

# Indicadores de riesgo de violación a los derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierras



**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA



# INDICADORES DE RIESGO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE PERSONAS Y COMUNIDADES RECLAMANTES DE TIERRA

Defensoría Delegada  
para la Prevención de Riesgos de  
Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH.  
Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

Agosto de 2015  
Bogotá, D. C., Colombia

**Jorge Armando Otálora Gómez**  
Defensor del Pueblo

**Esiquio Manuel Sánchez Herrera**  
Vicedefensor

**Alfonso Cajiao Cabrera**  
Secretario General

**Jorge Enrique Calero Chacón**  
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgo de  
Violaciones de Derechos Humanos y DIH

Equipo Técnico Defensoría del Pueblo

**Fernando Estrada Ramírez**  
Coordinador grupo de trabajo de Informes Especiales

**Laura Bonilla Pinilla**  
Asesora informes especiales

© Defensoría del Pueblo  
El presente texto se puede reproducir, fotocopiar,  
replicar, total o parcialmente, siempre que se cite la  
fuente.

Portada: **Leonardo Parra**  
Obra: Aproximación a Milett  
Autor: Jorge Eduardo Díaz Suárez  
Fotografía: Samani Estrada Ramos  
Diagramación: **Iván Mauricio Delgado Riveros**  
Impresión: **Imprenta Nacional**

Defensoría del Pueblo de Colombia  
Calle 55 No. 10-32  
Código postal: 110231  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)  
Apartado aéreo 24299 - Bogotá, D.C.  
Teléfonos: 3144000 Ext. 2323  
Bogotá, D.C., Agosto de 2015  
ISBN: 978-958-8571-87-4

## Contenido

- 5 **Presentación**
- 7 **Introducción**
- 11 **1. Precisiones conceptuales a la metodología para el monitoreo y seguimiento de los riesgos de personas y comunidades reclamantes de tierras en cuanto a violaciones de sus derechos humanos fundamentales.**
- 12 **El concepto de riesgo en el Sistema de Alertas Tempranas.**
- 14 **Tipo de indicadores formulados y categorías conceptuales complementarias.**
- 18 **Criterios de temporalidad para ser aplicados a la batería de indicadores y categorías complementarias.**
- 19 **2. Batería de indicadores y categorías de análisis para capturar el riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierras.**

- 21 Descripción de la violencia ejercida contra la vida, libertad e integridad de las personas y comunidades reclamantes de tierras en el marco de la Ley 1448. Categorías para el análisis cualitativo.
- 23 Presencia y conducta de actores armados ilegales en el territorio.
- 25 Conductas vulneratorias de los derechos humanos contra personas y comunidades reclamantes de tierras a partir de la advertencia del SAT.
- 25 Existencia de actores económicos, políticos o sociales beneficiarios del despojo de tierras.
- 27 Análisis cualitativo del escenario regional de riesgo para personas y comunidades reclamantes de tierra. Hipótesis indicativas y categorías de análisis respecto del escenario de vulnerabilidad para personas y comunidades reclamantes de tierra.
- 27 Tipologías del despojo e impactos en las debilidades sociales del territorio.
- 29 Presencia de economías ilícitas y economías de uso extensivo del suelo.
- 32 Presencia de territorios colectivos de comunidades negras y comunidades indígenas.
- 33 Proceso jurídico de restitución de tierras.
- 35 3. Categorías de análisis con respecto a la capacidad de respuesta de entidades estatales vinculadas al riesgo de violación de derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierra en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- 37 Organización y capital social de protección.
- 37 Bibliografía

## Presentación

La Defensoría del Pueblo en desarrollo de su mandato ha venido manifestando su preocupación respecto a la situación de amenazas y violaciones a los derechos fundamentales que vienen afectando a personas y comunidades que reclaman la restitución de sus tierras en el marco de la aplicación de la ley 1448 o ley de víctimas. La violencia que vienen padeciendo estas personas no solamente pone en grave riesgo su vida, integridad y libertades sino que obstruye el camino a su efectiva reparación. Para este efecto, se ha adelantado un estudio consistente en precisar el tipo de amenazas y vulnerabilidades que, con ocasión del conflicto armado, se ciernen sobre las personas y comunidades reclamantes de tierras, con el fin de cualificar los riesgos y formular recomendaciones detalladas que apunten a mejorar la prevención de la violencia que actualmente sufren.

Este trabajo construye una propuesta de indicadores que permitan dimensionar el riesgo de las personas y comunidades reclamantes de tierras, a fin de que sean utilizados por los analistas y consultores de la Defensoría del Pueblo en su esfuerzo de valorar y advertir a las autoridades acerca de distintos escenarios y situaciones de riesgo y propiciar

las respuestas institucionales necesarias para garantizar la protección de la población víctima de la violencia.

El estudio incorpora una serie de herramientas y categorías de análisis que permiten evaluar el riesgo para los reclamantes de tierras. Estos instrumentos fueron aplicados en cuatro estudios de caso en zonas objeto de estudio y advertencia por el Sistema de Alertas Tempranas: Córdoba y Urabá; Tibú (Norte de Santander); Tumaco (Nariño), y Vistahermosa (Meta). Cada uno de estos estudios pone de manifiesto varias características importantes para comprender las diferencias regionales en los escenarios de riesgo.

La restitución de tierras es uno de los pilares fundamentales de la ley de víctimas y restitución de tierras y como lo señala la Corte Constitucional, debe ser implementada desde un enfoque de Derechos Humanos y Acción sin Daño. Por tanto, es responsabilidad de las instituciones públicas velar por que en su implementación sean protegidas tanto las personas reclamantes de tierra, como la población ocupante en situación de vulnerabilidad, que actualmente se encuentran en riesgo por fenómenos relacionados con la violencia y el conflicto armado.

El Defensor del Pueblo considera prioritario que las autoridades de gobierno asuman en

forma decisiva la prevención de violaciones a los derechos humanos de la población reclamante de tierras, así como la protección de las personas y organizaciones víctimas de la violencia en Colombia. Este documento constituye un aporte en el marco de la corresponsabilidad que le cabe al Estado y a la sociedad en el acompañamiento y la superación de la situación actual de riesgo de las víctimas, así como en el fortalecimiento de las políticas estatales destinadas a la protección de los Derechos Humanos.

JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ  
Defensor del Pueblo

## Introducción

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, en su labor de monitoreo, análisis, advertencia y prevención de violaciones individuales y masivas de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH), realiza un trabajo permanente de seguimiento a la dinámica del conflicto armado en el territorio nacional. En los últimos dos años ha sido frecuente la preocupación por la situación de riesgo especial de las personas y comunidades participantes en procesos de restitución de tierras contemplados en la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011<sup>1</sup>.

Respecto del mismo tema, la Corte Constitucional en su tarea de seguimiento a la política de prevención del desplazamiento (sentencia T-025/2004) le exigió al gobierno nacional crear un sistema de pre-

---

1. El Decreto ley 4633 de 2011 dicta dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas; el decreto 4634 de 2011 lo hace para el caso del pueblo Rom o Gitano, y el decreto 4635 de 2011 dicta medidas de asistencia, atención y reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas de comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales.

vención de ese delito que, entre otras cosas, superara el carácter “puramente coyuntural” de los informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo y al mismo tiempo estableciera mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuarlos. Con el ánimo de contribuir a este propósito, la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violación de Derechos Humanos pretende implementar una serie de indicadores y categorías de análisis que contribuyan a alertar sobre la situación de riesgo de personas y comunidades reclamantes de tierra.

La restitución de tierras, en el marco del conflicto armado interno, tiene como condición previa la existencia de condiciones de seguridad en las diferentes regiones focalizadas, de tal forma que las personas víctimas, reclamantes de tierras, y funcionarios responsables del proceso no se encuentren en peligro de violación de sus derechos humanos<sup>2</sup>. No obstante, son numerosos los territorios en los cuales han aumentado las amenazas y homicidios contra líderes y reclamantes así como las intimidaciones sobre comunidades que manifiestan el deseo de retornar a sus tierras.

Por esta razón, la Defensoría del Pueblo considera que la población de personas víctimas, líderes y organizaciones de la sociedad civil que participan en los procesos de restitución, están en situación especial de riesgo de sufrir violación de sus derechos humanos. En consecuencia, la Ley 1448 asigna, dentro de las funciones de prevención, la necesidad de generar información en municipios y zonas donde se adelanten procesos de restitución (Ley 1448, 2011). La información del Sistema de Alertas Tempranas busca ser fuente primaria para el diseño y formulación de las políticas de prevención de violación de los derechos humanos de la población participante en los procesos de restitución de tierras.

Como parte de la respuesta a la necesidad de advertir y monitorear el riesgo de víctimas y reclamantes de tierra, el Sistema ha diseñado una batería de indicadores que permiten dar cuenta del nivel y el tipo de riesgo de personas y comunidades vinculadas a los procesos de restitución a nivel municipal. Este trabajo fue realizado con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Inter-

---

2. De acuerdo con la ley, “el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente -que es el primer paso del proceso de restitución de tierras- se implementará de manera gradual y progresiva, atendiendo a criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno”. Decreto 599/2012. De igual forma, el decreto reglamentario 4829/2011, en su artículo 3º reitera que “las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados serán implementadas en condiciones que permitan garantizar su seguridad”.

nacional (USAID). Tanto la batería como las herramientas conceptuales diseñadas buscan complementar los esfuerzos realizados por diversas entidades públicas para hacer seguimiento al goce efectivo de los derechos a la reparación y a la restitución de tierras.

Este documento contiene las herramientas y categorías de análisis que componen esta batería de indicadores, la metodología utilizada para su elaboración y las pautas para su aplicación, todo lo cual puede ser cotejado y complementado con indicadores formulados por otras entidades públicas, que contribuyan a prevenir y mitigar el riesgo del proceso de restitución de tierras consagrado en la Ley.



## 1. Precisiones conceptuales a la metodología para el monitoreo y seguimiento de los riesgos de personas y comunidades reclamantes de tierras en cuanto a violaciones de sus derechos humanos fundamentales.

Con el fin de identificar y evaluar situaciones de riesgo de las personas y comunidades reclamantes de tierra, derivadas del conflicto armado, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha propuesto una batería de 37 indicadores que responden al modelo de evaluación del riesgo según la fórmula:

$$\frac{\text{AMENAZA X VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDADES SOCIALES E INSTITUCIONALES}} = \text{RIESGO}$$

Los indicadores responden a un modelo causal y dinámico que intenta conteos fiables o aproximaciones a una situación de conflicto compleja. Desde el supuesto de que ello es posible mediante el seguimiento de causas, antecedentes estructurales y comportamiento de actores y contextos dentro de situaciones de conflicto, la herramienta busca identificar los factores que anticipan la situación de riesgo a partir del monitoreo de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgo de Violación de Derechos Humanos.

Esta batería consta de dos partes. La primera es la formulación de indicadores de seguimiento periódico que permitan identificar, en períodos trimestrales, aquellos municipios cuya población reclamante de tierra se encuentra en riesgo de sufrir violaciones de sus derechos humanos fundamentales. Esta primera parte se refleja en 28 indicadores que, mediante el seguimiento de las diversas violaciones de los derechos a la vida, libertad e integridad de la población reclamante, de la presencia y comportamiento de los actores armados en el territorio nacional y de las conductas vulneratorias de los derechos humanos que pueden constituirse en indicativos de una situación de **amenaza** para la población civil vinculada al proceso de restitución de tierras, procuren anticipar un posible estallido del problema (Austin, 2005). Una segunda parte se compone de 9 indicadores que buscan identificar el estado de **vulnerabilidad** de la población reclamante a nivel municipal.

La aplicación y monitoreo de los indicadores propuestos producirá un primer filtro de municipios cuya población se considera en riesgo. A partir de estos resultados, se hará un análisis de mayor profundidad en las zonas focalizadas por el Sistema de Alertas Tempranas, donde se complementa el escenario con la aplicación de una serie de categorías de análisis que ayudan a comprender mejor el riesgo de personas

y comunidades y generar las recomendaciones a las autoridades competentes.

Finalmente, estos indicadores y categorías son aplicados en cuatro estudios de caso regionales: Tibú (Norte de Santander); Valencia, San Pedro de Urabá y Arboletes (Córdoba y Urabá); Tumaco (Nariño); y Vistahermosa (Meta). Los estudios de caso son un primer acercamiento a la posibilidad de establecer escenarios de riesgo específicos respecto de personas y comunidades reclamantes de tierra que contribuya a la función de prevención del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violación de Derechos Humanos.

### **El concepto de riesgo en el Sistema de Alertas Tempranas.**

La construcción de los escenarios de riesgo en el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo se basa en la fórmula:

$$\frac{\text{AMENAZA X VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDADES SOCIALES E INSTITUCIONALES}} = \text{RIESGO}$$

El **Riesgo** es definido como la probabilidad de que la resistencia violenta a los procesos de restitución de tierras se convierta en una violación a los DDHH y al DIH para los reclamantes, las comunidades, organizaciones, líderes y defensores de derechos humanos que se encuentran participando en el proceso de restitución,

reubicación y el retorno a tierras despojadas o abandonadas.

La **amenaza** -desde una perspectiva de actores- es el factor de peligro, que puede estar constituido por grupos armados ilegales, grupos armados ilegales pos desmovilización y actores económicos, políticos o sociales en oposición violenta a la implementación del proceso de restitución de tierras o con objetivos de expansión o control territorial.

Dicha oposición puede concretarse fácilmente en violaciones de los derechos humanos de las personas y comunidades reclamantes, al igual que de líderes y defensores de derechos humanos relacionados con el proceso de restitución, retorno y reubicación en tierras despojadas o abandonadas.

Desde una mirada regional, los contextos territoriales en el marco del conflicto armado también pueden representar amenaza a los derechos humanos de la población víctima en el proceso de restitución. Es el caso de algunas regiones en las cuales el agravamiento de la disputa armada por el territorio está relacionado con la oposición a los procesos de restitución o incluso con formas actuales de despojo de tierras.

La **vulnerabilidad** se entiende como todos aquellos factores y características de una persona, grupo humano, comunidad o territorio

que aumentan la susceptibilidad de sufrir daño a partir de la ocurrencia de un fenómeno desestabilizador. En general, se trata de características y factores como la situación socioeconómica de personas y comunidades, acceso a bienes y servicios y acceso a la justicia, entre otras. La vulnerabilidad está determinada por las características esenciales de un municipio y de sus habitantes, las cuales los hacen susceptibles (o no) de ser víctimas de infracciones al DIH o graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado, con la finalidad de impedirlos procesos de restitución de tierras.

Por **capacidad** se entiende la disponibilidad de los recursos, habilidades, aptitudes, conocimientos, y otros factores protectores, tanto institucionales como sociales e individuales, con los que las autoridades locales, regionales y nacionales así como las personas, organizaciones y comunidades involucradas en los procesos de restitución de tierras podrían llegar a anticipar, resistir, atender y recuperarse de los efectos producidos por una resistencia violenta al proceso de restitución de tierras.

Tanto los indicadores propuestos como las categorías de análisis buscan dar cuenta de un fenómeno complejo, tal como el riesgo de las personas y comunidades reclamantes de tierras, de forma que sea posible mejorar la pertinencia y contribuir a la labor de prevención.

## **Tipo de indicadores formulados y categorías conceptuales complementarias.**

Para el diseño de indicadores y categorías conceptuales se tomó en cuenta la velocidad de cambio en los conceptos de amenaza y vulnerabilidad (Austin, 2005), al igual que la disponibilidad en tiempo real de información verídica que pudiera anteceder una situación de riesgo para personas y comunidades reclamantes.

Tanto la disponibilidad de información como la diversidad de fuentes, metodologías y formas de realizar los conteos disponibles en el momento, hacen difícil establecer indicadores numéricos fiables que permitan advertir situaciones de riesgo para los reclamantes de tierra. No obstante, a partir del universo de la advertencia producida por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, es factible el diseño de varias herramientas que contribuyan a sistematizar diferentes factores de riesgo y establecer alertas con base tanto en escalas o niveles de amenaza y vulnerabilidad como a partir de la observación directa de variables y factores que se consideren detonantes del riesgo.

También es posible establecer, con base en es-

tadísticas oficiales suministradas por diversas entidades, algunas variables cuyo seguimiento contribuya a identificar los escenarios más riesgosos para personas y comunidades.

De esta forma, con el fin de abarcar fenómenos que no son fácilmente categorizables y de atender a importantes diferencias regionales, la primera parte de la batería corresponde a una serie de indicadores, en proceso de prueba, que buscan llegar a ser conteos nacionales a partir de la información de advertencia producida por el SAT. Una segunda parte da cuenta de aquellas categorías que producen narrativas fundamentales para entender los diferentes contextos regionales y escenarios de riesgo, desde el enfoque de derechos humanos para una población específica, como el caso de las personas y comunidades reclamantes de tierras.

Estas herramientas han sido construidas desde varias metodologías, que van desde la consulta a la opinión experta<sup>3</sup> hasta la construcción de líneas-base, pasando por la reconstrucción de narrativas sociales (Somers, 1994), la perspectiva de actores, o teoría de actores (Tilly, 1998), y el análisis de los escenarios de riesgo advertidos por el SAT.

---

3. La opinión experta se basa en la existencia de un grupo experto de 37 personas en cinco macrorregiones del territorio nacional y la aplicación de cuestionarios sistemáticos sobre la prospectiva del riesgo para reclamantes de tierras.

Tanto los indicadores como las herramientas complementarias se formulan alrededor de sistemas estructurales<sup>4</sup> y coyunturales<sup>5</sup> que, a su vez, contemplan posibles detonantes (FEWER, 1999) de la situación de riesgo provenientes de la advertencia permanente del SAT y del monitoreo de los conteos posibles. De esta forma, la relación entre indicadores, factores estructurales, factores aceleradores de la situación de riesgo y factores coyunturales construiría un escenario de riesgo para las personas y comunidades reclamantes de tierra que pueda conducir a una adecuada respuesta temprana por parte de las instituciones públicas.

Respecto de los mecanismos de capacidad y respuesta institucional, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presenta una completa batería de indicadores para hacer seguimiento al goce efectivo del derecho a la restitución de tierras (DNP, 2014). De igual forma, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, han construido una batería semejante que mide el goce efectivo del

derecho a la reparación integral de las víctimas, incluyendo el derecho a la restitución, desde la óptica de los atributos de adecuación sustancial, proporcionalidad y efectividad de la implementación de la política pública (DNP, 2013). En el marco de las funciones del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo se analiza la respuesta estatal a la advertencia de riesgo generado. Dada la diversidad de advertencias, para el análisis y seguimiento de dicha respuesta se utilizan categorías de análisis y este no se incluye dentro de la batería de indicadores.

**La Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, han construido una batería que mide el goce efectivo del derecho a la reparación integral de las víctimas...**

- 
4. Revisan los contextos y factores estructurales que pueden anteceder a un estallido del conflicto o anticipar una consecuencia humanitaria grave, tales como presencia de actores armados ilegales, conductas vulneradoras de los derechos humanos y escalas de influencia de actores armados sobre la población civil, entre otros. (FEWER, 1999)
  5. Buscan escalar los posibles incrementos en la situación actual del riesgo. Se basa en el monitoreo a las variaciones. A partir de la encuesta se pueden deducir secuencias de combinación de otros indicadores e identificar algunos conteos cuya variación temporal contribuya a la advertencia del riesgo, como por ejemplo el desplazamiento masivo. (FEWER, 1999)

**Tabla 1. Clasificación propuesta para los tipos de indicadores.**

Composición del riesgo	Violación del derecho a la vida, libertad e integridad	Vulnerabilidad	Capacidad o respuesta
Estructural	Compuesto por aquellos factores de amenaza que son antecedentes de la situación actual del riesgo y que explican causalmente la situación riesgosa.	Compuesto por aquellos factores de vulnerabilidad que hacen parte de los antecedentes históricos del lugar en el cual se realiza el monitoreo.	Compuesto por aquellos factores que indican capacidad o voluntad de respuesta de las instituciones públicas involucradas en el proceso de restitución de tierras
Coyuntural	Compuesto por aquellos factores que incrementan rápidamente el nivel de amenaza sobre personas y comunidades.	Compuesto por aquellos factores y/o eventos que incrementan rápidamente el nivel de vulnerabilidad de personas y reclamantes de tierras.	Compuesto por aquellos factores y/o eventos que modifican la capacidad y/o voluntad de respuesta institucional al escenario de riesgo.
Detonantes	Son aquellos eventos que en el monitoreo pueden advertir el estallido de una violación inminente de los derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierras en el escenario de riesgo.		

Los indicadores serán clasificados en torno a los posibles derechos vulnerados y al tipo de indicador. Se presentará una matriz de descripción de los mismos y, posteriormente, un instructivo detallado respecto del cálculo de cada indicador, su objetivo y la posible lectura o interpretación del mismo.

Los indicadores propuestos deben ser leídos a la luz de narrativas que expliquen tanto los actores relativos a los factores de amenaza como los contextos y las dinámicas del territorio que enmarcan la acción. Esta explicación debe tener un marco temporal que reconstruya temas fundamentales como las narrativas del despojo en cada región y atienda a las diferencias regionales y locales del conflicto armado. De igual forma, cada territorio tiene antecedentes y factores de vulnerabilidad que no son fá-

cilmente cuantificables, pero que explican los escenarios de riesgo y contribuyen a la confiabilidad de los escenarios de riesgo.

Finalmente, es necesario mencionar que el presente trabajo hace parte de un primer intento de mejorar la alerta temprana sobre el riesgo de violación de derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierra, sujeto a las necesarias pruebas a lo largo del territorio nacional. Los estudios de caso realizados corresponden a un primer ejercicio, a partir del cual se espera mejorar constantemente la retroalimentación y la respuesta a la situación de personas y comunidades participantes en los procesos de restitución de tierras así como integrarse a los diferentes índices de riesgo y sistemas de monitoreo de otras instituciones públicas.

**Tabla 2. Clasificación de las categorías de análisis complementarias.**

Tipos de categoría	Teoría de actores	Contextos, dinámicas y territorios
Factores de amenaza	Narrativa de actores que se constituyen en amenaza para la población reclamante de tierras.	Narrativa de los contextos territoriales que se constituyen en amenaza para la población reclamante de tierras.
Factores de vulnerabilidad	Narrativa de los actores y sus características en relación con la vulnerabilidad de la población reclamante de tierras.	Narrativa de los factores del territorio que inciden en la vulnerabilidad de la población reclamante de tierras.

**Criterios de temporalidad para ser aplicados a la batería de indicadores y categorías complementarias.**

Con respecto a la batería de indicadores, es necesario establecer una línea de base de la información. Dada la disponibilidad de información confiable, la periodización sugerida pone como punto de partida el año 2011, fecha de expedición de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras.

## 2. Batería de indicadores y categorías de análisis para capturar el riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierras.

La batería de indicadores propuesta busca medir el riesgo de violación de los derechos humanos a la vida, libertad e integridad de las personas y comunidades reclamantes de tierra en el marco de la Ley 1448. Se plantean dos grupos de indicadores según la fórmula de medición de riesgo utilizada por el sistema de alertas tempranas, donde  $R = \text{amenaza} + \text{vulnerabilidad/capacidad}$ .

La aplicación de indicadores, el alcance, los tipos y las fórmulas de cálculo se detalla en la matriz de indicadores que se adjunta. A partir del alcance, la aplicación y seguimiento de los mismos aparece una serie de resultados sobre el escenario de riesgo, de la siguiente forma:

1. Indicadores de riesgo de violación de los derechos humanos a la vida, libertad e integridad de personas y comunidades reclamantes de tierra.

### 1.1 Indicadores de violación de la vida, libertad e integridad de personas y comunidades reclamantes de tierra.

Este grupo de indicadores se divide en cuatro partes, dependiendo del alcance y resultado de los mismos.

De la aplicación del primer grupo de indicadores se obtiene una descripción de la violencia ejercida contra la vida, libertad e integridad de la población reclamante de tierra, y es el municipio la unidad de análisis. De esta forma se obtiene un primer filtro conforme a la aplicación de 15 indicadores, que identifica los lugares en los cuales existe riesgo de que se produzca un estallido de violaciones de los derechos humanos de la población, con base en el análisis de las distintas formas de violencia precedente ejercida contra los reclamantes, las formas de violencia en el monitoreo actual y aquellos hechos que se consideran detonantes del problema.

El origen de los datos que componen este grupo de indicadores son los conteos según la información de entidades estatales como la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Medicina Legal, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, así como la advertencia del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Un segundo grupo está compuesto por ocho indicadores de presencia de actores armados ilegales en el territorio. De la aplicación de este grupo se obtiene un registro de actores armados por municipio, cuyas conductas constituyen un factor de amenaza para los derechos a la vida, libertad e integridad de las personas reclamantes.

El tercer grupo de indicadores pretende establecer las principales conductas vulneratorias de los derechos humanos por parte de actores armados ilegales según la advertencia del SAT y el registro de otras instituciones públicas. Finalmente, se propone un indicador para observar la existencia en el municipio de actores políticos, económicos y sociales beneficiarios del despojo según sentencias judiciales.

## 1.2 Indicadores de situación de vulnerabilidad para personas y comunidades reclamantes de tierras en el marco de la Ley 1448.

Este grupo de indicadores busca medir, mediante 9 indicadores, el nivel de vulnerabilidad de la población reclamante de tierras en relación con el escenario de riesgo de sufrir violaciones de sus derechos humanos fundamentales.

El primer grupo de indicadores arroja un primer filtro sobre aquellos municipios en los cuales se registra existencia de tierras abandonadas por desplazamiento forzado. Un segundo indicador del grupo muestra las variaciones en el número de baldíos adjudicados. Las variaciones en este último, junto con un análisis en profundidad de los contextos regionales en que se hayan producido, permiten establecer si existieron formas de apropiación legal de predios de población desplazada que nunca fueron protegidos.

Posteriormente, el segundo grupo establece las modalidades de apropiación de tierras de la población desplazada, principalmente la compra irregular, las presiones para la venta y la existencia de un mercado de tierra con altos niveles de especulación sobre el valor del suelo.

El tercer grupo de indicadores se refiere a la existencia en el territorio de economías ilícitas en la zona rural, y el cuarto establece la relación entre los cambios de población en el municipio y el desplazamiento forzado.

A partir del monitoreo de los indicadores propuestos, el Sistema de Alertas Tempranas de la defensoría del Pueblo podrá focalizar aquellos territorios en los cuales se registre un mayor nivel de riesgo, y de esta forma profundiza sobre el escenario de riesgo mediante el análisis de categorías complementarias y las variables cualitativas.

**Descripción de la violencia ejercida contra la vida, libertad e integridad de las personas y comunidades reclamantes de tierras en el marco de la Ley 1448. Categorías para el análisis cualitativo.**

Como categorías complementarias del ejercicio de aplicación de los indicadores propues-

tos en el tema, para lograr el resultado de obtener una narrativa descriptiva fiable de la violencia ejercida contra personas y comunidades reclamantes, el análisis puede tomar en cuenta una serie de variables e hipótesis indicativas para ser valoradas en el territorio.

De esta forma, el análisis cualitativo evalúa

en dos líneas: una perspectiva de actores y una valoración de los contextos y dinámicas territoriales de los municipios, departamentos o regiones en las cuales se ha encontrado un riesgo alto. Las variables sugeridas para desarrollar el análisis en torno a la descripción de la violencia se detallan en el cuadro que sigue a continuación.

Hipótesis indicativas y categorías de análisis complementarias de la aplicación de indicadores.	Teoría de actores.	Contextos, dinámicas y territorios.
Violación de los derechos humanos fundamentales a la vida, libertad e integridad de la población reclamante de tierras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de intimidaciones generalizadas contra líderes de organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, y descripción de las intimidaciones.</li> <li>- Principales actores armados involucrados en las dinámicas de violencia contra la población reclamante de tierra.</li> <li>- Formas de intimidación a la población civil vinculada al proceso de restitución de tierras.</li> <li>- Narrativa sobre las redes y relaciones de actores armados ilegales y beneficiarios del despojo frente a la utilización de la violencia contra población reclamante de tierras.</li> </ul>	Narrativa de las formas de violencia que no se encuentran contenidas en los indicadores de homicidios, desaparición forzada, desplazamiento o amenazas y que afectan indirectamente a los reclamantes de tierra, sus familias y comunidades.
Factores de vulnerabilidad.	Estimativo de la influencia y/o presión del actor armado en la institucionalidad pública local.	Narrativa de las formas de despojo y apropiación de tierras narradas por la población víctima y las comunidades reclamantes de tierra.

## **Presencia y conducta de actores armados ilegales en el territorio.**

Si bien la mera presencia de un actor armado no implica un riesgo directo de violación de los derechos humanos fundamentales de la población reclamante, el hecho de que un actor armado ilegal tenga incidencia en un área particular, tanto urbana como rural, sí pone en situación de vulnerabilidad a la población, especialmente cuando dicho actor tiene diversos tipos de interés frente a la ocupación de predios rurales, o frente a la existencia de

**Si bien la mera presencia de un actor armado no implica un riesgo directo de violación de los derechos humanos fundamentales de la población reclamante, el hecho de que un actor armado ilegal tenga incidencia en un área particular, tanto urbana como rural, sí pone en situación de vulnerabilidad a la población**

organizaciones sociales de víctimas o reclamantes.

A partir de la aplicación de los indicadores en el tema se obtiene un estimativo de la mera presencia del actor en el municipio, por lo que las categorías complementarias y las variables de análisis en terreno deben especificar si existe o no intención evidente de uno de los actores en la apropiación de tierra, en el servicio a terceros para la apropiación y beneficio de la misma, o en la ocupación de predios abandonados de forma temporal. Dependiendo del contexto de cada región, varía el comportamiento de los actores armados ilegales y por ende los impactos en materia humanitaria contra la población civil reclamante de tierras.

Muchas de las narrativas sugeridas hacen referencia a relaciones entre actores armados ilegales en el territorio, y redes económicas o políticas con interés definido en tierras de población desplazada. Si bien es cierto que la información en terreno en muchas ocasiones no permite realizar inferencias, establecer las redes existentes puede ayudar a esclarecer el escenario de riesgo para una población específica a partir de lo consolidado por el Grupo de Memoria Histórica (GMH), por sentencias judiciales proferidas frente a solicitudes de restitución, o por estudios ya realizados por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Para el caso se sugieren las siguientes variables:

Hipótesis indicativas y categorías de análisis complementarias a la aplicación de indicadores.	Teoría de actores.	Contextos, dinámicas y territorios.
Violación a los derechos humanos fundamentales a la vida, libertad e integridad de la población reclamante de tierras.	<input type="checkbox"/> Narrativa de intereses de cada actor armado en la apropiación de territorios rurales en caso de que aplique, o la apropiación temporal de los mismos.	<input type="checkbox"/> Narrativa de las redes y relaciones de los actores armados con el aparato público respecto de la ocurrencia de hechos de despojo en el municipio a partir del año 1991.
	<input type="checkbox"/> Principales conductas vulneratorias, por actor armado, que hayan sido identificadas en el territorio y que afecten de forma directa a la población reclamante de tierras.	<input type="checkbox"/> Narrativa de redes y relaciones de actores armados ilegales con actores económicos o políticos con intereses directos en predios de población desplazada.
Factores de vulnerabilidad.	<input type="checkbox"/> Estimativo de la influencia y/o presión del actor armado en la institucionalidad pública local.	<input type="checkbox"/> Narrativa del escenario de conflictividad social en torno a la propiedad de la tierra a partir del año 1991.
	<input type="checkbox"/> Estimativo del nivel de control del actor armado ilegal sobre la población y el territorio, según el alcance posible (municipio, corregimiento, vereda), en caso de contarse con la información.	
	<input type="checkbox"/> Otras acciones contra la población civil que no se cuenten dentro de las violaciones de los derechos humanos a la vida, libertad e integridad por parte de actores armados ilegales y que den cuenta del nivel de presencia/acción/influencia de este en el territorio.	

## Conductas vulneratorias de los derechos humanos contra personas y comunidades reclamantes de tierras a partir de la advertencia del SAT.

Las categorías complementarias provienen de la

advertencia generada por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Estas categorías buscan complementar la descripción de la violencia contra personas y comunidades reclamantes de tierra, atendiendo a variables que no son mensurables desde los datos nacionales.

Hipótesis indicativas y categorías de análisis complementarias a la aplicación de indicadores.	Teoría de actores.	Contextos, dinámicas y territorios.
Violación de los derechos humanos fundamentales a la vida, libertad e integridad de la población reclamante de tierras.	<input type="checkbox"/> Casos de violencia sexual contra reclamantes o sus familias que se puedan considerar emblemáticos del escenario de riesgo.	<input type="checkbox"/> Narrativa de otras conductas en el territorio que complementen el escenario de riesgo.

## Existencia de actores económicos, políticos o sociales beneficiarios del despojo de tierras.

El despojo de tierra puede presentarse o bien por apropiación de tierra abandonada por población desplazada, fraude o venta presionada, robo consentido por autoridades estatales locales, o bien por despojo violento de los predios. Cualquiera que sea el tipo de despojo, es necesario entender que los objetivos del mismo pueden ir más allá de la tenencia como tal. Por esta razón, se sugiere reconstruir, en los territorios en que se focalizan las narrativas del despojo, atendiendo a categorías como:

- **Identificación del tipo de despojo presentado en el municipio o zona a partir de 1991:** En un territorio se pueden haber presentado uno o varios períodos de despojo o abandono de tierras desde la fecha que estipula la Ley. Este despojo pudo ser directo y violento, con el objetivo de la apropiación del predio; colectivo indirecto a partir de un hecho violento generalizado, con la intención de apropiación de una porción de territorio para ejercer control territorial y/o posterior repoblamiento; despojo fraudulento, cuando el actor o beneficiario del despojo utiliza el fraude para

legalizar la posesión de predios de población desplazada; apropiación ilegal y masiva de baldíos que ocupaba la población desplazada; o bien venta forzada de predios de población desplazada. La narrativa del despojo anterior puede arrojar luces sobre si el actor principal del mismo continúa siendo una amenaza importante para la población reclamante o si existe la posibilidad de que el actor armado presente en la región establezca relación con el beneficiario del despojo.

- **Identificación de beneficiarios del despojo de predios de población desplazada y titulación masiva de baldíos del Estado ocupados por población desplazada.** En este punto se debe reconstruir una narrativa que dé cuenta de las principales redes económicas que se beneficiaron y usufructuaron los predios. Pueden presentarse en un municipio varios períodos de desplazamiento/despojo o abandono/ uso y usufructo de la tierra para un solo predio, o incluso casos de predios que nunca fueron usufructuados. No obstante, en una porción importante de casos hubo ventas sucesivas que culminaron en beneficiarios únicos de un número considerable de hectáreas de población desplazada, y que actualmente hacen uso y obtienen beneficio de los

predios. La información para los casos de zonas focalizadas por la Unidad Nacional de Restitución puede ser obtenida de las sentencias y fallos judiciales, de los estudios de la Superintendencia de Notariado y Registro y del INCODER.

- **Las identidades y condiciones de los beneficiarios o testaferros del despojo** pueden ser descritas como: a.) los despojadores se presentan como empresarios, ganaderos o agricultores, ostentando una titularidad formal ajustada a derecho y socialmente legitimada, aunque el origen de la misma sea el despojo violento; b.) Los testaferros de los despojadores pueden decidir apropiarse de los predios cuando estos últimos desaparecen (por muerte, extradición, exilio, etc...); c.) Los adquirentes oportunistas aprovechan las condiciones de violencia de la zona para comprar a bajo precio a través de transferencias ‘aparentemente voluntarias’; d.) narcotraficantes pudieron haber propiciado la compra masiva de tierras a bajo precio; e.) personas ocupantes de predios de población desplazada no tienen conocimiento sobre la situación de desplazamiento de sus anteriores propietarios; y f.) Adquirentes de buena fe en riesgo de perder su patrimonio carecen de representación jurídica adecuada.

Es posible obtener información alrededor de las anteriores hipótesis indicativas a partir de las sentencias de los jueces de tierras, investigaciones de la Fiscalía sobre hechos de desplazamiento o despojo, registros de compra de predios de la población desplazada de la Superintendencia de Notariado y Registro y, en muchos casos, el registro del INCODER y la Unidad de Restitución de Tierras.

Una narrativa reciente, tanto de los tipos de despojo como de los beneficiarios del mismo, puede contribuir al análisis de la oposición violenta a los procesos de restitución de tierras y de esta forma establecer una ponderación del escenario de riesgo, desde la combinación de los indicadores propuestos y el análisis cualitativo descrito.

**Análisis cualitativo del escenario regional de riesgo para personas y comunidades reclamantes de tierra. Hipótesis indicativas y categorías de análisis respecto del escenario de vulnerabilidad para personas y comunidades reclamantes de tierra.**

**Tipologías del despojo e impactos en las debilidades sociales del territorio.**

Las intenciones y los objetivos del despojo hacen parte del escenario de vulnerabilidad para las personas y comunidades reclamantes de tierra. Acorde con los intereses y los

actores que han participado en los hechos de despojo, es posible inferir la posibilidad de oposición violenta al proceso de restitución. De esta forma, se sugiere la utilización de la siguiente tipología:

Desplazamiento/apropiación/abandono forzado de tierras/despojo directo de tierra.

- a. Por razones de control de territorio y población por parte de un grupo armado ilegal.
- b. Por interés de explotación y uso económico del suelo por parte de un grupo armado ilegal o uno privado relacionado con este.
- c. Por interés de control político de un territorio por parte de un grupo armado ilegal o uno privado relacionado con este.
- d. Por interés de aprovechamiento del conflicto con fines económicos particulares.

**Acorde con los intereses y los actores que han participado en los hechos de despojo, es posible inferir la posibilidad de oposición violenta al proceso de restitución.**

El análisis de redes y de actores anteriormente detallado puede permitir analizar esta hipótesis a la luz de los diferentes contextos

territoriales. Para la ponderación de los resultados se sugiere el siguiente instrumento de análisis:

Interés desplazamiento abandono	Caracterización del victimario	Vulnerabilidad	Caracterización del victimario	Vulnerabilidad	Caracterización del victimario	Vulnerabilidad
Militar	Persistencia del interés táctico o estratégico	ALTA	Persistencia del interés táctico estratégico	MEDIA	Desaparición del interés táctico o estratégico	BAJA
	Capacidad militar de control		Incapacidad militar de control			
Económico / Político	Presencia en la zona (Directa/o por testaferrros)	ALTA	Presencia en la zona (Directa/o por testaferrros)	MEDIA	Ausencia del victimario	BAJA
	Vigencia del interés económico y político		Pérdida del interés económico y político			
Control estratégico territorial	Persiste la voluntad de control	ALTA	Persiste la voluntad de control	MEDIA	Ausencia del victimario	BAJA
	Mantiene la capacidad de control		Carece de capacidad de control			
Oportunista	Empresario ilegal	ALTA	Empresario legal	MEDIA	Adquirente de buena fe	BAJA

De igual forma, como categoría de análisis complementaria se sugiere analizar las modalidades de apropiación de tierras de población desplazada presentes en el municipio o región advertida. La existencia de casos que reflejen las formas en las cuáles se presentó la apropiación de los predios protegidos de la población desplazada o la titulación de baldíos ocupados por población desplazada es fundamental para entender las intenciones y los alcances del grupo armado ilegal que perpetró los hechos, o de los particulares que utilizaron hechos de desplazamiento forzado para concentrar tierras.

### **Presencia de economías ilícitas y economías de uso extensivo del suelo.**

Las actividades económicas ilegales pueden tener un impacto negativo en el proceso de restitución de tierras en las zonas de estudio. Aun así, no solamente los cultivos de uso ilícito o el narcotráfico, la minería ilegal o la explotación ilegal de recursos naturales pueden significar una oposición violenta al proceso de restitución de tierras. Los cambios drásticos en los usos del suelo y la aparición de economías de uso extensivo del suelo en predios de población desplazada que fueron objeto de venta, pueden también significar un aumento del escenario de vulnerabilidad para la población reclamante de tierra.

El anterior supuesto se basa en el hecho de que toda actividad económica ilícita -sobre todo cuando se expresa bajo la forma de mercado ilegal- requiere de “autoridades” que regulen las transacciones y protejan los derechos de propiedad de los actores económicos. Esas “autoridades” son los grupos armados ilegales y/o grupos criminales organizados que no solo se benefician del mercado ilícito sino que aspiran a controlar el territorio que los provee de rentas extorsivas. En el caso de algunas economías legales de uso extensivo del suelo se puede presentar una situación similar en la que se ‘delegue’ la administración o protección del suelo a un grupo armado ilegal. Por esta razón, es importante hacer una caracterización detallada de la existencia y el funcionamiento de estas economías en el territorio y la posible relación con grupos armados ilegales.

Como complemento de los indicadores de presencia de economías ilícitas y economías de uso extensivo del suelo se sugieren las siguientes categorías de análisis:

- a. Presencia y dinámica de la economía del narcotráfico en la zona.
- b. Presencia y dinámica de la actividad extractiva minera en la zona.
- c. Presencia y dinámica de la actividad agro industrial o ganadera en la zona.

- d. Caracterización de las economías campesinas y agrarias en la zona.
- e. Variaciones importantes en los usos del suelo, especialmente los aumentos de cultivos en grandes extensiones, la desaparición de cultivos tradicionales y la afectación de las economías campesinas y de subsistencia en la zona.

Para observar las variaciones importantes en los usos del suelo se sugiere utilizar la herramienta Agronet del Ministerio de Agricultura, como complemento de la observación en terreno y el estudio de caso. La construcción de estas categorías debe tener en cuenta que se trabajará sobre estimaciones, especialmente respecto de la presencia de economías ilícitas.

La ponderación de esta categoría en relación con el escenario de vulnerabilidad se puede llevar a cabo alrededor de un estimativo de dependencia socioeconómica de las actividades ilícitas caracterizadas. Esta ponderación se aplicará al municipio de la siguiente forma:

- a) Área altamente dependiente de la actividad ilícita: a un territorio en el cual una parte importante de la población obtiene sus recursos para el consumo y aún para la acumulación, directa o indirectamente, de la actividad ilícita. La vulnerabilidad de estos territorios a la resistencia violenta contra los proce-

sos de restitución de tierras será ALTA en la medida en que la puesta en marcha del proceso de restitución afectará a una capa amplia de población.

- b) Área moderadamente dependiente de la actividad ilícita: a las áreas en las que junto a la actividad ilícita se dan actividades económicas lícitas que distribuyen recursos para el consumo y la acumulación de la población allí asentada. Si desapareciera la actividad ilícita, no tendría un efecto tan catastrófico como en las áreas altamente dependientes, pues las actividades lícitas proporcionan alternativas de sostenibilidad a los asentamientos y a la población en general. La vulnerabilidad de la restitución de tierras será MEDIA, pues cuenta con el apoyo de aquellos sectores de población no involucrados en lo ilícito o que podrían encontrar incentivos para el abandono o la desaparición de una actividad ilícita marginal.
- c) Baja o nula influencia económica y social de la actividad ilícita: a las áreas con nula dependencia de economías ilícitas. Este indicador prácticamente no aplicaría para dichas áreas.

Respecto de los cambios y transformaciones en el uso del suelo y el impacto sobre el escenario de vulnerabilidad, se busca identificar

el uso actual de predios de población desplazada y las variaciones sobre el espacio económico rural que podrían dificultar gravemente la política de restitución, o promover nuevas amenazas para ampliar la utilización extensiva de tierra en algunos proyectos económicos privados.

La observación debe centrarse en determinar si se han implementado o extendido cultivos permanentes, si se amplió el área destinada a ganadería o si se mantuvo el uso anterior a los hechos de despojo (1991 según lo consignado por la Ley 1448). En caso de constatar un cambio significativo, como por ejemplo la expansión de monocultivos de uso industrial, es importante conocer en qué períodos y con qué velocidad se registró dicho cambio así como los tipos de transacciones realizadas para acceder a la tierra de población desplazada donde se registra la variación.

- a) ¿El actual uso del suelo, su origen y evolución permiten establecer una relación de continuidad entre los despojadores y los actuales ocupantes de los predios reclamados? ¿Puede afirmarse que el despojo hizo parte de una etapa deliberada en la construcción de un proyecto socioeconómico determinado?
- b) ¿Es la inexistencia de explotación económica de la tierra un indicio de que

el territorio es funcional a propósitos estratégicos que requieren el “vaciamiento de población”? ¿Dicho propósito estratégico se mantiene, se ha transformado o ha desaparecido desde la ocurrencia del despojo o el abandono forzado?

- c) ¿El uso actual del suelo refleja inversiones económicas que afianzan el aferramiento de los actuales ocupantes, incrementando el incentivo a la resistencia violenta?
- d) ¿La continuidad en el uso del suelo con posterioridad al despojo, sobre todo cuando se trata de cultivos transitorios o de pan coger, puede significar que los ocupantes posteriores forman parte de la población campesina, vulnerable cuyo desalojo judicial puede incrementar la conflictividad social en el área?

Las transformaciones estructurales en el uso del suelo se entienden como aquellos cambios en la vocación del suelo rural que se reflejan en cambios profundos de la estructura social. Para poner un ejemplo ilustrativo: el cultivo de palma africana requiere el monocultivo en condiciones de baja humedad, por lo cual perturba los sistemas hídricos de los ecosistemas en los que se asienta. Además, transforma las regiones de economías típicamente familia-

res, con sus estructuras sociales campesinas, para convertirlas en sociedades bipolares, divididas entre un núcleo empresarial y de empleados altamente cualificados y remunerados (técnicos y administrativos) y un proletariado rural que ha perdido el control de los recursos para su propia reproducción.

La transformación del paisaje impone serias dificultades para la reconstrucción de la situación anterior al despojo. Hace complicado identificar la ubicación y linderos de los predios y fincas despojadas (que carecen de coordenadas). La remodelación social destruye los núcleos de poblamiento, las redes sociales, los sistemas colectivos de protección y, por lo tanto, incrementa los obstáculos para que los despojados y sus familias retornen al territorio bajo condiciones de seguridad. De hecho, la nueva estructura social controla el territorio y resiste, por diversos medios, la recuperación de la memoria de un espacio social violentamente demolido.

La determinación de la intensidad de la vulnerabilidad derivada del indicador de uso del suelo debe establecerse en función de un continuum en el cual, en un extremo, se encuentra la situación en la que hay una gran inversión económica en las tierras reclamadas, fuertes transformaciones del paisaje geográfico y natural y profundas modificaciones de la estructura social. Este es el caso de ALTA vul-

nerabilidad a la resistencia violenta. La BAJA vulnerabilidad se dará cuando existan inversiones económicas modestas en los predios reclamados, discreta modificación del paisaje y del uso del suelo y continuidad relativa de la estructura social existente en el momento del despojo o el abandono forzado.

Estas categorías pueden apoyarse en información estadística sistematizada por el Ministerio de Agricultura, por las secretarías de agricultura, departamentales o municipales, por las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). También puede apoyarse en la información cualitativa basada en los relatos históricos de los habitantes del territorio y de los miembros de las comunidades campesinas. La información así recabada, en lo posible, debe ser georreferenciada para hacer más inteligibles las transformaciones producidas por el despojo y el abandono forzado.

### **Presencia de territorios colectivos de comunidades negras y comunidades indígenas.**

Es importante identificar la presencia de territorios colectivos y su relación con el actual proceso de restitución de tierras. Es posible que en lugares de alta vulnerabilidad, las rutas colectivas de reclamación y restitución (Decretos Ley 4635 de 2011 y 4633 de 2011) sean objeto de oposición violenta por parte

de grupos armados ilegales, beneficiarios del despojo, o agentes interesados en la apropiación de los territorios colectivos que son imprescriptibles e inembargables. Esto hace que las comunidades indígenas y afrocolombianas sean particularmente vulnerables a los despojos violentos y que cuando deciden promover reclamaciones de tierras –para recuperar, regularizar o sanear sus territorios colectivos– sean doblemente vulnerables a la resistencia violenta contra la implementación de la política de restitución de tierras.

La caracterización de los escenarios de vulnerabilidad para estos colectivos puede analizarse a la luz de otros indicadores y categorías propuestos, especialmente los que describen las prácticas de violación de los derechos a la vida, libertad e integridad de las comunidades, las tipologías del despojo y los cambios en los usos del suelo.

### **Proceso jurídico de restitución de tierras.**

Una categoría que es necesario tener en cuenta de forma complementaria es la de los momentos procesales de la reclamación. Es decir, si el momento (administrativo o judicial) aumenta los escenarios de riesgo para los reclamantes. Dependiendo del territorio, es posible que una zona en la que se ha presentado una cantidad importante de reclamos muestre

mayor vulnerabilidad que una en la que estos procesos ya se hayan fallado, o que haya una situación opuesta en la que la etapa de mayor vulnerabilidad sea justamente la posterior al fallo judicial del proceso.

En varios estudios de caso se pudo constatar que algunos reclamantes consideran que están más protegidos durante la etapa administrativa, en la que son acompañados por la Unidad de Restitución de Tierras, que al entrar en la etapa judicial, pues tal acompañamiento disminuye y los reclamantes se sienten más vulnerables. De igual forma, existe consenso en varias zonas respecto de la debilidad institucional para aplicar los fallos de los jueces de restitución, garantizar la entrega material de los predios y acompañar los procesos de retorno. Para el análisis de esta categoría se sugiere tomar en cuenta tres etapas:

- a. Etapa administrativa, que se surte ante la unidad de restitución de tierras.
- b. Etapa judicial, que se surte ante los jueces agrarios.
- c. Etapa post-fallo, que implica la restitución material del inmueble.



### **3. Categorías de análisis con respecto a la capacidad de respuesta de entidades estatales vinculadas al riesgo de violación de derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierra en el marco de la Ley 1448 de 2011.**

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha venido analizando la respuesta estatal a las advertencias plasmadas en los informes de riesgo y las notas de seguimiento. En este sentido, resulta importante identificar, para los territorios en situación de riesgo de violación de los derechos humanos de personas y comunidades reclamantes de tierra, cuál es la respuesta de las entidades públicas comprometidas en el escenario descrito. El Sistema de Alertas Tempranas se encuentra actualmente en proceso de diseñar y probar en terreno una serie de indicadores de respuesta estatal al escenario de riesgo.

No obstante, en el análisis de los territorios se sugiere la utilización de categorías abiertas que den cuenta de la presencia y dinámica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, y los Comités territoriales de justicia transicional.

De igual forma, el análisis puede contener referencias relativas al cumplimiento de las funciones otorgadas por Ley para el caso de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. De igual forma, es importante revisar los planes de prevención, protección y contingencia de las violaciones de los derechos humanos y DIH, así como revisar la estrategia de seguridad pública de los municipios y departamentos a la luz de la Ley 1448 de 2011.

La información puede provenir de los informes del DNP y Transparencia por Colombia (los índices de desempeño municipal, gobernabilidad municipal y transparencia municipal), organizaciones que se encargan de construir herramientas para la evaluación del ente territorial. Adicional a esto, de las estadísticas sobre los logros a nivel municipal de los planes de la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Consolidación. Por otro lado, resulta esencial recoger información complementaria de fuentes secundarias como los planes de desarrollo y de fuentes primarias como entrevistas a funcionarios públicos y a miembros de la comunidad presentes en el territorio.

### **Organización y capital social de protección.**

El objetivo de esta categoría es identificar la capacidad de acción colectiva de las comuni-

dades a través de procesos organizativos que potencien entornos de protección y permitan prevenir los riesgos de violación de derechos humanos de la población reclamante. Teniendo cuenta el reconocimiento de estos procesos organizativos como entornos de protección, resulta esencial tener en cuenta, como criterios de evaluación, la presencia, gestión y confianza de las organizaciones. Esta categoría puede ponderarse de la siguiente forma:

- a. Alta capacidad organizativa. Se observa en el municipio una alta presencia de procesos organizativos (número de organizaciones), una buena gestión (percepción sobre sus acciones) y un alto nivel de visibilidad (organización que es altamente referenciada en primeras fuentes, así como en segundas fuentes, periódicos, libros etc.).
- b. Mediana capacidad organizativa. Se observa en el municipio un nivel alto o medio de organizaciones, un nivel medio o bajo de gestión y una visibilidad baja o media.
- c. Baja capacidad organizativa. Se observa en el municipio un nivel bajo de procesos organizativos, un bajo nivel de gestión y un nivel bajo de visibilidad.

## Bibliografía

- Austin, A. (2005). Early Warning and The Field: A Cargo Cult Science? Retrieved from Bergof Resarch Center for Constructive Conflict Management: <http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/austin>
- DNP. (2013, febrero 26). Departamento Nacional de Planeación. Retrieved from <https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenci%C3%B3naPoblaci%C3%B3nV%C3%ADctima/IndicadoresdeGoceEfectivodeDerechos.aspx>
- DNP. (2014, febrero ). Departamento Nacional de Planeación. Retrieved from [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- FEWER. (1999, febrero). Conflict and Peace Analysis and Response Manual', 2nd Edition. Retrieved from Forum on early warning and early response.: <http://reliefweb.int/node/21601>
- Ley 1448 Parágrafo 2 (artículo 31 2011).
- Somers, M. (1994). The narrative constitution of identity: A relational and network approach. *Theory and Society* N° 25, 605 - 649.
- Tilly, C. (1998). Social movements and (all sorts of) other political interactions - local, national, and international - including identities. *Theory and Society* , 453 - 480.





Carrera 66 No. 24-09  
Tel.: (571) 4578000  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
Bogotá, D. C., Colombia



**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

Calle 55 No. 10-32  
Tel. 57+1 314 4000  
57+1 314 7300  
Bogotá D.C., Colombia

