones del plan

Sobresale la mención de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, según la cual “(...) no fue convocada y a la fecha no se ha socializado formalmente este plan con esta Oficina. Una vez se activen formalmente las instancias a nivel territorial, la Oficina procederá a realizar acciones concernientes para impulsar procesos de formación a líderes y lideresas”.

El Ministerio de Justicia, manifiesta que “llevará a cabo el proceso de implementación de la metodología de Caja de Herramientas durante el primer semestre de 2020 – Métodos para la Resolución de Conflictos”.

#### • Los que registran algún avance

La Agencia de Renovación del Territorio, ART, reporta los mayores avances al señalar que adelanta ocho pequeñas obras de infraestructura emprendidas desde finales de 2019. Para mayo de 2020, los líderes sociales de la región mencionan que dichas obras están detenidas por efectos de la pandemia por Covid 19.

Durante la visita a campo en septiembre de 2019, la investigadora también pudo constatar el inicio de talleres convocados por el Ministerio del Interior, dirigidos al fortalecimiento de las JAC, cabildos indígenas y consejos comunitarios, incluye también a la Guardia Indígena como parte de estrategias de autoprotección.

Por su parte el Ministerio de Comunicaciones informa que el 3 de octubre de 2019, mediante la Resolución 002652 abrió convocatoria para 582 frecuencias en FM en clase D para seleccionar y concesionar emisoras comunitarias en 577 municipios, incluido San José de Uré. Para este municipio se recibieron tres propuestas de comunidades organizadas dentro de las cuales se encuentra una de la comunidad indígena Cabildo Indígena Zenú Bocas de Uré. El informe final de la convocatoria sería publicado el 25 de marzo de 2020 y la expedición del acto que declara la viabilidad será el 27 de marzo del mismo año.

Durante las entrevistas en campo, se identificaron avances de la Alcaldía Municipal referidos al pago del diseño del puente vehicular y la gestión de recursos para su construcción, el apoyo financiero a iniciativas de los cabildos indígenas Zenú, contemplados en su Plan de Vida, la cofinanciación de la construcción de la casa comunal para comunidades afrodescendientes, la gestión de la emisora comunitaria ante el Ministerio de Cultura y una activa participación en los talleres convocados por el Ministerio de Interior, ya mencionados.

#### • Los estancados

El Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías - Dirección de Asuntos Legislativos, refiriéndose a los estudios etnológicos solicitados por nueve comunidades indígenas, informa que no se encuentra solicitud de la comunidad Nueva Vida - Alto Cristal, en tanto que la expedición de las resoluciones a los cabildos de Bello Horizonte, Dorada y Piedras Vivas, está pendiente porque faltan los autocensos solicitados a las dos primeras comunidades en junio de 2015 y a la comunidad de Piedras Vivas, en octubre 22 de 2018. Sobre las restantes cinco comunidades no hacen mención alguna.

## 4.4. Impacto de las medidas de protección

Si bien el bajo nivel de avance en la ejecución misma del Plan, no permite evaluar aún su impacto sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y protección para ejercer la defensa de derechos en el municipio de San José de Uré, sí existen cuando menos dos elementos indicativos de los cambios que se estaban abriendo paso en el territorio, asociados a la implementación de este Plan y que convocan a retomarlo con urgencia.

### 4.4.1. Un mejoramiento de las condiciones de seguridad que aún no llega

Mientras los avances en la aplicación del Plan son lentos, la situación del departamento de Córdoba, especialmente de la zona sur, se ha deteriorado de manera grave durante este mismo periodo de tiempo, tal como se puede derivar de la última Alerta Temprana emitida por el SAT de la Defensoría del Pueblo en diciembre de 2019. Indica ello que este Plan, hasta ahora, no ha podido ser instrumento útil para frenar o modificar la situación de alto riesgo que experimentan tanto la población civil, como los sujetos sociales que defienden Derechos Humanos en San José de Uré.

En este sentido se expresa un líder indígena:

Hasta el momento no ha servido para nada, porque no se ha aplicado nada, el primer taller que vamos a recibir será el día de mañana, a pesar de que han aplicado la prueba piloto con lo del Decreto 660, hemos venido recibiendo información, pero vea lo que está pasando en el territorio. Para mí no ha servido de nada, es la percepción que yo tengo sobre eso (...) Como pueblo lo primero es la tierra, la constitución del Resguardo Dochama, ese fue el primer tema que colocamos como medida de protección y seguridad, (...) nosotros los Emberá hemos llevado una solicitud hace 48 años para la constitución, formación, protección y supervivencia del pueblo Emberá y la solicitud que hizo Cerro Matoso para la concesión minera fue hace 16 años y nos enteramos, en septiembre, que la Agencia Minera le concedió el título minero a Cerro Matoso, sobre el mismo territorio, es decir, ¡nuestro territorio! entonces ya sabemos esa noticia y nos preguntamos ¿cómo es posible que ellos tuvieran ese título, si nosotros teníamos más de 48 años en el territorio y no nos lo han querido reconocer?”<sup>105</sup>.

### 4.4.2. Señales de un impacto positivo

Desde el sentir de otros actores locales, aún con los pocos avances logrados en su implementación, esta experiencia piloto trajo consigo tres cambios de importancia al considerar la gravedad de las condiciones en que líderes, defensores y pobladores viven en el escenario local, a saber:

- Aumento del acompañamiento institucional a las autoridades locales, en especial desde el nivel nacional, que se suma al acompañamiento internacional: ONU, MAO OEA, Diakonien Katastrophenhilfe y PAS, que ya se daba en la región.
- Generación de confianza y estrechamiento de las relaciones entre algunas de las autoridades locales y las organizaciones sociales del municipio.
- Recuperación de la autoridad propia por parte de las organizaciones étnico territoriales – cabildos indígenas y consejos comunitarios – en sus comunidades, fortalecimiento de las juntas de acción comunal y aumento de la capacidad de respuesta frente a los riesgos.

Con relación al primer cambio, durante estos dos años los habitantes del municipio de San José de Uré empezaron a percibir una mayor presencia institucional en su territorio y, con ello, una 'ola' de actividades que ha disminuido la sensación

105. Líder indígena de la comunidad de Dochama, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. Montelíbano, Córdoba, septiembre de 2019.

de abandono del Estado, cuando menos hasta marzo de 2020, cuando llega la pandemia por Covid 19 y genera parálisis en las obras y programas. Respecto del segundo cambio, tanto la Defensoría del Pueblo con sede en Montería, como los líderes indígenas, han reconocido el liderazgo del ex secretario de gobierno del municipio para convocar la convergencia de autoridades territoriales, organizaciones sociales y autoridades en torno a las acciones previstas en el PNIS, la implementación del Plan y otras acciones sociales. Sobre el tercer cambio, cabe citar el siguiente testimonio brindado con relación a la implementación de este Plan Piloto de protección derivado del Decreto 660/18:

Eso ha fortalecido mucho. Desde hace mucho tiempo, los grupos (armados ilegales) habían impuesto que ellos eran autoridad en el territorio y ahora con el 660 se han vuelto a fortalecer las organizaciones rescatando el tema de la autoridad en el territorio. Eso ha invitado a que la población confié más y estén unidas en este tema de confrontar la problemática que se presente en el territorio. Siempre estar unidos. Ya vemos que se desaparece una persona y la Guardia Indígena sale en busca de ellos. Un ejemplo de eso que está claro es que en este desplazamiento que pasó ahora el 12 (noviembre de 2019), hay una parte que salieron, pero otros se quedaron en el territorio como muestra de fortaleza. Se sienten con la capacidad de enfrentar y no apostarle a estos grupos al margen de ley armados. ¿Qué hicieron ellos?, como una parte se vino para acá a la zona urbana, los otros abandonaron un territorio, pero se agruparon en otro de retaguardia allí. Están apostados allá y esa es la fortaleza para que estos regresen después de que actué la Fuerza Pública que está haciendo presencia allá. Estos grupos indígenas van a retornar porque ya hay una fuerza de ellos mismos que se reagrupó y definió que ¡acá nos vamos a quedar! Eso ha fortalecido la resistencia<sup>106</sup>.

Estos cambios, de sostenerse en el tiempo, posibilitarían la apertura del espacio humanitario y sentarían las bases para iniciar una transformación real del territorio.

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

La selección del municipio de San José de Uré como experiencia piloto para la aplicación del Decreto 660/18, fue una decisión tomada desde el Ministerio del Interior por solicitud de Naciones Unidas y en coordinación con el Secretario de Gobierno de San José de Uré, de la anterior administración municipal. Así sintetiza, el siguiente testimonio, los motivos que llevaron a la selección de este municipio como experiencia piloto:

Por la situación de orden público que hay en el municipio, por los desplazamientos, también por proteger la comunidad étnica. Es un municipio étnico. Nosotros aquí conjugamos tres etnias que son los afros, los Emberá y los Zenúes, (...) y desde mucho tiempo, desde época de las FARC, hemos venido sufriendo el embate del conflicto armado que se ha vivido bastante crudo en este territorio (...). Es que nosotros somos un municipio que está en el centro del conflicto. Somos el municipio más afectado del Sur de Córdoba en el tema del conflicto, nosotros somos como la barrera de este conflicto. Somos la primera población que sufre los embates de lo que se está viviendo entre estos dos grupos que se disputan el territorio (...)

Nosotros pasamos a nivel nacional en el 2018, con la tasa más alta de homicidios en el país y en lo que va de este 2019 llevamos 23 homicidios, 18 en zona rural y 5 en zona urbana. Ahora aquí es el municipio más desprotegido institucionalmente. Se fue la Alcaldía, aquí no tenemos cuerpo de investigación, la Fuerza Pública es mucho menor que en otros municipios, el último reporte que teníamos es de 12 policías. Es muy desprotegido y es un municipio históricamente abandonado por el Estado y eso ha hecho que se concrete más la presencia de los grupos al margen de la ley, que han hecho mucho daño a la población civil<sup>107</sup>.

106. Ex funcionario de la Alcaldía de San José de Uré, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. San José de Uré, Córdoba, septiembre de 2019.

107. Ibid.

### 4.5.1. Magnitud del problema versus magnitud de la respuesta

El Plan Piloto fue diseñado para la microrregión de San Pedrito, en el corregimiento de Versalles, pero la problemática que la afecta no se presenta de manera microfocalizada, es de carácter regional, e incluso rebasa los límites departamentales, y se extiende sobre el Bajo Cauca antioqueño. Por lo tanto, las medidas adoptadas en el plan, al margen de la magnitud de sus avances, y de la valoración que de ellos se pueda hacer, no tienen 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 contexto que hace de esta región una zona de interés para la actuación de los grupos armados ilegales, es bien descrito por la Defensoría del Pueblo:

Para los actores armados ilegales el Sur de Córdoba representa entonces una región estratégica para el despliegue de sus intereses debido a: i) su ubicación al interior de dos corredores de movilidad más amplios. El primero de ellos une la frontera de Venezuela con las costas de Córdoba, Urabá y Chocó. El segundo, por su parte, conduce del Bajo Cauca antioqueño hasta las costas de Córdoba, Sucre y Urabá, empleados para el tránsito de armas, drogas, precursores químicos y combatientes; ii) la obtención de rentas derivadas del control de las economías ilegales representadas en los eslabones iniciales del narcotráfico, la minería ilegal del oro y las exacciones sobre actividades productivas legales e ilegales; iii) las condiciones geográficas que han permitido la constitución de zonas mixtas que les permiten el refugio y la obtención de rentas al interior del (parque natural) Nudo del Paramillo y iv) la abundancia de recursos minerales como carbón, hierro, níquel, aluminio, oro y cobre entre otros, que generan una potencial fuente de rentas para los actores armados ilegales<sup>108</sup>.

En el Sur de Córdoba, más de 30 años de violencia continua y degradada, han convertido el conflicto armado en una fuente de empleo para los grupos armados ilegales que ofrecen sus servicios a quienes tienen intereses económicos, legales e ilegales, en el territorio. Al estilo pirata de otros tiempos, son dueños de todo botín que sean capaces de allegar, mientras simultáneamente venden sus servicios al narcotráfico, a la minería ilegal, a las redes de corrupción e incluso a megaproyectos legales, tal y como aprendieron a hacerlo durante la construcción de la represa de Urrá 1, como lo menciona el siguiente testimonio:

La llegada del proyecto significó para las comunidades indígenas y campesinas habitantes del PNN<sup>109</sup>, un cambio violento que amenazaba todos los aspectos de sus vidas, pues ambas comunidades habían tejido una serie de prácticas y tradiciones en torno a los ríos, los cuales posibilitaban el ejercicio de actividades económicas y de subsistencia. (...) Los impactos sociales ocasionados por el proyecto Urrá se reflejaron en hechos como el desplazamiento forzado de 6.000 personas integrantes de cuatro asentamientos indígenas nucleados y 17 dispersos, además de 500 familias campesinas (Universidad Nacional, 2013). Este desplazamiento coincide con la presencia de grupos paramilitares en la región, los cuales jugaron un papel activo en defensa de los intereses del megaproyecto hidroeléctrico, desarrollando acciones militares que iban desde la amenaza hasta el asesinato selectivo en contra de la población civil, que se organizaba para detener la construcción de la represa. (...)

En el proceso de resistencia contra Urrá, el líder indígena Kimy Pernía Domicó, quien fue un férreo defensor de la naturaleza, desarrolló acciones como la toma de la Embajada de Suecia en Colombia por parte de indígenas Emberá, dado que la construcción del embalse formaba parte del consorcio sueco Skanska-Conciviles en 1996. Otras acciones de este líder fueron la gran marcha Emberá hasta la ciudad de Bogotá en 1999 y la participación en espacios fuera del país donde denunciaba la amenaza que significaba Urrá para las comunidades del Nudo del Paramillo (...) <sup>110</sup>.

108. Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. Alerta Temprana 054-19, diciembre 18 de 2019.

109. Parque Nacional del Nudo de Paramillo.

110. Andrés Tavera Franco. Campesinos de Nudo del Paramillo. Entre la guerra y el desarrollismo. Consultado en: <https://doi.org/10.3167/reco.2019.090205>.

En este sentido, constituye una fuerte alerta para esta región la existencia de 85 títulos mineros en el departamento de Córdoba, cuatro de ellos en San José de Uré; así como 110 solicitudes mineras, 16 de ellas en San José de Uré, tal y como lo identificó PAS, en una investigación que devela cómo estas dinámicas económicas legales han favorecido el acaparamiento de tierras a través del despojo y la violación de los derechos asociados a la tierra y el territorio de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas que allí residen<sup>111</sup>.

Las acciones previstas en el Plan Piloto de Protección, aunque contribuyen, no conducen al logro del objetivo trazado por el mismo, el cual fue “definir y adoptar medidas de protección integral para la prevención de violaciones, protección, respeto y garantía de los derechos humanos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de comunidades y organizaciones en los territorios para las comunidades y organizaciones en los territorios”<sup>112</sup>.

#### 4.5.2. El peso del Acuerdo de Paz

Los pocos, pero importantes aportes que algunos actores locales le reconocen al Plan Piloto en el mejoramiento de la protección de pobladores, líderes y defensores, devienen también de los avances logrados en la implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito en 2016 entre el Estado y las FARC-EP, que, en la práctica se articularon al Plan Piloto de protección. Entre ellos autoridades y líderes locales resaltan:

- La llegada de una nueva institucionalidad que tuvo capacidad para anclarse territorialmente y dinamizar la realización de obras sociales, como lo fue la Agencia para la Renovación del Territorio, ART<sup>113</sup>.
- La participación de la población rural en la definición de los proyectos del PDET
- La firma de acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

Sobre el primer aspecto, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio J. Archila, afirmó durante una reunión realizada en Montería, el 18 de octubre de 2019, que: “(...) se evidencia un buen nivel en el avance de las iniciativas de gestión y de proyectos que buscan transformar las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza en el Sur de Córdoba. (...) se refirió específicamente al avance de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET, que hacen parte de los compromisos de implementación del Acuerdo Final, donde se priorizaron proyectos en vías terciarias, titulación de tierras, créditos, entre otros (...)”<sup>114</sup>.

Entre los tramos priorizados se encuentran las vías que unen a San José de Uré, Puerto Libertador, Pica, Tierralta y Valencia, entre otras.

Parte del avance y anclaje de la ART se explica por la cercanía del funcionario con el ex secretario de gobierno del municipio de San José de Uré.

En relación con el segundo ítem, afirma ART que: “en la subregión de Sur de Córdoba, la cual la conforman los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia, se formularon: a. 7 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional, PCTR. b. 5 Pactos Étnicos. c. 5 Pactos Municipales para la Transformación Regional, PMTR. (...) Que estos Pactos, fueron construidos con 6.570 actores del territorio, y con 5 administraciones municipales. Participaron comunidad, organizaciones civiles e instituciones públicas y privadas del nivel local, regional y nacional”<sup>115</sup>.

111. Federico Piñeros Torres. Óp. cit.

112. Secretaría de Gobierno de San José de Uré. Plan Integral de Prevención de la Gestión de Riesgo Colectivo de Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH, de la Comunidad del Corregimiento de Versalles, Municipio de San José de Uré, Departamento de Córdoba. 2017. Documento mimeografiado.

113. Creada mediante el Decreto 2366 de 2015. Encargada de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto, priorizadas por el Gobierno Nacional para la ejecución de proyectos para la renovación territorial que se integren de manera sostenible al desarrollo del país. Es responsable del diseño de la metodología participativa para la formulación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET.

114. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Consejero Archila destaca nivel de avance en obras PDET para el Sur de Córdoba. Octubre de 2019. Consultado en: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1220/consejero-archila-destaca-nivel-de-avance-en-obras-pdet-para-el-sur-de-cordoba/>

115. Agencia para la Renovación del Territorio. Plan de Acción para la transformación Regional - PATR. Subregión Sur de Córdoba. Comprende los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia. Consultado en: <https://www.renovacionterritoio.gov.co/descargar.php?idFile=23392>

Otras fuentes, como el Cinep, confirman la participación de las organizaciones de la región en este proceso que, teniendo claras las necesidades de la población, definieron propuestas concretas. Activamente participó el Grupo por la Defensa de la Tierra y el Territorio de Córdoba, GTTC, creado hace casi una década por 13 organizaciones de base, con el acompañamiento de PAS y otros aliados, presentando su Agenda Territorial de Paz. “Las comunidades estaban preparadas para el PDET (...) Los PDET los construimos las comunidades y estamos aprovechando en seguir socializando estas propuestas, 17 juntas de acción comunal estamos trabajando articuladamente. Muchas de las propuestas están en la Agenda Territorial de Paz, caso de la infraestructura vial en el corregimiento de Batata que ya se están desarrollando (líder de la comunidad de Batata, Municipio de Tierralta, julio 2019)”<sup>116</sup>.

En relación con la firma de los acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, el 24 de agosto de 2017, declaraciones de Eduardo Díaz Uribe -director del PNIS, se refiere a la participación de la comunidad en los siguientes términos: “(...) con la participación de reconocidas organizaciones sociales de la región, tales como la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), La Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (Ascsucor), la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam), Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú (Asodecas), y la Asociación de Juntas de Acción Comunal (Asocomunal), se dio inicio a este proceso en el Sur de Córdoba”<sup>117</sup>.

Un año después, los datos de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Unodc, afirmaron que:

...en el departamento de Córdoba se registra un cumplimiento promedio del 98% en el compromiso de erradicación voluntaria de los cultivos de uso ilícito: Montelíbano 100% (394 ha), Puerto Libertador 98% (454 ha) y San José de Uré 89% (134 ha)<sup>118</sup>.

A pesar de ello, el Gobierno Nacional sí registró retrasos significativos tanto en los pagos como en el inicio de la asistencia técnica para el montaje de los proyectos productivos que benefician a 1.657 familias de San José de Uré, entre ellos a 327 recolectores de la hoja de coca.

La articulación de este Plan Piloto de Protección con al menos estos tres puntos esenciales del Acuerdo Final de Paz, favorecieron y ampliaron temporalmente los efectos de las acciones institucionales previstas en el mismo, mostrando a la vez el potencial de cambio que para esta región puede traer el cabal cumplimiento del Acuerdo. No obstante, se requiere con urgencia poner fin a la situación que hoy se presenta en torno a su implementación, sobre la cual se manifiesta un líder local, en el siguiente testimonio:

En abril de 2017, se firmó el primer acuerdo voluntario que llaman colectivo en Tierralta. En agosto se firmaron los colectivos de Tierralta, Montelíbano y San José de Uré. Al mes, en septiembre, se firmaron acuerdos individuales en Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré (...) En total en el departamento los campesinos con su voluntad y sus esfuerzos han erradicado voluntariamente 2.487 hectáreas de coca. El cumplimiento ha sido del 100%. Ha habido 4.879 cultivadores, 650 no cultivadores y un total de 458 recolectores vinculados al programa. Pero la ruta de acción de ese programa tenía un tiempo de implementación de dos años, Decreto 896, y han transcurrido tres y hasta el momento solo se está terminando de implementar la seguridad alimentaria en Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré, que solo son \$1.800.000 (COP). (...) hasta el momento todavía no hay un proyecto productivo, ni siquiera hay un plan de inversión aprobado.

Con el tema de los PDTE, el Gobierno Nacional está simulando la implementación del Acuerdo de Paz, porque ahora hasta los documentos que presenta en todas partes le están poniendo que son PDTE y simplemente miden el cumplimiento con cifras que para nosotros no son reales. Aquí hay burocracia del Gobierno, desde

116. CINEP. La paz asediada: crisis humanitaria en el departamento de Córdoba. Revista Cien Días, edición 97. Bogotá, diciembre de 2019. Consultado en: <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-paz-asediada-crisis-humanitaria-en-el-departamento-de-cordoba/>

117. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Consejería avanza en Córdoba el Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos. Consultado en: <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2018/Paginas/20180410-avanza-en-cordoba-el-programa-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos.aspx>

118. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Unodc. Informe Ejecutivo Consolidado No. 14. Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de cultivos ilícitos. PNIS, octubre de 2018. Consultado en: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-EJECUTIVO-CONSOLIDADO-14.pdf>

que se formuló el PDET, manteniéndose en sus puestos y no han implementado absolutamente nada que transforme el territorio. Claro, nosotros sabemos que el puente que hagan, eso ayuda a las comunidades, una raspada de carretera, la hechura de cualquier obra o proyectico puede ayudar a la comunidad, pero eso no transforma el territorio.

Nosotros aquí aún seguimos esperando los ocho programas de la Reforma Rural Integral, pero, no hay un programa de vivienda rural definido, no hay un programa de electrificación rural definido, no hay un programa de acceso a la tierra para los campesinos definido, el Fondo de Tierras no nos dicen dónde está, y ha habido una total desinformación para las comunidades con respecto a cómo es que va a ser la implementación del tema. (...) Y algo muy cierto es que para la formulación de los PDET hubo una alta participación para formularlos, participó la gente y dijo que era lo que se necesitaba, pero en la implementación esa participación ha sido nula.

A nosotros nos vendieron un programa nacional de sustitución basado en la implementación completa de un Acuerdo de Paz y de la Reforma Rural Integral. Nosotros no los vemos separados, uno es complementario del otro, porque si no es imposible transformar el territorio. El programa de sustitución es solo un programa de la Reforma Rural Integral. (...) No se va a transformar el territorio simplemente haciendo un puente en cada vereda, o simplemente pavimentando, adoquinando una calle en cada uno de los territorios como lo vemos ahorita y todo eso tiene el logo de PDTE.

En el Plan Regional quedó explícitamente la constitución de una Zona de Reserva del Sur de Córdoba, que fue una apuesta de las organizaciones campesinas y la ART le ha hecho el feo a esa propuesta y nunca la ha puesto sobre la mesa en las disposiciones que se deben hacer para que todo el Plan de Acción para la Transformación Regional sea hecho en el Sur de Córdoba.

En este momento en el Sur de Córdoba existen varios grupos armados disputándose el territorio y esos grupos armados están haciendo una influencia en las comunidades que no permite incluso el avance del trabajo de los DDH en el territorio, pero tampoco ayuda a consolidar la paz y uno ve que el Gobierno está muy fresco con esa situación<sup>119</sup>.

Retomar la implementación del Acuerdo Final de Paz, de manera simultánea con el Plan Piloto de Protección, es el reto que daría sostenibilidad a lo logrado hasta ahora de manera temporal, mejorando sustancialmente sus posibilidades de impacto y transformación de esta realidad local.

### 4.5.3. Las organizaciones sociales empujan los cambios, a pesar de los altos costos

Desde 2013, las organizaciones sociales locales, regionales y nacionales experimentaron un ascenso en términos de su capacidad de interlocución con el movimiento social a nivel nacional, articulación y construcción de una agenda político-social común, el cual revirtió en un aumento de su legitimidad social y representación política ante el Gobierno Nacional que en 2014 se expresó en la firma del Decreto 870 de 2014, mediante el cual se instaló una Mesa de Diálogo entre la Cumbre Agraria y el Gobierno Nacional, como espacio para negociar sus reivindicaciones sociales<sup>120</sup>.

Esta renovación de capacidades fue lograda luego de realizar tres grandes movilizaciones en 2013, una en 2014 que dio origen a la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular y a la construcción de mandato político unificado y, una última entre enero y marzo de 2016, que culminó, el 12 de junio, con la suscripción de diez actas referidas a los temas de: Garantías

119. Líder social cuya identidad se reserva por seguridad. Intervención en el Foro Avances en la implementación del Acuerdo de Paz en el Sur de Córdoba, Red de Derechos Humanos del Sur de Córdoba. Transmitido por el Canal YouTube, Montería, julio 22 de 2020. Grabado y transcrito por la autora.

120. Edwin Cruz Rodríguez. La recomposición del movimiento campesino en Colombia (2013-2016). Revista Vía Iuris No. 26, pp. 1-40. (Bogotá: Universidad los Libertadores, 2019). Consultado en: <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/Vialuris/article/view/869>

para la protesta; Paz, participación y Derechos Humanos; Víctimas; Tierra y territorialidad campesina; Tierra y territorialidad indígena; Tierra y territorialidad negra; Medio ambiente y pueblo negro; Minero energético y Acuerdos incumplidos.

La coincidencia temática entre los puntos considerados en el pliego de exigencias Mandatos para el Buen-Vivir, construido entre las organizaciones participantes en la Cumbre Agraria, los puntos renegociados con el Gobierno Nacional en las actas suscritas en junio de 2016 y algunos de los puntos incorporados en el Acuerdo de Paz, llevó, a que las organizaciones sociales territoriales, en especial las de carácter nacional y regional, vieran la oportunidad de participar en los escenarios políticos abiertos con su firma en 2016.

En este marco, el empuje dado por las organizaciones regionales del Sur de Córdoba a la participación de las organizaciones locales para la formulación de los PDET y la suscripción de los acuerdos de erradicación de cultivos de uso ilícito, fueron determinantes para la obtención de los resultados que en su momento resaltaron los líderes sociales locales, los funcionarios públicos responsables de estos temas e incluso Usaid, en sus respectivos informes sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz. Tales resultados no hubieran sido posibles sin su compromiso y arduo trabajo y ello demuestra su valía en cualquier esfuerzo encaminado a la construcción de paz desde el territorio rural en Colombia. Así lo plantea Indepaz:

(...) El Acuerdo de Paz, abrió espacios de participación que los líderes sociales tomaron y fueron muy importantes en el inicio, en temas claves como la sustitución de cultivos y los PDTE. Ellos ganaron importancia y visibilidad, pero de alguna manera se quedaron sin respaldo del Estado. Estos líderes que están impulsando este proceso, que tienen que poner la cara ante las comunidades y ante los grupos armados, quedan sin respaldo ¿entonces qué sucede? se están afectando cada vez más este tipo de liderazgos, quedan visibles, pero a la vez ellos son los responsables de lo que sucede con los incumplimientos del Programa y con las afectaciones que esto empieza a generar también en los intereses de los actores armados (...)<sup>121</sup>.

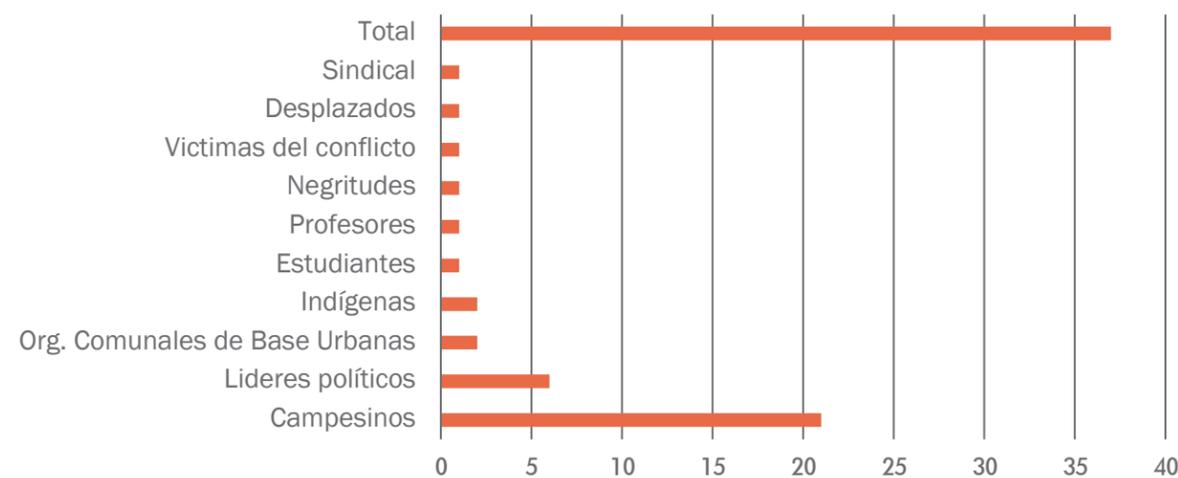
En el contexto del Sur de Córdoba, dichos esfuerzos han significado el pago de un alto costo para las organizaciones sociales locales regionales con fuerte impacto también en las organizaciones sociales nacionales. La Mesa Regional de Garantías, Cordoberxia, la prensa local y regional dan cuenta de por lo menos 37 líderes sociales y DDH asesinados en el departamento, entre 2016 y 2020, como se muestra en el Anexo 1.

Con base en dicho anexo, se puede deducir que la mayor vulnerabilidad de los defensores y líderes sociales rurales, frente a los urbanos, queda expuesta al considerar el gráfico de la siguiente página:

121. Andrés Cajiao. Intervención en el Foro Lidera la Vida. Fundación Ideas para La Paz, Indepaz. Montería, agosto 27 de 2010. Consultado en: [https://www.youtube.com/watch?v=nqq\\_Dz5r6PE](https://www.youtube.com/watch?v=nqq_Dz5r6PE).

### Líderes asesinados por sector social

Córdoba 2016 - 2020 (junio 06)

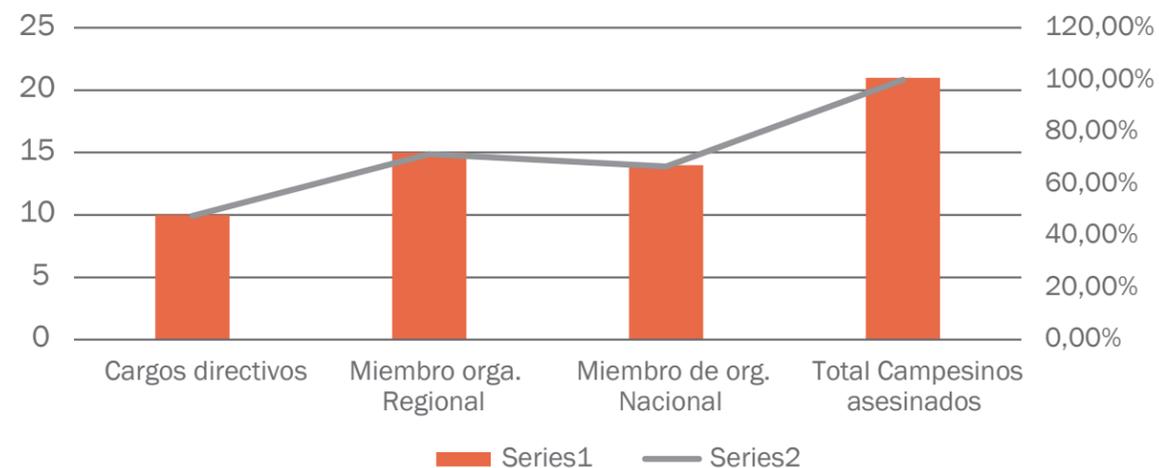


Fuente: Elaborado por la autora con información de la Mesa de Garantías, Cordoberxia, prensa regional y nacional

La intencionalidad de desestructurar el tejido social, asesinando a los líderes mayoritariamente rurales, para desaparecer los sujetos colectivos que, en el departamento, especialmente en la zona sur, ejercen la defensa de derechos con representación política en el escenario nacional, resulta clara si se consideran los elementos que se presentan en el siguiente gráfico:

### Características de los liderazgos perdidos por asesinato

Córdoba 2016 - 2020 (junio 06)



Fuente: Elaborado por la autora con información de la Mesa de Garantías, Cordoberxia, prensa regional y nacional

De los 21 líderes campesinos asesinados, once pertenecían a una Junta de Acción Comunal, diez de ellos tenían o habían tenido cargos directivos a su interior. Adicionalmente, quince de los 21 eran a su vez miembros de alguna organización regional -Ascsucor o Asodecas – y catorce también lo eran de organizaciones sociales de carácter nacional tales como Marcha Patriótica, Anzorc o Coccam, que reivindican el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz.

Esta desestructuración del tejido social y organizativo se ha expresado, por ejemplo, en la renuncia masiva que hicieron los presidentes de las juntas de acción comunal de San José de Uré en 2018<sup>122</sup>, afectándose el 80% de las 30 existentes en el municipio, 9 urbanas y 21 rurales; así como en una realidad poco enunciada: el líder tiende a quedar aislado y a perder su peso social como representante del querer de una comunidad en el momento en que los pobladores no pueden respaldarlo en sus acciones y declaraciones, o cuando la toma de decisiones colectivas es imposibilitada mediante acciones de fuerza. Así, aumenta la vulnerabilidad del líder, que queda a merced del actor armado interesado en atacarlo y el sujeto social organizado muere por inanición al perder sus asociados o quedarse estos inactivos.

Las cifras presentadas dejan ver, como lo afirma PAS<sup>123</sup>, que existen riesgos colectivos, es decir, riesgos que afectan, como conjunto, a un sujeto social que ejerce la defensa de derechos humanos, de tal suerte que en Córdoba los actores armados legales e ilegales aplican el castigo del asesinato por el “delito” de pertenecer a un tipo determinado de organización social.

A pesar de los altos costos que deben pagar por su liderazgo, a la fecha las principales organizaciones regionales como la Fundación Cordoberxia, Asodecas y Ascsucor continúan con su esfuerzo y ven sus acciones potenciadas en iniciativas como la Red de Derechos Humanos del Sur de Córdoba en los que la academia asume un valioso rol que contribuye notoriamente a visibilizar la situación de líderes, defensores y pobladores de la región; por ello señalan que (...) nosotros desde las organizaciones campesinas estamos haciendo un esfuerzo enorme para que los campesinos se mantengan en el programa. Con tres años de incumplimiento del Gobierno, Naciones Unidas verificó que la resiembra de coca en el Sur de Córdoba es del 4%, eso quiere decir que el 96% de los campesinos siguen firmes cumpliendo con lo acordado. Pero sí nos preocupa que por esto es un peligro inminente porque si no se implementa rápido, 4.879 familias van a volver a sembrar coca<sup>124</sup>.

#### 4.5.4. El tipo de Estado que se ha configurado en Córdoba

Uno de los factores que determinan el impacto que puede tener o no el Plan Piloto en un territorio con las características ya reseñadas para la zona sur del departamento de Córdoba, es el tipo de Estado local que se configura a partir de la interacción y las relaciones que se dan entre el Estado, los actores armados y la población que reside en él.

Para definir el tipo de Estado que se configura en un municipio determinado, DeJusticia propone una categorización que, si bien aún está en construcción, permite develar los aspectos claves de este relacionamiento y sus implicaciones. Considera DeJusticia que, de acuerdo con la forma como se configuran estas relaciones, existen cuatro categorías de municipios: paralelos, disputados, cooptados y abandonados. El referente que se acoge en este documento para evaluar el caso del municipio de San José de Uré y los municipios del Sur de Córdoba, corresponde a la categoría de municipios cooptados.

En un municipio Cooptado: un actor poderoso –o una coalición de estos actores– es capaz de controlar al Estado, subordinarlo y ajustarlo a sus intereses. Estos municipios muestran fenómenos de

122. La Razón. Presidentes de las JAC en el Sur de Córdoba, renuncian a sus cargos por presiones armadas. Consultado en: <https://larazon.co/cordoba/presidentes-de-jac-en-el-sur-de-cordoba-renuncian-a-sus-cargos-por-presiones-armadas/>.

123. Cristina Masso y Betty Pedraza López, Óp. cit.

124. Líder social cuya identidad se reserva por seguridad. Intervención en el Foro Avances en la implementación del Acuerdo de Paz en el Sur de Córdoba, Red de Derechos Humanos del Sur de Córdoba. Transmitido por el Canal YouTube, Montería, julio 22 de 2020. Grabado y transcrito por la autora.

corrupción sistémica y, por lo general, bajos niveles de violencia e indicadores decorosos de capacidad institucional. El Estado monopoliza la coacción y actúa dentro de la legalidad, pero solo de manera formal. La neutralización del Estado (su instrumentalización) facilita la corrupción. (...) En casos extremos, la cooptación llega a reconfigurar el diseño mismo de las instituciones. (...) Aquí las instituciones no solo están neutralizadas, sino que los poderes mafiosos logran rediseñar el Estado para ponerlo a su servicio (Garay, León, Salcedo y Guerrero, 2008)<sup>125</sup>.

A continuación, se desarrollan cada una de las principales características de un Estado cooptado que permiten identificar la pertenencia de los municipios de la zona sur del departamento de Córdoba, a esta categoría en particular.

#### a) El Estado es subordinado por un actor poderoso

Aunque, como lo afirman los autores, un Estado local puede ser cooptado por élites locales, grupos guerrilleros, grupos paramilitares o complejas alianzas entre ellos; "(...) por su cercanía ideológica con el Estado, por sus eventuales vínculos con la clase política, con las autoridades locales y la mafia, y sobre todo por su interés en mantener el statu quo, son los grupos paramilitares los que más natural y fácilmente capturan las instituciones locales". Desde finales de los 80, este control fue instalado por la Autodefensas Unidas de Córdoba, que usufructuaron el clientelismo tradicional de las élites locales<sup>126</sup> y lo transformaron: "la fuerza paramilitar toma el rol de político y los políticos asumen el rol de clientela, es decir, los paramilitares aprovechan la plataforma política de las fuerzas tradicionales de trayectoria y reconocimiento regional para consolidar su poder en la región"<sup>127</sup>.

Los avances del paramilitarismo sobre la casi totalidad del territorio nacional, catapultaron sus intentos de cooptación del Estado a nivel nacional, siendo muestra de ello la intervención en 2004 de Salvatore Mancuso, Ramón Isaza y Ernesto Báez, líderes supremos de las entonces Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, en el Congreso de la República, "la política de seguridad democrática tuvo grandes costos institucionales: por un lado, causó un deterioro del equilibrio constitucional de los poderes públicos y, por el otro, fomentó un tipo de clientelismo político apoyado en estructuras mafiosas y paramilitares de poder, lo cual fue conocido como "parapolítica".

Con más 30 años de funcionamiento, este mecanismo parece haberse "automatizado", de suerte tal que con relativa facilidad se pone al servicio del grupo de poder que asuma el rol político en esta relación clientelar. Luego de la desmovilización de las AUC, este papel fue apropiado por los herederos del paramilitarismo, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC-, que, con la internacionalización del narcotráfico provocaron el apetito de sus cabecillas, provocando una división que hizo visible desde 2018 una de sus facciones conocidas como los Caparrapos, con los que ahora disputa el control de este territorio.

#### b) Registran corrupción sistemática

La corrupción en el departamento de Córdoba es de tal magnitud que desde el nivel regional se ancla localmente, permea los programas nacionales y se articula funcionalmente con actores nacionales claves. Dos situaciones puntuales así lo reflejan: el origen del municipio de San José de Uré y la creación de por lo menos siete carteles de

125. Javier Revelo Rebolledo y Mauricio García Villegas. Óp. cit.

126. Ibid.

127. "Wills y Rivera (2009) sostienen que el clientelismo es (...) una manera específica de articular al individuo con las instituciones y al votante con sus representantes, el clientelismo se convierte también en una intermedia-ción entre sociedad y Estado y entre sectores sociales y ámbito público (2009). Esta relación en lugar de abogar por concretarse entre organizaciones sociales y Estado impersonal, en búsqueda de un bien colectivo, se forman relaciones de intereses particulares de familias, con los votantes, personalizando la política, provocando el tambaleo de las instituciones, de lo público y de las estructuras de partidos. Un compromiso con el político a cambio de un "favor". Así pues, el clientelismo es una relación de intercambio entre sectores sociales y padrinos políticos con trayectoria en la vida política estatal". Isaac Morales Pérez. Córdoba: paraestado, clientelismo y agentes de la violencia. Revista Trans-pasando Fronteras, No. 6, pp. 37-54. (Cali: Icesi, 2014). Consultado en: [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/trans-pasando\\_fronteras/article/view/1881](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/trans-pasando_fronteras/article/view/1881).

corrupción: el de la hemofilia<sup>128</sup>, el del bastón<sup>129</sup>, el de las Tucson<sup>130</sup>, el de las terapias<sup>131</sup>, el de pacientes de VIH<sup>132</sup>, el de las regalías<sup>133</sup> y el del síndrome de Down<sup>134</sup>, entre otros".

Sobre el escalamiento de las prácticas de corrupción desde el departamento hacia la Nación cabe mencionar, a manera de ejemplo, la captura del zar anticorrupción colombiano acusado de sobornar a un ex gobernador de Córdoba implicado en varios de los carteles departamentales mencionados<sup>135</sup>.

#### c) Suelen tener bajos niveles de violencia

Si bien el pacto suscrito entre los herederos del Bloque Central Bolívar de alias Macaco (AGC) y los del Bloque Mineros de Cuco Vanoy (Los Paisas), garantizó niveles relativamente bajos de violencia entre 2009 y 2017; su rompimiento a finales de 2017, condujo a una nueva ola de violencia en la zona sur del departamento que se ha extendido hasta el presente.

Tratándose de grupos de origen paramilitar muy experimentados en el uso de la violencia armada, esta nueva ola no sólo ha significado un aumento de las cifras de todo tipo de violaciones de derechos humanos en la región, sino que también ha conllevado mayores niveles de crueldad y sevicia en las acciones contra la población civil. En el Sur de Córdoba, se presentan tipos de ataques no mencionados en otras zonas del país y en ocasiones tampoco registrados por el Sistema de Alertas Tempranas, dando cuenta de la magnitud de la opresión que ejercen sobre la población. Así, por ejemplo, testimonios de los pobladores mencionan la imposición de la presencia de miembros de un grupo armado ilegal en las viviendas de los campesinos, obligando a las familias a alojarlos, alimentarlos, prestarles servicios domésticos y presentarlos públicamente como familiares.

Estos testimonios contienen torturas, quema de viviendas, retención y asesinatos al azar de mototaxistas para exhibir sus cuerpos como mensaje que de que deben transportar "sí o sí" las sustancias ilícitas de su propiedad y no las de sus oponentes y dan cuenta de estrategias de guerra perversas.

Lo que está pasando es muy grave: cada que estos grupos armados sostienen combates, cada que se están disputando una vereda, lo que hacen es que identifican a los presidentes de las juntas de acción comunal y los asesinan. Lo que se dice en la región es que estos grupos están haciendo eso para motivar la entrada del Ejército y así frenar el avance del grupo enemigo. Eso nos parece una estrategia muy macabra porque, entonces, nos van a matar a todos los líderes<sup>136</sup>.

Coincide esta crueldad con la internacionalización de los carteles de narcotráfico y la articulación de los carteles colombianos con los mexicanos como ocurre en Tierralta, como lo sostiene la Fundación Pares:

128. "Los hechos que originaron la investigación están relacionados con el pago de \$1.525 millones de pesos que realizó la Gobernación de Córdoba en el mes de mayo de 2016 a la Institución Prestadora de Salud (IPS) San José de la Sabana, por el supuesto suministro de medicamentos para el tratamiento de enfermos con hemofilia y/o Von Willebrand. El Heraldillo. Condenado a 10 años de prisión por el "cartel de la hemofilia!". Consultado en: <https://www.elheraldo.co/cordoba/condenado-10-anos-de-prision-por-el-cartel-de-la-hemofilia-734035>.  
129. Se trata de los mandatarios locales de Los Córdoba, Pueblo Nuevo, Valencia, Planeta Rica, Chinú, Ciénaga de Oro y Sahagún. De las irregularidades con manejo de recursos para adultos mayores hacen parte de servicios a personas fallecidas e inconsistencias en nombres y cédulas, entre otros". El Heraldillo. Procuraduría investiga a 7 alcaldes de Córdoba por el "Cartel del Bastón". Consultado en: <https://www.elheraldo.co/colombia/procuraduria-investiga-7-alcaldes-de-cordoba-por-el-cartel-del-baston-503330>.  
130. Siglo XXI. 17 exjueces condenados por el "Cartel de las Tucson". Montería, 26 de diciembre de 2017. Consultado en: <https://diariosigloxxi.co/17-exjueces-condenados-por-el-cartel-de-las-tucson/>.

131. Políticos Colombia. Por "cartel de las terapias" en Córdoba, Alejandro Lyons y Edwin Besaile deberán responder ante la Fiscalía. 31 de julio de 2019. Consultado en: <https://politicos.com.co/por-cartel-de-las-terapias-en-cordoba-alejandro-lyons-y-edwin-besaile-deberan-responder-ante-la-fiscalia/>.

132. Consultor Salud. Cartel del VIH-Sida - Córdoba, el epicentro del robo otra vez. Bogotá, 24 de enero de 2018. Consultado en: <https://consultorsalud.com/cartel-del-vih-sida-cordoba-el-epicentro-del-robo-otra-vez/>.

133. Procuraduría General de la Nación. Procuraduría destituyó e inhabilitó por 15 años a exgobernador de Córdoba, Alejandro Lyons por el "cartel de las regalías". Consultado en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-destituyo-inhabilito-exgobernador-Cordoba-cartel-regalias.news>.

134. Opinión y Salud. Cartel del síndrome de Down: el desfalco de la salud que continúa en Córdoba. Consultado en: <https://www.opinionysalud.com/2017/01/30/cartel-del-sindrome-de-down-en-cordoba/>, consultado junio 30 de 2020

135. El Tiempo. Jefe anticorrupción de la Fiscalía le pidió 500 millones a Lyons. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/capturan-al-director-anticorrupcion-de-la-fiscalia-103158>.

136. Verdad Abierta. Frontera entre Antioquia y Córdoba, una línea borrada por la guerra. Septiembre de 2018. Consultado en: <https://verdadabierta.com/frontera-antioquia-cordoba-una-linea-borrada-la-guerra/>

(...) organizaciones como el Grupo de los JJ han hecho manifestaciones en este sentido. (...), en zonas como Dabeiba, Uramita y Cañas Gordas, se ha evidenciado el financiamiento del Cartel de Jalisco Nueva Generación a Los Caparrapos para lograr obtener mayores ganancias de la cadena productiva de la producción de cocaína (...) buscando regular la cadena de producción y comercialización de la cocaína. En Tarazá, Antioquia, se ha alertado de la incursión de carteles mexicanos provenientes de Sinaloa, que han logrado la estabilización de los flujos de producción de la pasta de coca y las rutas de movilidad, en especial en territorios abandonados por las FARC<sup>137</sup>.

Estas relaciones se han rastreado en Colombia entre el Cartel de Sinaloa y las AGC en la región del Bajo Cauca y Sur de Córdoba, que coincidiría con la disputa a sangre y fuego que sostienen estos dos carteles mexicanos. Ahora bien, sus prácticas de terror, como ya se afirmó, parecen estar siendo replicadas en el contexto del conflicto en la región del Sur de Córdoba y Bajo Cauca.

#### d) Presentan indicadores de capacidad institucional

El municipio de San José de Uré, registra un nivel medio de gobernabilidad que, para quienes reconocen la realidad local, resulta más que decoroso. Asumiendo la definición del Centro de Pensamiento de la Universidad Nacional del Caribe, que propone entender la gobernabilidad como:

(...) la capacidad de los gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en todo su territorio, dando respuesta de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. Igualmente, comprende la manera como la ciudadanía elige y legitima sus autoridades. Para cumplir con estos fines, las administraciones y gobiernos locales ejercen los monopolios de tributación, justicia y violencia, a través de sus instituciones<sup>138</sup>.

Para los autores de este estudio, la gobernabilidad local se mide estableciendo un índice con base en la calificación de cuatro variables, a saber:

- i. Medición del desempeño municipal: Mide la capacidad de gestión y la generación de resultados de los municipios teniendo en cuenta sus condiciones iniciales.
- ii. Índice de justicia local: Mide el funcionamiento de la justicia municipal a partir del balance entre oferta, demanda y desempeño judicial.
- iii. Participación electoral: Establece los niveles de concurrencia a las urnas al momento de influir en la elección de los mandatarios locales.
- iv. Estabilidad gubernamental: Mide la continuidad de los mandatarios locales, en el cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo de cada entidad territorial.

La medición del índice de gobernabilidad en el departamento de Córdoba muestra que:

(...) en promedio, gobernabilidad local media baja (IGL = 2,34) lo cual obedece a que, de los 30 municipios que integran al departamento, 16 se encuentran en esa misma categoría. (...) La variable de Justicia Local muestra el 80% de los municipios en categoría media y el 20% restante en categoría baja;

137. Fundación Paz y Reconciliación. Radiografía de la ominosa presencia de los carteles mexicanos. (Bogotá, Pares, 2020). Consultado en: <https://pares.com.co/2020/06/10/una-radiografia-de-los-carteles-mexicanos-en-colombia/>

138. Ángel Tuirán Sarmiento, Isis De la Rosa Ayaso y Alberto Mercado Ramos. Gobernabilidad local en el departamento de Córdoba. (Barranquilla: Universidad del Norte y Centro de Pensamiento de la Universidad Nacional del Caribe, 2018). Consultado en: [https://www.academia.edu/38164246/Gobernabilidad\\_Local\\_en\\_el\\_Departamento\\_de\\_C%C3%B3rdo-ba\\_Colombia](https://www.academia.edu/38164246/Gobernabilidad_Local_en_el_Departamento_de_C%C3%B3rdo-ba_Colombia).

la variable de estabilidad gubernamental, muestra que los gobernantes elegidos para el periodo 2016-2019, lograron sostener sus periodos de gobierno y dar continuidad a sus planes y políticas en el 90% de los municipios y solo tres se vieron afectados por la discontinuidad (Cereté, Momil y San Andrés de Sotavento); respecto de la participación electoral, en 29 de los 30 municipios del departamento, entre un el 60% y el 80% del potencial electoral acudió a las urnas, mientras que el Tuchín el promedio de los que así lo hicieron fue del 82.61% y, la variable de Medición de Desempeño Municipal, refleja a 17 municipios ubicados en la categoría baja, 9 en la media y solo 4 en la alta<sup>139</sup>.

Una mirada más detallada sobre la subregión de San Jorge, que cobija al municipio de San José de Uré junto con Montelíbano, Puerto Libertador, La Apartada, Ayapel, Buenavista, Planeta Rica y Pueblo Nuevo, da cuenta del comportamiento decoroso de la gobernabilidad, ya que, sobre una calificación máxima posible de 4 (1 por cada variable), esta subregión obtiene en promedio una calificación de 2,18. Así se muestra en la siguiente tabla:

#### Índice de Gobernabilidad Local en el Sur de Córdoba

Municipio	Medición del Desempeño Municipal	Índice de Justicia Local	Estabilidad Gubernamental	Participación Electoral	Índice de Gobernabilidad Local	Categoría	Factores de Riesgo por Violencia
San José de Uré	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio Bajo	0
Montelíbano	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio Bajo	0
Puerto Libertador	0	0	1	0,75	1,75	Bajo	0
La Apartada	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio Bajo	0
Ayapel	0,5	0	1	0,75	2,25	Medio Bajo	0
Buenavista	0,5	0	1	0,75	2,25	Medio Bajo	0
Planeta Rica	0,5	0,5	1	0,75	2,25	Medio Bajo	0
Pueblo Nuevo	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio Bajo	0
Promedio					2,18	Medio Bajo	

Fuente: Elaborada por la autora con datos de Tuirán Sarmiento, Ángel; De la Rosa Ayaso, Isis y Mercado Ramos, Alberto.

Los Factores de Riesgo por Violencia, dan cuenta de las condiciones de contexto en el cual las administraciones municipales deben ejercer sus gobiernos e implementar sus planes y políticas. El estudio tomado como referencia define estos factores como: “aquellas circunstancias, relacionadas a diversas formas de acción violenta, que puedan generar riesgo en la gobernabilidad de las entidades territoriales” y considera “que los elementos que componen esta variable son los siguientes: violaciones al DIH, riesgo por violencia política y social, presencia de actores armados ilegales y riesgo por cultivos ilícitos”<sup>140</sup>.

139. Ibid.

140. Ibid.

Afirma el estudio que:

de los 30 municipios que integran al departamento de Córdoba, 18 registran factores de riesgo por violencia en su territorio (...), que por lo general se encuentran ubicadas en la zona central y sur del departamento, muestran una tendencia a la baja en gobernabilidad local, dado que 13 de ellos se ubican en categoría baja o media baja, según los resultados del índice y, por el contrario, solo 5 en categorías media alta o alta. Lo anterior, podría estar asociado a la afectación que las dinámicas violentas generan sobre la población y la institucionalidad local de estos territorios, lo cual podría comprometer la legitimidad y el accionar de las administraciones en detrimento de la eficiente gestión de recursos y prestación de servicios<sup>141</sup>.

Como se puede derivar, estas mediciones permiten sostener la apariencia de Estado en la región, pero en la formalidad, ya que no tienen capacidad para captar las realidades locales que se mueven en la sombra de la ilegalidad.

#### e) El Estado aparenta monopolizar la coacción y actuar dentro de la legalidad

Usaid, menciona la existencia de barreras de acceso relacionados con la percepción que tienen los usuarios de la administración de justicia, asociados con cuatro factores, a saber:

i) la falta de voluntad de los funcionarios, de tal suerte que “(...) un operador de justicia administrativa informó, cómo dentro de sus competencias está la de poner “tutelas para obligar la atención de otros operadores”, porque lo común en su municipio es la “justicia negada”. ii) una administración de justicia que pareciera organizada “para no responder” de acuerdo con la demanda, sino en función de la comodidad del operador; iii) sospecha real o figurada de decisiones judiciales orientadas por “tráfico de influencias”; iv) tendencia desde algunos despachos a evadir la responsabilidad y desmotivar a la víctima, a través de la remisión de casos, aunque estos sean de su competencia<sup>142</sup>.

Esta percepción se sustenta, cuando menos de tres situaciones planteadas en el mismo informe:

- Un horario de trabajo limitado entre los funcionarios de los juzgados, fiscalías y personería, con semanas laborales de tres días “...de martes a jueves (...) debido a que la familia de estos funcionarios vive en otro municipio (...)”<sup>143</sup>.
- Incapacidad de seguimiento y control por parte del Consejo Seccional de la Judicatura y la Dirección Seccional de Fiscalías y “(...) desinterés de las autoridades locales para proveer los cargos correspondientes a la justicia administrativa que son de su responsabilidad y desarrollar políticas y estrategias, para mejorar el acceso al servicio, cuando no (...) la alta rotación de los funcionarios para cumplir con las cuotas clientelistas. (...) Se presentan desde casos extremos como la no provisión del cargo de comisario de familia, desde hace un año en San José de Uré”<sup>144</sup>
- Inexistencia de la estructura judicial requerida para investigar y recabar pruebas referidas a los delitos de alto impacto, tales como Dijin, Sijin y CTI afectando especialmente la investigación de los delitos de violencia sexual.

Además de la imposibilidad de recoger pruebas, la población no brinda testimonio ni presenta denuncias pues “el miedo entre la población es permanente y tiene un carácter altamente coactivo (...) los GAO saben que no necesitan amenazar al juez o fiscal, porque es más efectivo ejercer la coacción sobre la víctima o testigo, para conseguir que el proceso no se abra y el crimen quede impune”<sup>145</sup>.

141. Ibid.  
142. Carmenza Vélez Mejía. Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto. (Bogotá: Usaid, 2016). Consultado en: [https://www.academia.edu/26814643/Institucionalidad\\_socavada\\_Justicia\\_local\\_territorio\\_y\\_conflicto](https://www.academia.edu/26814643/Institucionalidad_socavada_Justicia_local_territorio_y_conflicto).

143. Ibid.

144. Ibid.

145. Ibid.

Por todo ello la investigación y la judicialización están condenadas al fracaso y la impunidad

#### f) Se instrumentaliza al Estado facilitando la corrupción

En Córdoba, mientras la justicia estatal no funciona, se crea un mercado para la justicia aplicada por manos privadas.

En toda la región la oferta de justicia paralela es amplia, para muchos es la “única que existe y es efectiva tanto en zona urbana como rural”, ellos “citan y resuelven” (...) Las bacrim aplican acciones de justicia a través de dos modalidades: la primera la del “justiciero” que trabaja por encargo, previa autorización del comandante. Cobra por hacer la “vuelta” y “actúa de una” con arreglos “por la vía de hecho: paga o paga” y el beneficio que persiguen es de carácter eminentemente económico. La segunda es la denominada justicia de “oficio” que tiene como objetivo garantizar la hegemonía y control de la banda en la población, a través de sanciones muy fuertes y ejemplarizantes a quienes incumplan los códigos impuestos y asegurar un orden preestablecido para el desarrollo de sus negocios. (...) La idea que tienen en el territorio es que la aplicación de la justicia por parte de la bacrim es más mortal y sin ningún aviso de advertencia, “aparece la moto robada y el que la robó, muerto”<sup>146</sup>.

Otras irregularidades, parecen dar cuenta del nivel apoderamiento, instrumentalización y corrupción de las instancias estatales judiciales, tal es el caso de los pobladores del corregimiento de Versalles, en su mayoría indígenas del pueblo Zenú, en donde ha hecho carrera señalar, abrir procesos judiciales y emitir órdenes de captura contra los pobladores, acusándolos de tener vínculos o de pertenecer a uno u otro actor armado. De acuerdo con el testimonio de una autoridad local: “(...) Llegó un momento en que el 70% de la población estaba acusada de pertenecer. Se dice que serían unos falsos positivos”<sup>147</sup>.

Esta situación ha provocado el efecto perverso de negación de acceso a derechos para los pobladores que han sido víctimas de desplazamiento forzado ya que no pueden salir a la cabecera municipal para presentar la respectiva declaración de su desplazamiento, ya que tienen orden de captura y serían detenidos de inmediato. En palabras de la misma autoridad local:

Ahorita en el último desplazamiento se desplazaron tres grupos: los indígenas que se quedaron aquí en la alcaldía, otro grupo de campesinos que se quedó en Versalles y otro que de Batatal se trasladó al Bosque; entonces vamos allá a Versalles a tomar el censo de los campesinos que se desplazaron de Batatal y Boca La Cristalina y ellos escogen una sola persona para que haga la declaración pero resulta que escogieron allá a un señor de 60 años y que lo habían amenazado, le dijeron “Usted es el más indicado para hacer la declaración, vamos a Uré”, y resulta que nada, “es que yo no puedo salir, porque tengo orden de captura y no puedo salir.

Respecto de esta misma situación, un líder social comenta:

el compañero XXX que maneja todo el tema de los indígenas Zenú, ha tenido muchos problemas con la Fiscalía, porque ha visto falsas acusaciones en contra de algunos miembros de las comunidades. Por ejemplo, yo conozco a un muchacho que no tuvo nada que ver con los paramilitares, un joven que tenía su esposa y su hijo, él es un mototaxista y lo involucraron con tráfico de estupefacientes, le inventaron y le imputaron un montón de cosas, y ¿qué pasó con el muchacho? pues lo capturaron, lo procesaron; estuvo en la cárcel y en estos días salió; duro como tres años, quedó maldito. Tenía una casita de plástico y allí vivía con su esposa, le dañan la vida a una persona que no tiene nada que ver, es que ni siquiera acercamientos con grupos armados.

146. Carmenza Vélez Mejía, Óp. cit.

147. Ex funcionario público, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora. San José de Uré, Córdoba, septiembre de 2019.

Las autoridades hacen eso para poder ejercer su negocio y hacen pagar a una cantidad de gente inocente y dicen que aquí está la prueba, mientras los propios delincuentes negocian directamente con ellos y siguen su negocio común y corriente. Eso pasó allá, 70 personas se vieron involucradas en eso y no tenían nada que ver y lo que hacen es mostrarle al Gobierno que ellos sí están trabajando, eso lo hicieron la Fiscalía y la Policía.

(...) Yo lo digo porque yo soy de allí y conozco gente de mi pueblo que le han hecho eso y a uno le indigna; no sé cómo estará la situación, pero en estos días a un joven le pedían 20 o 50 millones de pesos, porque lo tenían como cabecilla y yo decía ¿cómo así? un joven de los XXX que se crio allí, que tiene su esposa y tiene su hija, él apenas con 17 o 18 años es muy joven<sup>148</sup>.

Estos testimonios dan cuenta de cómo el Estado en el Sur de Córdoba, y en particular en San José de Uré, es instrumentalizado en función de mantener y alimentar de manera permanente la corrupción y, a la vez, de cómo se adapta y se alimenta de la violencia.

#### g) En casos extremos hasta rediseñan el Estado.

Como ejemplo de tal característica cabe referir los antecedentes de la creación misma del municipio de San José de Uré que, antes de su creación, en diciembre de 2007, era un corregimiento del municipio de Montelíbano, al que le proveía un valioso porcentaje de recursos por regalías derivadas de la explotación de níquel realizada por la empresa Cerro Matoso S.A.

(...) San José de Uré necesitaba ser municipio para satisfacer los intereses de grupos con fuertes influencias políticas y económicas del Sur de Córdoba y con un poder amplio y suficiente para aportar los requerimientos logísticos, organizativos y jurídicos para la creación plena de un municipio, que no cumplía con las condiciones legales para su constitución (...) Para lograr su creación operó un movimiento pro municipio cuya “legitimidad y legalidad fueron seriamente cuestionadas debido a la utilización de medios fraudulentos, entre los que sobresalen la falsedad en el número de habitantes del corregimiento que para la época de la solicitud de su conformación (2007) no llegaba a 7.000, cifra que no cumplía con la Ley 617 que establece como número necesario 14.000 habitantes (El Herald, 2014); y la falsificación de la firma de una funcionaria del DANE en los documentos presentados a la asamblea departamental y el uso de estrategias jurídicas para conseguir la delimitación territorial para incrementar el porcentaje de los recursos de regalías.

Para poder enfrentar las acciones fraudulentas de los poderes políticos e ilegales que rodearon el proceso, se realizaron varias acciones administrativas donde se logró reducir territorio de jurisdicción que había sido establecido y bajar la cifra en el número de pobladores para que el municipio recibiera un poco menos del 12% de los recursos. (...) La corta historia del municipio, ha mostrado, lamentablemente, la existencia de una alianza entre los políticos y las bacrim donde la rapiña no se ha hecho esperar, el primer alcalde elegido Bladimir Londoño (del partido Alianza Social Indígena) fue acusado de direccionar 8.000 millones de pesos de los recursos municipales para un enlace de Los Paisas, situación que denominada por los medios de comunicación en 2008 como el primer caso de “bacrim-política” y su segunda mandataria, Lourdes Acosta Urzola (Alianza Social Independiente), ha sido investigada por concierto para delinquir y nexos con el clan del Golfo<sup>149</sup>.

La batalla jurídica emprendida por el municipio de Montelíbano, oponiéndose a la creación de San José de Uré como nuevo municipio del departamento de Córdoba, luego de pasar por instancias nacionales, culminó con la

148. Líder social, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, San José de Uré, Córdoba, septiembre de 2019.

149. Carmenza Vélez Mejía, Óp. cit.

suspensión provisional de la derogatoria de la Ordenanza mediante la cual se creó este municipio, Según lo narra Vélez Mejía:

Podrá funcionar como tal, en tanto se falle en forma definitiva la apelación. Al día de hoy, esta condición jurídica sub judice (pendiente de resolución judicial) ha llevado a que sus funcionarios actúen bajo una especie de interinidad que ha generado caos y oportunidades de corrupción, motivadas por los intereses económicos que ofrece la locomotora minera en la región<sup>150</sup>.

Para culminar este aspecto, resulta pertinente señalar que, de acuerdo con DeJusticia:

(...) existen dos subtipos de municipios cooptados: el parasitario y el simbiótico. Mientras que el primer subtipo (el grupo que captura al Estado) vive de su huésped y lo exprime hasta donde puede, incluso hasta aniquilarlo, en el segundo caso tanto el parásito como el huésped (es decir el Estado local) se benefician mutuamente. (...) la cooptación también puede ser benéfica para el mismo Estado. (...) un “orden clandestino”, una situación en la cual hay un pacto (no necesariamente explícito) entre mafias y Estado para el mutuo beneficio. El Estado no solo permite, sino que promueve los mercados ilegales, cuando estos pagan para poder operar.

Quien no paga un “impuesto” queda desprotegido de la acción estatal. El tipo de protección que se vende en el orden clandestino es simplemente la suspensión de la aplicación del derecho. La ley se convierte en un recurso central para proteger (más que para perseguir) a los mercados ilegales. Quien viola la ley sabe que necesita esconderse o protegerse del Estado, es decir, de la aplicación de las leyes que está violando. Por tanto, es necesario pagar a los agentes estatales, generalmente policías, para que apliquen la ley de forma selectiva<sup>151</sup>.

Este parece ser el caso del Sur de Córdoba, el beneficio mutuo, Estado, corrupción y actores armados construyen un círculo de relacionamiento que se reproduce permanentemente y a este contexto se acomodan funcionalmente las empresas que desarrollan grandes proyectos en la región, como los de explotación minera o las hidroeléctricas.

## 4.6. Aprendizajes

El complejo caso de la zona sur del departamento y, en particular, del municipio de San José de Uré, a la vista de la investigadora, deja cuando menos cuatro aprendizajes que se presentan a continuación.

### 4.6.1. Los alcances limitados de la protección

La protección tiene como propósito reducir los niveles de riesgo, hasta un nivel tal que los haga manejables por quien se ve afectado. Lograr este manejo de los riesgos, generalmente implica un aumento de capacidades, destrezas y conocimientos del o de los afectados, tras el cual este desprende un conjunto de acciones que mejoran su capacidad de respuesta y disminuyen su nivel de riesgo.

En sentido estricto, la protección no está centrada en desaparecer el riesgo y sus causas, que en Colombia están íntimamente relacionadas con factores estructurales, pues ello es más afín a las acciones de prevención de las violaciones de derechos humanos y a la construcción de garantías para la vida, para el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y del derecho a defender los derechos humanos.

150. Ibid.

151. Javier Revelo Rebolledo y Mauricio García Villegas, Óp. cit.

En el contexto rural, para los defensores de la tierra, el territorio y el medio ambiente, el asesinato, las masacres y la pérdida del territorio, generalmente marcan los límites de lo que les resulta manejable para los mismos líderes y DDH, con el apoyo de las acciones estatales de protección.

Por supuesto entre más cerca, o más articuladas, puedan transitar la prevención y la protección y entre más puedan ellas acercarse a las causas reales de los riesgos, mejores serán las posibilidades de brindar garantías y alcanzar un estado de seguridad, de tal suerte que se requiera menos protección, pues ella se pone en acción ante la existencia de riesgos con posibilidades razonables de concretarse en ataques (amenazas).

De acuerdo con las condiciones en que deben vivir los pobladores del Sur de Córdoba, el nivel de riesgo que enfrentan líderes y defensores de derechos, e incluso algunos funcionarios públicos, parece rebasar las capacidades de manejo que pueden darle los líderes y DDH locales con el apoyo estatal de la esfera departamental y nacional, aunque como se ha visto, queda espacio de actuación para los DDH regionales y nacionales.

En el Sur de Córdoba se asesina por multiplicidad de “razones” como demostrar el poder que se tiene, castigar una desobediencia, provocar la acción militar contra el enemigo, impedir una denuncia pública o judicial, evitar la erradicación de los cultivos de uso ilícito, frenar las demandas sociales de tierra (restitución, conformación de Reservas Campesinas), impedir que se brinde testimonio como testigo de un delito, sancionar la entrega de cualquier información que facilite la acción del oponente, obstaculizar la aspiración a cargos políticos de alguien que resulta inconveniente y desocupar un territorio liberándolo para el tránsito de un bando determinado, o para el desarrollo de una actividad específica, legal o ilegal, entre otras. A líderes y defensores se les asesina, además de las mismas razones, también por ejercer la representación, negarse a la instrumentalización de sus organizaciones, tomar la vocería de sus comunidades y defender derechos humanos, entre ellos el derecho a la paz, reconocido en la Constitución Nacional y encarnado en el Acuerdo de Paz.

#### 4.6.2. Correspondencia entre el problema y su solución

La tasa de homicidios en San José de Uré, junto con el número de desplazamientos forzados, el número de líderes sociales asesinados, el tipo de organizaciones mayoritariamente golpeadas, la cantidad de casos de corrupción denunciados regional y nacionalmente, el número de acciones armadas cometidas por los actores armados ilegales, las incontables víctimas de extorción, la violencia generalizada y en especial la crueldad, que parece no tener límite, con la cual se ha ejercido, aunadas a la instrumentalización de la justicia; 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 y defensores: 1. el desmantelamiento de los grupos armados ilegales, junto con la identificación y el castigo de quiénes acuden a la contratación de los grupos armados ilegales, 2. la erradicación de la corrupción y 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 continuamente en olas sucesivas mientras sigue instalándose una violencia perpetua, en medio de la cual la población aprende que, para sobrevivir hoy, debe callar, obedecer y pagar extorciones. Los problemas estructurales, requieren salidas de igual tenor.

#### 4.6.3. La urgencia de un “freno de mano”

Entre tanto se avanza en la definición de soluciones estructurales, la situación que afronta la población, las organizaciones sociales, líderes locales y defensores, requiere de una medida transitoria que baje los niveles de violencia y eviten el aumento de la degradación y la crueldad con que los actores armados la ejercen hoy en el territorio.

Este “freno de mano”, puede encontrarse bien en el logro de un acuerdo humanitario, en tanto se avanza en la negociación para la aplicación de la Ley 1908 de 2018<sup>152</sup> y el Decreto 965 de 2020<sup>153</sup>, manifestaciones verbales conocidas en la región han indicado la disposición de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC, a favor de esta posibilidad, lo que indica que las puertas para avanzar en este sentido no están cerradas. Así se puede deducir del siguiente aparte de un comunicado expedido sobre el tema: “La AGC consideraron como positivo que se hayan buscado salidas jurídicas para los grupos que permanecen en el conflicto, pero que en la actualidad “nos encontramos socializando la ley al interior de nuestra estructura política y armada, y una vez hayamos terminado con este proceso procederemos a tomar conjuntamente las decisiones que sean del caso”<sup>154</sup>.

Ello implicaría para el Estado una exploración más activa de dicha posibilidad en el futuro inmediato.

#### 4.6.4. Cumplir el Acuerdo Final de Paz, la mejor oportunidad

En el contexto del departamento de Córdoba, y en especial en su zona sur, se requiere del Gobierno Nacional un mensaje claro de prioridad política nacional que permita sostener la no aplicación en el Sur de Córdoba de las medidas de erradicación forzada de los cultivos de uso ilícito y la no fumigación con glifosato; 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 y las acciones pactadas en el PDET, profundizar la implementación de los puntos calves del Acuerdo de Paz, respaldar pública, política y materialmente a las organizaciones sociales locales y regionales y establecer medidas inmediatas y extraordinarias para la protección de los líderes bajo amenaza, que incluyan sus traslados fuera de la región en los tiempos actuales de la pandemia.

Ver tabla siguiente hoja.

152. Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones, emitida el 18 de julio de 2018.

153. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones, expedido el 08 de julio de 2020.

154. Tele Sur. El Clan del Golfo desmiente supuesto sometimiento a la justicia. Consultado en: <https://www.telesurtv.net/news/clan-golfo-desmiente-sometimiento-justicia-20180727-0036.html>

**LISTADO DE LÍDERES Y DEFENSORES ASESINADOS EN CÓRDOBA**  
enero de 2016 – junio de 2020

	<b>NOMBRE</b>	<b>Tipo de liderazgo</b>	<b>Pertenencia Organización Regional</b>	<b>Pertenencia Organización Nacional</b>	<b>Fecha - Asesinato</b>	<b>Lugar del ataque</b>	<b>Presuntos autoresw</b>
1	ANÍBAL CORONADO MADERA	Líder comunal, ex candidato al Concejo de Ciénaga de Oro			02/18/2016	Finca Bruselas, vereda Las Palomas, corregimiento de Los Mimbres, Ciénaga de Oro.	Presuntos: Paramilitares
2	LUIS ALFONSO LEYVA PEÑA	Líder comunal, Presidente JAC, Sector II, Barrio Villa Clemen, Montelíbano			08/06/2016	Sector II, barrio Villa Clemen, Montelíbano	Presuntos: Paramilitares
3	RAUL PEREZ	Líder comunal, Presidente JAC, Corregimiento de Popayán y aspirante al Concejo Municipal, municipio de Canalete			08/19/2016	Corregimiento de Popayán	Presuntos: Paramilitares
4	ARMANDO BEDOYA FABRA	Líder campesino.	Miembro de Asodecas	Marcha Patriótica	09/20/2016	Corregimiento San Felipe de Cadillo, Tierralta	Presuntos: Paramilitares
5	NATALY SALAS RUIZ	Líder juvenil cristiana, estudiante de la Universidad de Córdoba			12/03/2016	Montería	Desconocidos
6	JOSE YIMER CARTAGENA USUGA	Vicepresidente de Asodecas	Miembro de Asodecas	Marcha Patriótica	10/01/2017	Corregimiento Zaiza	Presuntos: AGC
7	HERNAN ENRIQUE AGAMEZ FLORES	Tesorero JAC Vereda El Barro, Montelíbano. Miembro del Comité Cocales.	Miembro de Ascsucor	Marcha Patriótica	19/01/2017	Vereda San Cipriano, corregimiento de Tierra-dentro, Montelíbano.	Presuntos: AGC
8	EVERTO JULIO QUIÑONEZ MIRANDA	Vocal JAC, Vereda El Salado, Corregimiento La Rica, Puerto Libertador.			19/01/2017	Puerto Libertador	Presuntos: AGC
9	MARCELINO PASTRANA FERNANDEZ	Campesino.	Miembro de Ascsucor	Marcha Patriótica	19/01/2017	Puerto Libertador, corregimiento La Rica.	Presuntos: AGC
10	FREDY COGOLLO MORA	Campesino, miembro de Ascsucor y Marcha Patriótica.	Miembro de Ascsucor	Marcha Patriótica	19/01/2017	Puerto Libertador, corregimiento La Rica.	Presuntos: AGC
11	NELSON FABRAS DIAZ	Presidente JAC, Invasión Villa Luz, ex candidato a la Alcaldía de Arboletes.			03/05/2017	Los Córdoba	Desconocidos
12	DONALDO ANTONIO RODRIGUEZ D.	Dirigente político y ex concejal del municipio de Moñitos.			25/05/2017	Casco urbano	Desconocidos
13	WASHINGTON CEDEÑO OTERO	Profesor, miembro de Ademacor			06/06/2017	Puerto Escondido	Desconocidos
14	ALEXANDER JOSE PADILLA CRUZ	Líder social	Miembro de Asodecas	Marcha Patriótica Miembro de la Coccam	15/12/2017	Vereda El Limón, corregimiento Crucito, Tierralta.	Presuntos. Ejército Nacional
15	GONZALO ANTONIO MARTINEZ GUISAO	Presidente JAC Vereda Pechincha, Corregimiento Saiza, Tierralta.			20/12/2017	Corregimiento de Saiza, Tierralta.	Presuntos: AGC
16	GUILLERMO JAVIER ARTUZ TORDECILLA	Presidente Cooperativa de Productores de Cacao, Vereda la Ossa, Ascaprodesa.			22/12/2017	Casco urbano, Tierralta	Desconocidos
17	LINIO PULGARIN	Presidente JAC Vereda San Pedrito, Corregimiento Versalles, San José de Uré, miembro de Ascsucor, Coccam y Marcha Patriótica.	Miembro de Ascsucor	Miembro de la Coccam	18/01/2018	Vereda San Pedrito, Versalles, San José de Uré.	Desconocidos
18	MARCO ELIAS CARRASCAL NÁDER	Líder político, ex alcalde de Puerto Libertador.			26/01/2018	Montería	Desconocidos
19	ANTONIO MARIA VARGAS MADRID	Tesorero JAC Vereda La Nueva Ilusión, Corregimiento de Batatalito, San José de Uré.	Miembro de Ascsucor Miembro de la Coccam	Marcha Patriótica	31/01/2018	Corregimiento de Batatalito, San José de Uré	Desconocidos

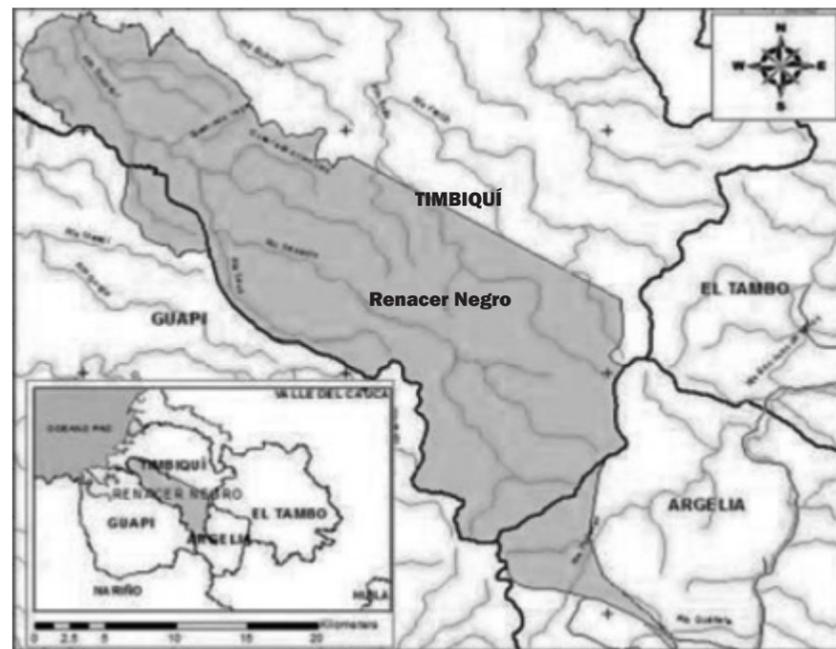
**LISTADO DE LÍDERES Y DEFENSORES ASESINADOS EN CÓRDOBA  
enero de 2016 – Junio de 2020**

20	LUIS ARTURO ROYET FRANCO	Presidente JAC Santa Isabel, Corregimiento Doradas.	Miembro de Ascsucor		Marcha Patriótica Miembro de la Coccam	06/03/2018	Vereda Santa Isabel, corregimiento Doradas, San José de Uré.	Desconocidos
21	TOMAS BARRETO MORENO	Consejo Comunitario de Negritudes, sobrino de ex concejal de San José de Uré				07/03/2018	San José de Uré	Desconocidos
22	YADIRA SUCERQUIA MACIAS	Campesina	Miembro de Asodecas		Marcha Patriótica Miembro de la Coccam	19/05/2018	Vereda Gallo, corregimiento Crucito, Tierralta	Desconocidos
23	ORLANDO NEGRETE RAMIREZ	Presidente JAC, Sector Camu, Reasentamiento Las Delicias, Tierralta.				02/06/2018	Casco urbano, Tierralta	Desconocidos
24	JULIO CESAR MONTALVO	Hermano de la gobernadora indígena Meisa Montalvo Teherán, Cabildo Meta Territorial, Cabildo Zenú Alto San Jorge, Montelíbano.				02/06/2018	Parcelas Los Caracoles., Montelíbano	Desconocidos
25	IVAN DE JESUS LAZARO MAZO	Responsable Comisión de Educación JAC Vereda Rogero.	Miembro de Ascsucor		Marcha Patriótica	29/06/2018	Corregimiento Juan José, Puerto Libertador	Presuntos: Caparrapos
26	ROBERT EMIRO JARABA ARROYO	Ex vicepresidente del Sindicato de Trabajadores de Cerro Matoso, Sintramineros. Reclamante de tierras del corregimiento de Piamonte, Cáceres, Antioquia.				16/07/2018	Zona urbana, Caucasia, Antioquia	Presuntos: Caparrapos
27	JOSE ENRIQUE MONSALVE GIRALDO	Presidente JAC Vereda San Antonio, San José de Uré.			Marcha Patriótica	24/08/2018	Finca El Amparo, vía a Tarazá, San José de Uré.	Desconocidos
28	JORGE CASTRILLON GUTIERREZ	Líder social y político, aspirante a la alcaldía San José de Uré.				31/01/2019	Buenavista	Desconocidos
29	JADER LEONOL POLO BALTAZAR		Miembro de Ascsucor		Marcha Patriótica Integrante ANZOR Miembro de la Coccam	23/05/2019	Brazo Izquierdo, San José de Uré	Presuntos: Caparrapos
30	LUIS FERNANDO VELASQUEZ	Líder social, asesinado en Brazo Izquierdo, San José de Uré	Miembro de Ascsucor		Marcha Patriótica Integrante ANZORC Miembro de la Coccam	23/05/2019	Brazo Izquierdo, San José de Uré	Presuntos: Caparrapos
31	MARIA DEL PILAR HURTADO	Integrante Fundación Víctimas Adelante con Fortaleza.				21/06/2019	Casco urbano, Tierralta	Desconocidos
32	MANUEL GREGORIO GONZALES SEGURA	Campesino, beneficiario del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Miembro de Ascsucor			27/06/2019	Veredas Unidas, corregimiento El Palmar, en Montelíbano.	Desconocidos
33	MANUEL OSUNA TAPIAS	Líder campesino, asesinado	Miembro de Ascsucor			29/06/2019	Vereda El Cerro de San José de Uré	Presuntos: Caparros
34	JORGE LUIS BETANCOURT	Integrante de la JAC de San Francisco del Rayo, Montelíbano.				13/01/2020	Corregimiento El Rayo, Montelíbano.	Desconocidos
35	LUIS DARIO RODRIGUEZ	Asociación Unión de Familias Desplazadas y Vulnerables de Tierralta. Lideraba procesos de restitución de tierras e integrante de la Red de Derechos Humanos del Sur de Córdoba.				17/01/2020	Vereda Nueva Unión	Desconocidos
36	MANUEL GUILLERMO MADARRIAGA	Candidato a la Alcaldía de Montelíbano, Córdoba, por el partido ASI.				24/05/2020	Villa Matoso, Montelíbano	Desconocidos
37	ÓSCAR DOMICÓ	Miembro de la comunidad indígena Emberá, coordinador de la guardia indígena				06/06/2020	Municipio de Tierralta.	Desconocidos

## 05

## CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO, TIMBIQUÍ, CAUCA

Mapa del Consejo Comunitario Renacer Negro, Timbiquí, Cauca



Fuente: Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.<sup>155</sup>

155. Camilo Ramírez Herrera. Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el Pacífico Colombiano. Ciencia Política, Vol. 13, No. 26 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2018). Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/72309/69913>.

### 5.1. El caso y su contexto

El Consejo Comunitario Renacer Negro está ubicado en el municipio de Timbiquí, zona costera del departamento del Cauca. Al amparo de la Ley 70/93, fue creado el 23 de agosto de 1998 por la comunidad negra que habita en la cuenca del río Timbiquí, con un área total de 70.010 hectáreas y 6.597 metros cuadrados. De acuerdo con la Sentencia 071 de 2015<sup>156</sup>, este territorio es habitado por 762 familias y 4.572 personas que se distribuyen en 9 comunidades: Santa María con 250 familias, San José con 117, Coteje con 110, Realito y Piandero con 96, Cheté con 67, El Charco con 26, Mataco con 27, San Miguel con 37 y La Fragua con 18 familias.

En mayo de 2001, este Consejo Comunitario recibió la respectiva resolución que le reconoció la propiedad colectiva de la tierra, no enajenable, imprescriptible e inembargable, sobre la cual la comunidad tiene derechos territoriales tales como la administración de sus recursos naturales, la aplicación de justicia en concordancia con sus usos y costumbres y el derecho a la consulta previa y el de prelación para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, entre ellos la explotación maderera, pesquera y la minería artesanal.

PAS reconoce en el Consejo Comunitario Renacer Negro a un sujeto social “(...) conjunto de personas afrocaucanas que habitan un territorio colectivo, se reconocen como pueblo negro y se identifican con la ancestralidad, las prácticas culturales y la vida colectiva en las formas organizativas propias, que aceptan estas pautas culturales y se reconocen en ellas. (...) además, reconoce la propiedad colectiva, y la construcción colectiva de un destino común para el territorio y todo lo que el implica”<sup>157</sup>.

Así mismo, PAS<sup>158</sup> considera que este sujeto social obra como defensor de derechos étnico-territoriales y como tal de Derechos Humanos, acogiendo la definición de las Naciones Unidas de acuerdo con la cual los DDH son toda persona o grupo de personas que se esfuerzan en promover o proteger derechos civiles y políticos y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos que defienden los Consejos Comunitarios son, entre otros:

- La propiedad, el uso, aprovechamiento y posesión colectiva de sus territorios ancestrales.
- La preservación de su cultura, identidad y formas de organización.
- La protección de sus conocimientos tradicionales y de la conservación de su medio ambiente y recursos renovables.
- La autonomía que le permite expedir su propio reglamento interno, elegir su propia junta directiva y su representante legal, cada dos años.
- La celebración de convenios o contratos y la administración de los beneficios derivados.
- La concertación de proyectos y programas con entidades, públicas y privadas para el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad.
- La tramitación de los conflictos internos con mecanismos propios de su tradición.
- La consulta previa, libre e informada.

Para ejercer su defensa de derechos, los miembros del Consejo Comunitario Renacer Negro, han emprendido acciones tales como:

- La denuncia y documentación de violaciones de derechos humanos contra su territorio y sus pobladores.
- Instaura procesos jurídicos para la reclamación de sus derechos.
- Dirige comunicaciones a autoridades nacionales e internacionales de Derechos Humanos.
- Convoca manifestaciones pacíficas y participa en protestas sociales.
- Promueve e impulsa proyectos sociales y de desarrollo.

156. Verdad Abierta. Con histórica sentencia afros recuperan su territorio en Timbiquí, Cauca. 6 de julio de 2015. Consultado en: <https://verdadabierta.com/con-historica-sentencia-afros-recuperan-su-territorio-en-timbiqui-cauca/>

157. Alicia Pradera Martínez. Ruta de Autoprotección Colectiva Consejo Comunitario del Río Guajú - Atarrayando la protección y la potenciación de la vida en la Costa Pacífica Cauca. Documento mimeografiado. (Bogotá: Pensamiento y Acción Social, 2019).

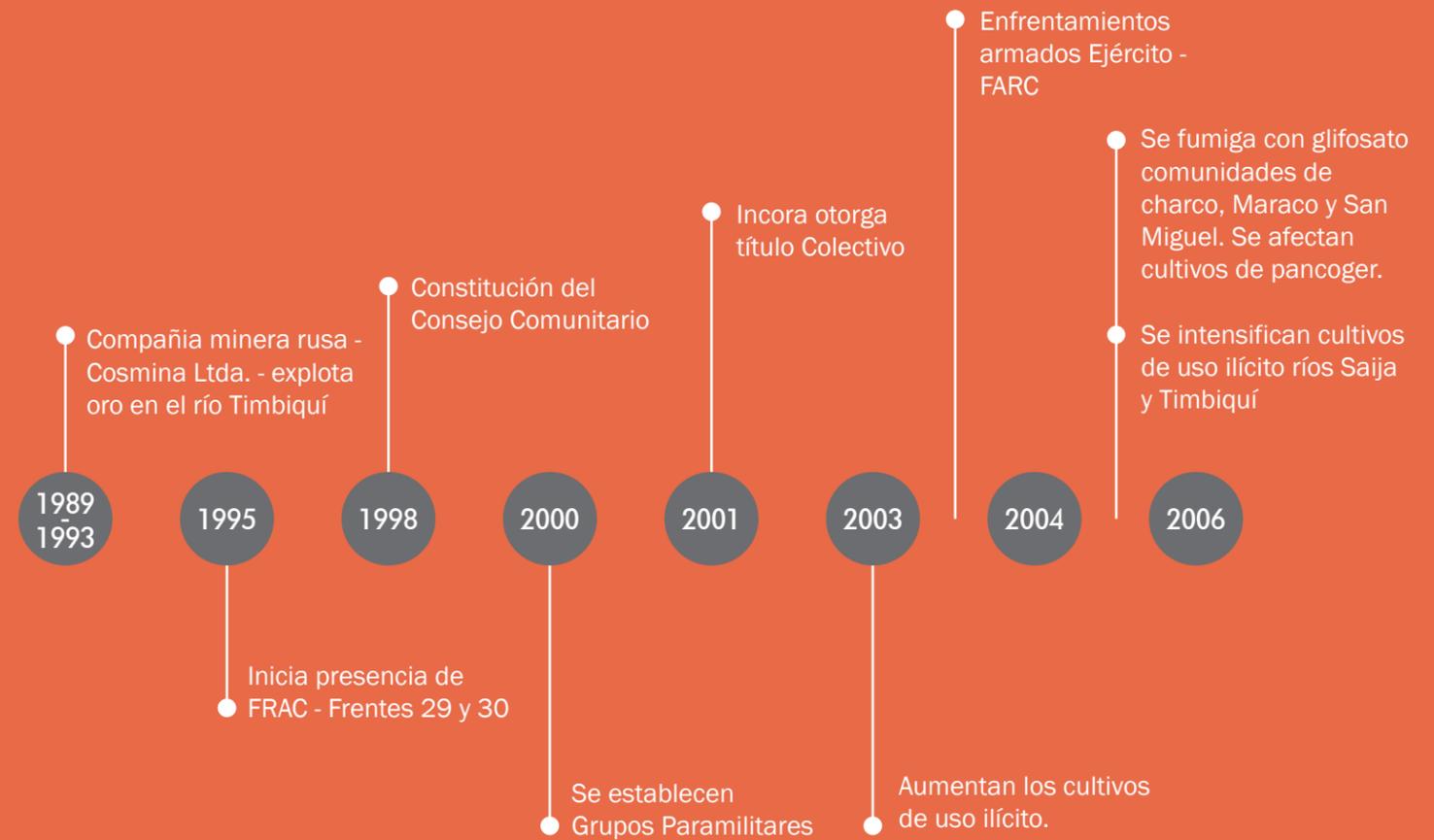
158. Pensamiento y Acción Social. Diálogo territorial para la protección de las comunidades afros y sus territorios. Ayuda de memoria. Guapi, 24 de Julio de 2018. Documento mimeografiado.

- Promueve y ejerce la organización social y la participación.
- Promueve consultas populares y participa en consultas previas.

En este marco, desde hace diez años, el Consejo Comunitario Renacer Negro inicio un proceso de reclamación por vía jurídica de medidas de protección territorial en aplicación del artículo 118 del Decreto 4635/2011<sup>159</sup>, que tuvo como primera respuesta la adopción de medidas cautelares en 2012 y, como segunda respuesta, la promulgación de la Sentencia 071 en julio de 2015, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, Cauca.

A continuación, se presentan los hitos más relevantes del proceso adelantado por el Consejo Comunitario Renacer Negro hasta obtener la Medida Cautelar que busca proteger el territorio colectivo y la comunidad que lo habita.

## CC. Renacer Negro - Línea del tiempo-



159. Ministerio del Interior. Decreto 4635 de 2011. "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras". Consultado en: [https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos\\_biblioteca/DECRETO%204635%20NEGROS-AFROS-RAIZALES-PALENQUEROS.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204635%20NEGROS-AFROS-RAIZALES-PALENQUEROS.pdf)

## Continuación CC. Renacer Negro - Línea del tiempo-



## 5.2. Violaciones al derecho a defender los derechos étnico territoriales

Los derechos cuya defensa le competen a un Consejo Comunitario, son aquellos que garantizan la pervivencia de un pueblo, en este caso el pueblo negro o afrodescendiente. Cobijan tanto derechos individuales como colectivos que combinan, como una unidad, ámbitos de identidad étnica, propiedad colectiva y autonomía, en un territorio entendido como “un universo en el cual se hace posible la existencia misma de las comunidades afrodescendientes”<sup>160</sup>.

De manera resumida, a continuación, se presentan los derechos fundamentales reconocidos en las diversas normativas nacionales e internacionales que forman parte del bloque constitucional, así como las violaciones a los mismos y las formas como se expresan en la vida cotidiana de los miembros del Consejo Comunitario Renacer Negro.

### Derechos fundamentales vs. violaciones y formas de expresión

Derechos reconocidos	Violaciones a los derechos	Formas en que se expresan estas violaciones de derechos
La preservación de su cultura, identidad y formas de organización. (CN - Art. 7, 8, 55; Convenio 169 de la OIT- Art. 1, 5; Ley 70/93- Art. 1, 3; Decreto Ley 4635/11- Art. 8)	Limitación y restricción a prácticas culturales	Prohibición de recoger los cuerpos de los asesinados, impedir las reuniones para realizar los rituales de velorio, interferir los lazos de parentesco, bloquear los escenarios donde se construyen y se reproducen las décimas, los alabaos, los bailes y la música propia, etc.
		Generar maternidades adolescentes y solas, imponer la cultura occidental para la crianza de niños y niñas.
Reducción del tránsito por las zonas altas del río Timbiquí a solo dos o tres horas por día e incomunicación con las cabeceras municipales en verano, resultado de la deforestación de las riveras de los ríos y de los esteros.		
Rompimiento de los vínculos entre los vivos y los muertos al impedir los rituales de despedida y recordatorio.		
Fracturas del tejido familiar y social por disputas internas en torno al uso de la tierra, alcoholismo y prostitución		Cambios a la arquitectura de los caseríos, aumento de tabernas y sitios para la prostitución
		Pérdida de los escenarios tradicionales donde se expresa la cultura propia: La minería artesanal ya no es escenario para la recreación de las relaciones sociales. Tampoco los velorios son el escenario para recrear los cánticos y alabaos.
		Cierre de las escuelas de marimba.

160. Sergio Coronado Delgado. El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia. Controversia No. 187, diciembre 2006. (Bogotá: CR, ENS, IPC, FNC, CINEP, 2006. Consultado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100920091337/art03territorioControversia187.pdf>).

La propiedad, el uso, aprovechamiento y posesión colectiva de sus territorios ancestrales (Decreto Ley 1745 de 1995)	Limitación y restricción a prácticas culturales de subsistencia, uso y aprovechamiento: minería artesanal, caza, pesca y agricultura	Apropiación de la actividad por foráneos armados que impusieron un modelo industrial con dragas, retroexcavadoras y planchones que disminuye el material disponible para la minería artesanal y expulsa a la familia extensa de la actividad productiva, para vincular algunos de sus miembros ahora en calidad individual.
		Control de la minería de aluvión y de la minería “ilegal” a través del cobro de “vacunas” impuestas por actores armados ilegales Pérdida de áreas antes destinadas a la siembra de pancoger, para sembrar coca.
		Control de la minería de aluvión y de la minería “ilegal” a través del cobro de “vacunas” impuestas por actores armados ilegales.
		Pérdida de áreas antes destinadas a la siembra de pancoger, para sembrar coca.
La protección de sus conocimientos tradicionales y de la conservación de su medio ambiente y recursos renovables. (Ley 70/93- Art.3)	Abandonos del territorio	Inaplicación del derecho de prelación para el uso y aprovechamiento de recursos naturales (madera, peces, minerales) cuya explotación se confiere privilegiando a particulares.
		Desplazamiento forzado que genera pérdida material del territorio
		Pérdida de especies de peces por contaminación de los ríos y de especies terrestres por contaminación con glifosato (tatabro, el guatín y el conejo), animales de consumo básico de estas comunidades. Cambio patrones de consumo tradicionales por alimentos de menor valor nutricional.
		Reducción de sus espacios de caza, de recolección estacionaria de frutos, de la extracción de maderas por la presencia de grupos armados ilegales, minas antipersonales, confinamiento, desplazamiento forzado, o por contaminación.
	Deterioro o pérdida de la capacidad para reproducir su cultura	Pérdida de especies nativas impide prácticas de medicina tradicional

		Imposibilitar el uso de los ríos bien con prohibiciones, bien con contaminación, rompiendo la tradicional relación hombre – naturaleza y bloqueando la realización de rituales espirituales de los que depende la vida del pueblo afro.
	Contaminación de los ríos con aceite y cianuro	Enfermedades de la piel y gastrointestinales Las aguas de ríos como el Timbiquí se encuentran inhabilitadas para el consumo humano, la agricultura o la cría de animales. Pérdida del banco de semillas ancestrales Aumento de la desnutrición y el hambre
La autonomía que le permite expedir su propio reglamento interno, elegir su propia Junta Directiva y su representante legal, cada dos años. (Decreto Ley 1745 de 1995)	Desestructuración de los Consejos Comunitarios y de las organizaciones étnico-territoriales	Cooptación de representantes y líderes por actores armados ilegales Amenazas y asesinatos de líderes y representantes Interferencia de los procesos electorales de sus directivos por autoridades locales y/o actores armados.
Proponer la tramitación de los conflictos internos con mecanismos propios de su tradición y cultura. (Decreto Ley 1745 de 1995)	Imposición de reglas de convivencia y sanciones por actores armados externos a las autoridades propias.	Usurpación de la autoridad propia e imposición de autoridad armada Actores armados toman como propios los reglamentos internos de los Consejos y con la fuerza de las armas exigen su aplicación a la población.
La concertación de proyectos y programas con entidades, públicas y privadas para el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad. (Decreto Ley 1745 de 1995)	No convocatoria ni realización de las consultas propias, apropiación del territorio colectivo, imposición de actividades económicas ilegales.	Imposibilidad de realizar sus propios proyectos. El área se ocupa con proyectos impuestos desde el nivel nacional, cultivos de coca o de enclaves mineros de empresas o de actores armados ilegales. Concesión de 26 títulos mineros entre 2007 y 2011 sobre el territorio colectivo sin cumplir con la consulta previa.
La celebración de convenios o contratos y la administración de los beneficios derivados. (Decreto Ley 1745 de 1995)	Despojo por apropiación ilegal de recursos colectivos.	Cesión ilegal de predios de la comunidad para la explotación minera.

Fuente: Elaborada por la autora con base en revisión normativa nacional, entrevistas, prensa y consulta de fuentes secundarias

### 5.3. Medidas de protección adoptadas en el escenario local

Teniendo como telón de fondo el escenario descrito, en 2010 se conoció a nivel nacional la denuncia pública del aumento desmesurado de retroexcavadoras en su territorio y de la violación del derecho a la consulta previa, que vulneraban los derechos étnico-territoriales del Consejo Comunitario Renacer Negro. Esta denuncia se hizo a través de una caravana de lanchas que recorrió el río Timbiquí durante cinco días. Con esta acción también se lanzó públicamente la Campaña Desde las entrañas protegiendo el territorio, que fue suscrita por seis organizaciones sociales, cuatro de Timbiquí (Asomanos Negras, Asoconsejos, Consejo Comunitario Negros Unidos y Consejo Comunitario Parte Baja Río Saija), una de Guapi (Asojundes) y otra del Valle del Cauca (Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Anchicayá) y apoyada por la Universidad Javeriana de Cali y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, IIAP.

Esta campaña de inmediato desató una oleada de amenazas sobre la vida de los representantes legales y líderes sociales por lo que lanzó una acción preventiva urgente mediante la cual solicitaron:

(...) al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Oacnudh), la Comisión Europea, y demás instancias internacionales de protección de derechos humanos, que se mantengan alerta a los acontecimientos que pudieran suscitarse con la Campaña Renacer; a la Comunidad Internacional que manifieste su apoyo a los procesos sociales que vienen desarrollando las Comunidades Afrocolombianas dirigidos a salvaguardar sus derechos fundamentales reconocidos por los Convenios y Tratados Internacionales que han sido suscritos y ratificados por Colombia, y que exija al Estado Colombiano la garantía en la seguridad y el respeto a la integridad personal y la vida de las personas que hicieron parte de la Campaña y a los representantes de los Consejos Comunitarios que se encuentran en peligro<sup>161</sup>.

Las acciones emprendidas en el marco de la Campaña no motivaron la reacción de las autoridades nacionales, departamentales o locales, pero sí la de los actores armados ilegales que actuaban en el territorio que a punta de amenazas de muerte provocaron el desplazamiento forzado de los directivos del Consejo Comunitario y de quienes la lideraron. Así lo narra un líder comunitario en el siguiente testimonio:

Eso se hizo al interior del Consejo Comunitario en las entrañas de Renacer Negro, porque ya se tenía la información que se iban a pasar esas máquinas a Timbiquí en el año 2010. Cuando llegó la maquinaria, los líderes ya estaban trabajando en esa campaña, se hizo con incursión de otros líderes que llegaron de otros consejos comunitarios para apoyar a Renacer Negro e identificaron las problemáticas que surgieron en Zaragoza. Se realizó la campaña, se habló con las comunidades y la connotación de eso fue que muchos líderes bajaron a la cabecera municipal y les dijeron: “tienen minutos, horas para desaparecer antes de que los desaparezcan”, “ustedes no se pueden meter, no son temas de su incumbencia”. Hijos de Renacer Negro tuvieron que irse porque habían sido amenazados, de eso muy poco se ha hablado de cómo muchos líderes tomaron la voz y tuvieron que irse<sup>162</sup>.

Dos años después, de que Renacer Negro hubiere aplicado esta medida de autoprotección, el Consejo Comunitario representado por la Unidad de Víctimas, demandó ante el Juzgado de Restitución de Tierras de Popayán, la aplicación del Decreto 4635 (artículos 98, 115, 118, 119 y 124) para que adoptara medidas inmediatas que frenaran las violaciones de derechos humanos que ponían en riesgo la pervivencia del pueblo afro organizado en este Consejo Comunitario. En respuesta, el Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, profirió el Auto 023/2013, ordenando medidas cautelares encaminadas a proteger provisionalmente los derechos territoriales que a este Consejo Comunitario le asisten. En la siguiente tabla se presentan las órdenes impartidas en esta medida cautelar:

161. Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico. Campaña Renacer - Desde las entrañas protegiendo el territorio. Julio de 2010. <https://verdadpacifico.org/campaa-renacer-desde-las-entraas-protegiendo-el-territorio/>

162. Líder del Consejo Comunitario Renacer Negro, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

### Auto 023 de 2013 - Órdenes impartidas y entidades responsables

Órdenes impartidas	Responsables
Suspender de inmediato la extracción minera con maquinaria pesada que se esté realizando en los predios que conforman el territorio colectivo de 71.010 hectáreas y 6.597 metros cuadrados, del Consejo Comunitario Renacer	Ejército y Policía Nacional deben suspender la extracción.
Retirar de inmediato la maquinaria pesada (retroexcavadoras, dragas y planchones) que estén realizando actividades mineras. Hasta tanto el Incoder (hoy ANT) clarifique los linderos del territorio colectivo y la Unidad de Restitución de Tierras, elabore la caracterización de las afectaciones de las que han sido víctimas los miembros del Consejo.	Ejército y Policía Nacional deben retirar toda la maquinaria.
Diseñar e implementar de inmediato un Plan de Seguridad para los líderes del Consejo, sus familias y de los miembros artesanales pertenecientes a este grupo y que se encuentre	Unidad para la Atención y la Reparación Integral de la Víctimas
Agilizar trámites de clarificación de linderos	Incoder
Caracterizar las afectaciones	Unidad Administrativa de Especial de Gestión de Tierras Despojadas
Suspender la ejecución de contratos de concesión minera otorgados en el territorio Colectivo del Consejo Renacer Negro y en el municipio de Timbiquí.	
Verificar el cumplimiento de lo ordenado	Procuraduría Defensoría del Pueblo
Reconocer la personería jurídica a Edwin Alexander Novoa Álvarez, para que actúe en el proceso en nombre del representante legal del Consejo Comunitario Renacer Negro.	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas - Dirección de Asuntos Étnicos.
Notificar al Consejo Comunitario Renacer Negro la decisión adoptada.	Saturnino Vente Angulo, representante legal del Consejo.

Fuente: Elaborada por la autora con base en revisión normativa nacional, entrevistas, prensa y consulta de fuentes secundarias

Con relación a estas órdenes, las autoridades militares y policiales expresaron su imposibilidad de cumplir con lo ordenado en los puntos 1 y 2 por las dificultades de ingreso a la zona y el alto costo económico que ello representaba. Las comunidades por su parte solicitaron la suspensión del punto 1 de la medida cautelar por los impactos socioeconómicos negativos que podía tener ya que derivan su sustento, casi exclusivamente, de la actividad minera. El juez de restitución, luego de ordenar a la Fiscalía el inicio de investigaciones penales por delitos contra el medio ambiente, decidió suspender los puntos en cuestión y ordenó realizar acciones pedagógicas que permitieran comprender que la finalidad de las medidas en curso es proteger a las comunidades afrocolombianas afectadas por el conflicto armado interno, restituyendo sus derechos sobre el territorio colectivo.

En julio de 2015, esta misma instancia judicial emite la Sentencia 075, fallando a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro en torno a un proceso de restitución y formalización de derechos territoriales, mediante el cual

emite, ya en firme, órdenes referidas a la seguridad jurídica del territorio (derechos de acceso y uso, retorno de comunidades desplazadas, prohibición del ingreso de maquinaria pesada para la minería y la fumigación con glifosato), a la garantía de derechos sociales (salud, educación, alimentación) y la protección de la vida e integridad de los líderes y autoridades propias.

A continuación, se presenta el listado de entidades conminadas por el juez en la referida sentencia, indicando su nivel territorial de actuación, así como un resumen de las órdenes emitidas para cada una de ellas.

### Sentencia 071/2015 - Órdenes Impartidas vs. entidades responsables

Entidad responsable	N	R	D	L	Orden impartida
Alcaldía de Buenaventura	X				Prohibir e impedir el ingreso y embarque de máquinas retroexcavadoras, dragas, planchones
Alcaldía Municipal de Timbiquí				X	Materializar un Plan de Retorno
					Prohibir e impedir el ingreso y embarque de máquinas retroexcavadoras, dragas, planchones
					Ingresar a los miembros de la comunidad que cumplan los requisitos en los programas de Familias en Acción y Adulto Mayor.
					Construir, adecuar físicamente y dotar con materiales y personal las escuelas y colegios del Consejo, incluyendo los restaurantes escolares.
Agencia Nacional Minera	X				Establecer una zona minera para la comunidad negra, con concesión especial para el Consejo Comunitario
					Formalizar la actividad minera informal
					Suspender los títulos y las concesiones mineras otorgadas en el territorio del Consejo Comunitario y suspender cualquier actividad que se esté realizando hasta tanto se realice la consulta previa respectiva y se cumplan las exigencias legales para la explotación minera.
					Prohibir fumigaciones con glifosato en el territorio del Consejo Comunitario y erradicar manualmente los cultivos de coca
Armada Nacional	X				Prohibir e impedir el ingreso y embarque de máquinas retroexcavadoras, dragas y planchones
Centro Nacional de Memoria Histórica	X				Documentar los hechos reseñados en la Sentencia
Corporación Autónoma Regional del Cauca		X			Concertar, elaborar, financiar y acompañar un plan de conservación, restauración y manejo sostenible de la cuenca de los ríos Timbiquí, Coteje y Sese, mitigando las afectaciones de la fumigación con glifosato. Brindar acompañamiento ambiental a la formalización de la minería tradicional y a la creación de la Zona Minera de la Comunidad Negra.

Dirección Antinarcóticos	X				Prohibir fumigaciones con glifosato en el territorio del Consejo Comunitario y erradicar manualmente los cultivos de coca
Ejército Nacional	X				Prohibir e impedir el ingreso y embarque de máquinas retroexcavadoras, dragas y planchones
Fiscalía General de la Nación	X				Agilizar investigación y operativos contra la minería ilegal
Fondo de Restitución de Tierras	X				Estudio, financiación e implementación de proyectos productivos
Gobernación del Cauca			X		Materializar un Plan de Retorno Ingresar a los miembros de la comunidad que cumplan los requisitos en los programas de Familias en Acción y Adulto Mayor.
Gobernación del Cauca / Secretaría de Salud			X		Construcción y adecuación de puestos de salud para las tres zonas que conforman el Consejo, con personal permanente y dotación.
ICBF	X				Realizar campaña para que se conozca la situación alimentaria y garantizar la alimentación de niños, niñas y personas de tercera edad.
Incoder	X				Abstenerse de realizar procesos de adjudicación de tierras en el territorio colectivo del Consejo.
Ministerio de Agricultura/ Banco Agrario	X				Analizar las condiciones de vivienda de la comunidad del Consejo e implementar subsidios para la construcción y adecuación de vivienda.
Ministerio de Cultura	X				Concertar e implementar un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural de la comunidad del Consejo.
Ministerio de Defensa	X				Garantizar la protección del territorio colectivo del Consejo Comunitario
Ministerio de Educación	X				Construir, adecuar físicamente y dotar con materiales y personal las escuelas y colegios del Consejo, incluyendo los restaurantes escolares.
					Brindar capacitación en Derechos Humanos y DIH a los líderes del Consejo
Ministerio de Minas y Energía	X				Establecer una zona minera para la comunidad negra, con concesión especial para el Consejo Comunitario
Ministerio del Interior	X				Materializar un Plan de Retorno
					Capacitar a los líderes del Consejo en Sistema General de Participación y Regalías.
					Dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas en esta sentencia.

Ministerio del Medio Ambiente	X				Concertar, elaborar, financiar y acompañar plan de conservación, restauración y manejo sostenible de la cuenca de los ríos Timbiquí, Coteje y Sese, mitigando las afectaciones de la fumigación con glifosato. Brindar acompañamiento ambiental a la formalización de la minería tradicional y a la creación de la Zona Minera de la Comunidad Negra.
Procuraduría	X				Dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas en esta sentencia.
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Guapi				X	Inscribir la Sentencia 071/2015, en la matrícula inmobiliaria perteneciente al Consejo Comunitario Renacer Negro, cancelando todo registro de gravámenes, limitaciones de dominio o alteración jurídica que afecte los derechos territoriales colectivo del Consejo.
Policía Nacional	X				Prohibir e impedir el ingreso y embarque de máquinas retroexcavadoras, dragas y planchones
Secretaría de Educación Departamental			X		Construir, adecuar físicamente y dotar con materiales y personal las escuelas y colegios del Consejo, incluyendo los restaurantes escolares.
SENA	X				Capacitar a los miembros del Consejo seleccionados por las autoridades propias en tecnologías agrícolas, medio ambiente, pecuarias, salud, educación, etc.
Unidad Administrativa de Restitución de Tierras	X				Realizar una entrega simbólica del territorio al Consejo Comunitario en 20 días.
Unidad para la Atención y la Reparación Integral de víctimas			X		Plan de retorno del Plan Integral de Reparación
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial	X				Coordinar la concertación, financiación y acompañamiento de planes de sustitución de cultivos de uso ilícito y mitigaciones de sus efectos a través de estrategias de seguridad alimentaria y fomento de iniciativas productivas.
Unidad Nacional de Protección	X				Analizar la situación de riesgo de los líderes del Consejo Comunitario Renacer Negro y ordenar un Plan de Protección.
30	23	1	4	2	40

Tipo de Entidades Responsables: **N:** Nacional **R:** Regional **D:** Departamental **L:** Local

Como se observa, la sentencia, comprometió inicialmente a un conjunto 30 entidades públicas, mayoritariamente del nivel nacional. Durante el proceso el juez fue vinculando a otras entidades públicas en el cumplimiento de las órdenes por él impartidas.

Desde la fecha en que se promulgó la sentencia, hasta 2020, han pasado ya cinco años y, de acuerdo con la información recabada, se identificó un impulso que motivó el desarrollo de las primeras acciones entre 2015 y 2016. A partir de entonces salieron a flote dificultades de muy diversa naturaleza que mostraron la complejidad de la medida de protección adoptada y del contexto en que debe ser aplicada mostrando, como se verá a lo largo de este documento, una muy baja capacidad de respuesta del Estado para cumplir las demandas en ella consideradas.

El seguimiento al cumplimiento a esta sentencia se realizó en los tres niveles territoriales. En el municipio de Timbiquí se instaló en 2015 la Mesa de Seguimiento presidida por el juez, con la participación permanente del representante legal de Consejo Comunitario, la Defensoría del Pueblo, las entidades sectoriales y personas convocadas expresamente por él. Después de 2016, esta instancia trasladó su operación a Popayán quedando la convocatoria a cargo del Ministerio del Interior, pero manteniendo 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 conformado por la Procuraduría General, la Controlaría de la República y la Defensoría del Pueblo, que solicita informes anuales a cada una de las entidades comprometidas para, con base en ellos, preparar y presentar informes anuales al Congreso de la República. Dichos informes contienen avances, limitaciones y recomendaciones referidas a la restitución de tierras en todo el territorio nacional, que son presentados anualmente al Congreso de la República. El último de ellos, el séptimo, fue presentado en marzo de 2019.

A continuación, se presenta un resumen de los avances reportados tanto en las audiencias de seguimiento realizadas en Timbiquí<sup>163</sup>, como en los informes elaborados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, complementados con alguna información reportada por los líderes sociales y funcionarios públicos entrevistados durante el proceso de investigación.

#### Sentencia 071 de 2015 - Avances en su cumplimiento

Entidad responsable	2015 a 2019
Fiscalía General de la Nación	Abrió investigaciones sobre delitos contra el medio ambiente (2015)
	Realizó operativos policiales (2015)
	Capturó servidores públicos y policiales (2015)
Ejército y Policía	Realizó operativo armado el 21 de septiembre (2016)
	Destruyó maquinaria pesada y entables (2016)
	Realizó operativos para asegurar la zona e impedir ingreso de maquinarias (2015)
	Destruyó 14 retroexcavadoras
Ministerio de Minas y Energía	Captura 19 personas que ejercían la minería ilegal (2015)
	Elaboró el censo minero (No se determinó la fecha)

163. Oscar Humberto Ramírez Cardona. La justicia transicional para comunidades étnicas ¿qué ha pasado con la sentencia a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí, Cauca, un año después de proferida? Boletín No. 10. Especialidad Restitución de Tierras. Comité de Capacitación. Consultado en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documentos/3772655/7271845/Boletin+COMIT%C3%89%20DE+CAPACITACI%C3%93N+Ed+10.pdf/d7b40bc7-3155-4cea-9657-0ba358a3faad>

Entidad responsable	Primera audiencia 2015
	Inició capacitación a la comunidad para la implementación y formalización de zona minera ya aprobada. (2016)
	Inició ejecución de Convenio suscrito con la Corporación Autónoma Regional del Cauca (2016)
	Suscribió convenio con la Corporación Autónoma Regional del Cauca para intervención medioambiental. (2015)
	Emitió la Resolución 063 de 2015, creando la Zona Minera Negra, de prelación para la comunidad del Consejo Comunitario Renacer Negro.
	Expidió acto administrativo suspendiendo títulos mineros. (agosto/2016)
Ministerio del Interior	Realizó gestiones de asistencia (2015)
Ministerio del Trabajo y Unidad Administrativa de Consolidación Territorial	Inició acompañamiento de comunidades para la formulación del Plan de Retorno (2015)
Ministerio de Agricultura / Banco Agrario	Inició proyectos productivos de cacao (2015)
	Asignó 5.000 mil millones de pesos para vivienda nueva o usada para este año (2019)
	Remitió solicitud de priorización del subsidio ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las 11 comunidades del Consejo Renacer Negro y definió 94 subsidios de 60 SMLV. La orden no ha sido cumplida a cabalidad. (Vigencia 2018)
Ministerio de Educación	Construyó documento final del proyecto etno-educativo, comunitario, propio e intercultural, con una inversión de \$100 millones de pesos.
ICBF	Constató el número de menores a atender (2015)
	Identificó casos de desnutrición infantil (2015)
SENA	Capacitación en fabricación de embarcaciones con fibra de vidrio, panadería, ebanistería (no se precisa la fecha)
	Realizó programas de capacitación (2016)
Agencia Nacional de Tierras / Dirección de Asuntos Étnicos	Se elaboró un documento borrador del instructivo interno, para la instalación de vallas informativas que eviten el ingreso de foráneos. Se encuentra en ajuste por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos y la Oficina de Planeación de la ANT (2016)
Unidad Nacional de Protección	Entregó lancha con características para transporte marítimo y la comunidad requería movilidad por río. Se solicitó el cambio de lancha y cuatro años después no se ha realizado (2017)
	Realizó trámites para estudio de riesgo de los representantes y autoridades propias de las comunidades. Se reportó la inversión de \$17 millones en la implementación de las medidas de protección (2016)

### Sentencia 071 de 2015 - Avances en su cumplimiento

Unidad de Restitución de Tierras	Se hizo acto simbólico de entrega del territorio al Consejo Comunitario (2015)
	Lideró la elaboración del diagnóstico sobre afectaciones al Consejo Comunitario Renacer Negro (2015), con base en el cual el Juez determinó las pretensiones de la comunidad en la sentencia proferida.
	Se desarrolló capacitación previa en Consulta Previa. (agosto 2016)
Dirección de Antinarcóticos	Suspendió la fumigación con glifosato (agosto 2016)
Prosperidad Social	Inició proyecto producto de Iraca. (2015)
Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas	Dotación de la granja con tractor y herramientas (no se fija la fecha)
	Produjo planes de reparación integral y un plan de retorno y reubicaciones que también involucra identificación de necesidades, soluciones de las mismas y responsables. Se realiza trabajo interinstitucional y refuerzan un poco lo contenido en la sentencia (2019)
	La comunidad formuló el Plan Integral de Reparación que incluye proyecto productivo – granja, cría de especies menores, piscicultura y producción de concentrado – reconstrucción de la casa de gobierno, escenarios deportivos y construcción de cantos y juegos (2018)
Centro Nacional de Memoria Histórica	Se realizaron ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica, como un tipo de medida simbólica de reparación. (2016).
Gobernación del Cauca	Adecuó la infraestructura de los puestos de salud para las zonas que conforman el Consejo Comunitario Renacer Negro, inversión de \$193 millones (2016 y 2019)
	Formuló proyecto para construcción de puesto de salud en el corregimiento de Cheté en el municipio de Timbiquí el cual tendrá un costo de \$405 millones (2016). A 2019 no se había ejecutado.
Secretaría de Educación Departamental	Se elaboraron diseños de las construcciones y las presentaron a nivel nacional para su visto bueno porque la financiación es con recursos nacionales (2019)
	Se aprobó presupuesto para adecuación de sedes educativas (2016)
	Entregó dotación a centros escolares del Consejo Comunitario (2015)
	Priorizó estas instituciones para el Programa de Alimentación Escolar (2015)
	Adoptó medidas de ayudas para adultos mayores. (2015)

Alcaldía Municipal de Buenaventura	Prohibió embarque de maquinaria con destino a Timbiquí (2015)
	Ordenó acciones a la Armada Nacional para que controle los embarques (2015)
Varias entidades no precisadas	Inició la ejecución de 57 proyectos productivos (2016)
Defensoría del Pueblo	Denunció afectaciones de la zona minera reservada para la comunidad del Consejo por operativo militar realizado el 21 de septiembre de 2016. Hay heridos con balas de goma, afectados por gases lacrimógenos y desconocimiento de la autoridad propia (2016)
Juez	Ordenó a la Registraduría Civil realizar jornadas de registro civil y cedulación. La mayoría de las personas no tienen identificación. (2016)
	Convocó, realizó y presidió la segunda audiencia de seguimiento (2016)
	Ordenó al Ministerio del Interior con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, la realización de autocenso, auto 348 del 11 de noviembre del 2015.
	Convocó, realizó y presidió la primera audiencia de seguimiento (2015)

Fuente: Elaborada por la autora con información de Oscar Humberto Ramírez Cardona, Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto 4635 de 2011, prensa e información aportada por funcionarios y líderes entrevistados.

La dispersión de la información y la diferencia en sus características dificultan precisar con mayor claridad los avances logrados. Algunas de las dificultades señaladas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para identificar con claridad los avances logrados son los siguientes:

- El Ministerio de Agricultura no reporta información que responda específicamente a los casos étnicos con decisiones judiciales emitidas en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales contemplados en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.
- Falta mecanismo que le permita hacer el seguimiento puntual a este tema (2019).
- La información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras, no permite establecer con certeza el cumplimiento de cada orden, referida a la formalización del territorio colectivo, pues el tipo de información, el grado de profundidad y especificidad que se consigna en cada caso varía ostensiblemente (2019).
- Las instituciones del Estado “no segmentan la población del Consejo Comunitario Renacer Negro –CCRN– para adelantar sus acciones, como la planificación, disponibilidad y ejecución presupuestal”<sup>164</sup>.

Además de lo señalado, uno de los elementos más mencionados por las entidades para justificar el retraso en el cumplimiento de las órdenes que a cada una le competen, tiene que ver con la imposibilidad de cumplir lo ordenado por la inexistencia del autocenso que, habiendo sido ordenado por el juez en noviembre de 2015, fue entregado por la comunidad en noviembre de 2016 y, de acuerdo con información aportada por una funcionaria de la Unidad de Restitución de Tierras, “fue depurado en 2019, registrando un poco más de 1.200 familias”<sup>165</sup>.

164. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. Séptimo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 De 2011 Para Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales Víctimas del Conflicto Armado. Agosto de 2019. Consultado en: [https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe\\_Decreto\\_4635.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_Decreto_4635.pdf).

165. Funcionaria de la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial del Cauca, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Popayán, octubre de 2019.

### Compromisos retrasados por inexistencia del autocenso

Entidad responsable	Compromisos retrasados
Departamento de Prosperidad Social	Estudio, financiación e implementación de proyectos productivos agrícolas y pecuarios a favor de la comunidad del Consejo Comunitario Renacer Negro.
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial	Coordinar la concertación, financiación y acompañamiento de planes de sustitución de cultivos de uso ilícito y mitigaciones de sus efectos a través de estrategias de seguridad alimentaria y fomento de iniciativas productivas.
Ministerio de Educación	Construir, adecuar físicamente y dotar con materiales y personal las escuelas y colegios del Consejo, incluyendo los restaurantes escolares.
Ministerio de Agricultura / Banco Agrario	Analizar las condiciones de vivienda de la comunidad del Consejo e implementar subsidios para la construcción y adecuación de vivienda.
Gobernación del Cauca / Secretaría de Salud	Construcción y adecuación de puestos de salud para las tres zonas que conforman el Consejo, con personal permanente y dotación.
Alcaldía Municipal de Timbiquí	Materializar un Plan de Retorno
	Realizar campaña para que se conozca la situación alimentaria y garantizar la alimentación de niños, niñas y personas de tercera edad.
Gobernación del Cauca	Ingresar a los miembros de la comunidad que cumplan los requisitos en los programas de Familias en Acción y Adulto Mayor.

Fuente: Elaborada por la autora con información de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.

## 5.4. Impacto de las medidas de protección

Luego de haber presentado la información central sobre la sentencia de restitución y formalización de derechos territoriales emitida a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro, este aparte estará dedicado a reseñar los resultados que en materia de protección tuvo la puesta en marcha de las más importantes órdenes impartidas por el juez, indicando qué tanto lograron o no cambiar la situación inicial de riesgo que enfrentaba esta comunidad en 2014. Dada la complejidad la sentencia objeto del análisis, solo se abordarán los aspectos directamente asociados a la protección del Consejo Comunitario, concebido como sujeto social que asume la defensa de derechos humanos, de un pueblo afrodescendiente, o negro, según se autodefinan los miembros de Renacer Negro.

### 5.4.1. A paso de tortuga llegaron los primeros cambios

Cualquier evaluación que se realice de cara al impacto logrado por la restitución y formalización de derechos territoriales, como medida de protección a una comunidad parte del pueblo afrodescendiente, debe considerar que el punto de partida es muy precario. La región del Pacífico Caucaño ha sido invisible para la nación y sus pobladores

han sido víctimas de una exclusión económica, política y social que se refleja con claridad al considerar la incidencia del porcentaje de pobreza multidimensional para el municipio de Timbiquí que es del 95%. En este contexto, a pesar de que la sentencia se vio retada a romper una situación de muy vieja data, generada por causas estructurales, ha tenido mayor capacidad para iniciar lentamente un proceso de transformación, si se le compara con otras acciones nacionales directamente encaminadas a la transformación territorial, tales como los PDET, cuya ejecución en la región ha sido marginal.

En este sentido el primer impacto de la sentencia fue forzar el reconocimiento de las instituciones departamentales y nacionales de la existencia de las comunidades que conforman este Consejo Comunitario y de sus pobladores y ello 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. Así, las instituciones, más sensibles a ver las realidades a través de las cifras que de los testimonios, pudieron constatar la problemática frente a la cual ordenaba el juez su actuación.

Un segundo impacto tiene que ver con que, por primera vez en la historia del Pacífico Caucaño, cerca de 40 diferentes instituciones concurren en diferentes momentos a responder en torno a las órdenes impartidas por el juez, en concordancia con sus respectivas competencias y 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, los derechos humanos básicos por fin los alcanzaron. Por más ilógico que resulte solo se logró a través de la sentencia. El contrasentido que ello tiene para la comunidad es expresado en palabras de uno de sus líderes: “No debería ser necesaria una orden judicial para decirles que esta población es igual de importante como la población de Bogotá, no es más ni menos. Para mí son órdenes básicas que el Gobierno debería cumplir a cabalidad y nosotros no tener que desgastarnos mucho”<sup>166</sup>.

Un tercer impacto fue la apertura de escenarios de diálogo entre directivos del Consejo y comunidad con autoridades e instituciones, en particular en torno al seguimiento del cumplimiento de las órdenes durante la etapa de posfallo en cuatro audiencias lideradas por el juez y luego por el Ministerio del Interior, realizadas entre noviembre de 2015 y abril de 2018. Aunque tal participación implicó para la comunidad, sus directivos y líderes, el esfuerzo de conocer y comprender la estructura institucional de manera muy acelerada, así como el desgaste de atender demandas simultáneas, el Consejo Comunitario Renacer Negro nunca había logrado mayor visibilidad y mayor atención institucional y quizás de otra forma no hubiere sido posible.

### 5.4.2. Una protección territorial que no se logra

Este aparte centrará la mirada solo en dos aspectos considerados relevantes respecto de la protección de la comunidad, los directivos y líderes que han actuado en la defensa de los derechos étnico-territoriales que le asisten, considerando que la columna vertebral del proceso de restitución y formalización de derechos territoriales a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro, es la protección del territorio y sobre ella transitaron las restantes ordenes encaminadas en su mayoría a superar la deuda histórica en materia de salud, educación, vivienda y seguridad alimentaria, así como a reparar los daños sufridos por las comunidades que conforman este Consejo Comunitario, víctimas de la violencia derivada del conflicto armado interno.

La pérdida del territorio por parte del Consejo Comunitario Renacer Negro, ocurre esencialmente 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. En tal sentido, la medida cautelar y la sentencia buscaron no solo frenar esta pérdida de territorio sino lograr que el Consejo Comunitario lo recuperara físicamente y como espacio para la reproducción de su cultura, para el ejercicio de su autonomía y autoridad propia.

166. Líder comunitario del Consejo Comunitario Renacer Negro, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

Más allá de la ratificación jurídica de los derechos del Consejo Comunitario Renacer Negro, como propietario colectivo del territorio con el cual fue creado y del acto simbólico de entrega a sus autoridades propias, aún no se registran efectos prácticos derivados de las medidas adoptadas respecto al logro de los objetivos buscados. Tanto la medida cautelar como la sentencia no han logrado que los portadores del título de propiedad colectiva del territorio puedan ejercer su derecho, tal y como regularmente ocurre con los propietarios de un predio legalmente reconocido como propiedad privada. De acuerdo con un líder del Consejo: “(...) los miembros del Consejo Comunitario son propietarios colectivos de un total de 71.010 hectáreas y 634 m<sup>2</sup>, sin embargo, hacen uso efectivo de menos de 20.000 hectáreas. La mayoría del territorio está conformado por bosques que están en alto riesgo de ser depredados por los cultivadores de coca que, aunque a la fecha (octubre de 2019), hacen uso de entre 50 y 60 hectáreas, tienden a extenderse porque no tienen límites, ellos aún quieren tener más”<sup>167</sup>.

Las medidas adoptadas para que la comunidad recuperara el territorio ocupado por la minería legal e ilegal, lograron suspender los títulos mineros, evitar el ingreso de retroexcavadoras e iniciaron investigaciones para determinar los delitos contra el medio ambiente. Sin embargo, otras como la creación de una Zona Minera Negra, la construcción de un censo de mineros y la conformación de asociaciones de productores, no solo no lograron cumplir el propósito buscado, sino que generaron efectos contrarios. Si bien el juez suspendió la aplicación de la medida cautelar que en 2014 prohibió el ejercicio de la minería en el territorio del Consejo Comunitario, se impuso una respuesta militar para destruir la maquinaria pesada, inicialmente con el argumento de controlar una actividad ilegal y destructiva con el medio ambiente y, más recientemente, con el argumento de que se trata de golpear una de las fuentes financieras de los actores armados ilegales que actúan en la región. Esto ha implicado, hasta ahora, la realización de cuando menos tres grandes operativos militares entre 2015 y 2019, uno de los cuales incluyó un bombardeo aéreo, que afectó fuertemente a las comunidades del Consejo. Así vivieron los pobladores este acontecimiento:

Ante la desproporción de la Fuerza Pública, muchas y muchos trabajadores y barequeros mineros comentan que “rodeamos con el cuerpo la zona de trabajo, que molestó a los militares, y entonces desde los helicópteros nos hacían ráfagas de disparos para que nos alejáramos” (...) Las autoridades locales étnicas representadas en los convites locales, las juntas directivas y demás órganos de los consejos comunitarios de comunidades negras, están muy preocupados por esta nueva modalidad de violación de derechos. Es que nosotros somos grupo étnico, sujetos de derechos amparados en normas internacionales como el convenio 169 de la OIT, la Constitución Nacional, la Ley 70/93 y demás normas, pero en especial por nuestra condición étnico-cultural, por consiguiente, se nos tiene que aplicar la consulta previa, libre e informada frente a este tipo de acciones<sup>168</sup>.

Adicionalmente, luego de la prohibición del ingreso de la maquinaria pesada, algunos miembros de la comunidad las adquirieron para ejercer directamente ese tipo de minería, en ocasiones dentro de la misma Zona Minera Negra, creada para que la comunidad del Consejo pueda ejercer su derecho de prelación en la explotación minera. También se registran ofrecimientos por parte de quienes tienen títulos para que las comunidades asuman dicha explotación en esquemas de asociación. Por esta vía, algunos miembros del Consejo Comunitario han terminado afectados por los operativos militares realizados por el Ejército Nacional. Así lo anuncia el siguiente testimonio: “(...) quienes tienen las máquinas ahora no son extranjeros, no son personas de afuera, sino que son nativos. La mayoría de las máquinas son de nativos que han hecho un esfuerzo y han conseguido sus máquinas. (...) En otras ocasiones el dueño del título minero les está proponiendo a las personas mineras que son de la comunidad trabajar en asociación (...)”<sup>169</sup>

Como vemos, si bien hay avances en la delimitación y creación de una Zona Minera Negra, esta aún no entra en operación, dadas las altas exigencias técnicas que se le imponen a la comunidad sin que ella tenga aún la capa-

167. Líder comunitario, miembro del Consejo Comunitario Renacer Negro, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

168. Observatorio Pacífico y Territorio. Bombardeadas por Fuerza Pública retroexcavadoras en López de Micay y Timbiquí (Cauca). Marzo de 2015. Consultado en: <https://pacificocolombia.org/bombardeadas-por-fuerza-pblica-retroexcavadoras-en-lpez-de-micay-y-timbiqui-cauca/>

169. Funcionaria pública, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Guapi, Cauca, octubre de 2020.

cidad para cumplirlas. Entre ellas, registros tributarios e imposición de un modelo de producción de minería de subsistencia que implica el regreso a prácticas artesanales, dentro de las cuales el Estado reconoce, casi que con carácter exclusivo, el uso de la batea o el barequeo; desconociendo que la primera no genera el ingreso suficiente para el mantenimiento familiar en un contexto de escases del mineral, en el que ya la tierra no es cultivable y la pesca no es posible dada la alta contaminación de los ríos; y que la segunda, el barequeo, es una práctica complementaria a la minería a gran escala, ya que se lava la arena de los terrenos ya excavados por las máquinas, para buscar pepitas de oro, bajo la idea de que es una tierra sobrante que las retroexcavadoras no alcanzaban a trabajar, los miembros de la comunidad solicitan permiso para barequear a cambio una cuota por día o por gramo del mineral encontrado.

Sobre el censo minero previsto para la conformación de asociaciones de mineros con miembros de las comunidades que conforman el Consejo Comunitario, uno de los líderes comenta cómo los mismos operativos militares lo han convertido en un nuevo factor de riesgo: “(...) ese censo ha servido para colocar en riesgo a los mineros porque es ahora una acción ilegal, porque la Fuerza Pública los ve como las personas que están ejerciendo la minería de forma ilegal, entonces la Fiscalía no ve el curso que hay desde el proceso con el tema de restitución de tierras, la Fiscalía actúa como debe hacerlo desde su facultad y no ve la necesidad de la comunidad ni nada de eso (...)”<sup>170</sup>.

Era pues un modelo de producción polivalente que combinaba las actividades de siembra, pesca, cacería y minería, en temporadas alternadas, el que permitían la subsistencia de las comunidades que conforman este Consejo, justo el modelo que fue quebrado al perder la posibilidad de usar y usufructuar su propio territorio como consecuencia de la ocupación de actores armados ilegales y empresas mineras sin cumplimiento de las normas nacionales. En palabras de una funcionaria regional, así se dio este proceso:

(...) para nadie es un secreto el hecho de que en Timbiquí hay una actividad minera fuerte, que genera unos ingresos muy altos y eso atrajo mayoritariamente la presencia del Frente 29 de las FARC, quienes en su momento tenían el control absoluto del territorio, igual cuando hubo el ingreso de los paramilitares también fue alrededor de la actividad minera, ¿eso qué quiere decir? que las acciones iban conjuntas y en medio de eso se generó el desplazamiento masivo y la desaparición de tres comunidades (El Charco, San Miguel y La Fragua), tres comunidades que se desplazaron totalmente (...)<sup>171</sup>

Estos operativos militares, al quemar la maquinaria pesada, agravaron la ya crítica situación medioambiental aumentando la pérdida de especies, la contaminación de los ríos; elevó su vulnerabilidad económica, exacerbó la conflictividad social profundizando la desconfianza de las comunidades frente al Estado, fracturó la relación entre las comunidades y los directivos del Consejo Comunitario, pues los percibieron como responsables de las operaciones militares ordenadas en la sentencia; también condujo al aumento de las amenazas proferidas por actores armados ilegales contra los líderes sociales y DDH y dejó a la población civil en riesgo de quedar herida o muerta en medio de las operaciones armadas.

Por otra parte, la apropiación del territorio por parte de las comunidades del Consejo, por la vía del retorno, ha tenido como avances la formulación del Plan de Retorno, el diseño de Planes Integrales de Reparación Colectiva y algunas dotaciones realizadas en este marco, sin embargo, cinco años después de la sentencia no se han visto sus frutos. El siguiente testimonio reconoce la importancia de estos avances, pero, también da cuenta de sus limitaciones: “Pero, además, tampoco han retornado todos los que salieron desplazados por el conflicto. De las 11 comunidades que componen el consejo comunitario, cinco se fueron desplazadas masivamente y otras parcialmente. A hoy, de 2.700 familias que integran ese consejo, 1.500 continúan desplazadas en la cabecera municipal de Timbiquí, en Cali y en Buenaventura. El plan de retorno lo aprobaron el año pasado, pero aún no se ha ejecutado”<sup>172</sup>.

170. Directivo del Consejo Comunitario, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre 2019.

171. Funcionaria pública cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Guapi, Cauca, octubre de 2019.

172. Sebastián Forero Rueda. Los pueblos negros despojados están lejos de ser dueños de sus tierras. El Espectador, 26 de mayo de 2020. Consultado en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-tierra-de-los-pueblos-afros-sigue-sin-ser-restituida/>

Otra de las órdenes emitidas en esta misma dirección, buscó poner fin a la ocupación del territorio del Consejo con la siembra de coca, pidiendo a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial que coordinara la concertación, financiación y acompañamiento de un programa de sustitución de cultivos de uso ilícito en torno a las 131 hectáreas de este Consejo Comunitario sembradas con plantas de coca, para 2014, según información de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, Unodc<sup>173</sup>.

De acuerdo con la información obtenida, el avance en torno a esta orden, se dio a través de la puesta en marcha de proyectos productivos que no solo tenían el objetivo de garantizar la apropiación y uso del territorio por parte del Consejo, sino que brindaría seguridad alimentaria para las comunidades. El proyecto productivo más importante fue la instalación de una granja integral cuyo origen lo narra uno de los directivos del Consejo Comunitario en las siguientes palabras:

(...) el proyecto de la granja es un proyecto que se me ocurrió desde el 2014 como oportunidad de trabajo para que los hijos del territorio que se encuentran en condición de mendicidad pudieran volver, (...) Cuando yo trabajaba en la Junta de mi comunidad, propuse crear un lugar de paso ya que entidades como Bienestar Familiar apoyan estas iniciativas. En ese orden, la idea se fue transformando hasta convertirse en una Granja Integral, con albergue para que a la vez resolviera la problemática de formación al interior del territorio, donde se pudieran realizar prácticas agrarias, técnicas y tecnológicas, para avanzar en el desarrollo de cadenas productivas en el territorio y así comenzó la idea de la granja. Cuando lo formulamos en el Plan Integral de Reparación Colectiva en 2018, (...) ese proyecto alcanzaba alrededor de 11.000 millones de pesos de acuerdo a como lo habíamos pensado. Como es un deber de la Unidad para las Víctimas garantizar que ese proyecto se desarrolle y solo priorizó 3.000 mil millones de pesos, es decir, quedamos en el camino porque ese monto no es únicamente para proyectos productivos como la Granja Integral, sino que allí está incluida la Casa de Gobierno que se destruyó con el conflicto, los escenarios deportivos, los cantos de juegos y rondas, es decir, todas las órdenes. Es como una pequeña sentencia que tiene como 20 órdenes<sup>174</sup>.

A 2019, el proyecto de la Granja Integral continúa enfrentando dificultades en su concreción, tal y como lo refleja el siguiente testimonio:

(...) por ejemplo, cuando focalizamos el PIRC del 2018 y hasta esta fecha, en la granja no tenemos nada, es un proyecto que nosotros hemos impulsado por encima de todo, porque ninguna institución nos creyó. (...) Ayer tuve una discusión con la Unidad de Restitución de Tierras, porque estamos construyendo una unidad de piscicultura para la granja, aunque también se va a construir la unidad de gallinas ponedoras y la unidad de porcinos, entre otras, estamos empezando con la unidad piscícola, pero la Unidad para las Víctimas da el concentrado y los alevinos nada más. Para comenzar a gestionar y oxigenar los lagos, todo eso lo compra la comunidad, la oxigenación con proceso solar es una inversión altísima, además tenemos que hacer una serie de inversiones y de construcciones, por ejemplo, la bodega donde se va almacenar el concentrado y todo lo que se pueda imaginar, y ellos únicamente nos están reparando con los peces y el concentrado y todo eso lo aceptamos y está bien. Y ahora ¿cómo vamos hacer si ese concentrado (que nos da la Unidad) solo tiene duración de dos meses y ellos lo están dando para seis meses, haciendo una sola entrega? Nosotros renunciamos a las medidas de reparación porque de esa manera no se repara a nadie, si es que nosotros ya hicimos lo más, lo que decimos es que la Unidad para las Víctimas se debe pellizcar y hacer algo en vez de darnos más problemas<sup>175</sup>.

A más de las limitaciones señaladas, es de prever que la presión sobre la minería lleve al aumento de cultivos de uso ilícito, o a una mayor vinculación de los pobladores en las distintas partes de la cadena de producción: siembra, transformación y transporte. Ello se deduce de la existencia de corredores que han mejorado su conectividad entre diferentes zonas del departamento del Cauca, la relación que existe entre las economías ilícitas de la coca y el oro y las modifica-

173. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Cauca. Bogotá, diciembre de 2016. Consultado en: [http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/2016/RE0640\\_cauca.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/2016/RE0640_cauca.pdf)

174. Líder social del Consejo Comunitario Renacer Negro, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

175. Líder social del Consejo Comunitario Renacer Negro, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

ciones que se han registrado en la cadena del narcotráfico. Sobre ello alertan la Defensoría del Pueblo y la Undoc, en los siguientes términos. La Defensoría del Pueblo plantea: "Se destaca la importancia de corredores de oriente a occidente, a los municipios con acceso al litoral (Guapi, Timbiquí y López de Micay) usando la cordillera occidental, tal como se evidencia sobre todo desde El Tambo y Argelia. (...) A lo anterior hay que agregarle la existencia de laboratorios de clorhidrato (recientemente han sido destruidos en Timbiquí, El Tambo, Almaguer, López, Guapi, Mercaderes). (...) Es decir que funcionan todos los eslabones del narcotráfico y hay articulaciones entre esta economía ilegal y la del oro"<sup>176</sup>.

Por su parte la Undoc sostiene lo siguiente:

Tal como sucede desde 2015, la coca sigue concentrándose en zonas históricamente afectadas conformando enclaves productivos en donde se crean condiciones propicias para la producción de hoja de coca, su transformación a base o clorhidrato de cocaína y su posterior tráfico a centros de consumo en Colombia y el exterior. Los principales enclaves productivos se encuentran actualmente en Catatumbo (Norte de Santander), Frontera Tumaco (Nariño), El Charco-Olaya Herrera (Nariño), El Naya (Cauca-Valle del Cauca), Valdivia-Tarazá-Cáceres (Antioquia), Argelia-El Tambo (Cauca), y Frontera Putumayo (Putumayo); el 36% del área con coca en 2019 se encuentra en estos enclaves.

En los enclaves la coca deja de ser funcional al control territorial de los grupos criminales y se incorpora en una dinámica de optimización de rentas, donde se controla menos territorio, pero se desarrollan más incentivos para la actividad ilegal. Los enclaves productivos de coca están siendo más competitivos debido al incremento en la rentabilidad de los cultivos y de los procesos de extracción y refinación, determinados entre otras, por las siguientes variables: i) introducción de cultivariedades con mayor productividad (...), ii) facilidad de acceso de asistencia técnica agrícola e implementación de mejores prácticas (...), iii) racionalización en el uso de agroquímicos (...), iv) disminución de los costos de producción agrícola (tratos culturales), v) facilidad de acceso a mano de obra (jornaleros), vi) facilidad de acceso a sustancias químicas para extracción y refinación, ya sea por producción artesanal al interior del enclave o por eficiencia en la adquisición, vii) mayor eficiencia en los procesos de extracción y refinación, en cuanto al acceso de procesadores expertos, así como racionalización en el uso de sustancias químicas, costos y tiempos de producción, viii) ubicación de los enclaves productivos en zonas geográficamente estratégicas, así como facilidad para el ingreso de los insumos y el posterior tráfico de los productos hacia los mercados nacional e internacional<sup>177</sup>.

Tal y como se puede concluir en este aparte, el enorme esfuerzo emprendido a partir de la sentencia 071 de 2015, cinco años después, no ha logrado generar la protección del territorio colectivo del Consejo Comunitario Renacer Negro, más allá de la ratificación de sus derechos nominales.

### 5.4.3. Una protección física que no llega

Tempranamente, de la mano de la sentencia, llegaron las amenazas a los directivos del Consejo Comunitario que se percibieron comprometidos con la emisión de la medida cautelar de 2014 y la sentencia de 2015. Así lo menciona el mismo juez que la profirió al afirmar que: "Emití la medida ordenando operativos militares. En esas me llama el presidente del consejo comunitario y me dice: doctor, muchas gracias, con su decisión me mandó a matar, porque la comunidad entonces de qué va vivir. Este territorio sin minería desaparece"<sup>178</sup>.

176. Defensoría del Pueblo. Informe Especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Bogotá, septiembre de 2018. Consultado en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>

177. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia. (Bogotá: Undoc, 2019). Consultado en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Resumen\\_Ejecutivo\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Resumen_Ejecutivo_2019.pdf)

178. Alfredo Molano. La fiebre de oro y coca que azota a Timbiquí. El Espectador, diciembre de 2018. Consultado en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-fiebre-de-oro-y-coca-que-azota-timbiqui-articulo-857451/>

De acuerdo con la información disponible, la Unidad Nacional de Protección realizó estudios de riesgos a los directivos del Consejo y concedió medidas de protección colectivas a favor de sus miembros. La confidencialidad de la información manejada por la UNP, impide valorar los resultados de dichas medidas entre las comunidades del Consejo Comunitario Renacer Negro, sus directivos y líderes. Tampoco se encontraron cifras que de manera específica indiquen la situación de derechos humanos que viven los pobladores de este Consejo. Sin embargo, diversos informes nacionales han dado cuenta del desmejoramiento de la situación de seguridad tanto para la población civil, como para los DDH organizados en los consejos comunitarios y cabildos indígenas de la región del Pacífico Caucaño.

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 actor dominante<sup>179</sup>, esta reconfiguración implicó el aumento de grupos armados ilegales como lo ratifican los datos proporcionados por la Fundación Paz y Reconciliación que sostiene que “(..) ha identificado 17 grupos armados ilegales en la subregión del Pacífico Sur, unos con mayor grado de organización y poder bélico que otros, no obstante, los más poderosos son el Clan del Golfo, Guerrillas Unidas del Pacífico y el Frente Óliver Sinisterra, que tiene presencia también en la Provincia de Esmeraldas, en la frontera con Ecuador”<sup>180</sup>.

Para el caso particular del municipio de Timbiquí, señala la misma fuente que el ELN es el grupo de mayor presencia. La actuación de los múltiples actores armados ilegales se refleja en la situación de inseguridad y desprotección de las comunidades de los tres municipios costeros del Cauca, tal y como se puede deducir de la información reportada por Codhes, con referencia a la situación del Pacífico Caucaño: “En el departamento del Cauca entre el año 2017 y 2019, se registraron por lo menos 265 eventos de conflicto armado, de estos, 89 fueron acciones bélicas y 150 infracciones al DIH. Se identificaron 26 acciones bélicas infracciones al DIH (...) Codhes identificó entre 2017 y febrero de 2019, afectaciones a 36.356 personas en el marco del conflicto armado. De las principales acciones ejecutadas por los grupos armados en este departamento sobresalen: ataques a infraestructura, amenazas individuales y colectivas, confinamiento y desplazamiento forzado”<sup>181</sup>.

Frente a este contexto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, en sus informes ha señalado en los siguientes términos las principales limitaciones que han tenido las medidas de protección:

(...) la principal dificultad para implementar las medidas de protección de carácter colectivo étnico, se encuentra en la inadecuación de la oferta institucional para la realidad cultural y territorial de los pueblos. En consecuencia, 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. La Procuraduría ha advertido en casos concretos sobre la inadecuación e ineficacia de las medidas de protección otorgadas. Ejemplo de esta situación, fue la demora de cuatro años para resolver la adjudicación de una lancha que, finalmente, no cumple con las características requeridas para la movilización de las comunidades que hacen parte del Consejo Comunitario Renacer Negro<sup>182</sup>.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, manifiesta su preocupación en los siguientes términos: “La Procuraduría General de la Nación considera alarmante que, de los 45 DDT asesinados, el 20 % pertenecían a comunidades cubiertas por alguna de esas órdenes judiciales de protección colectiva, y aún más preocupante que del total de DDT étnicos asesinados, el 75% eran miembros de comunidades que al momento de los homicidios ya tenían ordenadas medidas de protección”<sup>183</sup>.

179. Betty Pedraza López, Alicia Pradera y Diego Pérez, Óp. cit.

180. Paz y Reconciliación. Cómo va la paz. Pacífico. (Bogotá: Pares, 2018). Consultado en: <https://pares.com.co/2018/06/10/como-va-la-paz-pacifico/>

181. CODHES. Informe Pacífico 2019. Continuidad de la crisis humanitaria. (Bogotá: Codhes, 2019). Consultado en: <https://codhes.files.wordpress.com/2019/06/informe-pacc38dfico-1er-trimestre-2019.pdf>

182. 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%20sistemica-contra%20defensores-derechos-territoriales.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180710_Violencia%20sistemica-contra%20defensores-derechos-territoriales.pdf).

183. Ibid.

Como puede concluirse, tampoco en lo que refiere a la protección física de los DDH, líderes, e incluso población civil, las acciones ordenadas han logrado modificar la situación de riesgo que ellos enfrentan y que con el pasar del tiempo se agrava.

#### 5.4.4. La frustración de la comunidad

Las comunidades actúan con la desesperación propia de quien padece cotidianamente los problemas por un largo tiempo y por ello esperan obtener respuestas a favor de sus demandas de manera inmediata. También esperan que dichas respuestas solucionen los problemas planteados por ellas. La visibilidad que tuvo la sentencia, los llevó a ver con esperanza el proceso que se inició y así lo dejan ver tres testimonios brindados durante la Asamblea del Consejo Comunitario Renacer Negro que se realizó para celebrar la emisión de la sentencia, el 14 de agosto de 2014:

Es para nosotros un sueño cumplido, una meta alcanzada. Teníamos muchos problemas como la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito, pero las 31 órdenes que emitió el juez nos dicen que no tengamos miedo; nosotros sabemos que el miedo es el peor fracaso. Tenemos que enfrentar el temor porque sabemos que solo así recibiremos frutos. Vamos a vivir esta sentencia como la sangre que corre en nuestras venas<sup>184</sup>.

La Unidad de Restitución de Tierras nos devuelve, no solo la tierra, sino la vida, porque la tierra es el elemento más trascendental para nuestra cultura. Estamos satisfechos y podemos señalar que la sentencia restituye nuestro derecho<sup>185</sup>.

Para los habitantes de Timbiquí y para las comunidades afrodescendientes se está haciendo justicia y justicia verdadera. Hoy es un día de inmenso beneplácito porque el Estado está haciendo presencia y fortaleciendo su accionar con los más vulnerados<sup>186</sup>.

Cuatro años después, luego de haber tenido que afrontar los nuevos riesgos, en especial los derivados de las acciones militares para el control de la minería, ya enfrentadas a la realidad de la lentitud de los cambios, la esperanza se pierde y se instala una sensación generalizada de frustración, tal y como lo expresa el testimonio de uno de los líderes:

(...) hubo órdenes amplias que han servido para que la institucionalidad se escude y juegue un poco con los tiempos, porque las órdenes deberían ser más claras y específicas, decirles que este Estado que dice ser social de derecho, no lo es. No es fácil, no nos podemos atener a que el Estado nos repare, porque es muy difícil, aquí debemos llenarnos de valor y tratar de sacar nuestras comunidades adelante, construir nuestras propias herramientas (...) yo dejé de perseguir las audiencias de restitución de tierras porque no estábamos obteniendo ningún resultado, después acudimos a auditorías con la Procuraduría Étnica y prácticamente estamos en lo mismo. No hay un proceso después de las audiencias que le diga a la institucionalidad: ojo, deben sancionar para que tomen escarmiento y los demás reaccionen. Pero eso ha generado un conformismo y una manera cómoda de asumir los tiempos, porque el tiempo va y viene y no pasa nada<sup>187</sup>.

Estas dos lógicas están en choque e impiden a las comunidades, líderes y directivos del Consejo Comunitario, reconocer y valorar los logros obtenidos en su justa medida, ello solo les será posible cuando los cambios necesarios y deseados estén ante sus ojos pues hasta ahora, comprenden que se les reconocen muchos derechos, pero su realidad no se transforma y sus dificultades cotidianas aún no disminuyen.

184. Unidad de Restitución de Tierras. “Vamos a vivir esta sentencia de restitución como la sangre que corre por nuestras venas”: líder de Renacer Negro. (Bogotá: URT, 2014).

Consultado en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/563873>

185. Ibid.

186. Ibid.

187. Líder del Consejo Comunitario cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

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

En concordancia con el caso reconstruido, se identifican cuando menos cuatro factores que determinaron la adopción de la medida de protección, que a su vez permiten comprender el limitado impacto hasta ahora alcanzado con la implementación de la restitución y formalización de derechos territoriales, ordenada. Estos son: Naturaleza de la medida, Origen de la medida, Visiones en choque Estado-Gobierno, Materialización del enfoque étnico, aún pendiente. En este aparte se desarrollarán cada uno de estos elementos.

### 5.5.1. Naturaleza de la medida

En Colombia, luego del proceso de Justicia y Paz que posibilitó el desarme de los grupos armados ilegales articulados en las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, empezó a hablarse de la justicia transicional, entendida como el diseño y la aplicación de un tipo de justicia especialmente pensada para países que salieran de una etapa de conflicto, luego de amplias y masivas violaciones de derechos humanos, con el objetivo central de reconocer las violaciones de derechos y dignificar a las víctimas garantizando su reparación y su derecho a la no repetición. Entre sus características fundamentales están la flexibilidad y la ponderación de los diversos derechos que pueden colisionar en torno a un proceso de reparación. Por su carácter especial, este tipo de justicia no juzga las violaciones de derechos humanos con los instrumentos normativos y procedimientos normales.

De acuerdo con el Centro Internacional para la Justicia Transicional, esta se aplica en concordancia con cuatro tipos de enfoques, según los elementos que priorizan, los cuales son:

- Procesos penales, por lo menos contra los principales responsables de los crímenes más graves.
- Procesos de “esclarecimiento de la verdad” (o investigaciones) sobre las violaciones de derechos por parte de órganos no judiciales. Son iniciativas diversas, pero suelen centrarse no solo en los acontecimientos, sino en sus causas y consecuencias.
- Reparaciones de diversas formas — individuales, colectivas, materiales y simbólicas — en caso de violaciones de derechos humanos.
- Reformas jurídicas e institucionales que pueden afectar a la policía, la justicia, el ejército y los servicios de información militar<sup>188</sup>.

Un recuento histórico de las principales acciones emprendidas en el país en aplicación de la justicia transicional, se presenta en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaborada por la autora con información del CIJT

Dentro de la normatividad desarrollada con base en la Ley 1448 de 2011, se profirió el Decreto Ley 4635 en diciembre del mismo año<sup>189</sup> y esta fue la base sobre la cual el juez de restitución de tierras de Popayán, profirió la medida cautelar 023 de 2013 y dos años después, la sentencia 071 de 2015. Para su actuación, el juez acogió la interpretación que entiende la restitución de bienes, entre ellos la tierra, como un derecho fundamental, derivado del derecho, también fundamental, a la reparación integral de las víctimas, el cual persigue dos fines esenciales: “la protección de los derechos de las víctimas y la posibilidad de develar y revertir los patrones de despojo. (...) su aplicación debe ser favorable a la transición y a una expectativa de paz estable (...)”<sup>190</sup>.

Desde este enfoque considera el juez que: “Específicamente, en el caso de las comunidades negras vemos que los derechos fundamentales al territorio tienen características como: la autonomía, el autogobierno, la propiedad colectiva; su inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad. Aunado a ello, se reconoce que la naturaleza de este derecho, además de ser civil, es socio-cultural; uno desde el cual se garantizan otros derechos como el de la vida, el del trabajo, la educación, la vivienda, el desarrollo; lo que algunos teóricos denominarían como un derecho vector”<sup>191</sup>.

Adicionalmente el alcance mismo que le da el juez a su sentencia, a primera vista muy amplio, encuentra sustento en otra de sus consideraciones, a saber: “Pero tal vez quepa advertir que, por tratarse de un derecho fundamental,

189. Ministerio del Interior. Decreto Ley 4635 de 2011. “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”. Consultado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4635-de-2011/427>

190. Oscar Humberto Ramírez Cardona, Óp. cit.  
191. Luis Felipe Jaramillo. Comunidades afrocolombianas, minería y restitución de derechos territoriales. Comité de Capacitación Especialidad Restitución de Tierras. Edición Especial. Boletín No. 15, marzo de 2018. Consultado en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/3772655/7271845/Bolet%C3%ADn+COMIT%C3%89%20DE+CAPACITACI%C3%93N+Ed+No.+15.pdf/c0a24b96-924d-4cb0-b41d-f5760493640c>

la restitución de tierras va más allá de la simple controversia por un terreno o de la relación material de una persona con un predio. Advierte la Corte que, al afectar esa relación, se implican “bienes iusfundamentales adicionales, como la vivienda digna, el mínimo vital, el acceso a la tierra y la producción de alimentos”, produciendo también “desarraigo, que incide en el ejercicio del derecho a la autonomía y menoscaba la dignidad de la persona”<sup>192</sup>.

Finalmente, la manera como el juez esperaba que la sus acciones revirtieran el patrón que provocó el despojo de las comunidades del Consejo Comunitario Renacer Negro, quedan expresadas de la siguiente manera: “Con el posicionamiento de la población afrodescendiente como sujeto político no sólo se reconoció la particularidad histórica de un colectivo al cual se le adeudaba un pasado de esclavitud, con la carencia absoluta de derechos humanos y ciudadanos, sino que además se determinó que la ventaja de control social sobre el territorio y los recursos naturales era una precondition esencial para su sobrevivencia y fortalecimiento cultural. Ello solamente era posible en una Nación que se reconocía como pluriétnica- multicultural y como deber del Estado, se imponía el velar por la pervivencia de esa diversidad”<sup>193</sup>

Así quedan expuestos los elementos centrales que permiten comprender la naturaleza de la restitución y formalización de derechos territoriales, decretada por el juez a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro, que en resumidas cuentas buscó brindar una solución de fondo y definitiva a la grave problemática que lo afecta.

### 5.5.2. Origen de la medida

Este punto busca esclarecer cómo y en qué circunstancias se definió que la restitución y formalización de derechos decretada a través de una medida cautelar y una posterior sentencia, era la medida de protección idónea para responder a la compleja situación de riesgo que enfrentaba el Consejo Comunitario Renacer Negro. Como se verá, esto permite comprender algunas de los alcances no logrados por esta medida de protección.

Para comenzar, cabe precisar que más allá de lo que pudiera preverse, desde la percepción de los líderes de Renacer Negro, la campaña *Desde las entrañas protegiendo el territorio* y la expedición de la medida cautelar y de la sentencia, no forman parte de un mismo proceso social. Dos años después del desplazamiento forzado de los líderes y directivos de la campaña, nuevos directivos de Renacer Negro recibieron la asesoría del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur, y posteriormente llegó la Unidad de Víctimas, un abogado de esta entidad entabló la primera demanda en representación del representante legal del Consejo de ese momento. Sin duda, entre los directivos del Consejo Comunitario del momento, 2014, estaban presentes las preocupaciones por el daño que sobre sus comunidades generaba la minería a gran escala, o a cielo abierto, tanto porque la apropiación de la riqueza derivada de la explotación de oro estaba siendo acaparada por personas foráneas, como por la depredación del suelo, la contaminación de los ríos y la desaparición de especies vegetales y animales que estaba generando. Sin embargo, su propuesta para enfrentar la problemática estaba encaminada a que se ordenara la actividad minera, se aplicara la consulta previa y se hiciera efectivo el derecho de prelación que le asistía para la explotación. Así se pudo derivar de los siguientes testimonios:

Ya en el 2014, con la medida cautelar, lo que hace la comunidad es decirle al juez: “mire, señor juez, la minería empezó en el 2010, lo que nosotros esperábamos era que hubiese una acción responsable por parte del Estado en reprender esta acción ilegal para que no nos perjudica tanto, pero esto nunca se dio”, (...) Ya le sugerimos al juez (...) que no podía acabar con la minería, eso debería dar origen a unas políticas que dijeran de qué manera se podía realizar esa minería responsablemente, porque la minería estaba supliendo esas necesidades básicas insatisfechas y no se veía la presencia del Estado por ningún lado (...)

192. Oscar Humberto Ramírez Cardona, Óp. cit.

193. Luis Felipe Jaramillo, Óp. cit.

El primer el daño que se evidenció en el territorio para que se ocasione posteriormente una pelea jurídica, fueron las aspersiones con glifosato, pero adicionalmente en el territorio se estaba empezando un proceso de minería ilegal. Entonces el juez de restitución de tierras lo que hizo fue analizar los daños ocasionados que ponían en riesgo a los líderes, lideresas y a los consejos comunitarios como Renacer Negro ante el goce pleno de sus derechos, ellos identificaron que la minería ilegal también era una acción que estaba afectando al territorio y lo primero que hacen es lanzar una medida cautelar en donde incluían cero operativos de glifosato y cero minería, querían acabar la minería ilegal a como diera lugar en el territorio. Cuando mandan a acabar la minería no evidencian que la minería es una actividad que se ha desarrollado en el territorio durante décadas, era lo que hacían nuestros mayores durante toda la vida, entonces la comunidad se ve en la necesidad de apelar esa decisión de acabar con la minería (...) <sup>194</sup>.

A mí me ha dicho la comunidad: es que, si nosotros tuviéramos otras cosas que hacer, listo, que se lleven las máquinas, pero sin las máquinas nuestros ingresos disminuyen y la gente no tiene nada que hacer, ¿qué se requiere? que se implementen otras actividades productivas <sup>195</sup>.

En declaraciones que dio el juez manifestaba: “Yo quisiera que el Estado garantizara los derechos fundamentales de esta comunidad, que ha sido víctima del conflicto armado y de las economías ilegales”, explicó el juez, quien contó que su primer acercamiento a estas gentes fue de una terrible tensión, pues la primera decisión que tomó fue una medida cautelar que prohibía la minería en el territorio ancestral. “Emití la medida ordenando operativos militares (...) Luego pude ir a territorio y entender lo que pasaba” <sup>196</sup>.

A manera de conclusión sobre este punto, la promulgación de la medida cautelar respondió más a las preocupaciones y buenas intenciones del juez y de las instituciones que acompañaban el proceso, que a un consenso de la comunidad y los directivos del Consejo Comunitario. Dado que se trató de la primera experiencia nacional en este sentido, antes de proferir la sentencia 071 de 2015, que dejaría en firme sus órdenes, el juez solicitó la realización de un diagnóstico que le facilitara definir con mayor claridad y precisión las pretensiones de la comunidad demandante y en tal sentido se transitó.

### 5.5.3. Visiones en choque Estado – Gobierno

La visión de un Estado Social de Derecho en este caso 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, en tanto que las visiones del Gobierno, del Ejecutivo, están representadas en las instituciones públicas locales, departamentales y nacionales. Dado que la primera ya se presentó al considerar el origen de esta medida de protección; en este aparte se presentarán los elementos que permiten evidenciar cómo percibieron el gobierno local, departamental y nacional, así como las instituciones sectoriales, las órdenes impartidas por el juez. Estas miradas que se confrontan con las consideraciones de los órganos de control y el ministerio público, cuando a ello haya lugar, pondrá de presente hasta dónde hubo un choque de visiones que pudiera limitar las posibilidades de un mayor y mejor impacto.

Sobre el papel jugado por la alcaldía local de Timbiquí, durante la expedición de la sentencia y durante la fase de posfallo, los líderes del Consejo expresan: “En ese orden de ideas, no tuvimos ningún apoyo de las alcaldías, incluso las primeras maquinarias que llegaron tuvieron el aval de la Alcaldía Municipal. El trabajo social se hizo con la URT, nada que ver con la Alcaldía, ni con la Gobernación. El fortalecimiento se hizo con entidades no gubernamentales, con cooperación internacional, donde se generaba la intención de participación de los líderes. Por parte del Gobierno central, departamental y municipal, nada” <sup>197</sup>.

194. Líder del Consejo Comunitario Renacer Negro, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

195. Funcionaria pública, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Guapi, Cauca, octubre de 2019

196. Alfredo Molano, Óp. cit.

197. Líder del Consejo Comunitario cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

Coincide la percepción de los líderes locales con la de algunos funcionarios del departamento, que en las siguientes palabras lo expresan: “(...) una sentencia de esta envergadura no despertó mayor interés de la administración municipal, no sé hasta qué punto es porque no logran entender lo que se reivindica tras una sentencia de esta naturaleza, pienso que es porque no tienen con qué. Timbiquí es un municipio en extremo pobre (...). las alcaldías no han sido aliadas, han sido aliadas las comunidades, pero es que dentro de las alcaldías el tema de restitución de tierras no es prioridad, dentro de sus agendas de pronto algún tema de reparación de otros derechos pueda que sí”<sup>198</sup>.

Sobre la falta de compromiso del gobierno local con la aplicación de la histórica sentencia, también se pronuncian las entidades nacionales, responsables del seguimiento a su cumplimiento:

Concretamente, la Alcaldía de Timbiquí ha demostrado escasos resultados en la garantía de derechos y en la disminución de vulnerabilidades de las comunidades que integran el Consejo, lo cual se agrava con la destitución del alcalde inicialmente electo y la posterior elección atípica del actual alcalde a finales del año 2016. Tales situaciones evidencian la falta de continuidad de los compromisos con la atención requerida y ordenada en los fallos, lo que afecta de manera directa la realización de actividades para su cumplimiento integral y por supuesto la asignación del presupuesto para dicho efecto. Por lo tanto, es posible afirmar que no ha existido sostenibilidad en la atención a este proceso de restitución de derechos territoriales, demostrando que el desarrollo de la política y en particular el cumplimiento de los fallos, queda sujeto a las consideraciones y propuestas de gobierno de los administradores de turno, que como se evidenció, muchas veces no permanecen ni siquiera el tiempo establecido para el mandato<sup>199</sup>.

Aunque en principio pudiera pensarse que la falta de comprensión de la sentencia fuera un rasgo exclusivo de la Alcaldía Municipal, el siguiente testimonio deja ver que esta limitación está presente también en el gobierno departamental y las entidades públicas de este mismo nivel territorial:

(...) pero además de eso le sumamos una administración departamental que tiene una cantidad de compromisos y de limitaciones. En el 2015, cuando salió la sentencia, más o menos entendieron que no era su problema, pese a que las órdenes están dirigidas para la Gobernación. Nos llevó más o menos año y medio en el Comité de Justicia Transicional, en el Comité de Tierras, en las Mesas de Seguimiento, en los seguimientos que se hacían con el nivel nacional, lograr que el juez le entregara el seguimiento del cumplimiento de las órdenes al Ministerio del Interior, para que la Gobernación entendiera. Hubo audiencias de seguimiento dirigidas por el juez de restitución de tierras, que tiene la misma investidura de un magistrado o uno de las Altas Cortes, y pasó lo mismo, (...) y cuando tuvo que pedirle explicaciones de sus avances al Departamento del Cauca, primero tuvo que dar una orden judicial para que el Gobernador lo atendiera, para que el juez le explicara de qué se trataba la sentencia y por qué era importante. La Secretaría de Salud, la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Agricultura, le explicaban avances que se habían hecho en Timbiquí desde los avances superficiales o el giro ordinario de lo que es una administración departamental. No entendían que había una orden específica de atender prioritariamente esa comunidad y ese entendimiento y esa negociación y esos sancionatorios, que también sacó el juez, se convirtieron en tres años<sup>200</sup>.

Esta incompreensión vista en las autoridades locales y departamentales, en el nivel nacional se traduce en una aceptación del fallo y sus alcances en términos nominales que no se traduce en el ajuste de trámites, procedimientos y asignaciones presupuestales que hagan posible su cumplimiento. Así se deduce de las observaciones que hace la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la sentencia:

198. Funcionaria de la Unidad de Restitución de Tierras, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Popayán, Cauca, diciembre de 2019.

199. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto. Quinto Informe al Congreso de la República de Colombia. (Bogotá: PGN, DP, CGN, 2017). Consultado en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Quinto+Informe+al+Congreso+Ley+V%C3%ADctimas+%C3%89tnicas/362636ae-59f2-4185-bed0-2ee9394f4eb8?version=1.1>

200. Funcionaria de la Unidad de Restitución de Tierras, cuya identidad se reserva por seguridad. Entrevista con la autora, Popayán, Cauca, diciembre de 2019.

Las conclusiones y recomendaciones de los informes al Congreso de 2015 y 2016 destacaron las dificultades para la implementación de la política pública por parte de los entes territoriales, los cuales, en términos generales, no cuentan con programas ni presupuestos destinados específicamente al cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales, en el marco de sus competencias. Esta problemática se replica en las entidades de nivel nacional, si se tiene en cuenta que, tras el empalme de funciones entre el antiguo Incoder y la Agencia Nacional de Tierras, ANT, esta última cuenta con un único presupuesto destinado para todos los procesos étnicos, con el cual debe responder al rezago histórico en los procesos agrarios de constitución, ampliación, saneamiento, etc., muchos de ellos ordenados por vía judicial, que la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT ha denominado “la cuestión no resuelta” y además atender las órdenes judiciales derivadas de sentencias restitutivas o autos de medidas cautelares, en el marco de los Decretos-Leyes étnicos<sup>201</sup>.

Por supuesto, a la hora de rendir cuentas sobre los avances logrados en la implementación de la sentencia, es común que se encuentren afirmaciones como las siguientes:

El Ministerio de Agricultura no reporta información que responda específicamente a los casos étnicos con decisiones judiciales emitidas en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales contemplados en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011. Falta mecanismo que le permita hacer el seguimiento puntual a este tema. (...) La información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras, no permite establecer con certeza el cumplimiento de cada orden, referida a la formalización del territorio colectivo, pues el tipo de información, el grado de profundidad y especificidad que se consigna en cada caso varía ostensiblemente<sup>202</sup>.

Esto da cuenta de los avances desiguales entre la rama judicial, en particular la Corte Constitucional y los jueces de restitución de tierras, y 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 trasnacional no logra encontrar en el país un escenario favorable. No se trata de que una y otra avancen de manera diferencial en el tiempo, más bien de que una y otra operen con una racionalidad propia, pero no hay una decisión política clara de convertir en realidad el Estado Social de Derecho.

De ello da cuenta el hecho de que este tipo de dificultades se hicieron visibles en el país desde la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (Sentencia T-025 de 2004) en relación con la atención de la población en condiciones de desplazamiento forzado por razones del conflicto interno armado y 15 años después continúan repitiéndose sin encontrar solución alguna, como se percibe en la siguiente afirmación:

Luego de más de 7 años de vigencia de los Decretos Leyes, las comunidades con sentencias de fondo o autos de medidas cautelares de restitución no logran recibir los beneficios derivados de las órdenes judiciales. Una respuesta institucional lenta, que pretende cumplir a las órdenes judiciales transicionales, sometiéndolas a la oferta, recursos y tiempos ordinarios y que pocas veces incorpora el enfoque diferencial étnico. Además, las comunidades étnicas solicitantes se encuentran ubicadas en su mayoría, en corredores estratégicos para la actuación de grupos al margen de la ley, que continúan obteniendo provecho del narcotráfico y de la minería ilegal, amenazando y agrediendo a la población rural. A esto se suman las dificultades de las instituciones para ingresar a los territorios, debido a la presencia y las confrontaciones entre actores armados y la continuidad de minas antipersona<sup>203</sup>.

Adicionalmente, la arquitectura institucional en todos los niveles, local, departamental y nacional, carece de la flexibilidad que posee la interpretación normativa de la justicia transicional, por tanto, esta característica no tiene correspondencia en las normas presupuestales, instrumentos y procedimientos que rigen la actuación de las instituciones.

201. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto. Op. Cit.

202. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, Op. cit.

203. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, Op. cit.

### 5.5.4. Materializar un enfoque étnico, un reto pendiente

Desde 1991, Colombia se declaró como 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 – entre ellos el derecho a la reparación, haciendo de Colombia el único país del mundo con un sistema de reparación que incluye la devolución o asignación de tierras para las comunidades étnicas.

Sin embargo, dicho reconocimiento se estancó y en la medida en 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 progresivamente han perdido posibilidades de ocupación, uso y usufructo.

El enfoque diferencial étnico, ha sido un concepto acuñado a través de diversas sentencias proferidas por la Corte Constitucional para reconocer la necesidad de que las políticas públicas, en especial las destinadas a la atención de la población víctima de violaciones de derechos humanos derivadas del conflicto armado interno, puedan encontrar en ellas verdad, justicia y reparación.

(...) una de las fallas prominentes que se observa en la política pública de atención integral a la población desplazada, es la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme para toda la población en situación de desplazamiento al percibir a esta población como un grupo homogéneo de personas, desconociendo la atención diferencial que merecen ciertos grupos de individuos, que por su especial condición de vulnerabilidad son considerados desde el marco constitucional como sujetos de especial protección, resultando desproporcional su afectación respecto del resto de población en igual situación de desplazamiento. Esta ausencia en la atención diferencial en el marco de la política pública agrava más la situación de violación de derechos humanos y son la nación, los departamentos y los municipios los responsables de ello<sup>204</sup>.

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, lo que supone reconocer los elementos centrales de su cultura propia, así como las formas particulares en que fueron afectados económica, social y culturalmente. Más allá de la declaración de los enfoques diferenciales, como principio o como método, en términos más prácticos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar propone la siguiente definición:

Es la visión de los derechos de las personas con características particulares por su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad física o mental, que lleva a tener en cuenta sus expectativas, sus creencias, sus capacidades, sus prácticas cotidianas y sus formas de comprender el mundo y relacionarse, a la hora de requerir atención frente a sus necesidades. El enfoque también es importante porque permite el reconocimiento de las vulnerabilidades, riesgos e inequidades que afrontan estas personas o grupos. Por este motivo, para ser aplicado, se deben valorar las diferentes formas de relacionarse, ver, sentir y vivir en este país<sup>205</sup>.

Esta visión supone entonces, evitar la aplicación de la oferta institucional generalizada, esforzarse en su adaptación y generar una oferta alterna. No obstante, lo que este caso nos muestra es que para la emisión de la sentencia 071, el juez consideró de manera acertada y comprensiva el enfoque diferencial étnico, pero en el momento de cumplir las órdenes en ella contempladas, las instituciones públicas responden de nuevo con ofertas estandarizadas, con lo cual, tal como lo advierte la misma Corte Constitucional, de nuevo se vulneran los derechos de la población victimizada.

204. Corte Constitucional, Auto 382/2010. Seguimiento sentencia T-025/04. Consultado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2010/A382-10.htm>.

205. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Modelo Enfoque Diferencial. (Bogotá: ICBF, 2017). Consultado en: [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/md1.de\\_modelo\\_de\\_enfoque\\_diferencial\\_de\\_derechos\\_medd\\_v1.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/md1.de_modelo_de_enfoque_diferencial_de_derechos_medd_v1.pdf)

Varios son los ejemplos que se pueden mencionar y que dan cuenta que antes que la adaptación es la imposición de la oferta estandarizada lo que se pone en marcha:

Yo le aseguro que el costo de esos operativos militares es mucho mayor al costo de formalizar a los mineros que están en el territorio y se lo sostengo al Ministro de Defensa y al Presidente de la República. (...) Yo podría decir: señor Ministro, usted no conoce la sentencia, no conoce a Renacer Negro (...) no sabe cómo vive la comunidad, no conoce sus problemáticas y las investigaciones del caso. Existe una problemática bien grande referente a la contaminación y el deterioro ambiental y nosotros como pueblo estamos en desacuerdo de que se le dé continuidad a la explotación minera, pero entonces nosotros como comunidad ¿que nos ponemos a hacer para vivir? Aquí el proceso minero se para un mes y la afectación que se ve al interior de las comunidades es terrible ¡a uno le dan ganas de llorar al saber que la comunidad está sin rumbo!

Nosotros pudimos haber iniciado con proyectos productivos desde el 2015 y en esta época tener unos resultados significativos, pero no, las diferentes instituciones que han estado al frente de los distintos proyectos productivos han hecho una incidencia en políticas públicas que no obedecen a las necesidades del Consejo Comunitario, es decir, son proyectos inconsultos y, por ejemplo, ¿cómo hago yo para saber qué es lo que usted quiere o necesita? pues preguntando, no puedo suponer que comprando un televisor o una cadena de oro usted esté feliz, yo lo primero que debo hacer es consultarle, si yo quiero que usted esté bien (...) tenemos el caso del Ministerio de Comunicaciones, ellos se han presentado a todas las audiencias con el mismo informe y es un informe fallido, porque ni siquiera sabían bien donde estaba ubicado Renacer Negro, estaban ubicándonos como resguardo indígena, cuando Renacer Negro es una comunidad 100% de negros. El río Timbiquí de la cabecera para arriba no tiene resguardos indígenas, estaba comunicando comunidades del río Saija y en plena audiencia hablándome supuestamente con propiedad, con conocimiento de causa; a uno le da mucha impotencia<sup>206</sup>.

Otro ejemplo de la dificultad del Estado para materializar un enfoque diferencial afro lo señala la misma Procuraduría General de la Nación, cuando afirma: “Es decir que la principal dificultad para implementar las medidas de protección de carácter colectivo étnico, se encuentra en la inadecuación de la oferta institucional para la realidad cultural y territorial de los pueblos. En consecuencia, 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”<sup>207</sup>.

Y lo ratifica la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, cuando afirma:

Además, los pasados Informes de la CSMDL evidenciaron una falta de adecuación institucional en términos del enfoque diferencial étnico y de perspectiva de justicia transicional, que se traduce en serias deficiencias en la oferta institucional, así como en la falta de coordinación entre las entidades a la hora de atender integralmente las órdenes restitutivas. En ese sentido, el seguimiento a la etapa de posfallo de los procesos ha mostrado que la expectativa de lograr una restitución realmente transformadora, se estanca ante una respuesta institucional limitada en términos de enfoque diferencial; una oferta fragmentada y desarticulada, así como una falta de planeación de mediano y largo alcance, que ha terminado por fomentar conductas asistencialistas, alejando a las los pueblos y comunidades étnicas de la posibilidad de lograr un goce efectivo de sus derechos territoriales a través de la restitución. Una de las mayores talanqueras para el éxito de esta política ha estado determinada por la persistencia de dinámicas directa o indirectamente asociadas al conflicto armado<sup>208</sup>.

206. Líder del Consejo Comunitario, cuya identidad se reserva pro seguridad. Entrevista con la autora, Timbiquí, Cauca, octubre de 2019.

207. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia. (Bogotá: IEMP, 2018). Consultado en: <https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2018/12/Violencia-sistem%C3%A1tica-contra-defensores-de-derechos-territoriales-en-Colombia.pdf>.

208. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, Óp. cit.

Tal y como en este aparte se observa, a pesar de la adopción de la restitución y formalización de derechos, como medida de protección de alto calado, en su aplicación no hay ofertas diferenciadas, no hay acuerdo o diálogo con las comunidades, e incluso en ocasiones ni siquiera se conoce la región que habitan, menos aún las condiciones particulares en que viven y qué les define como pueblo. Adicionalmente sus solicitudes son fragmentadas en función de la arquitectura de competencias institucionales, lo que les demanda recurrir a múltiples instituciones con altísimo desgaste, todo lo cual indica que Colombia aún no es un país multicultural y pluriétnico, pues no ha podido integrar su propia diversidad de tal manera que garantice la pervivencia de la diferencia que define su identidad.

## 5.6. Aprendizajes

El caso de la sentencia de restitución y formalización de derechos territoriales, como medida de protección, expedida a favor del Consejo Comunitario Renacer Negro, nos deja cuando menos tres aprendizajes que describiremos a continuación.

### 5.6.1. El escenario jurisprudencial como fuente de medidas más potentes

Este caso muestra que es posible tener 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 amplios 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. Muchos cambios en la concepción de la protección y muchos ajustes institucionales, deben combinarse con una mayor voluntad política para ofrecer en el mediano plazo mejores respuestas.

PAS ha planteado que una protección más potente requiere que se piense en planes, más que en medidas dispersas, desarticuladas y reactivas, pero también ha señalado que un plan de protección para comunidades étnicas debe incluir medidas de protección en cuando menos cinco dimensiones diferentes que deben estar articuladas entre sí, a saber: personal-familiar; organizativa-social, territorial, cultural; y de gobierno propio<sup>209</sup>.

En este sentido, la restitución y formalización de derechos territoriales para el Consejo Comunitario Renacer Negro es un buen ejemplo de los diferentes ámbitos que debe tocar la acción estatal en pos de la protección de un sujeto colectivo étnico. No obstante, tuvo propósitos múltiples que se movieron entre la reparación y la protección sin la suficiente articulación y con un abordaje sectorial que rompió el sentido mismo de las respuestas requeridas.

Sin embargo, más allá de los lentos resultados, solo la insistencia en la definición de este tipo de medidas forzaría al Estado a avanzar. El abandono o la renuncia nos aleja de la posibilidad de que se rompan los límites con los que el Estado ha asumido hasta ahora sus respuestas en protección, en especial para las comunidades rurales y los sujetos colectivos que a través de sus organizaciones sociales asumen la defensa de derechos humanos.

Diez sentencias de restitución, cinco de ellas en el Pacífico y 26 medidas cautelares, nueve en el Pacífico, han sido emitidas por jueces de restitución hasta febrero de 2018 a lo largo del país, todas ellas ofrecen un buen campo de aprendizaje tanto en materia de reparación como en materia de protección. Por ahora valga acoger la afirmación de Ramírez, según la cual: “(...) Las sentencias de restitución no constituyen un punto de llegada, es más, impulsan un proceso de largo plazo de reconstrucción del tejido social de la comunidad, además de aportar al fortalecimiento de la institucionalidad la vigencia de los derechos de las comunidades reconocidas como sujetos colectivos de reparación”<sup>210</sup>.

209. Cristina Masso y Betty Pedraza López, Óp. cit.

210. Camilo Ramírez, Óp. cit.

A manera de conclusión sobre este tema, cabe mencionar que la protección es un asunto de alta complejidad y, por supuesto, las organizaciones que desde la sociedad civil trabajan en el tema, están retadas a descubrir permanentemente mejores formas del hacer, así como a mover las estrechas fronteras en las que aún hoy se encasilla esta cuestión. En este sentido, es más probable hallar medidas de protección más eficaces en estos ámbitos distantes a las ofertas de la UNP, o al Plan de Acción Oportuna de Prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, comunales y periodistas, formulado por el Estado colombiano para negarse a aplicar las normas que sobre el tema se derivaron del Acuerdo de Paz de 2016 y cuyas medidas ni siquiera han sido explicadas con claridad, ni de manera pública.

Respecto de este Plan de Acción Oportuna, PAS comparte las limitaciones señaladas por las Plataformas de Derechos Humanos<sup>211</sup>, entre las que resaltan:

- La reducción de los riesgos que enfrentan los líderes sociales y defensores a las acciones de grupos armados organizados y delincuenciales, desconociendo la criminalización, el desarrollo de proyectos económicos extractivos, la impunidad y barreras de acceso a la justicia, el accionar de grupos paramilitares en connivencia con autoridades civiles y militares, la pobreza y el racismo. Esta reducción además resta posibilidades para adoptar enfoques diferenciales en las estrategias de protección.
- Tergiversa el sentido de la estigmatización permanentemente denunciado por líderes y defensores como una de las formas en que se les ataca, afectando su imagen para deslegitimar su labor, al asimilarla con la opinión crítica que se expresa sobre las acciones estatales. Mientras desestima las consecuencias que puede tener un señalamiento negativo en el contexto del conflicto armado interno, pretende restringir la libre expresión.
- Desconoce la importancia de la participación de la sociedad civil en la gobernanza de políticas públicas, produciendo un retroceso respecto de los espacios abiertos por el Acuerdo Final de Paz, con carácter decisorio.
- Crea una Comisión del Plan de Acción Oportuna que no resuelve la integración vertical entre las entidades territoriales y el nivel nacional ni la articulación institucional de la política pública, por el contrario, la dificulta al duplicar funciones de otras instancias, como la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Sisep, creada mediante el Decreto Ley 895 de 2017.

### 5.6.2. 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, la Unidad Nacional de Protección respondió con dos ofertas estandarizadas, el programa de protección individual y algunas medidas de protección colectiva, como la dotación con una embarcación, que como se mencionó en su momento, no era la adecuada para las comunidades que se movilizan por río y que, luego de cuatro años, no había cambiado. Chalecos para todos, escoltas para todos, celulares para todos, sigue siendo la respuesta de la Unidad Nacional de Protección frente a las complejidades que enfrentan los directivos del Consejo Comunitario Renacer Negro.

No obstante, este caso ratifica uno de los aprendizajes que ha tenido PAS en su experiencia de acompañamiento a sujetos sociales que desde las áreas rurales asumen la defensa de derechos humanos, tales como los Consejos Comunitarios, la definición de una o varias medidas de protección en todos los casos deben garantizar previamente una profunda comprensión del mundo cultural del sujeto colectivo al cual se dirigen. Entre más anclada esté una medida de protección a la cultura y a sus prácticas sociales, más se garantiza no solo el arraigo de la medida misma y por tanto su aplicación, sino que también desarrolla autonomía y visión estratégica.

El objetivo último de la protección, no es solo brindar respuesta inmediata ante una amenaza que se concreta en un ataque contra una persona, organización o población, es también incorporar una manera particular de pensar

211. Christian Orlando Mantilla Monsalve, Óp. cit.

que siempre se pregunta por el riesgo posible y real que puede desprenderse de su propia acción, de la acción de quienes en la defensa de un derecho se presentan como sus oponentes y de los contextos en que actúan y, en consecuencia, pueda prever y anticipar siempre su respuesta. Dicho coloquialmente “la protección es un chaleco que se elabora sobre medidas”, de ello depende su eficacia. Aun en aquellos aspectos de la protección en los que se desarrollan acciones de formación tales como las definiciones básicas (riesgo, protección, seguridad, amenaza, vulnerabilidad, capacidad y formas para indicar el nivel de riesgo) se debe surtir un proceso de adaptación cultural, según la experiencia vivencial del grupo con el cual se aborde el tema, hombres, mujeres, jóvenes, campesinos, indígenas, afrodescendientes, LGTBIQ, entre otros.

### 5.6.3. El diálogo intercultural, la base de un enfoque diferencial étnico

Las medidas de protección indefectiblemente deben ser resultado de un diálogo con quiénes enfrentan una situación de riesgo y quienes deben definir las y aplicarlas a su favor. Más aún cuando, como en este caso, se trata de un sujeto colectivo, portador de derechos individuales y colectivos, que es una comunidad étnica, un pueblo con cultura propia y claramente distinguible de la cultura dominante.

Para cumplir el objetivo último de lograr una adaptación exitosa de las medidas de protección para una comunidad étnica, se requiere desarrollar un diálogo intercultural, que posibilite el mutuo reconocimiento de dos culturas diferentes y legítimas, a partir del cual en un ejercicio conjunto encuentren las acciones de la cultura afrocolombiana que resultan equivalentes, en materia de protección, a los propósitos trazados en la política pública.

Este esfuerzo debe encontrar eco y sobre todo respaldo en las esferas superiores de las autoridades sectoriales que, como la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, entre otras, regulan y coordinan las respuestas estatales en materia de protección., pues lo que en principio puede surgir como una experiencia piloto, requiere ser concretado en acciones estatales respaldadas presupuestalmente.

Todo el proceso que va desde la adaptación de las medidas de protección hasta su aplicación, demanda de las entidades públicas la adopción de un criterio de flexibilidad tanto en la interpretación como en los procedimientos y requisitos.

Un diálogo intercultural acompañado de la debida voluntad política y flexibilidad, evitaría que por ejemplo situaciones como la que se narra a continuación llevaran esta sencilla medida de protección a la imposibilidad de su aplicación o a su pérdida de oportunidad:

Una de las medidas cautelares que de acuerdo con las comunidades representa una forma de protección colectiva necesaria y urgente es la instalación de vallas informativas en puntos estratégicos de los resguardos, consejos comunitarios y/o territorios de ocupación tradicional, que informen a los terceros sobre esta situación con el fin de evitar el ingreso de personas ajenas a los territorios e impedir que se den negociaciones o se generen expectativas de prescripción sobre territorios que pertenecen a las comunidades étnicas y/o que se encuentran en proceso de restitución de derechos territoriales. Al respecto, en la vigencia 2018, la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras elaboró un documento borrador del instructivo interno para dar cumplimiento a las medidas cautelares que ordenan la implementación de vallas. Dicho documento se encuentra en ajuste por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos, en conjunto con la Oficina de Planeación de la ANT, al igual que las gestiones para celebrar un convenio de asociación que permita llevar a cabo esta labor a través de un operador. Por lo tanto, a la fecha no se ha dado cumplimiento a las órdenes judiciales que han asignado la tarea de instalar vallas a la ANT como medida de protección de los territorios colectivos de las comunidades étnicas<sup>212</sup>.

212. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, Óp. cit.

Cabe mencionar que la utilización de este tipo de vallas como mecanismo de autoprotección de comunidades afrocolombianas ha sido puesto en marcha de manera exitosa y oportuna por algunas de las comunidades acompañadas por PAS, en otros Consejos Comunitarios de la misma región, con valiosos resultados en materia de protección, contribuyendo además al fortalecimiento de la autonomía de las autoridades propias responsables del cuidado y protección del territorio.

Para cerrar este punto, resulta oportuno, por una parte, recalcar que el diálogo intercultural implica un contacto igualitario entre dos culturas que se reconocen como diferentes, de tal suerte que ninguna busque imponerse sobre la otra, o subsumirla sutilmente. Esta herramienta trata de encontrar soluciones compartidas a conflictos entre dos o más culturas a través de la comunicación y el respeto. Por otra parte, señalar que en Colombia existe un importante antecedente de este tipo de diálogo que justamente dio origen a la expedición del Decreto Ley 4633<sup>213</sup>, luego de un diálogo-negociación con la Mesa Permanente con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (Decreto 1397/1996). Aunque esta norma es la que de manera más clara ha contemplado medidas diferenciales de protección, en este caso a favor de poblaciones indígenas, la falta de voluntad política en el Estado impidió su reglamentación limitando su aplicación. Se trata entonces de retomar los esfuerzos que han sido exitosos, darles continuidad y profundizarlos.

213. Decreto Ley de Víctimas 4633. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención y reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Consultado en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9739.pdf>



---

Con el apoyo de:

---



Auswärtiges Amt

