



Foto: William Salazar Valencia.



Lineamientos de la Estrategia de Prevención y Protección

Defensoría Delegada para los Derechos de la
Población Desplazada

Lineamientos de la Estrategia de Prevención y Protección
de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada
Julio de 2018

Defensora Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

Íngrid Rusinque Osorio

Eje Temático de Prevención y Protección:

Alec Yamir Sierra Montañez

Prevención y Protección

Mauricio Parra Bayona

Prevención y Protección

Este documento contó con valiosos aportes de las Defensoras Comunitarias Sandra Patricia Salazar y Aura Milena Upegui.

Igualmente, el documento es producto de las discusiones, análisis y el trabajo conjunto del Equipo de Prevención, Protección y Dinámicas de Desplazamiento, del cual hacen parte las/los profesionales Luisa Cubides, Camila Cruz, Daniel Reyes, Alec Sierra y Mauricio Parra.

Así mismo, estos Lineamientos fueron puestos a revisión y recibieron aportes del Equipo Nacional de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 6 |
| 1. Prevención y protección en el rol de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. | 8 |
| 2. Principios. | 15 |
| 3. Derechos priorizados para el seguimiento en el marco de la Estrategia de Prevención y Protección de la Delegada. | 17 |
| 4. Conceptos claves. | 20 |
| 4.1. ¿QUÉ ES LA PREVENCIÓN?..... | 20 |
| 4.2. ¿QUÉ ES LA PROTECCIÓN? | 21 |
| 4.3. ¿QUÉ SON LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN?..... | 22 |
| 4.4. ¿CÓMO ENTENDEMOS EL DESPLAZAMIENTO FORZADO? | 23 |
| • El desplazamiento forzado en el ordenamiento jurídico colombiano..... | 23 |
| • Desplazamiento forzado en relación con el derecho penal y el derecho internacional | 25 |
| 4.5. ELEMENTOS PARA ENTENDER EL CONFINAMIENTO..... | 27 |
| 4.6. RESTRICCIONES A LA MOVILIDAD | 28 |
| 4.7. DERECHO A LA INTEGRIDAD. | 29 |
| 4.8. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL..... | 30 |
| 4.9. CONFLICTO ARMADO Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA ORGANIZADA. | 31 |
| 5. Enfoques de Trabajo en Prevención y Protección. | 36 |
| 5.1. ENFOQUE DE DERECHOS. | 36 |
| 5.2. ENFOQUE TERRITORIAL | 37 |
| 5.3. ENFOQUE DE GÉNERO | 42 |
| 5.4. ENFOQUE DIFERENCIAL Y APORTES PARA UNA LECTURA EN CLAVE DE INTERSECCIONALIDAD | 44 |
| 6. Rutas y estrategias para la prevención. | 46 |
| 6.1. ESTRATEGIAS PARA LA DOCUMENTACIÓN DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO/CONFINAMIENTO Y DE REVICTIMIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. | 46 |
| 6.2. REPORTE DE EVENTOS AL SAT | 47 |
| 6.3. GESTIÓN DEFENSORIAL Y ACTIVACIÓN DE RUTAS DE PREVENCIÓN | 48 |
| 6.4. PARTICIPACIÓN EN ESCENARIOS INSTITUCIONALES PARA LA PREVENCIÓN. | 49 |

| | |
|---|-----------|
| 6.6. PREVENCIÓN DE SITUACIONES DE RIESGO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO. | 50 |
| 7. Rutas y estrategias para la protección. | 53 |
| 7.1. PROCESOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL..... | 53 |
| 7.2. PROCESOS Y RUTA DE PROTECCIÓN COLECTIVA..... | 56 |
| 7.3. ESTRATEGIA PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE RIESGOS. | 59 |
| 7.4. ESTRATEGIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS DE PLANES DE PROTECCIÓN COLECTIVA..... | 60 |
| 7.5. FORTALECIMIENTO COMUNITARIO PARA LA AUTOPROTECCIÓN. | 61 |
| 7.6. ESTRATEGIA PARA LA PROTECCION DE TIERRAS Y TERRITORIOS. | 62 |
| 7.6.1. Protección de Tierras en situaciones de riesgo de despojo o persistencia del mismo..... | 62 |
| 7.6.2. Rutas para la protección de Predios y Territorios Abandonados: | 63 |
| 7.6.3. Consideraciones de la Defensoría frente a las recientes disposiciones normativas respecto a la protección de tierras y territorios abandonados..... | 64 |
| 8. Rutas y estrategias de protección para las mujeres desplazadas en riesgo, y atención a la violencia de género y violencia sexual. | 67 |

Introducción

Este documento tiene como objetivo orientar las acciones de prevención y protección de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, estableciendo los alcances y las actividades que se deben desarrollar en el marco de los procesos de acompañamiento a comunidades en situación de desplazamiento o en riesgo de serlo en los territorios focalizados.

La persistencia del conflicto armado en Colombia (que se caracteriza por el desarrollo de confrontaciones en territorios estratégicos y el avance, ocupación y control de grupos armados ilegales) ha mantenido una fuerte dinámica de victimización, amenazas a la población, asesinatos selectivos y la ocurrencia de emergencias humanitarias y desplazamientos forzados¹, así como por vulneraciones masivas sistemáticas a los derechos fundamentales a la libertad e integridad.

En el trabajo desarrollado por el equipo en terreno (Defensores/as Comunitarios/as, Asesores/as de Desplazamiento) y el Eje Temático de Prevención y Protección, ha sido posible identificar que persisten estas situaciones de riesgo de desplazamiento y afectaciones a la población en varias regiones del país, lo cual ha supuesto el incremento de acciones por parte de la Defensoría del Pueblo para activar medidas de prevención y protección: emisión de alertas tempranas, oficios y requerimientos, misiones de verificación, y estrategias de fortalecimiento comunitario y acompañamiento a las comunidades en riesgo.

Sumado a las situaciones de conflicto armado y violencia, el trabajo en los territorios priorizados ha permitido identificar graves situaciones de vulnerabilidad para la población campesina, urbana, indígena y afrocolombiana, así como impactos desproporcionados del desplazamiento forzado contra mujeres, niños, niñas, población con discapacidad y con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, tales como la persistencia de altos niveles de pobreza, dificultades para la garantía plena de los derechos a la salud, educación y vivienda, como también en lo relacionado con la generación de ingresos, lo cual tiene profundas implicaciones en los procesos de retorno y restablecimiento de derechos.

También se han identificado afectaciones en sus procesos organizativos y, especialmente, vacíos en los mecanismos de prevención y protección definidos en la política pública (Planes de Prevención y Protección, Atención Humanitaria, Acompañamiento y presencia institucional, Garantías de No repetición, Acceso a

¹ En tal sentido la Delegada ha realizado el seguimiento a la dinámica de desplazamiento masivo entre 2017 y junio de 2018, identificando la ocurrencia de al menos 52 eventos de desplazamiento masivo en el transcurso del año 2017 y al menos 40 eventos entre enero y junio de 2018 (sin incluir la totalidad de los desplazamientos masivos de Catatumbo), en zonas como la Costa Pacífica (Nariño, Valle, Cauca y Chocó), así como en regiones del Norte y centro del Cauca, el Catatumbo, el Bajo Atrato, el Bajo Cauca, el Sur de Córdoba, las sabanas de Guaviare y desplazamientos intraurbanos en Medellín, Cali y Bogotá.

la Justicia, Medidas de Protección), falta de respuesta inmediata y adecuada a situaciones de riesgo inminente, falta de implementación de medidas de protección colectivas, demoras e inadecuación en la materialización de medidas de protección individual, el lento avance del proceso de restitución, falta de acceso a tierras y conflictos socio-ambientales con implicaciones directas sobre las formas, medios y modos de vida de las comunidades.

Frente a estas situaciones, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada se ha propuesto una serie de acciones a través del Eje de Prevención y Protección con el propósito de orientar, asesorar, documentar las situaciones, y activar mecanismos de respuesta institucional para la prevención y la protección.

Sin embargo, es necesario delimitar las acciones de la Delegada en materia de Prevención y Protección, enfocadas en realizar seguimiento a situaciones de riesgo de desplazamiento, de desplazamiento forzado, confinamiento y de evaluación de las afectaciones a la población desplazada, y a la respuesta institucional en materia de prevención y atención al desplazamiento.

En este sentido es necesario tener en cuenta como referente el enfoque sobre los derechos a la Vida, Libertad e Integridad, los derechos de la población desplazada (Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento), los derechos territoriales (en la medida en que el desplazamiento forzado genera rupturas entre las comunidades y sus territorios y por la ocurrencia de hechos conexos al desplazamiento como el despojo de tierras), y los derechos a la Autonomía y Autodeterminación, cuyos contenidos serán ampliados más adelante.

Los objetivos de esta estrategia de Prevención y Protección de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada son:

- a) Contribuir a la prevención del desplazamiento forzado.
- b) Promover la protección de los derechos a la vida, libertad e integridad de la población desplazada y en riesgo.
- c) Promover la respuesta institucional en materia de atención a la población desplazada.
- d) Adelantar procesos de divulgación y formación para el conocimiento de los marcos de derechos, así como de las políticas públicas dispuestas (a nivel nacional y territorial), y los mecanismos de exigibilidad para la prevención y protección de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado.
- e) Realizar seguimiento y documentación de **situaciones de riesgo de desplazamiento, confinamiento, desplazamiento forzado, así como vulneraciones a los derechos a la vida, libertad e integridad de la población desplazada**, haciendo gestión respecto de las afectaciones comunitarias y de la respuesta institucional en materia de prevención, protección, atención y garantías de no repetición.

1. Prevención y protección en el rol de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

El desplazamiento forzado en el contexto actual constituye una múltiple y prolongada violación de los Derechos Humanos de las personas afectadas por este delito. El desplazamiento forzado es un fenómeno complejo y persistente, ya sea por la regularidad de la vulneración a los derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad Personal, o, por las situaciones en las que se puede presentar, como pueden ser “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 drásticamente el orden público.”².

Frente a esta problemática, la labor de la Defensoría del Pueblo se centra en impulsar la respuesta estatal para la prevención del desplazamiento forzado y para materializar medidas de atención y protección a las personas afectadas por el desplazamiento forzado, de acuerdo con su misión constitucional y legal³. La actuación de la Entidad debe orientarse a incidir en la disminución de la brecha entre la adopción de medidas y la aplicación eficiente y adecuada de las mismas, así como contribuir a la protección efectiva, la realización de sus derechos, y al logro de soluciones definitivas para superar la situación de vulneración de derechos⁴.

Bajo este precedente, el direccionamiento estratégico de la Defensoría del Pueblo en su accionar misional de realización e impulso de derechos, persigue la construcción de ciudadanía y la promoción de las personas como sujetos de derechos y deberes. Es en este escenario donde es fundamental el rol de Asesores/as Regionales de Desplazamiento y Defensores/as Comunitarios/as de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, a quienes les competen dos niveles de acción paralela y simultánea para contribuir a la **protección especial y diferencial**⁵ de los derechos de las personas en riesgo o en situación de desplazamiento forzado, en los territorios y comunidades focalizadas para la intervención.

² Artículo 1 de la Ley 387/97.

³ Ley 24 de 1992 y Decreto 25 de 2014.

⁴ Resaltando el trato igualitario y no discriminación, de respeto, protección y garantía de los derechos humanos. De acuerdo a los principios previstos en el Código de Ética que rigen el comportamiento de los servidores públicos vinculados a la Defensoría del Pueblo, a saber: Transparencia, Probidad, Independencia, Participación y Pluralismo. Así como, la observancia del enfoque de derechos, territorial, diferencial, de confidencialidad, de acción humanitaria y universalidad.

⁵ En rigurosa aplicación de los instrumentos nacionales -normativos y jurisprudenciales- e internacionales de protección a los derechos humanos de las personas en situación de desplazamiento forzado, -en observancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario-.

En este sentido se consideran como objetivo central de las acciones defensoriales en materia del desplazamiento forzado:

- a) El fortalecimiento y acompañamiento permanente a las comunidades en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado⁶.
- b) El impulso, seguimiento y control de las funciones asignadas a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV- responsables de la formulación y ejecución de las políticas públicas para la prevención, protección, atención, restablecimiento de derechos y la reparación integral de la afectación de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado⁷.

Estas funciones son ampliadas por los Asesores/as de Desplazamiento y Defensores/as Comunitarios mediante la Estrategia de **Atención Especializada** donde se desarrollan actividades de prevención, protección, atención, promoción de derechos, análisis e investigación. Esta estrategia está orientada a las comunidades en riesgo y/o víctimas de desplazamiento forzado y/o con movilidad en zona de fronteras, a través del acompañamiento de sus derechos, en el marco de los procesos misionales, así:

1. **Proceso de Prevención y protección:** Dirigida al monitoreo de la situación del riesgo y/o vulneración de derechos e infracciones al DIH, y la identificación de la dinámica de nuevas conflictividades y modalidades que puedan generar el desplazamiento forzado o la realización de procesos de reubicación en zonas receptoras o en otro sitio y de retornos en condiciones de seguridad y dignidad, como insumo para adelantar la acción defensorial directa u oficiosa de advertencia e instar y requerir la respuesta institucional para la adopción de medidas de atención y protección de los derechos de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado.

Igualmente, realizar el acompañamiento permanente como estrategia de protección por presencia para mitigar factores de amenaza y realizar acciones dirigidas al fortalecimiento comunitario en el manejo y gestión del riesgo para disminuir niveles de vulnerabilidad y contribuir a mejorar la capacidad instalada de las comunidades focalizadas en las zonas de intervención.

- **Actividades:** Realizar acompañamiento, verificación, documentación y seguimiento a situaciones de riesgo, confinamiento, desplazamientos y restablecimiento de derechos de la población desplazada. Mediante el desarrollo de misiones humanitarias, de observación, de verificación y/o de documentación; la realización de informes de comisiones en terreno; de

⁶ Cartilla para la Capacitación a Organizaciones de Población en Situación de Desplazamiento Forzado. Defensoría del Pueblo. Editorial Bochica julio de 2003.

⁷ Cartilla para la Capacitación a Organizaciones de Población en Situación de Desplazamiento Forzado. Defensoría del Pueblo. Editorial Bochica julio de 2003.

informes de situación de DDHH y DIH; de informes de situaciones reportadas al SAT.

- **Misiones Humanitarias:** La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, con el apoyo de la respectiva Defensoría Regional, podrá convocar Misiones de Atención Humanitaria ante la solicitud directa de las comunidades afectadas. En este caso, deberá precisar con ellas el objetivo de la misión.

Sin embargo, en este caso se busca una plena comunicación y retroalimentación con los equipos en terreno y las Defensorías Regionales, que de acuerdo a su trabajo identifican en cuáles municipios o territorios se requiere la activación de Misiones Humanitarias que generen impactos de disuasión, atención de las situaciones de riesgo y recolección de información primaria sobre la situación de las comunidades.

- **Misiones de Verificación:** Son las misiones realizadas para verificar los hechos de los que se ha tenido conocimiento por diferentes medios y para que las comunidades puedan presentar sus evidencias sobre los hechos sucedidos de vulneración o violación de los derechos humanos y el DIH. Igualmente en territorios donde se hayan advertido riesgos o se prevean situaciones de riesgo para la población que requieran ser rápidamente verificados, se debe coordinar y articular acciones para identificar y verificar las situaciones y en conjunto con los equipos regionales adelantar acciones para la protección de la población afectada. Desde el nivel central se propende gestionar acciones dirigidas a la activación de rutas de atención y protección.
- **Misiones de Observación:** Las misiones de observación tienen por objeto asesorar a la población y a las autoridades locales en la formulación y aplicación de políticas para la promoción y protección de los derechos humanos en contextos del conflicto armado interno y violencia, y contribuir al mejoramiento de la situación de los derechos humanos. Se realizan para examinar y evaluar las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario en zonas apartadas de difícil acceso. La observación es entendida como el conjunto de acciones y gestiones que realiza la Defensoría para conocer la evolución de la situación en las zonas focalizadas, analizar la misma, evaluar las acciones de las autoridades e instituciones, así como de los grupos armados y obtener conclusiones que permitan formular las recomendaciones defensoriales pertinentes.
- **Misiones Técnicas de Documentación:** Se trata de misiones con un objetivo claro de documentación de situaciones para aportar a procesos comunitarios, por ejemplo, se identifican territorios (resguardos, consejos comunitarios) afectados por minería y negación al derecho fundamental a la consulta previa; la actuación de la Defensoría en el desarrollo de una

Misión Técnica de Documentación será recoger con la mayor precisión posible la información relativa a las afectaciones a los derechos fundamentales de las comunidades con el fin de contar con elementos precisos para fortalecer la gestión defensorial, contribuir al ejercicio de la magistratura moral, y documentar rigurosamente vulneraciones que requieran acciones jurídicas/judiciales (tutelas, demandas, acciones colectivas).

2. **Proceso de Atención y Trámite:** Propende por la protección y atención de los derechos humanos de las personas y grupos más vulnerables frente a solicitudes directas o de manera oficiosa. Mediante el desarrollo de acciones de mediación de problemáticas sociales, de protección judicial e interposición de mecanismos jurídicos de exigibilidad de derechos⁸, y ejerce el seguimiento y el control de las entidades con competencia en el marco de la implementación de la política pública de atención a las víctimas del desplazamiento forzado.

- 2.1. **Actividades:** Brindar atención especializada a la población en situación de desplazamiento forzado y/o en riesgo de serlo. Ofrecer orientación especializada de forma grupal e individual sobre los derechos y mecanismos de exigibilidad, sobre las rutas dispuestas para la atención y protección de derechos de la población desplazada; posibilita ampliar la cobertura y la accesibilidad de la población a la oferta institucional, en tanto se realiza la labor de recepción y asesoría, así como el traslado de la peticiones⁹ entendidas como quejas, o solicitudes de los peticionarios para que se surta el trámite ante la dependencia que tenga competencia en la entidad, tanto a nivel de la Defensoría Regional como Nacional; promueve la descentralización de la oferta institucional con la realización de jornadas de atención especializada a población en situación de desplazamiento forzado y/o en riesgo de serlo; y la realización de misiones de observación, verificación y documentación para un monitoreo permanente de la situación de derechos humanos.

- 2.2. **Actividades:** Incidencia y seguimiento en Política Pública de atención integral a la población en desplazamiento forzado. Asiste a comités y subcomités de Justicia Transicional en los que participa, hace seguimiento e intercede ante las instancias competentes a favor de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado; asiste a reuniones interinstitucionales en las que participa y hace seguimiento; realiza

⁸ Coadyuvar a través de la interposición de Recursos, Derecho de Petición, Acción de tutela, Acción Popular, Acción de Grupo, Acción de Cumplimiento, Habeas Corpus, Habeas Data, entre otros.

⁹ Petición: Se entiende por petición toda solicitud verbal o escrita que se presenta en forma respetuosa a la Defensoría del Pueblo, por razones de interés individual, colectivo o general, con el fin de requerir la prestación de sus servicios de acuerdo con sus competencias para impulsar la efectividad de los derechos humanos. Documento Proceso Atención y trámite Código: AT- P01. Defensoría del Pueblo.

misiones (de observación, de verificación y/o documentación) para el seguimiento a las políticas públicas de prevención, protección, atención y restablecimiento de derechos de la población desplazada; realización de informes de seguimiento a las políticas públicas de prevención, protección, atención y restablecimiento de derechos y que son remitidos a la Delegada de los Derechos para la Población Desplazada.

3. **Proceso de Promoción y Divulgación:** Dirigida a ampliar el conocimiento de la población y comunidades en riesgo de desplazamiento y afectadas por el desplazamiento forzado, así como a funcionarios públicos que conforman el SNARIV.

Los contenidos deberán estar centrados en dos escenarios:

- **En el fortalecimiento comunitario y organizativo¹⁰:** realizar la labor pedagógica sobre los derechos y los mecanismos para su exigibilidad bajo la observancia del ordenamiento jurídico interno normativo y jurisprudencial dispuesto en la materia, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; de la política pública y de las instancias y rutas de acceso para hacerla efectiva y de los mecanismos para el seguimiento, la evaluación y el control; del derecho a la participación democrática para cualificar y desarrollar habilidades y capacidades para la incidencia en la toma de decisiones que los afecta como grupo de especial protección constitucional.
- **En el fortalecimiento de la función pública:** realizar la labor pedagógica frente a la protección y restablecimiento de derechos de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado, con el fin de asegurar el impulso, seguimiento, concreción y control de la política pública desde un enfoque de derechos, territorial y diferencial.

3.1 **Actividades:** Fortalecimiento comunitario e institucional en derechos de la población desplazada. 1). Desarrollo de estrategias de formación y capacitación de derechos de la población desplazada y mecanismos para su realización y exigibilidad, 2). Desarrollo de actividades de divulgación y fortalecimiento en derechos de la población desplazada dirigidos a la comunidad en general, Personerías y demás entidades territoriales del SNARIV. 3). Realización de labores de difusión mediante la producción y publicación de informes, plegables, cartillas pedagógicas, afiches, programas radiales y videos, entre otros.

4. **Proceso de análisis e investigación:** Dirigido a desarrollar la capacidad de investigación para la cualificación de la acción defensorial de intervención

¹⁰ En todo caso, cuando se realicen actividades de este tipo se debe diligenciar el formulario de atención especializada grupal.

e incidencia en política, mediante la elaboración de diagnósticos regionales sobre la dinámica de nuevas conflictividades y modalidades de desplazamiento forzado y seguimiento a la jurisprudencia que protege los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. Igualmente realiza diagnósticos en ejes temáticos específicos de la atención estatal relacionado con los derechos de la población desplazada, donde se analiza y evalúan las políticas públicas sectoriales, para realizar pronunciamientos, comunicados, informes estructurales, informes y resoluciones defensoriales de casos especiales, que sirvan como insumos y herramientas para la prevención, protección, atención, la difusión y al ejercicio de la Magistratura Moral, entendida esta última, como la expresión pública del Defensor del Pueblo, orientada a la incidencia en la instancia de decisión política, legislativa y jurídica en pro de la protección de los derechos de la población en riesgo y/o situación de desplazamiento forzado.

| ABC de las Líneas de Intervención de Asesores Regionales y Defensores Comunitarios en materia de Prevención y Protección | | | |
|--|--|---|--|
| <i>Fases o Componentes de la PPAIPD.</i> | Prevención y Protección Antes (Prevención Temprana) | Atención Humanitaria Durante (Prevención Urgente) | Restablecimiento de Derechos (Garantías de No Repetición) |
| <i>Acciones Atención Especializada</i> | | | |
| Prevención y protección | <p>1-Misiones a terreno.</p> <p>2-Identificación de riesgos y documentación de afectaciones.</p> <p>3-Aplicación de Herramientas e Instrumentos.</p> <p>4-Requerir a las instituciones competentes sobre el diseño e implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como de los Planes de Contingencia.</p> | <p>1-Misiones humanitarias, de observación y acompañamiento.</p> <p>2-Activación de rutas institucionales para la atención.</p> <p>3-Activación de planes comunitarios de protección y respuesta en las contingencias y riesgos.</p> <p>4-Aplicación de Herramientas e Instrumentos.</p> <p>5-Requerir a las entidades competentes la implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como los Planes de Contingencia. Debe requerirse en todo caso, la adopción de medidas efectivas de prevención, protección y atención.</p> | <p>1-Misiones de documentación y observación, en el marco de las cuales se identifiquen situaciones de riesgo de desplazamiento y de vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y dignidad humana.</p> <p>2-Identificación amplia de la situación de las comunidades (uso del enfoque territorial y diferencial, condiciones ambientales, características de los territorios y los procesos de desplazamiento y retorno), a fin de identificar los factores de riesgo y de protección.</p> <p>3-Aplicación de Herramientas e Instrumentos para el seguimiento al retorno o procesos de restablecimiento, en lo que respecta al principio de seguridad).</p> |
| Promoción y Divulgación | <p>1-Talleres con comunidades para la identificación de riesgos.</p> <p>2-Promoción para la construcción de planes de protección colectivos con enfoque comunitario.</p> | <p>1-Divulgar situación de las comunidades por hallazgos de las misiones.</p> <p>2-Divulgación de informes en espacios institucionales para la promoción y coordinación de acciones de prevención y protección.</p> | <p>1-Talleres con comunidades en el marco de los cuales se aborda el principio de seguridad en el marco de los retornos y las reubicaciones, así como la obligación de brindar garantías de no repetición.</p> |

| ABC de las Líneas de Intervención de Asesores Regionales y Defensores Comunitarios en materia de Prevención y Protección | | | |
|--|--|---|--|
| | | 3-Divulgación de derechos y estrategias de protección para las comunidades en riesgo. | Talleres para la identificación de factores de riesgo y de medidas de prevención y protección (institucionales y comunitarias). |
| Atención y Tramite | <p>1-Activar alertas tempranas y gestiones defensoriales para la prevención.</p> <p>2-Estrategias de acompañamiento a las comunidades.</p> | <p>1-Acciones urgentes para la atención de las contingencias y emergencias humanitarias, activación de espacios institucionales para la atención.</p> <p>2-Puesta en marcha de planes comunitarios y estrategias de respuesta en las contingencias.</p> <p>3-Aplicación de Herramientas e Instrumentos.</p> | <p>1- Seguimiento a la atención de las comunidades en riesgo.</p> <p>2- Activar alertas tempranas y gestiones defensoriales para la prevención y la protección.</p> <p>3- Estrategias de acompañamiento a las comunidades.</p> |
| Análisis e Investigación | <p>1-Acciones concretas.</p> <p>2-Procedimientos específicos por acción.</p> <p>3-Aplicación de Herramientas e Instrumentos.</p> | <p>1-Acciones concretas.</p> <p>2-Procedimientos específicos por acción.</p> <p>3-Aplicación de Herramientas e Instrumentos.</p> | <p>1-Acciones concretas.</p> <p>2-Procedimientos específicos por acción.</p> <p>3-Aplicación de Herramientas e Instrumentos.</p> |

2. Principios.

En este capítulo se presentan algunos principios fundamentales que dan estructura a los marcos normativos y conceptuales sobre los cuales se establecen las acciones y estrategias en materia de prevención y protección para la población desplazada y/o en riesgo de desplazamiento forzado, como guía para el trabajo del Equipo Nacional y en Terreno de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada (Defensores/as Comunitarios/as y Asesores/as de Desplazamiento).

- **Principio Pro Homine:** El principio Pro Homine se refiere a las responsabilidades que tiene el Estado colombiano para el respeto de la dignidad humana, según lo ha definido el Artículo 1° de la Constitución, las cuales tiene como fin la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes (Artículo 2°), en donde se debe tener en cuenta que cuando existan dos interpretaciones posibles de una disposición se debe priorizar la que más favorezca la dignidad humana. Existe una amplia jurisprudencia al respecto, así mismo, este principio es fundamento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹, y debe ser tenido en cuenta en el marco de esta estrategia como un principio orientador para la exigibilidad de los derechos a la vida, libertad, integridad y dignidad humana.
- **Principio de Interdependencia e Indivisibilidad de los derechos humanos:** La definición dada por las Naciones Unidas, *“Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.”*¹²

Lo anterior implica que, en concreto, el trabajo de la Defensoría del Pueblo debe estar guiado por una mirada integral y amplia del territorio y de las

¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica (<https://www.dipublico.org/3519/convencion-americana-sobre-derechos-humanos-%E2%80%93-pacto-de-san-jose-de-costa-rica/>)

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados ACNUR, “Que son los Derechos Humanos”, en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> Así mismo, puede consultarse lo establecido en la Sentencia C-438/13 donde puede verse la forma como se aplica el principio Pro-homine en el marco de los procesos de reparación y protección de los derechos de la población desplazada y víctima del conflicto armado, Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-438-13.htm>

comunidades, una mirada que dé cuenta del conjunto de vulneraciones de derechos, aunque en determinados momentos y contextos se ponga énfasis en la documentación de ciertas afectaciones.

Para el caso específico del campo de trabajo en Prevención y la Protección, aunque el énfasis esté puesto en el riesgo de desplazamiento forzado, confinamiento, desplazamiento forzado, así como en los derechos a la vida, libertad e integridad, y las garantías de no repetición, simultáneamente es necesario observar y documentar la situación respecto de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos, pues la plena garantía de estos últimos, fuera de su valor intrínseco, contribuye de manera puntual y/o estructural a la prevención de la vulneración de los primeros.

En tal sentido, el enfoque territorial que se presenta más abajo debe entenderse como un desarrollo de estos principios, que nos permiten apropiarse la complejidad de los riesgos y de las vulneraciones de derechos, así como de los factores de prevención y protección (actuales y posibles).

- **Principio de no regresividad:** El principio de no regresividad es parte fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y establece las responsabilidades de los Estados para el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales en el marco normativo colombiano, son claves para el desarrollo de los procesos de restablecimiento y protección de los derechos de la población desplazada y víctima del conflicto armado, toda vez que ninguna norma debe afectar o ser regresiva en relación a la protección de los derechos humanos¹³.

¹³ Chistian Courtis (compilador). “Ni un paso atrás, la prohibición de la regresividad en materia de Derechos Sociales” CEDAL, Buenos Aires, 2006 en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/25896.pdf>

3. Derechos priorizados para el seguimiento en el marco de la Estrategia de Prevención y Protección de la Delegada.

En este contexto, es necesario precisar el enfoque de prevención y protección de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada con base en cuatro grandes bloques de derechos:

- **Derechos a la Vida, Libertad e Integridad:** De los cuales son titulares todas las personas que habitan en el territorio colombiano. La vulneración de estos derechos generalmente causa y/o incrementa los riesgos de desplazamiento forzado, al tiempo que impacta negativamente los procesos de exigibilidad de derechos de la población desplazada en la medida en que los hechos violentos generan miedo y/o terror en la población, debilitando los procesos organizativos y la participación. Por ende, es importante promover acciones/estrategias de prevención y protección a la vida, libertad e integridad, como condición necesaria para la prevención del desplazamiento forzado, el confinamiento, y para la exigibilidad de derechos de la población desplazada en su conjunto.
- **Derechos de la Población Desplazada** (Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento, Ley 1448 de 2011, Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, entre otras): Este marco normativo reconoce el carácter de sujetos de especial protección constitucional para la población desplazada, así como para las comunidades étnicas en riesgo de desplazamiento forzado. Establece también la obligación de brindar garantías de no repetición respecto de las afectaciones por el conflicto armado: desplazamiento forzado, confinamiento, y vulneraciones a la vida, libertad e integridad.
- **Derecho al Territorio y Derechos Territoriales¹⁴:** El desplazamiento forzado genera rupturas entre las comunidades (campesinas, urbanas, negras e indígenas) y sus territorios, dado el abandono y la ocurrencia de hechos conexos al desplazamiento como el despojo de tierras y territorios. Estos fenómenos han implicado, en no pocos casos, transformaciones territoriales a mediana y gran escala, que impactan de manera sustancial la sostenibilidad o la posibilidad misma de los procesos de retorno y reubicación de la población desplazada. Al respecto, la H. Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 al señalar la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional frente a la restitución de tierras y la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones, retoma un fragmento

¹⁴ Derecho reconocido por la Constitución de 1991 (Arts. 286, 329, 330), el Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, el marco de la Ley de Víctimas, así como en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, para mencionar sólo algunos referentes normativos.

del informe del Centro Nacional de Memoria Histórica de octubre de 2015¹⁵, que reza así: “en varias regiones el abandono de las tierras anteriormente ocupadas por las personas desplazadas fue seguido por la implantación y expansión de inversiones agroindustriales, proyectos de gran minería, hidrocarburos o de infraestructuras, o por la redefinición de las condiciones de propiedad”¹⁶.

Es necesario resaltar que la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha venido reconociendo también la existencia del derecho al territorio de las comunidades campesinas; en palabras de la H. Corte Constitucional: “No hay que olvidar que el territorio es un derecho que no se circunscribe de manera exclusiva al reconocimiento de su titularidad en cabeza de los pueblos y comunidades étnicos; se trata también de un derecho de las comunidades campesinas o de las poblaciones rurales en general, que además de fundamentarse en la diversidad cultural y manifestarse en un particular uso y relacionamiento con la tierra, emerge del “desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas”. ”¹⁷.

Este reconocimiento jurisprudencial a su vez tiene fundamento desde las ciencias sociales y humanas que han demostrado que el campesinado puede reconocerse como un sistema cultural, en el cual las comunidades campesinas desarrollan vínculos con el territorio a través de diversos sistemas de producción, usos, administración, tenencia y posesión de la tierra (colectiva y privada), lo cual permite la construcción de sistemas de significados y una cultura propia. Al estar vinculado a un sistema de producción que necesariamente se relaciona de manera simbiótica con los entornos urbanos, hay un alto riesgo para la desaparición del campesinado como sistema cultural y especialmente de sus prácticas productivas. El desarrollo de un modelo económico que se ha fundamentado en la acumulación de la tierra y el desarrollo tecnificado de la agricultura son factores que han propiciado la transformación del campo (como territorio) y la desaparición del campesinado (como modo de vida y sistema de producción).

Así las cosas, el goce efectivo del derecho al territorio se constituye en una condición necesaria para la materialización de la dignidad humana, toda vez que es el lugar donde se realiza el proyecto de vida libremente escogido, pero también donde adquiere forma el restablecimiento de los derechos de la población desplazada (en sus dimensiones materiales, culturales y simbólicas). En tal sentido, la protección de los territorios y derechos territoriales puede ser entendida como un mecanismo de prevención del desplazamiento forzado, así como una acción en lógica de Garantías de No Repetición.

¹⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015.

¹⁶ Auto 373 de 2016. Pág. 244.

¹⁷ Auto 373 de 2016, página 248. Ver así mismo, la Sentencia C-623 de 2015, Parte General. Aparte 7.4.

- **Derechos a la Autonomía y Autodeterminación**¹⁸. Aunque normalmente entendidos como derechos exclusivos de las comunidades étnicas, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha venido ampliando el reconocimiento a las comunidades campesinas, particularmente cuando se retoma el principio y derecho fundamental a la dignidad humana. En términos de la H. Corte Constitucional:

“... las obligaciones del Estado sobre protección y conservación de los modos de vida de los pueblos indígenas, las comunidades negras y campesinas implican garantizar las condiciones para que estas formas de ser, percibir y aprehender el mundo puedan pervivir.”¹⁹

En suma, en contextos de extrema desigualdad y exclusión, como es el caso de Colombia, el enfoque de Derechos Humanos debe necesariamente tener en cuenta estos grupos de derechos, los cuales son fundamentales para entender la dinámica histórica de la violencia y nos brindan herramientas para proteger de manera integral a comunidades que se encuentran permanentemente en riesgo de perder sus vidas, sus vínculos comunitarios y sus territorios a causa del desplazamiento forzado y del conflicto armado.

¹⁸ De acuerdo con lo establecido en los Artículos 3, 4 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁹ Sentencia T-622 de 2016. Página 48.

4. Conceptos claves.

4.1. ¿QUÉ ES LA PREVENCIÓN?

De acuerdo con lo definido en el Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015²⁰ la prevención se entiende como la obligación del Estado Colombiano de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de condiciones para la solución pacífica de conflictos²¹.

El Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017, mediante el cual se adopta “la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades” define la prevención en los siguientes términos:

“Deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y de las normas, se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo excepcional, o se mitiguen los efectos de su materialización; se garanticen las condiciones a fin de activar la obligación de investigar; y, se diseñen e implementen mecanismos tendientes a generar garantías de no repetición.”²²

Sin embargo, y a pesar de estas amplias definiciones, es necesario reconocer que existen grandes dificultades para que las acciones institucionales efectivamente prevengan o mitiguen las situaciones de riesgo de las comunidades.

En este sentido consideramos importante distinguir entre la *Prevención Temprana* y la *Prevención Urgente*²³, como factores que definen las estrategias de prevención de la Delegada.

²⁰ Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en el cual se incorporaron las disposiciones anteriormente establecidas en el decreto reglamentario 4800 de 2011.

²¹ “Guía para la actualización de los planes integrales de prevención y protección. Soporte Conceptual y Metodológico” Ministerio del Interior, Diciembre de 2014 (https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/guia_para_la_actualizacion_de_los_planes_integrales_de_prevenccion_y_proteccion_0.pdf)

²² Artículo 2.4.3.1.5, Decreto 1581 de 2017.

²³ Artículo 2.2.7.7.1 del Decreto 1084 del 26 de Mayo de 2015 (página 83), el cual retoma lo establecido en el Decreto 4800 de 2011 mediante el cual se reglamentó la Ley 1448 de 2011.

La Prevención Temprana, será entendida como aquellas acciones orientadas a la identificación de las causas que generan el riesgo de desplazamiento o violaciones a los Derechos Humanos de la población desplazada, con el propósito de activar acciones de prevención de acuerdo a lo establecido en el marco normativo, pero también a generar estrategias comunitarias en respuesta a los riesgos identificados.

La Prevención Urgente es un mecanismo que se activa cuando hay situaciones inminentes de riesgo de desplazamiento y violaciones a los Derechos de la Población Desplazada y los Derechos Humanos. Esto implica una respuesta en medio de la contingencia por parte de las entidades responsables de la política de prevención (entidades territoriales, Gobierno Nacional, Fuerzas Militares y de Policía). Sin embargo, debe promoverse entre las comunidades en riesgo estrategias propias que permitan acciones que mitiguen los riesgos en la coyuntura de situaciones como desplazamientos o amenazas, para lo cual se han elaborado algunas propuestas que serán desarrolladas en el capítulo de Rutas para la Prevención.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada (DDPD) entiende la Prevención como el **conjunto de acciones que buscan prever el desarrollo de situaciones de riesgo, la recomendación de acciones urgentes para evitar las vulneraciones de los derechos de la vida, libertad e integridad y en particular el desplazamiento forzado y el confinamiento de la población.** La prevención es necesariamente una acción que le corresponde al Estado, toda vez que está directamente relacionada con los principios y fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho, de cuya materialización se deriva la legitimidad de las instituciones. En este sentido, el rol de la DDPD se enmarca en la documentación, gestión defensorial (activación de rutas), fortalecimiento comunitario y visibilización de situaciones de riesgo de desplazamiento, confinamiento y/o de revictimización de la población desplazada.

4.2. ¿QUÉ ES LA PROTECCIÓN?

El artículo segundo de la Constitución Política de Colombia establece que: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” En este marco, el artículo 2.2.7.7.3 del Decreto 1084 de 2015²⁴ señala: “El Estado tiene el deber de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, con el fin de salvaguardar sus derechos a la vida e integridad personal.” Esta definición enmarca las acciones de protección del SNARIV a través del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, espacio donde se

²⁴ Página 84. El cual retoma lo establecido en el Decreto 4800 de 2011.

coordinan acciones para el diseño de políticas públicas que permitan la intervención articulada para la protección de comunidades en riesgo en todo el territorio nacional.

Desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, se entenderá por protección las acciones y estrategias que busquen la salvaguarda de los derechos fundamentales a la vida, libertad e integridad, así como las tierras y territorios de personas o colectivos que se encuentren en riesgo, a través de la materialización de medidas efectivas de protección. Así mismo, se entenderá que la ruta de protección se activa cuando no han sido efectivas las medidas de prevención, a pesar de haberse identificado y advertido los riesgos. Se considera importante ampliar la noción de protección tanto a la salvaguarda de la vida como de los territorios, en la medida en que el desplazamiento forzado y el confinamiento tienen como afectación característica la ruptura de las relaciones entre las comunidades y sus tierras.

La estrategia de trabajo de las y los Defensores Comunitarios en zonas focalizadas es en esencia una forma de prevención y protección a través del acompañamiento, el fortalecimiento comunitario y la activación de gestiones institucionales y comunitarias. La posibilidad de acompañar comunidades en riesgo en zonas marginadas y de difícil acceso donde persiste el conflicto armado y la violencia, indica la necesidad de fortalecer la capacidad de los equipos en terreno para la gestión de acciones de prevención y protección, y al mismo tiempo se debe promover la protección de las y los servidores públicos mismos, que en estos contextos enfrentan condiciones adversas por la presencia de grupos armados, las dificultades de acceso a las zonas de riesgo y las garantías para el desarrollo del proceso de acompañamiento.

4.3. ¿QUÉ SON LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN?

De acuerdo a la normatividad vigente se especifica que: *“Cuando las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o las infracciones al Derecho Internacional Humanitario ya han sido consumadas, el Estado debe adoptar programas y proyectos de no repetición que incluyan acciones afirmativas, económicas y políticas que desarrollen medidas adecuadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los Derechos Humanos ni infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Estas medidas estarán encaminadas a disolver definitivamente los grupos armados ilegales que persisten, derogar o cambiar disposiciones, dispositivos y conductas que favorezcan la ocurrencia de tales violaciones y continuar fortaleciendo las políticas de promoción y protección de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario en la Fuerza Pública”²⁵.*

²⁵ Artículo 2.2.7.7.2 del Decreto 1084 de 2015 (página 84), en el cual se retoma lo establecido en el artículo 194 del Decreto 4800 de 2011, mediante el cual se reglamentó la Ley 1448 de 2011.

Esta definición indica los factores que permitirían la superación de las situaciones de riesgo y las responsabilidades del Estado para adelantar acciones que impidan la repetición de hechos de violencia en el marco del conflicto armado contra las comunidades y la población civil. Sin embargo, en varias regiones del país han ocurrido sistemáticamente hechos de violencia desde el año 1997 (operativos militares, bombardeos, asedio a comunidades, desplazamientos forzados, asesinatos selectivos, despojo de tierras, violencia sexual, reclutamiento forzado y confinamiento), configurándose un continuo ciclo de revictimización que se caracteriza por la prolongación en el tiempo del conflicto armado (la Ley 1448 de 2011 reconoce hechos ocurridos sólo desde el año 1985) y la numerosa cantidad de víctimas que al día de hoy han sido reconocidas.

Ante la continuidad de la violencia contra comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado, es evidente la no efectividad de las Garantías de No Repetición como política en el marco de los procesos de prevención y protección. A pesar de esto, es necesario que las comunidades entiendan la importancia de estas garantías como fundamento de los procesos de retorno y restablecimiento de derechos, las cuales deben exigirse y materializarse.

4.4. ¿CÓMO ENTENDEMOS EL DESPLAZAMIENTO FORZADO?

- El desplazamiento forzado en el ordenamiento jurídico colombiano.

La Ley 387 de 1997 define el desplazamiento forzado en los siguientes términos: “Artículo 1o.- Del desplazado. 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 situaciones²⁶: 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.**” (NEGRILLAS Y SUBRAYAS FUERA DE TEXTO ORIGINAL).

Esta definición trató de ser desconocida en el marco del proceso de desmovilización de grupos paramilitares (2002 -2006), cuando se identifica un retroceso en materia de reconocimiento al desplazamiento forzado por parte del Gobierno Nacional, con la negación de la inclusión en el Registro Único de

²⁶ Los siguientes conceptos están descritos en el documento Anexo de estos Lineamientos de “Normatividad y aportes jurisprudenciales para la prevención y protección”.

Población Desplazada (RUPD) a las personas y familias que manifestaban ser desplazadas por grupos paramilitares o por Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC (GAIPD AUC)²⁷, toda vez que el Gobierno Nacional manifestaba que con la desmovilización de las AUC únicamente quedaron expresiones de carácter delincencial que no podían ser entendidos como generadores de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado. **Dicha interpretación no fue avalada por la Honorable Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos²⁸ toda vez que el desplazamiento forzado no se restringe a hechos enmarcados en el conflicto armado, circunstancia que fue determinada en la Ley 387 de 1997, pero además poniendo de manifiesto que la expresión “conflicto armado interno” debe ser entendida de manera amplia.**

Dicha interpretación del gobierno generó dos efectos: 1) Una parte de las familias desplazadas forzosamente se vio privada de la atención del Estado al ser rechazada su inclusión en el RUPD; y, 2) Los hechos causados por GAIPD AUC no se registraron durante un periodo de tiempo, lo que indica el sub-registro de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado y grandes vacíos en la protección y atención de comunidades que fueron víctimas de estos grupos.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, la situación de acceso al Registro Único de Víctimas continuó deteriorándose en la medida en que, sumado a lo anterior, se presentó una interpretación errónea respecto del artículo 3° de la Ley de Víctimas, tanto en su contenido específico para las víctimas del conflicto armado, como en lo referente a su aplicación para la valoración de la inclusión en el RUV de la población desplazada forzosamente por cualquiera de las causales establecidas en la Ley 387 de 1997. Una de las causas de estas problemáticas fue la postura asumida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- en el sentido de afirmar que la Ley 387 de 1997 había perdido vigencia en general y, en particular, en relación con la definición de víctima de desplazamiento forzado.

Los efectos de estas interpretaciones por parte de la Unidad para las Víctimas persisten, al punto que es necesario clarificar la vigencia del marco normativo de manera taxativa: **EL CONCEPTO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO ESTABLECIDO EN LA LEY 387 DE 1997 CONTINÚA PLENAMENTE VIGENTE, Y ES POR ENDE EL REFERENTE A PARTIR DEL CUAL LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN GENERAL DEBEN ENTENDER ESTA SITUACIÓN, Y LA UARIV EN PARTICULAR DEBE DECIDIR LA INCLUSIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS Y GARANTIZAR LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.**

²⁷ Denominados por el Gobierno Nacional como Bandas Criminales (BACRIM) a través del decreto 2374 de 2010. Esta denominación cambia posteriormente con la directiva 0015 de 2016 donde se transforma el concepto para identificar a estos grupos y se les denomina como Grupos Delictivos Organizados (aquellos que tienen relación con crímenes transnacionales), y como Grupos Armados Organizados: “Los que bajo una dirección de un mando responsable ejercen sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

²⁸ Auto 119/13, Sentencias C-253A/12, T-364/15, T-163/17, T-290/16, entre otras.

La Sentencia T-163/17 de la Honorable Corte Constitucional, realiza un recuento de la jurisprudencia en relación con: 1) La definición y alcance del desplazamiento forzado dentro del marco constitucional y legal colombiano; 2) El alcance e interpretación del Artículo 3° de la Ley 1448 de 2001 respecto de las víctimas del conflicto armado, particularmente en lo relacionado con la no inclusión en el RUV a víctimas de hechos violentos generados por la delincuencia común (dentro del cual habitualmente han incluido a las llamadas “BACRIM”).

Por otra parte, la Corte Constitucional en el auto 119 de 2013 manifestó: *“en los casos en los que el desplazamiento fue provocado por el accionar de las BACRIM las personas no fueron registradas y, en consecuencia, dejaron de acceder a un conjunto de medidas que son posteriores a la ayuda inmediata, como la ayuda humanitaria de emergencia y demás medidas de atención y reparación integral a las víctimas que dependen de la inscripción en el registro y que están contempladas en la Ley 1448 de 2011. Sumado a lo anterior, la decisión de no registrar a las personas desplazadas por las BACRIM las vuelve invisibles frente a las autoridades locales, incentiva su falta de respuesta, aumenta su grado de estigmatización, y motiva el accionar de tales bandas”*. Igualmente, agregó que aproximadamente el 6% de los casos de solicitudes para ingresar al registro se fundamentaron en desplazamientos en los cuales participaron las bandas criminales. Así, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04 concluyó que “el rótulo” o denominación del actor como parte del conflicto armado o de la delincuencia común, no puede ser un argumento a priori y formal para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado, para efectos de definir el acceso de las personas desplazadas por la violencia a los derechos a la atención, verdad, justicia, y reparación integral.

- **Desplazamiento forzado en relación con el derecho penal y el derecho internacional**

Unido al marco ya expuesto y teniendo en cuenta que para la Corte Constitucional el desplazamiento forzado ha sido una vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales, se destacan a continuación tres definiciones que operan en Colombia desde la perspectiva del derecho penal y del derecho internacional.

Esto es importante porque la manera en que se comprenden e identifican los desplazamientos forzados, determinan diferentes implicaciones jurídicas y, por lo tanto, dan lugar a variadas rutas de acceso a la justicia.

- **Desplazamiento Forzado como Delito Ordinario:** Ha sido tipificado en el marco del Código Penal (Ley 599 del 2000) en los siguientes términos: *“Artículo 180. El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia {...} No se entenderá por desplazamiento forzado, el movimiento de población que realice la fuerza*

pública cuando tenga por objeto la seguridad de la población, o en desarrollo de imperiosas razones militares, de acuerdo con el derecho internacional.”.

Con base en este criterio han juzgado en el marco de los procesos de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) a los comandantes paramilitares que han estado involucrados en procesos de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado (Ver: Sentencia contra Arnubio Triana Mahecha, Fredy Rendón Herrera y otros). Esto llama la atención, ya que los hechos por los que fueron juzgados ocurrieron en el marco del conflicto armado; sin embargo, podrían también ser considerados como delitos de lesa humanidad o como crímenes de guerra.

Así mismo, el Artículo 159 del Código Penal (Ley 599 de 2000) establece: *“Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil...”.*

- **Desplazamiento Forzado como Crimen de Guerra en el Marco del DIH:** De acuerdo al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, se define en el Artículo 17 la Prohibición de los desplazamientos forzados: *“1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.”*

Así mismo, el título VI sobre la Población Civil establece las prohibiciones para el uso generalizado de la violencia contra la población civil, el desarrollo de estrategias de generación de terror y amenazas, y la protección de bienes civiles.

- **Desplazamiento Forzado como Crimen de Guerra:** El Artículo 7 (Crímenes de Lesa Humanidad) del Estatuto de Roma establece el desplazamiento forzado como: *“Por “deportación o traslado forzoso de población” se entenderá el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional”.*

4.5. ELEMENTOS PARA ENTENDER EL CONFINAMIENTO²⁹

La Unidad para las Víctimas ha definido el confinamiento en la Resolución 0171 del 24 de Febrero de 2016 como: *“una situación de vulneración a los derechos fundamentales, en la que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno”*.

Además, en dicha Resolución establece la distribución interna de las competencias en la UARIV para el registro, atención y reparación a las víctimas de confinamiento, e indica las acciones que desarrollará la entidad para el diseño, ajuste e implementación de la política pública en lo que respecta al confinamiento.

Sin embargo, es importante mencionar que el confinamiento es un hecho de afectación colectiva a las comunidades étnicas, campesinas y urbanas, que no es solamente provocado por grupos ilegales, sino que en numerosas ocasiones y en el marco del conflicto armado hay restricciones a la movilidad derivadas de acciones de la Fuerza Pública, y que es un tipo de afectación que amerita ser caracterizada y definida a profundidad.

Las situaciones de confinamiento se encuentran vinculadas a los procesos de control territorial y a situaciones de confrontación armada, **genera el desabastecimiento paulatino de las comunidades, forzando el desplazamiento.**

Las comunidades, que en muchos casos han sufrido múltiples desplazamientos forzados y acciones violentas, tejen relaciones profundas con los territorios para el desarrollo de sus actividades productivas y culturales, las cuales se han ido transformando a lo largo del tiempo con el desarrollo del conflicto armado. Sin embargo, persisten actividades básicas de subsistencia como la pesca, la cacería, la recolección y el uso de sistemas de cultivos colectivos (plátano, arroz, yuca, maíz, frutales), de las cuales depende la alimentación de gran parte de las familias.

En este sentido, es importante indagar por los daños y afectaciones causados por el confinamiento, las restricciones a la movilidad y la imposibilidad de acceder a recursos, teniendo en cuenta que los territorios no solo tienen una vocación productiva sino simbólica (por ejemplo, en muchos casos se reportan restricciones al acceso a zonas y sitios sagrados para comunidades indígenas).

²⁹ Si bien los elementos actuales contribuyen a la comprensión de este fenómeno, es importante tener presente que la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada está avanzando en la construcción de un concepto técnico y jurídico de Confinamiento, el cual tendrá mayores desarrollos y precisiones.

De esta manera se propone que se tengan en cuenta los siguientes criterios para identificar situaciones de confinamiento:

- Presencia y control de grupos armados ilegales o de otras formas de violencia organizada, en una parte o la totalidad de un territorio que afecte la movilidad de una o varias comunidades.
- El establecimiento de dispositivos de control territorial y poblacional en un proceso de ocupación de un territorio por parte de un grupo armado ilegal: retenes, ocupación de bienes civiles, empadronamientos y presencia permanente en poblados.
- Contaminación con minas antipersonales (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y/o munición sin explotar (MUSE), en caminos comunitarios, zonas de cultivo y en cercanía a poblados y comunidades.
- Enfrentamientos armados y hostigamientos con interposición de población civil o en cercanías de las comunidades.
- Restricciones a la movilidad que afectan el acceso a zonas de cultivo, cacería, pesca o recolección, que atenta contra el derecho a la alimentación principalmente.
- Desabastecimiento de las comunidades, inseguridad alimentaria y hambre.
- Restricciones a la movilidad que afecten el libre desarrollo de espacios comunitarios como encuentros, reuniones, actividades culturales, deportivas y políticas.
- Amenazas individuales que impliquen el refugio y confinamiento de una persona.

4.6. RESTRICCIONES A LA MOVILIDAD

En el auto 373 de 2016, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04 de la H. Corte Constitucional aborda problemáticas previamente identificadas en relación con la provisión de ayuda humanitaria a las comunidades afectadas por restricciones a la movilidad, planteando la siguiente valoración de la respuesta gubernamental:

“En este tipo de situaciones complejas, caracterizadas por las restricciones de movilidad y el difícil acceso de las autoridades, es necesario que las autoridades cuenten con un procedimiento de respuesta excepcional para atender las necesidades humanitarias de estas comunidades, en virtud de la preponderancia del derecho al trato humanitario recogido en las normas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, tomando como

punto de partida que la ausencia de condiciones de seguridad es la primera afectación de la población civil.⁷⁶⁹ Para esta Sala Especial, en consecuencia, no es admisible establecer como condición sine qua non para la atención de estas situaciones complejas, el parte de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo de procedimientos de desminado humanitario. Esta exigencia se traduce en un vacío de protección, porque el acceso a la oferta estatal para paliar las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias recurrentes, sería, bajo estos requisitos, inviable en muchos casos.

En el marco de lo anterior, esta Sala Especial le ordenó a la Unidad para las Víctimas la formulación e implementación de un protocolo para que la población con restricciones de movilidad tenga garantizado el acceso a la ayuda humanitaria de manera oportuna, completa y en términos de igualdad, de tal manera que las autoridades cuenten con mecanismos y rutas definidas con antelación que les permitan brindar una respuesta adecuada, oportuna y suficiente ante ese tipo de situaciones complejas.”³⁰.

Tanto las restricciones a la movilidad como el confinamiento, son fenómenos característicos de las principales afectaciones a la población en el periodo del conflicto armado de los años 2015 a marzo de 2018, donde se presentó el repliegue y desmovilización de estructuras armadas de las FARC-EP y la expansión y ocupación de territorios por parte de otros grupos armados. El confinamiento y las restricciones afectan la seguridad alimentaria y marginan a las comunidades, que se ven involucradas en fuertes dispositivos de control establecidas por los grupos armados.

En este sentido y teniendo en cuenta que estas son algunas de las más graves afectaciones que acontecen en el marco de esta etapa del conflicto armado, se hace necesario contar con algunos elementos que nos permitan definir las afectaciones en el marco de los procesos de desplazamiento forzado o riesgos de desplazamiento, para identificar los riesgos y construir con las comunidades estrategias efectivas de prevención y protección.

4.7. DERECHO A LA INTEGRIDAD.

La Corte Constitucional ha precisado la definición y alcance del derecho fundamental a la integridad personal en los siguientes términos:

“En cuanto a la integridad personal, valor cuya jerarquía es cercana a la de la vida y cuyas violaciones casi siempre la ponen en peligro, se relaciona con la preservación del sujeto en sus componentes físicos, psicológicos y espirituales, los cuales se hallan integrados en un conjunto armónico que

³⁰ Auto 373 de 2016. Página 211.

justamente constituye la esencia del ser humano. Tales elementos y el todo resultante de su articulación deben permanecer inalterados por agresiones, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ataques y lesiones, por acción u omisión de autoridades o particulares.”³¹

En este sentido, el derecho fundamental a la integridad resulta vulnerado cuando, por ejemplo, se cometen cualquiera de las siguientes conductas y/o delitos (aunque podrían listarse otras conductas, hechos y situaciones, por lo cual estas deben entenderse sólo a título de ilustración):

- Violencia sexual y delitos contra la integridad sexual.
- Agresiones.
- Torturas.
- Tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Ataques y lesiones.

4.8. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL.

En la Sentencia C-879-11 la Corte Constitucional estableció que: “Al igual que la dignidad humana y la igualdad, la libertad tiene una naturaleza polivalente en el ordenamiento jurídico colombiano, pues se trata de manera simultánea de un valor, un principio y a su vez muchos de sus ámbitos específicos son reconocidos como derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional.”

En este contexto, y teniendo en cuenta varios referentes jurisprudenciales, el derecho fundamental a la libertad personal resulta vulnerado, por ejemplo, cuando se cometen cualquiera de las siguientes conductas y/o delitos (aunque podrían listarse otras conductas, hechos y situaciones, por lo cual estas deben entenderse sólo a título de ilustración):

- Privación arbitraria de la libertad (Artículo 28 CP, Sentencia C-024-94, Sentencia C-879-11).
- Secuestro.
- Reclutamiento de NNA.
- Desaparición Forzada.
- Confinamiento (Libertad de locomoción/Libertad de circulación: Artículo 24 CP, Sentencia T-518-92, Sentencia C-741-99, Sentencia T-150-95 y Sentencia C-879-11).
- Restricciones a la movilidad (libertad de locomoción/Libertad de circulación: Artículo 24 CP, Sentencia T-518-92, Sentencia C-741-99, Sentencia T-150-95 y Sentencia C-879-11).
- Inviolabilidad del domicilio (Artículo 28 CP, Allanamientos y registros sin orden judicial).

³¹ Sentencia SU-200-97. Ver también, Sentencia C-143-15.

4.9. CONFLICTO ARMADO Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA ORGANIZADA.

Es necesario reconocer que en Colombia se ha vivido un conflicto armado durante varias décadas, y que este ha tenido un impacto en el desarrollo de las regiones y en las características de la población. Así, por ejemplo, se puede destacar el impacto que se ha causado sobre la población rural, la transformación y crecimiento de las periferias urbanas y centros poblados producto del desplazamiento forzado, el proceso de acumulación de tierras que ha generado impactos sobre la población rural, la transformación en la vocación del uso del suelo y los consecuentes impactos ambientales de un modelo de desarrollo surgido en el marco del conflicto armado que promueve la desigualdad y la exclusión:

“El actual modelo no está orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales. Por el contrario, obstáculos estructurales como la inequidad en los beneficios de la modernización; la concentración de la propiedad y la generación de conflictos por la tierra y el control del territorio; la exclusión de sus habitantes del crecimiento y desarrollo sectorial; y la ausencia de condiciones políticas apropiadas que les permitan acceder de manera democrática a los procesos de toma de decisiones públicas, impiden fortalecer sus capacidades, ampliar las opciones para definir y enriquecer sus proyectos de vida, estimular procesos de empoderamiento y afianzar sus libertades políticas y económicas. Todos estos obstáculos al desarrollo crean condiciones para la violación de los derechos humanos de los habitantes del campo.” (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Pág. 33).

Así mismo, es importante ver la transformación de la dinámica del conflicto armado y de la violencia en Colombia. Desde 1996 se experimentó el desarrollo de una nueva fase de la estrategia paramilitar, la cual tuvo un proceso de consolidación que se extendió incluso hasta el año 2006 (durante la desmovilización de las AUC), y del cual se deriva el período de confrontación que termina con el desplazamiento forzado de cerca del 67% del total de la población desplazada actualmente en el país.

De acuerdo a la información del Registro Único de Víctimas -RUV-, el cual ha registrado la continuidad del conflicto armado y la violencia producida por múltiples actores armados en el todo el territorio nacional hasta el presente, entre 1985 y los primeros meses de 2018 se han registrado **10.092.206** hechos victimizantes que han afectado a **8'650.169** personas que han resultado víctimas; de estas, **7'358.248** fueron víctimas de desplazamiento forzado³².

³² Información consultada en la página web del Registro Único de Víctimas el día 04 de abril de 2018.

Entre el año 2007 y tras la desmovilización de varias organizaciones agrupadas en las Autodefensas Unidas de Colombia, la política de Defensa del Gobierno Nacional se caracterizó por el desarrollo de un sinnúmero de operaciones militares, el crecimiento de la Fuerza Pública y la modernización de la guerra contra las guerrillas. Finalmente, tras el proceso de paz y el Acuerdo firmado entre el Gobierno y las FARC-EP, el cese al fuego ha permitido una importante reducción de las acciones bélicas; sin embargo, otros grupos armados han comenzado a ocupar territorios dejados por las FARC-EP y han desarrollado nuevas estrategias contrainsurgentes, como es el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

Actualmente se podría caracterizar el desarrollo de nuevos ciclos de violencia en varios territorios por la ocurrencia de procesos de expansión y movilidad, que marcan los itinerarios e intereses de los grupos ilegales, lo cual está generando nuevos escenarios de riesgo para las comunidades y situaciones de desplazamiento.

La **expansión** debe ser entendida como el avance de un grupo armado desde zonas donde este cuenta con un consolidado control territorial y poblacional³³, llevando a cabo acciones armadas (incursiones de hombres armados, acciones violentas contra la población, combates cuando hay otro grupo armado en la zona, presionando a las comunidades y a los procesos organizativos), logrando ocupar sistemáticamente el territorio e imponiendo su autoridad por medio de la intimidación a la población. De esta forma, en un proceso de expansión un grupo armado logra consolidar redes de abastecimiento, rutas para la movilidad de tropas, alianzas estratégicas con otros grupos armados e incluso con agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía, regula el uso y las relaciones de la población con el territorio, participa en la regulación de economías o impone nuevas actividades económicas (minería, explotación de maderas).

Por otra parte, una dinámica de **movilidad** se da cuando un grupo armado que tiene control en un territorio establecido, moviliza hombres armados hacia otros territorios pero ocupándolos parcialmente y con el interés de constituir corredores o vías de acceso a otras zonas. En un proceso de movilidad, el grupo armado entra a un territorio sin pretensiones de establecerse allí y ocuparlo sistemáticamente, sino buscando algún tipo de ventaja estratégica tanto para el desarrollo de algún tipo de economía ilegal como para desarrollar estrategias militares y redes entre estructuras armadas.

³³ La consolidación de la autoridad de un grupo armado ilegal en un territorio es un proceso de larga duración, en donde tras varios años se establece un orden regulado por el grupo a través de la violencia, en favor de sus intereses. De esta forma el grupo tiene control sobre la población, regulando su movilidad y definiendo los usos del territorio, bloqueando procesos de exigibilidad de derechos, intimidando a líderes que denuncian los hechos violentos, interviniendo en los procesos organizativos, llevando a cabo procesos de repoblamiento y vinculando a la población en actividades económicas controladas por el grupo ilegal. Así mismo logra tener control o participación sobre actividades económicas de extracción de recursos naturales y el narcotráfico. En estos contextos de larga duración se identifican también fuertes relaciones y alianzas estratégicas que el grupo ilegal construye con sectores de la institucionalidad local e incluso la Fuerza Pública, lo cual les permite mantener e incluso fortalecer su autoridad impuesta por medios violentos.

Las confrontaciones y disputas por territorio continúan, el ELN y las AGC, entre otros actores armados ilegales, protagonizan principalmente este nuevo ciclo de la guerra en Colombia, en un contexto donde persiste el desarrollo de estrategias de violencia contra procesos organizativos y comunitarios en regiones que buscan reconstruirse tras décadas de continua violencia. Así mismo, han comenzado a aparecer numerosas organizaciones armadas vinculadas principalmente con actividades económicas de explotación de recursos naturales en las zonas mineras del Cauca (Buenos Aires, Suárez, Argelia, El Tambo, entre otros), por el control del territorio en zonas estratégicas para el narcotráfico como en las fronteras (Catatumbo, Cúcuta, Tumaco, Putumayo), y llama poderosamente la atención la presencia de grupos armados y el control establecido en ciudades portuarias como Turbo, Tumaco, Buenaventura, Bahía Solano, Cartagena, Barranquilla.

Es importante tener en cuenta la persistencia del *paramilitarismo* como un fenómeno social, económico, armado y político. En muchas regiones hay continuos ciclos de reclutamiento y vinculación de la población a las estructuras armadas, a estrategias de control social, a economías ilícitas, a la regulación de ganancias obtenidas por el narcotráfico, al desarrollo de redes políticas y electorales. Esto ha permitido que haya continuos ciclos de poder de organizaciones armadas derivadas del paramilitarismo, que mantienen sus estructuras armadas y el control violento sobre la población. Al mismo tiempo es necesario advertir que este cúmulo de intereses es un factor fundamental en la dinámica de riesgo para los procesos organizativos de las comunidades. Las acciones de grupos armados en amplios territorios han generado nuevos escenarios de riesgo y afectaciones humanitarias, de tal forma que de acuerdo al Sistema de Alertas Tempranas entre enero de 2016 y marzo de 2017 habrían sido asesinados 156 personas y entre enero y julio de 2017 otras 52 personas, relacionadas con diversos procesos organizativos y comunitarios (líderes de víctimas, reclamantes de tierras, lideresas de mujeres, miembros de comunidades indígenas, defensores/as del medio ambiente, sindicalistas, estudiantes, líderes de población LGBT), lo cual indica la diversidad de los riesgos en los territorios.

Finalmente, resulta necesario poner de presente que el conflicto armado y otras formas de violencia organizada no sólo se expresa en situaciones de confrontación armada y crisis humanitaria, sino que también se presenta bajo formas menos evidentes de violencia, particularmente en las zonas en las cuales los actores violentos han logrado altos niveles de control territorial.

En este sentido, **las zonas de dominio hegemónico** por parte de actores armados ilegales y otras formas de violencia organizada, se caracterizan por la instauración de un orden violento ilegal en zonas no disputadas por otros actores armados ni grupos violentos; esto, como consecuencia de la consolidación del control territorial efectivo por parte de actores/grupos armados ilegales y de otras formas de violencia organizada, de manera tal que se constituyen en autoridad de facto sobre la población y el territorio, desarrollando así la capacidad de regular todos

o la mayor parte de los aspectos de la vida económica, política, social, cultural, etc. En este sentido, las “zonas de dominio hegemónico” por parte de actores y grupos ilegales, implican la constitución de un monopolio de la violencia ilegal sobre un determinado territorio y la población que lo habita.

Las **zonas bajo el dominio hegemónico** de un determinado actor violento, que no están siendo disputadas por otro actor armado, suelen caracterizarse por tener bajos índices de homicidio, desplazamiento forzado, desaparición forzada, accidentes con MAP/MUSE/AEI, etc., en la medida en que no se presentan confrontaciones armadas, y que dado el nivel de control sobre la población, la obediencia se constituye en la única garantía para preservar la vida. El impacto simbólico del dominio hegemónico sobre un territorio y una población, que además se basa en las atrocidades cometidas en fases de mayor intensidad en la violencia, implica que las posibilidades de generar acciones que entren en contravía del actor violento se reducen significativamente; en la medida en que la población civil obedece y acata las “normas” impuestas por el actor ilegal, la violencia extrema se hace innecesaria y en consecuencia caen los índices de ciertos tipos de violencia.

En este contexto, **las zonas de dominio hegemónico** de un determinado actor violento se caracterizan por una situación de vulneración sistemática y generalizada de derechos fundamentales, en la medida en que implica la imposición de un régimen violento en el cual se presentan todas o algunas de las siguientes situaciones y afectaciones: **1)** Prohibición de denunciar determinadas situaciones de carácter ilegal (cultivos de uso ilícito, minería ilegal, explotación forestal ilegal, etc.); **2)** Prohibición de exigir determinados derechos, o incluso derechos en general (solicitar la inclusión en el RUV, restitución de tierras y derechos territoriales, consulta previa, etc.); **3)** Prohibición de oponerse a proyectos económicos a gran escala; **4)** Prohibición de acceder a determinadas partes del territorio; **5)** Prohibición de movilizarse en determinadas horas; **6)** Restricciones para entrar y salir del territorio; **7)** Prohibición de recibir visitas de familiares y amigos ajenos al territorio; **8)** Prohibición, restricción o “regulación” de ciertas formas de organización social o política; **9)** Prohibición de expresar determinadas formas de pensar, especialmente en lo político-partidista e ideológico; **10)** Prohibición de realizar determinadas prácticas culturales ancestrales y/o religiosas; **11)** Prohibición y/o “regulación” de las formas de vestir, peinarse y comportarse, sobre todo entre adolescentes, jóvenes y mujeres; **12)** Reclutamiento forzado y vinculación forzada de NNAJ a la estructura violenta; **13)** Orden de realizar determinadas actividades en beneficio del actor violento; **14)** Prohibición o “regulación” de determinadas actividades productivas; **15)**

Imposición de castigos físicos y cobro de “multas” por no acatar las “normas”; **16)** Cobro de “impuestos” (extorsiones) sobre las actividades productivas de la población (en algunas zonas, las extorsiones afectan al conjunto de la población, incluyendo a los más vulnerables); **17)** Humillación pública o privada de las personas que no acatan las “normas”, mediante insultos y tratos degradantes; **18)** Violencia sexual basada en género; **19)** Prohibición o restricción de la interlocución con determinadas instituciones del Estado; **20)** Restricciones para el desarrollo de actividades lúdicas y/o de fiestas.³⁴

El listado anterior no pretende ser exhaustivo, sino que es indicativo de las prácticas más comunes que se presentan en zonas de dominio hegemónico por parte de actores armados ilegales y de otras formas de violencia organizada. Todas y cada una de estas conductas y situaciones implican la vulneración de derechos fundamentales, principalmente de los derechos a la libertad, la integridad y la dignidad humana. Dicho en otros términos, en las zonas de dominio hegemónico de actores violentos, la población desplazada, víctima y en riesgo, se encuentra sometida a un régimen autoritario ilegal en donde no opera, sino marginalmente, el Estado Democrático de Derecho, y en tal sentido le han suprimido la libertad de autodeterminarse, de escoger el rumbo de su vida, individual y colectivamente.

³⁴ Estas conductas y situaciones han sido identificadas en los informes de riesgo, informes analíticos y la documentación de la situación de derechos de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento forzado que realiza la Defensoría del Pueblo, con base en el acompañamiento permanente a zonas afectadas por el conflicto armado.

5. Enfoques de Trabajo en Prevención y Protección.

La estrategia de Prevención y Protección de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada se basa en varios enfoques fundamentales para el trabajo en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos y, en particular, de la población desplazada. Los enfoques definen el trabajo del equipo en el nivel nacional y en el nivel territorial, y permiten definir los objetivos: documentar, activar mecanismos de prevención y protección, acompañar a las comunidades vulneradas y en riesgo, visibilizar las problemáticas, y tener una estrategia de incidencia.

5.1. ENFOQUE DE DERECHOS.

El Enfoque de Derechos tiene múltiples maneras de entenderse; en los campos de acción humanitaria de las agencias de cooperación y multilaterales como las Naciones Unidas, hay una definición que implica el desarrollo humano como parte fundamental de la protección de los derechos humanos: *“El enfoque de derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”* (Ver: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>, Pág. 14)

El enfoque de derechos debe partir del reconocimiento de la vigencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la sensibilidad frente a situaciones de extrema vulnerabilidad de las comunidades, y propender porque todas las acciones en defensa y protección de los Derechos Humanos estén dirigidas a garantizar la dignidad y la libertad de las comunidades y de todas las personas que hacen parte de las mismas sin distinción de etnia, género, etapa del curso de vida, orientación religiosa o política.

En este sentido, se tendrá siempre como principal referente la **“Dignidad Humana”**, en tanto principio fundante del Estado Social de Derecho, así como derecho fundamental autónomo cuyo objeto concreto de protección es definido por la Honorable Corte Constitucional en los siguientes términos:

“La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (**vivir como quiera**). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (**vivir bien**). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad

física e integridad moral (**vivir sin humillaciones**).”³⁵ (Negrillas fuera de texto original).

5.2. ENFOQUE TERRITORIAL

El enfoque territorial es el reconocimiento de la diversidad de los territorios, en relación con sus paisajes, su conformación geográfica, sus características biológicas y ecosistémicas, sus construcciones sociales/culturales/históricas, sus vocaciones productivas, su importancia geoestratégica, y los impactos diferenciados en poblaciones y comunidades causados por el conflicto armado. Ahora bien, los elementos antes reseñados pueden ser abordados, comprendidos e interpretados de múltiples maneras; sin embargo, desde el enfoque de derechos y del Estado Social de Derecho, resulta pertinente lo anotado por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016:

“... la premisa central sobre la cual se cimienta la concepción de la bioculturalidad y los derechos bioculturales es la relación de profunda unidad entre naturaleza y especie humana. Esta relación se expresa en otros elementos complementarios como: (i) los múltiples modos de vida expresados como diversidad cultural están íntimamente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios; (ii) la riqueza expresada en la diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes es el producto de la interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales; (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad; (iv) los significados espirituales y culturales de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural; y (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica, por lo que el diseño de política legislación y jurisprudencia debe enfocarse por la conservación de la bioculturalidad.”³⁶.

Sin embargo, en medio del conflicto armado, especialmente en tierras y territorios abandonados a causa del desplazamiento forzado, se han desarrollado actividades económicas³⁷, que han implicado la ampliación y expansión de las fronteras agrícola y ganadera, el desecamiento de ciénagas y desvío de ríos, deforestación³⁸

³⁵ Sentencia T-881/02. Páginas 15-33.

³⁶ Sentencia T-622 de 2016. Páginas 47-48.

³⁷ Tales como megaproyectos de infraestructura, extractivos o agroindustriales, minería ilegal, cultivos de uso ilícito, entre otros.

³⁸ Es importante señalar que el IDEAM ha advertido en el reciente informe de Alertas Tempranas de Deforestación que el fenómeno creció durante el año 2016 en un 44% con respecto al año 2015, destacando varios focos de deforestación en zonas como el 1. Norte del Choco (Núcleo Riosucio, Unguía) asociados al crecimiento de la agroindustria en zonas como La Larga y Pedeguita Mancilla; 2. el Norte de Antioquia principalmente en la cuenca de los ríos Cauca y Nechí en los municipios de Zaragoza, Cáceres y Tarazá, todos ellos asociados a actividades mineras; 3. cuenca del río Quito (municipios de El Cantón del San Pablo

y explotación forestal; afectando ecosistemas únicos y la biodiversidad del país, lo que ha generado severos fenómenos de “reconfiguración territorial” y un fuerte impacto en el buen vivir de las comunidades.

Adicionalmente, el desplazamiento forzado, al igual que el confinamiento, implica severas limitaciones para el goce efectivo del derecho a la tierra y al territorio, en la medida en que el abandono puede configurar escenarios de despojo, así como la pérdida de la autonomía y la capacidad de producción de las comunidades desplazadas³⁹ y la destrucción de los vínculos comunitarios⁴⁰, poniendo en riesgo además la sostenibilidad de los procesos de retorno. ***No es posible por lo tanto, desligar el análisis del desplazamiento forzado de un análisis del territorio.***

La transformación de los territorios ha estado unida al desarrollo de una política económica rural que ha excluido al campesinado y ha fomentado la inequidad:

*“El modelo de desarrollo rural construido es altamente inequitativo y excluyente, propicia innumerables conflictos rurales, no reconoce las diferencias entre los actores sociales, y conduce a un uso inadecuado y a la destrucción de los recursos naturales. Acentúa la vulnerabilidad de los municipios más rurales en relación con los más urbanos, y no permite que se genere la convergencia entre lo rural y lo urbano. Además, se ha fundamentado en una precaria y deteriorada institucionalidad pública que le abre más espacios a la actuación de las fuerzas del mercado en una sociedad llena de desequilibrios e inequidades.”.*⁴¹

Este modelo, que desconoce las potencialidades de los sistemas productivos campesinos y de pequeños productores en el abastecimiento de alimentos, la seguridad alimentaria y su innegable efecto en la resolución de problemas de

(Managrú), Cértegui, Río Quito (Paimadó), Itsmina, Atrato y Unión Panamericana) deforestación asociada al crecimiento de la actividad minera; 4. Zona sur del río Catatumbo en las cuencas del río Vetás, río Socuavo y río Caño Raya en la zona del Catatumbo en procesos de expansión de la frontera cocalera, 5. Sur del departamento del Meta PNN Tinigua y PNN Sierra de La Macarena, en la jurisdicción de los municipios de La Macarena, Uribe y Vista Hermosa, en cercanías de los ríos Duda y Guayabero y en inmediaciones a la inspección de La Julia (Municipio Uribe) por procesos de expansión de la frontera agrícola y colonización; 6. Municipios de Cartagena del Chairá y de San Vicente del Caguán, 7. Municipios San José del Guaviare y Calamar en el departamento de Guaviare, sobretodo en el área de influencia de la vía Marginal de la Selva; y 8. La zona costera del departamento de Nariño El Charco (río Tapaje y quebrada Taija), Barbaças (río Guelmambi), Tumaco (alrededor de los ríos Rosario y Caunapí), Olaya Herrera y Roberto Payán (río Sanquianga). En el departamento de Cauca las alertas se concentran en el municipio de El Tambo, en cercanías del PNN Munchique por el río Micay, deforestación asociada al crecimiento de los cultivos de uso ilícito y minería. Estas situaciones acontecen en territorios donde se han presentado recientemente desplazamientos forzados y donde hay comunidades retornadas sin acompañamiento afectadas actualmente por la persistencia de la violencia y confrontaciones armadas.

³⁹ Muchas de ellas tenían vocaciones relacionadas con la producción agrícola tanto de subsistencia como productores a pequeña y mediana escala (pesca, actividades agrícolas, pastoreo, etc.).

⁴⁰ Uno de los problemas recurrentes generados por el desplazamiento forzado y el abandono de las tierras, es la pérdida de los liderazgos, la ruptura en la transmisión de saberes a los jóvenes, y la falta de interés por el trabajo comunitario y el retorno de jóvenes que han crecido en cabeceras urbanas durante el desplazamiento o encuentran otras alternativas en escenarios urbanos, o trabajan en economías informales e incluso en economías ilegales.

⁴¹ Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2011, Pág. 16.

violencia asociada al uso de la tierra (Garay, 2013, Pág. 15), promueve el desarrollo de proyectos económicos a gran escala (megaproyectos) como la explotación de carbón a cielo abierto de La Guajira y el sur del departamento del Cesar⁴², llevada a cabo por empresas multinacionales, la cual ha generado procesos de reubicación y desplazamiento forzado de comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. El caso del Pueblo Wayuu⁴³ y las afectaciones derivadas de la explotación de la mina del Cerrejón han sido ampliamente documentados⁴⁴, e implican una mirada sobre el desplazamiento forzado que podría ser incorporada al trabajo de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, teniendo en cuenta que la actividad minera ha sido catalogada como uno de los motores de la economía nacional y existen grandes intereses por la explotación de oro, níquel, carbón e hidrocarburos⁴⁵.

Así mismo, hay que destacar las afectaciones provocadas por la construcción de hidroeléctricas⁴⁶ y proyectos energéticos en zonas como Ituango, donde se han

⁴² En el departamento del Cesar, la arremetida paramilitar que se llevó a cabo desde mediados de los 90, derivó en un proceso sistemático de despojo de tierras, en donde hubo intereses de particulares para acumular predios que posteriormente quedaron integrado a áreas de explotación de carbón. (Ver: Centro de Memoria Histórica. *La Maldita Tierra. Guerrilla, Paramilitares, Mineras Y Conflicto Armado En El Departamento De Cesar* <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2016/maldita-tierra/la-maldita-tierra.pdf>)

⁴³ Al respecto el Plan de Salvaguarda del Pueblo Wayuu señala que: *“La vulneración de nuestros derechos fundamentales como pueblo originario, surge principalmente del despojo sistemático de nuestro territorio ancestral para la extracción del carbón y otros recursos naturales como el cobre y el gas, en mucho propiciado por el Estado colombiano que ha abierto las puertas sin restricciones a la expansión minera efectuada por grandes empresas transnacionales, producción de riqueza causante del recrudecimiento del conflicto armado. La minería a gran escala en Colombia goza, como veremos, de la seguridad jurídica negada a nuestras comunidades. El Estado en todos sus niveles ha decidido entregar a las multinacionales nuestros territorios sin que seamos informados ni consultados antes de semejantes decisiones.”* (Plan de Salvaguarda Wayuu (2014), Pág. 52) (Ver: (http://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo_wayuu_sur_de_la_guajira_-_diagnostico_comunitario_0.pdf))

⁴⁴ El Informe Desarrollo Minero y Conflictos Socioambientales: los casos de Colombia, Perú y México (CEPAL, 2016), menciona que: *“El Cerrejón es una de las minas a cielo abierto más grande del mundo que explota carbón y se ubica en La Guajira. Las operaciones de la mina El Cerrejón iniciadas desde 1983 habrían causado el **desplazamiento forzado de las comunidades indígenas Wayuu y afrocolombianas en la región**. Ante una comunidad dividida, los que decidieron no vender sus tierras a precios desfavorables, sufrieron presiones tales como la suspensión de los servicios públicos y domiciliarios, quema de su cementerio y viviendas, prohibición del tránsito en el territorio, desvío del agua del río, entre otros. A pesar de las promesas de la empresa de reubicar dignamente a las comunidades afectadas, hasta el momento las comunidades afectadas sólo habían observado presiones por parte de la compañía para que vendan sus tierras.”* (Pág. 41) (Ver: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5369/LCL3706_es.pdf;jsessionid=519FF92359D3F2616C7AEA00FFC0061F?sequence=1)

⁴⁵ La sentencia SU -039 de 1997 reconoce el derecho fundamental a la Consulta Previa en un conflicto generado por el interés de la explotación petrolera en territorios ancestrales del Pueblo Uwa. La sentencia T-129 de 2011, suspende varios títulos mineros y reconoce el derecho fundamental a la consulta previa, indagando por el riesgo de comunidades que pueden ser desplazadas o reubicadas en el marco del desarrollo de proyectos de gran impacto sobre los territorios. Esta jurisprudencia, muestra los precedentes históricos de las reivindicaciones por la defensa del territorio y los conflictos socioambientales donde hay intervenciones de grupos armados y mediaciones violentas contra las comunidades.

⁴⁶ Es importante mencionar que casos como el de la represa de Urrá I son ejemplos claros de los alcances y afectaciones de este tipo de proyectos sobre los territorios y la población, donde se advirtieron violaciones al derecho fundamental a la consulta previa, el desarrollo de acciones violentas en el marco de una estrategia contrainsurgente contra el proceso de exigibilidad de derechos del pueblo Embera Katío del Alto Sinú que derivó en el desplazamiento forzado de la población, el asesinato selectivo de varios líderes, la desaparición forzada y la exacerbación de factores que contribuyen a la extinción física y cultural del Pueblo Embera como

presentado presiones a las comunidades y desplazamiento de la población que habitaba en la zona inundable, así como el interés por el desarrollo de microcentrales hidroeléctricas en la zona del Oriente Antioqueño, situación que ha generado tensiones entre comunidades retornadas, el acceso a tierras, el cambio en la vocación del uso del suelo y la desaparición paulatina de la economía campesina. Sobre este tipo de situaciones la H. Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 señala:

*“...pese a que el actual Plan Nacional de Desarrollo prioriza el componente de retornos y reubicaciones, sigue incentivando el desarrollo de proyectos económicos de gran escala, sin reparar en los impactos que estos pueden generar en las comunidades restituidas, retornadas o reubicadas; sin garantizar mínimos de participación y concertación a estas comunidades para establecer la conveniencia o no de estos proyectos; y sin prever que, en muchos casos, estos proyectos fueron el factor causante del desplazamiento y, ahora, son la barrera para la consolidación del retorno o la reubicación”.*⁴⁷

Algunos de estos casos resultan ser ejemplos de la manera en que los procesos de exigibilidad de derechos de comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado, se enmarcan también en reivindicaciones por el territorio como parte fundamental de los procesos de reparación y retorno, por esta razón se han presentado conflictos debido a la titulación minera en áreas de restitución o susceptibles de titulación y los intereses de particulares que han acumulado tierras.

En atención a lo anterior, ***los intereses económicos a gran escala deben ser considerados como un elemento central de los análisis sobre riesgo de desplazamiento forzado y confinamiento, así como sobre la vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad y garantías de no repetición***; esto, en la medida en que dichos intereses tienen el potencial de constituirse en “factores subyacentes y vinculados al conflicto armado”, en tanto los actores armados y otras formas de violencia organizada suelen ver en dichos megaproyectos una fuente para incrementar su poder económico y político. Cuando así sucede, se incrementa la situación de riesgo y vulneración de derechos de las comunidades, de acuerdo con las necesidades de avanzar en la implementación de economías a gran escala.

La protección de los territorios y la biodiversidad es por lo tanto, un factor fundamental para la sostenibilidad de la población en los entornos rurales. En palabras del Instituto Humboldt:

la desterritorialización, procesos de mestizaje, la desestructuración de los procesos organizativos y comunitarios (Ver: Sentencia T-652 de 1998).

⁴⁷ Auto 373 de 2016. Página 245.

“Desde una perspectiva biológica, la diversidad es vital, porque brinda las posibilidades de adaptación a la población humana y a otras especies frente a variaciones en el entorno. Así mismo, la biodiversidad es el capital biológico del mundo y representa opciones críticas para su desarrollo sostenible.”⁴⁸

En este sentido, uno de los referentes normativos para la protección del medio ambiente y la biodiversidad, en el marco de los procesos de exigibilidad de derechos de la población desplazada, unido al marco jurisprudencial dispuesto en la sentencia T-622 de 2017 (Reconocimiento del Río Atrato como Sujeto de Derechos), es el Convenio de Diversidad Biológica incorporado por Colombia en la Ley 165 de 1994.

La persistencia del conflicto y situaciones de violencia que afectan a la población en regiones donde además se identifican intereses por el desarrollo de actividades económicas que generan situaciones de riesgo de desplazamiento, plantea dos retos para el trabajo de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada: i) La necesidad de documentar casos en donde se pueda dar cuenta del riesgo de desplazamiento de la población y sus causas asociadas a lo que la Corte Constitucional ha denominado como “Factores Subyacentes y Vinculados” al conflicto armado, los cuales se manifiestan hoy en las tensiones anteriormente mencionadas (actividades mineras y grandes intereses económicos sobre los territorios); y, ii) La incidencia en diversos procesos que propendan por la protección de la población desplazada y sus territorios; a manera de ejemplo, la Delegada ha impulsado y ha sido requerida en procesos étnicos de restitución de derechos territoriales (Sentencias de Restitución y Medidas Cautelares)⁴⁹, sentencias de Tutela, Medidas Cautelares del nivel internacional (CIDH).

Por estas razones, consideramos importante que las lecturas sobre la realidad de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, tengan en cuenta algunos criterios del enfoque territorial que permitirán analizar los vínculos entre los territorios y las comunidades. Para ello proponemos tener en cuenta en los procesos de documentación aspectos como:

- Características ecológicas del territorio: Qué ecosistemas hay presentes (bosques, ciénagas, playones, etc.).
- Identificación de áreas protegidas: Tanto reconocidas como Parques Naturales o Reservas Ambientales, como áreas de interés protegidas por las comunidades como nacimientos de agua, quebradas, bosques, manglares.

⁴⁸ Ministerio de Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación & Instituto Alexander Von Humboldt. (1995). Política Nacional de Biodiversidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

⁴⁹ Hay incidencia en procesos que se llevan en la zona del Bajo Atrato con los casos de los territorios colectivos de Curvaradó, Jiguamiandó, La Larga Tumaradó, Pedeguita Mancilla, los resguardos Indígenas de Chidima, Pescadito, Dogibi, Tanela, Cuti y Arquía en la zona del Darién Chocoano, los casos del territorio colectivo Renacer Negro en el municipio de Timbiquí (Cauca), el territorio colectivo de La Toma en el municipio de Suárez (Cauca), los casos de los resguardos Jiw de Barrancón, Mocuare y Barranco Colorado en los municipios de Mapiripán y San José del Guaviare.

- Características culturales de las comunidades: Identificar los principales referentes de identidad de las comunidades (prácticas cotidianas individuales y colectivas, expresiones artísticas, formas de relacionamiento con el medio ambiente, etc.).
- Usos del territorio: Qué territorialidades se han establecido (campesinas, indígenas, empresariales), qué usos tiene el territorio por parte de estas diversas territorialidades.
- Vocación productiva:Cuál es la vocación productiva de las comunidades, del territorio y del suelo; qué prácticas productivas se han establecido (agrícolas, pecuarias, explotación de recursos naturales).
- Potencial productivo del territorio: Actividades y proyectos económicos que podrían o han sido implementados (agroindustria, ganadería, actividades pecuarias, minería, etc.), generalmente con impactos significativos sobre el territorio y las comunidades. Este “potencial productivo”, generalmente influye en el proceso de ordenamiento territorial, el cual en múltiples casos ha sido regulado por medio del uso de la violencia y el conflicto armado⁵⁰.
- Afectaciones ambientales: Contaminación de ríos, desecamiento de ciénagas y ríos, deforestación.
- Conflictos por el uso: Qué conflictos se identifican por el uso y el establecimiento de territorialidades e intereses por la tierra y el territorio.

5.3. ENFOQUE DE GÉNERO

El enfoque de género es necesario para comprender las desigualdades intrínsecas en las relaciones entre hombres y mujeres, y que definen el lugar que ocupan en la sociedad, los roles e incluso sus capacidades de ejercer sus derechos. Este

⁵⁰ Algunos aspectos en relación a la configuración territorial en el marco del conflicto armado y la forma como algunos territorios donde aconteció de manera directa la confrontación armada, fueron integrados a la economía nacional a través de procesos de ordenamiento territorial que resulto funcional en el desarrollo de proyectos económicos a gran escala como la agroindustria y la ganadería (Ver: Salas, Luis. “Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia” en Revista Bitácora, Universidad Nacional de Colombia, 2016 (<http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v26n2/v26n2a05.pdf>). Por otra parte, la Sentencia del Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado de Medellín, del 30 de Julio del 2013, condeno a dos empresarios sindicados de los delitos de concierto para delinquir, desplazamiento forzado e invasión de áreas de especial importancia ecológica: “entre los paramilitares y los empresarios palmeros se dio un acuerdo de voluntades indeterminado, para obtener a través de actos violentos el desplazamiento forzado de los pobladores de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó y a continuación, apoderarse del territorio con el fin de desarrollar la industria palmera.” (Pág. 2) (Ver: https://www.justiciapazcolombia.com/wp-content/uploads/2013/08/sentencia_luis_fernando_zea_medina_-_hector_duque_echeverry_julio_30_de_2013.pdf)

enfoque permite entrever en medio de las situaciones de desplazamiento forzado, los riesgos y afectaciones desproporcionadas para las mujeres, quienes en muchos casos no son solo víctimas de los actores armados, sino también de sus parejas y hombres de sus propias comunidades.

En este sentido este enfoque debe ser una herramienta que permita: “el análisis de las relaciones sociales que parte del reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres y que tiene por objeto permitir la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres. Desde esta mirada se pretende desarrollar e impulsar acciones que propicien el ejercicio de ciudadanía de las mujeres, que disminuyan las brechas de género y, en el contexto del conflicto armado, la disminución del impacto diferencial y desproporcionado de género. Así entonces, el enfoque de género implica: i) el reconocimiento de las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en particular consideración de lo masculino y sus significantes como superiores, derivando en relaciones de poder injustas y desiguales; y ii) el abordaje de las relaciones de género que se han constituido social e históricamente y atraviesan todo el entramado social articulándose con otras relaciones sociales, como las de etnia, edad, identidad sexual y condición social y económica”⁵¹.

Esto implica la necesidad de atender de manera particular las necesidades de protección de las mujeres, especialmente porque en medio del desplazamiento forzado las situaciones de vulnerabilidad se incrementan y la violencia se exagera. Así mismo, los hechos de violencia contra las mujeres continúan siendo recurrentes en territorios controlados por grupos armados ilegales, de manera tal que grupos post-desmovilización y guerrillas han estado involucrados en graves crímenes como la violencia sexual, la explotación sexual y la prostitución forzada.

En el marco del conflicto armado la violencia sexual ha sido reconocida por la Ley 1719 del año 2014⁵², que ha establecido las características del fenómeno (se identifica la ocurrencia de hechos como Trata de personas, Prostitución forzada, Esclavitud sexual, Esterilización forzada, Embarazo forzado, Desnudez forzada, Aborto forzado), su tipificación y las garantías y derechos de las víctimas de estos hechos.

En el informe “La Guerra Inscrita en el Cuerpo” del Centro de Memoria Histórica, se describe que esta fue una práctica extendida entre diferentes grupos armados: entre el año 2006 y 2016 se reportaron 1.804 casos de violencia sexual por parte de algún agresor de las guerrillas, 943 cometidos por miembros de grupos armados post-desmovilización y por desconocidos cerca 1.271 casos (Pág. 479).

La prevalencia de estos hechos, en contextos de riesgo de desplazamiento forzado, hace necesario contar con una mirada adecuada que permita la identificación de

⁵¹ Organización Internacional para las Migraciones OIM. “Guía para el abordaje pedagógico de los derechos de las mujeres y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas”, Pág. 120

⁵² <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L1719014.pdf>.

riesgos para las mujeres y la posibilidad de construir estrategias adecuadas para la protección.

Este enfoque debe tenerse en cuenta en la medida en que la Defensoría del Pueblo ha hecho un importante acopio de estrategias para la protección y lectura de los contextos con enfoque diferencial, de esta manera es importante retomar la premisa de que “el conflicto golpea, pero golpea distinto”⁵³.

5.4. ENFOQUE DIFERENCIAL Y APORTES PARA UNA LECTURA EN CLAVE DE INTERSECCIONALIDAD

El Enfoque Diferencial⁵⁴ es una manera de entender el contexto social en que se realizan las intervenciones humanitarias, teniendo en cuenta los impactos diferenciados que implican relaciones de dominación o desigualdad por razones de edad, género, orientación sexual, credo religioso, pertenencia étnica o clase social. Reconocer las diversas formas de habitar y existir en el mundo, y, así mismo, las desigualdades y formas de exclusión que afectan a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, permite contar con herramientas para considerar la actuación humanitaria y activar estrategias de protección de acuerdo con las características de la población, para lograr garantía de derechos con dignidad y equidad.

La Interseccionalidad es una perspectiva teórica, metodológica y política⁵⁵, que ha permitido el análisis social de las relaciones de poder. Las feministas han desarrollado el concepto en sus tres ámbitos para dar cuenta del entrecruzamiento de formas de dominación por razones de clase, género y raza: de esta manera, esta perspectiva dio una mirada sobre las condiciones adversas de las mujeres negras en relación de las mujeres blancas, aunque ambas eran discriminadas por ser mujeres. Como perspectiva metodológica, la interseccionalidad permite la lectura de diversos factores que implican la opresión, la discriminación y la violencia, y en este sentido resulta útil para el análisis de la situación de la población desplazada y en particular de las mujeres desplazadas, que en muchos contextos continúan soportando la exclusión, discriminación y desigualdad.

⁵³ “Porque el Conflicto Golpea... pero golpea distinto: Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado”. Defensoría del pueblo, Octubre de 2007.

⁵⁴ “Es necesario considerar que en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, adoptado por el Estado colombiano, el enfoque diferencial es un componente central en la mayoría de Pactos y Convenios que han sido ratificados por Colombia y hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.” (Ver: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/04/boletin3etnicos.pdf>)

⁵⁵ Viveros, Mara. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. En Revista Debate Feminista 52 (2016) 1-17 (http://www.humanas.unal.edu.co/genero/files/6714/8906/4598/La_interseccionalidad._Una_aproximacion_situada_a_la_dominacion.pdf).

Consideramos importante tener en cuenta esta herramienta como una forma de análisis de los contextos, que permita desnaturalizar la violencia contra las mujeres, atender a las circunstancias y características de la violencia que sobre ellas se ejerce y construir, con ellas mismas y sus comunidades, estrategias adecuadas para la protección integral de los derechos y la dignidad de las víctimas.

6. Rutas y estrategias para la prevención.

La prevención parte del principio de identificación de los riesgos, tomando como referencia los siguientes factores:

- Valoración de las situaciones de riesgo.
- Identificación de las amenazas.
- Identificación de los niveles de vulnerabilidad de la población.
- Capacidad de respuesta (comunitaria e institucional).

Una vez se identifique el riesgo se propenderá por realizar acciones de documentación de las situaciones de riesgo de desplazamiento forzado (documentos propios de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada).

6.1. ESTRATEGIAS PARA LA DOCUMENTACIÓN DEL RIESGO DE DESPLAZAMIENTO/CONFINAMIENTO Y DE REVICTIMIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

El ejercicio de documentación tiene como fin identificar y caracterizar situaciones de riesgo y afectaciones (desplazamientos forzados, confinamientos, acciones violentas con efectos colectivos) a las comunidades. El componente analítico es un proceso que implica la recolección de información, la sistematización y la escritura.

Para este propósito se hace necesario recurrir al uso de metodologías cualitativas y desarrollar procesos de acompañamiento que impliquen el diálogo y el conocimiento integral del territorio a través de recorridos y caminar la tierra. Es necesario definir las escalas del análisis y la documentación (Comunidad, Vereda, Resguardo, Territorio Colectivo, Barrio, Municipio, Subregión).

En cada caso es importante tener en cuenta un análisis de “escalas”, es decir ver las implicaciones del caso en el nivel local, regional, nacional e incluso global.

Así mismo, de acuerdo a la confianza establecida con las comunidades es necesario tener en cuenta criterios del enfoque diferencial y que debe haber acercamientos diferentes para el trabajo de acuerdo a la etapa del curso de vida (Niños, Niñas, Jóvenes, Viejos), el Género, las condiciones socioeconómicas y el contexto, con los cuales se advierten diversas formas de afectaciones por el conflicto armado y el desplazamiento:

- Identificar la confluencia de territorialidades (Institucionales, Bélicas, Empresariales, campesinas, comunidades étnicas) e intereses y conflictos que se presenten sobre la tierra y el territorio.

- En la planeación mensual es necesario definir un periodo de tiempo para el trabajo de escritura, sistematización y documentación.
- Utilice un Enfoque Dialógico, el cual es un diálogo con las comunidades, que trata de estar desprovisto de relaciones de poder (aunque estas no desaparecen), buscando un acercamiento y el uso de un lenguaje que permitan un aprendizaje de doble vía.
- Uso de la Cartografía Social: un ejercicio que permite el conocimiento integral del territorio a través de la construcción de Mapas Temáticos (Infraestructura, sistemas productivos, mapa ecológico, mapa económico, mapa de redes y relaciones, mapa del conflicto, presencia de grupos armados, identificación de zonas de riesgo para la comunidad).
- Uso de líneas de tiempo: a través de la identificación de hitos que permitan ver la continuidad y/o ruptura de procesos, identificación de la transformación en el uso de los territorios (uso de los suelos, prácticas productivas, significados culturales del territorio, relaciones con el territorio, cambios en el paisaje) y afectaciones sobre el proceso social.
- Es importante que también se tenga en cuenta la importancia de realizar trabajos de documentación de afectaciones territoriales y sociales en terreno, realizar levantamientos fotográficos, geo-referenciación y recorridos que permitan tener un mayor reconocimiento de los daños causados por el desplazamiento forzado históricamente.
- Con un caso documentado, se pueden realizar las gestiones defensoriales que sean pertinentes y activar rutas de atención y protección.
- Es importante que la información tenga una doble vía, y siempre devolver y entregar a la comunidad lo documentado, como un insumo para el proceso de exigibilidad de derechos.
- La documentación del caso permite a la vez construir procesos de identificación de los riesgos comunitarios y propender por acciones colectivas propias y autónomas de las comunidades para la autoprotección como la construcción de Planes Propios de Protección Colectiva.

6.2. REPORTE DE EVENTOS AL SAT

En un primer momento es necesario definir los **procedimientos internos para alimentar el sistema de prevención de la Defensoría a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT)**, cuya función principal es la emisión de Alertas Tempranas que tienen recomendaciones y acciones que deben ser vinculantes para las instituciones que tienen responsabilidades en materia de prevención y protección. Al respecto, la información de contexto y los hechos sobre los escenarios de riesgo asociados al desplazamiento forzado, confinamiento y

restricciones a la movilidad, así como las vulneraciones a los derechos a la vida, libertad e integridad, serán reportados al Sistema de Alertas Tempranas a través del formato correspondiente, con el propósito de alimentar la información que nutre las Alertas Tempranas, involucrando a la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada como parte fundamental de la labor misional de Prevención y Protección. Así mismo, se compartirán los informes propios de situaciones de riesgo para la población desplazada o en riesgo de serlo.

6.3. GESTIÓN DEFENSORIAL Y ACTIVACIÓN DE RUTAS DE PREVENCIÓN

En relación con la Prevención Temprana y Urgente, es necesario tener una lectura clara de las capacidades institucionales, así como del diseño e implementación de la política pública de prevención y protección. Para esto, entre otras actividades, se debe solicitar a los entes territoriales, mediante oficio de la Defensoría Regional, el envío de los Planes Integrales de Prevención y Protección, y de los Planes de Contingencia, a fin de analizar si en ellos se realizó una adecuada caracterización del riesgo y si se adoptaron medidas efectivas, con la correspondiente apropiación presupuestal. Si el análisis de dichos documentos arroja que no identifican y/o responden de manera efectiva y adecuada a los riesgos, se deberá requerir mediante oficio de la Defensoría Regional que dichos documentos se ajusten según corresponda.

En determinadas circunstancias de violencia y de conflicto armado, se hace necesario la activación de *Mecanismos de Prevención Urgentes*, donde ante la inminencia de situaciones de desplazamiento forzado y violaciones a los derechos de la población desplazada y los Derechos Humanos, se requiere de acciones urgentes y rápidas para proteger a la población y activar a la vez medidas de prevención para mitigar los riesgos.

Activación de rutas para la prevención: La ruta de prevención establecida en la misionalidad de la Defensoría del Pueblo es la emisión de alertas tempranas y la gestión defensorial; en este último caso, es importante a través de oficios⁵⁶ solicitar a las entidades correspondientes las acciones urgentes para la protección y la atención de la población desplazada y de las situaciones de riesgo.

Respecto de las gestiones defensoriales que se realicen frente a situaciones de riesgo colectivo, es fundamental siempre preservar la integridad de las personas de las comunidades que pusieron en conocimiento de la Defensoría del Pueblo los hechos relacionados con el conflicto armado y la violencia. En este sentido, las problemáticas de riesgo deben ser tramitadas con carácter oficioso (salvo que haya una solicitud expresa de un peticionario para que se tramite en su nombre), lo cual implica no mencionar nombres ni referencias

⁵⁶ Se anexarán a este documento Proyectos de Oficios para la activación urgente de medidas de protección individual, protección colectiva, inminencia de desplazamiento, atención urgente a desplazamientos forzados.

específicas sobre individuos en los oficios, correos electrónicos ni en las comunicaciones por whats app o por medio telefónico (ya sean estas internas o externas); en tal sentido, basta con decir “Personas de las comunidades XXX han manifestado que se presenta una grave situación de riesgo por XXX”.

6.4. PARTICIPACIÓN EN ESCENARIOS INSTITUCIONALES PARA LA PREVENCIÓN.

Se requiere la participación en escenarios institucionales para la prevención, como los Comités de Justicia Transicional y los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (municipales y departamentales), así como en reuniones sobre los Autos 004 y 005 de 2009 y 266 de 2017, entre otros escenarios que tengan por objeto central la adopción de medidas integrales de prevención y/o protección. En dichos espacios las intervenciones deben estar dirigidas a generar claridades respecto de las obligaciones legales y constitucionales de las instituciones, realizando observaciones y recomendaciones a las autoridades concernidas o involucradas con la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de medidas de política pública de prevención, protección, atención y garantías de no repetición.

Además fortalecer institucionalmente a las entidades concernidas para garantizar condiciones de gobernabilidad y evitar la ocurrencia de eventos de desplazamiento forzado, confinamientos y/o cruces forzados de fronteras y en general de emergencias recurrentes.

Se promoverá también la asistencia a espacios de incidencia interinstitucional en el nivel nacional, conociendo las gestiones adelantadas por las Defensorías Regionales y el Equipo en Terreno de la Delegada en el nivel territorial, con el objetivo de hacer balances sobre la respuesta institucional a los riesgos y activar espacios de incidencia en prevención y protección en el nivel nacional (Subcomité Nacional de Prevención y Protección), adelantar gestiones con entidades del SNARIV en el nivel nacional, para requerir y articular acciones coordinadas entre las entidades responsables de la atención y prevención de los desplazamientos forzados así como la protección de la población.

Para establecer las acciones y procedimientos para la atención a emergencias recurrentes que generalmente se convierten en situaciones de crisis humanitarias, se deben formular e implementar los Planes de Contingencia, los cuales definen a partir de escenarios de riesgo la estrategia local, identificando las capacidades locales y comunitarias.

Así mismo, se sugiere crear o participar en el nivel local en espacios con organizaciones humanitarias, organizaciones internacionales (ACNUR, ONU DDHH, CICR, Consejo Noruego para los Refugiados, Médicos Sin Fronteras, MAPP-OEA),

cooperación internacional, acompañantes humanitarios, la Iglesia; donde se evalúen y analicen los factores de riesgo y la atención a la población afectada: en particular nuestro enfoque será sobre la población desplazada, con el propósito de construir propuestas de intervención en terreno, compartir información y diseñar estrategias para el seguimiento de las situaciones y el impulso de la respuesta institucional.

6.6. PREVENCIÓN DE SITUACIONES DE RIESGO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Labores a desarrollar por parte del Equipo en Terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, cuando se tiene conocimiento de situaciones de riesgo de desplazamiento forzado, confinamiento y para los derechos fundamentales a la vida, libertad e integridad de comunidades:

1. Documentar de la manera más detallada posible las situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento, riesgo de desplazamiento y confinamiento, así como de vulneración de derechos y riesgo para la vida, libertad e integridad.
2. Poner lo documentado en conocimiento del SAT (en el formato de reporte de evento), para el respectivo trámite de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2124 de 2017 y demás referentes normativos. En caso de que desde el SAT no sea posible o no se considere pertinente emitir una Alerta Temprana de manera inmediata, proyectar un oficio dirigido a las entidades competentes (Entes Territoriales, Fuerza Pública, UARIV, Ministerio del Interior, etc.), en los cuales se ponga en conocimiento la situación de riesgo y vulneración de derechos, y se hagan solicitudes específicas a cada entidad (de acuerdo a las competencias específicas), para la prevención y atención al desplazamiento forzado, así como para la protección de la población en riesgo y desplazada.
3. Proyectar un oficio para la firma de la Defensoría Regional y/o de la Delegada⁵⁷, requiriendo la convocatoria de los espacios interinstitucionales que se requieran en materia de prevención, protección y atención (Subcomité de Prevención y Protección, CJT, etc.), el cual debe ir dirigido a los entes territoriales y a la UARIV, con copia a la Procuraduría General

⁵⁷ La emisión de oficios por parte de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada se hará previa concertación con el Defensor Regional, cuando se considere pertinente y/o necesario el envío desde el nivel nacional.

de la Nación, Ministerio del Interior (Dirección de Derechos Humanos⁵⁸), UNP y URT. Es importante que en los oficios se haga referencia a los diferentes elementos del marco normativo: a) Sentencia T-025/04 y autos de seguimiento; b) Las leyes más relevantes (387/97, 1448/11); c) Los decretos mediante los cuales se desarrollan las políticas públicas de prevención y protección (particularmente los Decretos: 1581 del 2017, 2078 de 2017, 2252 de 2017, 1084 de 2015, 1066 de 2015); d) Lo establecido en los puntos 3.4 y 2.1.2.1 del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y sus desarrollos (particularmente los Decretos 895 de 2017 y 2124 de 2017). Los oficios deben realizar requerimientos específicos sobre el diseño e implementación de las obligaciones institucionales en materia de prevención, protección y atención: por ejemplo, debe requerirse información sobre los Planes Integrales de Prevención y Protección, y los Planes de Contingencia, específicamente en lo que respecta a las acciones concretas y las asignaciones presupuestales para ejecutarlas. Finalmente, todos los oficios deben requerir el envío de un informe detallado de las gestiones realizadas por las instituciones estatales en materia de prevención, protección y atención.

4. Proponer a las organizaciones y/o comunidades que se realice solicitud de activación de la Ruta de Protección Colectiva, conforme a lo establecido en el Decreto 2078 de 2017⁵⁹. En caso de que las organizaciones y/o comunidades estén de acuerdo en que se realice esta solicitud, apoyar técnicamente a los representantes y líderes en el diligenciamiento de los formularios de solicitud y el envío a la UNP y Ministerio del Interior, indicando que mientras se surte el procedimiento regular para la adopción de medidas colectivas establecido en el Artículo 2.4.1.5.7., se requiere la adopción de "MEDIDAS DE EMERGENCIA" conforme a lo establecido en el Artículo 2.4.1.5.4. del Decreto 2078 de 2017.
5. En el caso de las comunidades negras e indígenas, plantear a las Autoridades Étnicas la posibilidad de solicitar Medidas Cautelares a la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras, en el marco de lo establecido en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. En caso de que las Autoridades Étnicas estén de acuerdo con hacer esta solicitud, apoyar técnicamente a la comunidad en la elaboración de la solicitud formal (mediante un oficio de las Autoridades Étnicas) dirigida a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras y a la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos. En todo caso, cabe recordar que la Defensoría del Pueblo está facultada para solicitar medidas cautelares de oficio; en caso de que se considere necesario solicitar las medidas

⁵⁸ Cuando se trate de comunidades indígenas o de comunidades negras, deberá incluirse copia a la Dirección de Comunidades Indígenas y a la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, respectivamente.

⁵⁹ Este decreto, del 07 de diciembre de 2017, adiciona el capítulo 5 al Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior).

cautelares de manera oficiosa, deberán hacerse las coordinaciones internas necesarias con la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos.

6. Revisar con las organizaciones, representantes, líderes y lideresas de las comunidades la posibilidad de que se envíe un oficio a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad definida en el AFP y retomada en el Decreto Ley 895 de 2017, solicitando que se intervenga para implementar medidas efectivas y eficaces de prevención y protección.

7. Rutas y estrategias para la protección.

7.1. PROCESOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL.

El equipo en terreno comúnmente debe atender situaciones de riesgo inminente, amenazas e intimidaciones a líderes y lideresas de las comunidades. En estas circunstancias, para la solicitud de medidas de protección individual es importante contar con un Registro y análisis de información.

¿Qué tener en cuenta para documentar y hacer las solicitudes?:

- ¿Dónde ocurrieron los hechos?
- ¿Quiénes están profiriendo las amenazas?
- ¿Han sido sistemáticas las amenazas?
- ¿Han ocurrido otros hechos de violencia en el territorio?
- Procedimiento para la activación de medidas de protección: gestiones ante UNP, Alcaldías municipales y Policía Nacional (Se anexa oficio Guía).
- Registro de información y soporte documental.

Para la activación de la ruta establecida en la normatividad vigente se ha establecido el programa de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección (UNP), el cual ha definido unas poblaciones específicas que son atendidas por esta entidad⁶⁰.

Las personas sujetas de protección por parte de la UNP son aquellas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo: para efectos de la definición del riesgo y demás conceptos asociados al programa de protección de la UNP, así como su funcionamiento en general, ver el Decreto 1066 del 26 de Mayo de 2015, particularmente lo establecido en el capítulo 2 (páginas 124 a 137 y 143 a 158), el cual se incluye en los anexos.

Las medidas de protección pueden adoptarse por dos vías: 1) Mediante el “**Procedimiento ordinario del Programa de Protección**”, que se detalla en el artículo 2.4.1.2.4.0. del Decreto 1066 de 2015 (páginas 150-151); 2) A través de “**Medidas de emergencia**”, tal y como se establece en el artículo 2.4.1.2.9. del mismo decreto (páginas 132-133). Estas últimas se deciden directamente por parte del director de la UNP, mediante un procedimiento abreviado, “en casos de riesgo inminente y excepcional” y en “circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de población desplazada, incluidas víctimas

⁶⁰ Ver al respecto, el Decreto 1066 del 26 de Mayo de 2015, Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Página 129.

en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras”.

Respecto de la “Presunción constitucional del riesgo”, el artículo 2.4.1.2.4.1 del Decreto 1066 de 2015 establece que esta presunción se aplicará en “favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, en caso de manifestar por sí o por interpuesta persona que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo” (páginas 151-152).

Para los tipos de Medidas de Protección predeterminados, ver el artículo 2.4.1.2.11. del Decreto 1066 de 2015 (páginas 134-137). No obstante, cabe tener presente que la efectiva implementación de los enfoques diferenciales implica que pueden y deben adoptarse otro tipo de esquemas, además de los allí establecidos de manera genérica.

Labores a desarrollar por parte del Equipo en Terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, cuando se tiene conocimiento de situaciones de amenaza y/o riesgo para personas sujetas del programa de protección individual a cargo de la UNP:

1. Brindar asesoría a las personas amenazadas y/o en riesgo, respecto del programa de protección a cargo de la UNP, dando cuenta de los procedimientos establecidos para requerir las medidas de protección. Debe recomendarse a las personas en riesgo que el correo electrónico que se envíe a la UNP con la solicitud de protección, debe ir con copia a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación para el respectivo seguimiento a la respuesta de la UNP.
2. Registrar los casos de líderes sociales y defensores de derechos humanos amenazados y en riesgo, en el formato dispuesto para ello por parte de la Delegada, y remitirlo vía correo electrónico al Defensor Regional con copia al: Apoyo Regional en el nivel nacional de la Delegada, Equipo de Prevención, Protección y Dinámicas de Desplazamiento de la Delegada, Analista Regional del SAT.
3. A medida que se identifican líderes sociales y defensores de derechos humanos amenazados y en riesgo, debe abrirse una carpeta en medio magnético, en la cual se vayan guardando toda la información del caso: derechos de petición, comunicados públicos, oficios enviados por la Defensoría del Pueblo, oficios recibidos por la Defensoría del Pueblo, información de prensa, Alertas Tempranas que se refieran al caso, Actas de Reuniones en las cuales se aborde el caso, y en general todos los documentos que den cuenta de la situación de riesgo y vulneración de derechos de la persona y de la zona.

4. En caso de que la(s) persona(s) amenazadas y/o en riesgo decidan solicitar la intervención y/o apoyo de la Defensoría del Pueblo para activar la ruta de protección a cargo de la UNP, remitir el caso al Defensor Regional para efectos de que se brinde la asesoría y apoyo que requiera la persona para facilitar el trámite de la solicitud de medidas de protección, incluyendo la posibilidad de enviar la solicitud de protección a la UNP mediante oficio de la Defensoría Regional. En casos excepcionales (cuando el Personero Municipal no sea una opción viable para asesor/apoyar la solicitud de protección, y la persona no pueda acudir a la sede de la Defensoría Regional) el Equipo en Terreno de la Delegada podrá brindar apoyo técnico⁶¹, por solicitud de la persona en riesgo, para efectos de facilitar el trámite de la solicitud de protección. Para tales efectos, y teniendo en cuenta las dificultades que comúnmente se presentan, por ejemplo, para el acceso a internet en determinadas zonas, el Equipo en Terreno deberá siempre llevar impresos los formularios de solicitud de medidas individuales de protección (ver en los Anexos el formulario y el respectivo Manual de Diligenciamiento, o descargarlo de la página web de la UNP⁶²). **En el momento en que se tiene conocimiento de la formalización de la solicitud de protección individual ante la UNP, debe enviarse un correo electrónico a la Dirección de Atención y Trámite de Quejas, con copia al Apoyo Regional de la Delegada, en el cual se adjunte la totalidad de la documentación que se tenga sobre la situación de riesgo y vulneración de derechos de la persona solicitante de protección, incluyendo la información del contexto.**

5. Cuando las personas en riesgo que han solicitado medidas de protección a la UNP no reciban una respuesta oportuna y/o adecuada, se debe tomar la queja para el respectivo trámite formal con carácter urgente por parte de la Defensoría Regional, mediante oficio dirigido a la UNP. Se recomienda que el primer oficio dirigido a la UNP sea, en la medida de lo posible, revisado por parte de la persona que recibió la queja (Defensor/a Comunitario/a o Asesor/a de Desplazamiento), de manera que la información sea lo más precisa y detallada posible. Los/as Defensores/as Comunitarios/as y Asesores/as de Desplazamiento podrán proyectar los oficios de requerimiento a la UNP, si así lo consideran, y cuando en situaciones excepcionales la Defensoría Regional no tenga la capacidad de adelantar las gestiones defensoriales con la urgencia que amerita la situación. Tratándose de riesgo para la vida e integridad, los oficios de la Defensoría Regional a la UNP deben escanearse y enviarse

⁶¹ Se entiende por “apoyo técnico”, por ejemplo, la asesoría y facilitación de medios para el diligenciamiento del formulario de solicitud de protección, entre otros trámites y procedimientos que se requieren para activar la ruta. Esto, teniendo en cuenta que algunas de las personas en riesgo tienen bajas competencias y/o dificultades en el acceso/manejo de medios tecnológicos (computadores, internet), así como en lecto-escritura.

⁶² <https://www.unp.gov.co/Paginas/Formulario-de-proteccion-individual.aspx> . En los anexos, además del formulario encontrará el Manual de Diligenciamiento.

siempre mediante correo electrónico, sin desmedro de que se envíen luego por correo físico.

6. Respecto de los casos de riesgo y amenazas conocidos por el Equipo en Terreno, cada Defensor(a) Comunitario(a) y Asesor(a) de Desplazamiento deberá crear una carpeta en computador por cada persona amenazada, en la cual se guarden todos los documentos relacionados: solicitud de protección, oficios enviados por la Defensoría, oficios enviados por otras entidades, oficios de respuesta de la UNP, comunicados públicos, información de prensa, etc. Tener esta información organizada resulta de particular importancia en caso de que se requiera adelantar acciones judiciales para buscar la protección de los derechos fundamentales de las personas amenazadas, así como para el seguimiento y análisis de la respuesta institucional en materia de protección.

7.2. PROCESOS Y RUTA DE PROTECCIÓN COLECTIVA.

Estrategia fundamental para la protección colectiva y la movilización social, entendida esta como la capacidad de las comunidades de organizarse para exigir sus derechos, contar con estrategias de protección del territorio, canales de comunicación con las autoridades y reconocimiento de los procesos comunitarios.

Para el desarrollo de estrategias de protección colectiva es necesario identificar los riesgos para las comunidades y sus territorios (sostenibilidad de los retornos, desarrollo de acuerdo con las necesidades, protección ambiental, titulación de tierras), para ello es posible usar diversas metodologías como:

- Cartografía Social.
- Mapas Parlantes.
- Identificación de riesgos y estrategias jurídicas (titulación de territorios, protección de tierras, restitución de tierras).
- Procesos de movilización social⁶³.

En lo que respecta a la solicitud y trámite de medidas colectivas de protección, cabe resaltar la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección (UNP), establecida en el Decreto 2078 de 2017. De manera específica, es importante tener en cuenta lo establecido en el Artículo 2.4.1.5.4. sobre **“Medidas de emergencia: En caso de riesgo inminente y excepcional, la Unidad Nacional de Protección efectuará una valoración inicial del riesgo, la cual será comunicada al Ministerio**

⁶³ Guía para el abordaje pedagógico de los derechos de las mujeres y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas. OIM, 2016.

del Interior. Esta última entidad impulsará y coordinará las instancias competentes, acciones de respuesta inmediata para la protección colectiva e informará de las mismas al CERREM Colectivo." Así las cosas, cuando el riesgo sea inminente, la solicitud debe requerir explícitamente la adopción de Medidas de Emergencia, conforme a lo establecido en este artículo.

Labores a desarrollar por parte del Equipo en Terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, cuando se tiene conocimiento de situaciones de amenaza y/o riesgo para los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades objeto de la ruta de protección colectiva a cargo de la UNP y el Ministerio del Interior:

1. Brindar asesoría a las comunidades, grupos, organizaciones y sus representantes o líderes, respecto de la ruta de protección colectiva a cargo de la UNP y el Ministerio del Interior⁶⁴, dando cuenta de los procedimientos establecidos para requerir las medidas de protección. Debe recomendarse a los representantes y líderes que el correo electrónico que se envíe a la UNP con la solicitud de protección debe ir con copia a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación para el respectivo seguimiento a la respuesta de la UNP.
2. Registrar los casos de comunidades, grupos y organizaciones amenazadas y/o en riesgo y remitirlo vía correo electrónico al Defensor Regional con copia al: Apoyo Regional en el nivel nacional de la Delegada, Equipo de Prevención, Protección y Dinámicas de Desplazamiento de la Delegada, Analista Regional del SAT.
3. A medida que se identifican comunidades, grupos y organizaciones en riesgo, debe abrirse una carpeta en medio magnético, en la cual se vayan guardando toda la información del caso: derechos de petición, comunicados públicos, oficios enviados por la Defensoría del Pueblo, oficios recibidos por la Defensoría del Pueblo, información de prensa, Alertas Tempranas que se refieran al caso, Actas de Reuniones en las cuales se aborde el caso, y en general todos los documentos que den cuenta de la situación de riesgo y vulneración de derechos.
4. En caso de que la comunidad, grupo, u organización, amenazadas y/o en riesgo decidan solicitar la intervención y/o apoyo de la Defensoría del Pueblo para activar la ruta de protección colectiva a cargo de la UNP y el Ministerio del Interior, remitir el caso al Defensor Regional para efectos de que se brinde la asesoría y apoyo que requiera la persona para facilitar el trámite de la solicitud de medidas de protección,

⁶⁴ De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2078 del 07 de Diciembre de 2017, en el cual se adiciona el capítulo 5 al Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior). Ver decreto en los Anexos.

incluyendo la posibilidad de enviar la solicitud de protección a la UNP mediante oficio de la Defensoría Regional. En casos excepcionales (cuando el Personero Municipal no sea una opción viable para asesor/apoyar la solicitud de protección, y la persona no pueda acudir a la sede de la Defensoría Regional) el Equipo en Terreno de la Delegada podrá brindar apoyo técnico⁶⁵, por solicitud del colectivo o de sus representantes, para efectos de facilitar el trámite de la solicitud de protección colectiva. Para tales efectos, y teniendo en cuenta las dificultades que comúnmente se presentan, por ejemplo, para el acceso a internet en determinadas zonas, el Equipo en Terreno deberá siempre llevar impresos los formularios de solicitud de medidas colectivas de protección (ver en los Anexos el formulario y el respectivo Manual de Diligenciamiento, o descargarlo de la página web de la UNP⁶⁶). **En el momento en que se tiene conocimiento de la formalización de la solicitud de protección colectiva ante la UNP, debe enviarse un correo electrónico a la Dirección de Atención y Trámite de Quejas, con copia al Apoyo Regional de la Delegada, en el cual se adjunte la totalidad de la documentación que se tenga sobre la situación de riesgo y vulneración de derechos del caso, incluyendo la información del contexto subregional.**

5. Cuando las comunidades, grupos, u organizaciones en riesgo, que han solicitado medidas colectivas de protección a la UNP no reciban una respuesta oportuna y/o adecuada, se debe tomar la queja para el respectivo trámite formal con carácter urgente por parte de la Defensoría Regional, mediante oficio dirigido a la UNP y a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Se recomienda que el primer oficio dirigido a la UNP y el Ministerio del Interior sea, en la medida de lo posible, revisado por parte de la persona que recibió la queja (Defensor/a Comunitario/a o Asesor/a de Desplazamiento), de manera que la información sea lo más precisa y detallada posible. Los/as Defensores/as Comunitarios/as y Asesores/as de Desplazamiento podrán proyectar los oficios de requerimiento a la UNP y el Ministerio del Interior, si así lo consideran, y cuando en situaciones excepcionales la Defensoría Regional no tenga la capacidad de adelantar las gestiones defensoriales con la urgencia que amerita la situación. Tratándose de riesgo para la vida, libertad, integridad y seguridad personal, los oficios de la Defensoría Regional a la UNP y el Ministerio del Interior deben escanearse y enviarse siempre mediante correo electrónico, sin desmedro de que se envíen luego por correo físico.

⁶⁵ Se entiende por “apoyo técnico”, por ejemplo, la asesoría y facilitación de medios para el diligenciamiento del formulario de solicitud de protección, entre otros trámites y procedimientos que se requieren para activar la ruta. Esto, teniendo en cuenta que algunas de las personas en riesgo tienen bajas competencias y/o dificultades en el acceso/manejo de medios tecnológicos (computadores, internet), así como en lecto-escritura.

⁶⁶ <https://www.unp.gov.co/Paginas/Formulario-de-proteccion-colectiva.aspx> . En los anexos, además del formulario encontrará el Manual de Diligenciamiento.

6. En el caso de las comunidades negras e indígenas, plantear a las Autoridades Étnicas la posibilidad de solicitar Medidas Cautelares a la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras, en el marco de lo establecido en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. En caso de que las Autoridades Étnicas estén de acuerdo con hacer esta solicitud, apoyar técnicamente a la comunidad en la elaboración de la solicitud formal (mediante un oficio de las Autoridades Étnicas) dirigida a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras y a la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos. En todo caso, cabe recordar que la Defensoría del Pueblo está facultada para solicitar medidas cautelares de oficio; en caso de que se considere necesario solicitar las medidas cautelares de manera oficiosa, deberán hacerse las coordinaciones internas necesarias con la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos.
7. Respecto de los casos de riesgo y amenazas de carácter colectivo conocidos por el Equipo en Terreno, cada Defensor(a) Comunitario(a) y Asesor(a) de Desplazamiento deberá crear una carpeta en computador por cada comunidad, grupo u organización amenazada, en la cual se guarden todos los documentos relacionados: solicitud de protección, oficios enviados por la Defensoría, oficios enviados por otras entidades, oficios de respuesta de la UNP y el Ministerio del Interior, comunicados públicos, información de prensa, etc. Tener esta información organizada resulta de particular importancia en caso de que se requiera adelantar acciones judiciales para buscar la protección de los derechos fundamentales de las personas amenazadas, así como para el seguimiento y análisis de la respuesta institucional en materia de protección.

7.3. ESTRATEGIA PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE RIESGOS.

La territorialización de los riesgos pretende ser un ejercicio de análisis geográfico y social de las afectaciones que viven las comunidades en espacios de alta conflictividad y transformación ambiental y territorial. El objetivo es identificar sobre el territorio las principales afectaciones y comenzar a comprender las implicaciones que estas tienen; al llevar a cabo el ejercicio de cartografía se puede ver cómo se entrecruzan los factores de riesgo y la incidencia que tienen en la vida de las comunidades.

La territorialización aporta elementos de parte de la comunidad para la identificación de riesgos y sus posibles formas de prevención: de esta manera surgen insumos para la caracterización de afectaciones con miras a fortalecer los procesos de exigibilidad ante las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local

en materia de protección y prevención, con una propuesta concreta de estrategias de protección comunitarias.

En el ejercicio cartográfico se han definido cuatro capas de análisis para dar cuenta de los factores de riesgo:

- Conflicto armado, acciones violentas de grupos armados ilegales que actúan en el territorio y ejercen control territorial, social y político, y otras formas de violencia organizada que afecten a la población: en esta capa se deben identificar los riesgos que tienen relación con el desarrollo del conflicto armado, como la presencia de grupos armados ilegales, zonas con minas antipersonales, acciones violentas como amenazas, desplazamientos, confinamiento, intimidaciones, etc. Así mismo, es necesario dar cuenta de las zonas de dominio hegemónico de actores armados ilegales y de otras formas de violencia organizada, identificando las afectaciones a la vida, pero especialmente a la libertad e integridad.
- Usos del Territorio: Cultivos comunitarios (productos de pancoger), intervenciones empresariales como monocultivos, grandes proyectos pecuarios (granjas de cerdos y pollos, ganadería extensiva), agroindustria, minería, hidrocarburos, proyectos energéticos y de infraestructura, cultivos de uso ilícito, minería ilegal y/o informal.
- Afectaciones Medioambientales: Identificar afluentes y ríos, áreas contaminadas, desvío de cauces, deforestación.
- Riesgos sobre derechos fundamentales (salud, educación, vivienda, vías, y riesgos de corrupción): Ubicar los centros de salud rurales, las escuelas rurales y urbanas y sus condiciones de infraestructura y atención, obras públicas no terminadas etc.

Al combinar las capas se pueden apreciar las afectaciones, los intereses sobre algunos territorios, la dinámica del conflicto y la zona donde se focaliza, la transformación del entorno ambiental y sus implicaciones sobre las formas de vida comunitarias. Este es un ejercicio previo y fundamental de identificación de riesgos, posteriormente deben orientarse los ejercicios con la comunidad a la construcciones de propuestas de protección colectiva con base en los hallazgos.

7.4. ESTRATEGIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS DE PLANES DE PROTECCIÓN COLECTIVA.

Uno de los objetivos de los procesos de documentación, los cuales se adelantan conjuntamente con la comunidad, es que habrá claridades sobre los riesgos que

afectan a la comunidad. Sin embargo, tras la identificación de estos riesgos es necesario promover **Estrategias colectivas de protección**. Aunque hay serios vacíos en la política pública de protección colectiva, es necesario avanzar en la construcción de propuestas que puedan ser posteriormente avances para la implementación de medidas colectivas.

En este sentido se sugiere que se tengan en cuenta algunos componentes establecidos en el decreto 2078 de 2017 (medidas de protección colectiva) para definir la estrategia, saber que exigir y cuáles son las potencialidades de la comunidad para generar estrategias propias. Deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- Riesgos individuales con impacto sobre el colectivo: Identificar líderes, lideresas o personas de la comunidad que ejerzan liderazgos o cuyos conocimientos sean claves e importantes para el colectivo. ¿Qué podría hacer la comunidad para proteger a estas personas en caso que se presenten amenazas? ¿Hay condiciones y redes para sacar a las personas a lugares seguros?
- Infraestructura para la protección: ¿Qué requiere la comunidad para tener espacios seguros y/o de refugio en caso de emergencias derivadas del conflicto armado? ¿Hay medios de transporte seguros y vías de comunicación seguras?
- Fortalecimiento organizativo y comunitario: ¿Cuáles son las necesidades de la comunidad para el fortalecimiento, qué temas deben tocarse? ¿Cuál es la situación de las mujeres en la comunidad?
- Estrategias de comunicación (interna y externa): ¿Con qué redes cuenta la comunidad? ¿Hay acompañantes u organizaciones que apoyen los procesos comunitarios? ¿Hay otros procesos organizativos en el nivel territorial local, regional o nacional que apoyen a la comunidad? ¿Hay emisoras comunitarias o medios de comunicación alternativos?

7.5. FORTALECIMIENTO COMUNITARIO PARA LA AUTOPROTECCIÓN.

Uno de los objetivos fundamentales de estos lineamientos es poder dar elementos y herramientas para que todo el equipo de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada conozca, promueva y apoye estrategias de prevención y protección, tanto en el marco de las rutas establecidas en la política pública como en las acciones de fortalecimiento comunitario para la autoprotección.

El fortalecimiento comunitario para la autoprotección debe ser un ejercicio de mapeo y monitoreo propio de las comunidades de sus condiciones de riesgo y sus

potencialidades para prevenir hechos de violencia o generar acciones de protección. Para ello se requieren algunos criterios:

- Formación en técnicas de evaluación de riesgo.
- Organización comunitaria para el manejo de riesgos.
- Identificación de rutas para la activación de medidas en casos de emergencia.
- Identificar las redes comunitarias y otros actores sociales que apoyen el proceso comunitario.
- Ruta para la gestión de riesgos y acciones de protección.
- Estrategias de comunicación, divulgación de información y activación de alertas.
- Caracterización de la población y levantamiento de censos.
- Preparación para las contingencias del riesgo y situaciones de desplazamiento (censo y caracterización población de las comunidades, como responder ante un eventual desplazamiento, establecimiento de canales de comunicación con instituciones, organización interna y trabajo propio, identificación de lugares de refugio en caso de situaciones de confrontación armada).

7.6. ESTRATEGIA PARA LA PROTECCION DE TIERRAS Y TERRITORIOS.

7.6.1. Protección de Tierras en situaciones de riesgo de despojo o persistencia del mismo.

Ante las situaciones anteriormente mencionadas, donde se pone de presente la importancia de constituir estrategias para la protección integral de la población desplazada y sus territorios, es necesario resaltar que aunque existe una ruta establecida para la protección de tierras y predios en contextos de despojo, esta presenta grandes vacíos.

La protección de tierras y territorios es un mecanismo que permite a las víctimas, proteger los derechos que tienen sobre predios y territorios abandonados a causa de la violencia armada. La protección busca prevenir transacciones ilegales en contra de la voluntad de los titulares: con ésta se prohíbe la enajenación o transferencia sobre los derechos protegidos y publicitar la situación de poseedores, ocupantes y tenedores. A este respecto, cabe traer a colación el decreto 2051 de 2016:

“La protección de predios abandonados forzosamente es un mecanismo que permite a las personas víctimas de desplazamiento obtener la protección de las relaciones de propiedad, posesión y ocupación que tengan sobre predios ubicados en zonas no microfocalizadas con fines de restitución, con el fin de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando

tales operaciones se hagan en contra de la voluntad de los titulares respectivos.

La protección e información obtenida para tal fin constituirán elementos probatorios para el trámite de la acción de restitución, cuando con ocasión del desplazamiento forzado se produjo despojo o afectación de derechos en los términos descritos en el Capítulo 111 del Título IV de la Ley 1448 de 2011.”⁶⁷ (Negrillas fuera de texto original).

7.6.2. Rutas para la protección de Predios y Territorios Abandonados:

- **Ruta Individual (Definida por la Ley 387/97, reglamentada por el Decreto 2365 de 2015, y modificada por las Resoluciones 0722 y 0723 de 2016 y 0306 de 2017 de la Unidad de Restitución en respuesta al Auto 373 de 2016 y el Decreto 2051 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural):** La administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) están en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), entidad ante la cual se diligencia la solicitud de inscripción. En las zonas donde no hay territoriales de la URT, la solicitud se realiza en cualquiera de las entidades del Ministerio Público. Actualmente la protección de predios sólo aplica en predios ubicados en zonas no microfocalizadas. La cancelación de la medida se realiza también ante la URT de conformidad a lo establecido en las Resoluciones 00722 y 00723 de 2016.
- **Ruta étnica de protección y restitución de tierras:** La ruta ha sido establecida en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 donde se define que la Defensoría del Pueblo tiene la capacidad de solicitar Medidas Cautelares ante un Juez de Restitución de Tierras, cuando la situación de riesgo de afectaciones territoriales en un territorio colectivo, por acciones de grupos armados, empresarios y particulares configuren escenarios de despojo, agravamiento del despojo y daños sobre la integridad y el territorio. El artículo 152 del Decreto Ley 4633 de 2011 establece que: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o la Defensoría del Pueblo podrán solicitar en cualquier momento las medidas cautelares. Cuando el juez civil del circuito especializado en restitución de tierras reciba la solicitud de adopción de medidas cautelares por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o el Ministerio Público procederá a darle curso inmediato, notificando al Ministerio Público y dictando las órdenes pertinentes a las

⁶⁷ Decreto 2051 del 15 de Diciembre de 2016. Artículo 2.15.1.8.3.

entidades competentes, según la medida cautelar adoptada, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes”. Para el desarrollo de los procesos de medidas cautelares es importante contar con el apoyo de otras dependencias de la Defensoría (DIME, SAT, DOAV), toda vez que el proceso de solicitud de medidas cautelares implica un trabajo de documentación, actuaciones en terreno, verificación y análisis de las situaciones de afectaciones territoriales. En todo caso, cabe recordar que la coordinación de la solicitud de medidas cautelares en el marco de los Decretos Ley Étnicos recae en la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos.

Igualmente, la resolución 306 de 2017 de la Unidad de Restitución de tierras, en su artículo 13 establece: “Trámite de protección preventiva de derechos territoriales y pueblos indígenas: En relación con las solicitudes de protección preventiva de derechos territoriales étnicos que gocen de titulación colectiva, se tramitarán por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de acuerdo a lo previsto en el artículo 149 y 150 del Decreto Ley 4633 de 2011, independientemente que exista o no focalización. Las medidas de protección preventiva de derechos territoriales étnicos serán inscritas en el Componente Étnico del Registro de Tierras Despojadas y Forzosamente Abandonadas.”.

7.6.3. Consideraciones de la Defensoría frente a las recientes disposiciones normativas respecto a la protección de tierras y territorios abandonados.

El Auto 373 de 2016 ordenó a la Unidad para la Restitución de Tierras en la Orden 7 la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), con la política de restitución de tierras; y en la Orden 8 la adopción de un plan de choque para superar las falencias registradas en dicho pronunciamiento en materia de protección de predios y territorios, las cuales se han traducido en el declive de la utilización de las rutas individual y colectiva, y que han impedido que se materialicen las medidas de protección.

En contraste, la respuesta del Gobierno Nacional generó una de las principales falencias en materia de protección de tierras: la derogación de las disposiciones normativas en las cuales se establecía la protección colectiva de tierras, particularmente el Decreto 2007 de 2001⁶⁸. Esta decisión constituye un retroceso

⁶⁸ La derogación de la ruta colectiva de protección de tierras fue realizada mediante el decreto 2051 de 2016, y la nueva ruta de protección de individual o conjunta fue desarrollada por la Resolución 306 de 2017 expedida por la Unidad de Restitución de Tierras. La Resolución 306 de 2017 de la Unidad de Restitución en su artículo

normativo y de política pública, toda vez que en donde se implementó la ruta colectiva de protección de tierras, fue importante para: 1) Prevenir el despojo jurídico de tierras y predios; 2) Como elemento probatorio en los procesos judiciales de restitución de tierras.

En vista de lo anterior, cuando tengan lugar situaciones de desplazamiento masivo, o un incremento significativo de desplazamientos individuales, o alto riesgo de desplazamiento, durante las sesiones de los Comités Municipales de Justicia Transicional se debe promover que: “El CJT declare públicamente y publicite por todos los medios posibles que existe un alto riesgo de despojo de tierras y territorios como consecuencia del desplazamiento y los riesgos de desplazamiento, por lo cual el CJT insta a todas las entidades estatales, así como a los particulares, a que examinen con los máximos estándares de rigurosidad y debida diligencia cualquier transacción, acción y/o decisión (pública o privada, administrativa, jurídica y/o material) que implique uso, aprovechamiento, explotación, utilización y/o afectación de predios, tierras y territorios ubicado en las zonas en las cuales existe riesgo y/o desplazamiento forzado; lo anterior, a fin de prevenir que se presenten situaciones de despojo material y/o jurídico de las tierras y territorios de la población afectada por el conflicto armado, la violencia y/o el desplazamiento forzado. En este sentido, se recomienda que el CJT solicite por escrito a la Unidad de Restitución de Tierras y al Ministerio del Interior para que implementen todas las actuaciones administrativas y jurídicas que permitan la efectiva protección de las tierras, territorios y predios en riesgo de ser despojadas”.

Por otra parte, es preocupante la restricción de aplicar la protección de tierras en zonas microfocalizadas para restitución, puesto que se han identificado en algunas de estas zonas riesgos de nuevos escenarios de despojo o no se ha surtido a cabalidad el proceso de restitución por las amenazas a los procesos de reclamación y las condiciones de seguridad (por ejemplo, en la zona del Norte del Urabá en San Pedro, Arboletes y Necoclí, en el Bajo Atrato, en el bajo Sinú, y en los municipios de Córdoba y Zambrano en Bolívar).

Finalmente, se aprecia que lo establecido por el Decreto 2051 de 2017, va en contravía de los principios de la Ley 1448 de 2011:

“Artículo 2.15.1.8.4. Numeral 1: Se acredite por el requirente la condición de desplazado por la violencia, cumpliendo con las condiciones previstas en el parágrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 o el artículo 1° de la

15 hace referencia al artículo del Decreto 2051/16 acá mencionado y establece: “...La Unidad podrá tramitar, de oficio a petición de parte, conjuntamente aquellos requerimientos de protección o cancelación que conserven uniformidad respecto a la vecindad de los predios despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento.”

Ley 387 de 1997, es necesario establecer que no solo las víctimas de desplazamiento son víctimas de despojo.

Numeral 2: Se demuestre al menos sumariamente la relación del requirente con el predio objeto de protección.”

8. Rutas y estrategias de protección para las mujeres desplazadas en riesgo, y atención a la violencia de género y violencia sexual.

Teniendo en cuenta el enfoque de género y el enfoque diferencial, es importante construir estrategias de protección que permitan la identificación de riesgos de acuerdo con los contextos en que se trabaja. Al respecto, retomaremos algunos indicadores que podrían ser tenidos en cuenta para la identificación de riesgos y vulnerabilidades, los cuales están contenidos en la cartilla “Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto”⁶⁹:

- Vulnerabilidad y riesgos de Violencia Sexual: “Tipo de problemáticas relacionadas con la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres en zonas de presencia, disputa o control de grupos armados, Identificar la relación entre presencia, disputa o control de actores armados en una zona y cambios en la situación de la salud sexual y reproductiva de su población, que eleven sus niveles de exposición a las acciones de violencia o control poblacional por parte de éstos. Tipos de violencia sexual que ejercen actores armados en contra de hombres, mujeres, niños y niñas.”
- Amenazas en contextos de control hegemónico y control social de parte de grupos armados ilegales: “Identificar de acuerdo con su impacto según género, ciclo vital, y opción sexual, las regulaciones de las que es objeto la población civil por parte de los grupos armados, relacionadas con la reproducción del ordenamiento social bajo estereotipos tradicionales de género; la defensa de la moral religiosa y otros argumentos que les permiten constituirse en referentes de poder socio cultural en territorios bajo su dominio. Tipo de prohibiciones y/o prácticas discriminatorias contra la población indígena y afro por parte de los actores armados según sexo y ciclo vital.”
- En situaciones de desplazamiento y confinamiento: “Identificar los diferentes niveles de restricción al acceso y la circulación de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, que afectan desproporcionalmente a niñas, niños y mujeres dado los roles de género tradicionalmente asignados.”

⁶⁹ Ibidem, Pág. 35-41.

Estos criterios, son útiles en los procesos de identificación de riesgos que es el primer paso para activar mecanismos de prevención y protección. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha construido recientemente una Ruta de Atención en respuesta a lo requerido en el Auto 009 proferido por la Corte Constitucional: “Ruta de Atención Integral para asesorar e instruir a las Mujeres Sobrevivientes de Actos de Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado Interno y el desplazamiento Forzado Por La Violencia”. Esta ruta define las acciones de funcionarios y funcionarias en la recepción, análisis y gestión defensorial, teniendo en cuenta la existencia de rutas de atención para la Justicia, el acceso a la Salud, rutas de protección y atención.