



Desplazamiento forzado, tierras y territorios

Agendas pendientes: la estabilización
socioeconómica y la reparación



COLECCIÓN CUADERNOS INDH 2011
 DESPLAZAMIENTO FORZADO TIERRAS Y TERRITORIOS
 AGENDAS PENDIENTES: LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LA REPARACIÓN

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

© INDH 2011

ISBN

<http://www.pnud.org.co>

Dirección Avenida 82 No. 10- 62, piso 2

Teléfono 4 88 90 00

Abril de 2011

Bogotá, Colombia



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
 EL DESARROLLO - PNUD

REPRESENTACIÓN DE PAÍS

Bruno Moro

REPRESENTANTE RESIDENTE

Silvia Rucks

DIRECTORA DE PAÍS

María del Carmen Sacasa

DIRECTORA DE PAÍS ADJUNTA

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS - ACNUR

Terry Morel

REPRESENTANTE COLOMBIA

Vincent Chordi

REPRESENTANTE ADJUNTO

EQUIPO INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO - INDH 2011

Absalón Machado

DIRECTOR ACADÉMICO

Tania Guzmán

COORDINADORA GENERAL

Diego Miguel Sierra

INVESTIGADOR PRINCIPAL

Fernando Bernal

INVESTIGADOR PRINCIPAL

Jorge Iván González

ASESOR ESPECIAL

Carlos Vargas

INVESTIGADOR ASOCIADO

Margarita Daza

INVESTIGADORA ASOCIADA

Luis Hernando Vanegas

Mariana Ríos

EQUIPO ESTADÍSTICO

Carlos Chica

COORDINADOR DE COMUNICACIONES

Diana Galvis

ASISTENTE ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Alejandra Ospina

ASISTENTE DE OPERACIONES

EQUIPO OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS - ACNUR

Adriana Buchelli
OFICIAL DE PROTECCIÓN

Angela María Carvajalino
OFICIAL DE PROGRAMA

CUADERNO DESPLAZAMIENTO FORZADO,
TIERRAS Y TERRITORIOS
AGENDAS PENDIENTES: LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LA REPARACIÓN

Tania Guzmán
COORDINADORA GENERAL

Juan Carlos Betancur
ASESORÍA Y ACOMPAÑAMIENTO ACADÉMICO

Marcela Giraldo
TEXTOS Y EDITORA GENERAL

Fotografías
CORTESÍA ARCHIVO ACNUR

Luisa Fernanda Barrera
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Unión Gráfica
IMPRESIÓN

Este Cuaderno se hizo a partir del documento de investigación “Desplazamiento forzado, tierras y territorio. Más allá de la restitución de tierras en Colombia”

Juan Carlos Betancur
INVESTIGADOR PRINCIPAL

Marcela Valencia
ASISTENCIA GENERAL Y APOYO EN TERRENO

Ana Ferrero
ASESORÍA Y TEXTOS DEL CAPÍTULO INTERNACIONAL

Flavio Bladimir Rodríguez
DISEÑO DE CARTOGRAFÍA

COMITÉ CONSULTIVO

Diego Molano

Director

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Edilia Mendoza

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – Unidad y Reconstrucción - ANUC UR

Gabriel Cadena Gómez

Rector

Universidad Autónoma de Manizales

Hernando José Gómez

Director

Departamento Nacional de Planeación - DNP

Isabel Ampudia

Coordinadora Red Prodepaz

Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz

Iván Darío Gómez

Director

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC

José Félix Lafaurie

Presidente

Federación Colombiana de Ganaderos - Fedegán

Juan Camilo Restrepo

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Juan Sebastián Betancur

Director Fundación para el Progreso de Antioquia - Proantioquia

Julián Domínguez

Director

Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras

Luis Evelis Andrade

Consejero Mayor

Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC

Luz Marina Mantilla Cárdenas

Directora

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi

Marco Romero

Director

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - Codhes

Moisés Wasserman

Rector

Universidad Nacional de Colombia

Monseñor Héctor Fabio Henao

Director

Secretariado de Pastoral Social

Rafael Mejía

Presidente

Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC

COMITÉ DE COOPERANTES

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional - ACDI
 Agencia Catalana para la Cooperación al Desarrollo - ACCD
 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Aecid
 Agencia Sueca de Cooperación Internacional - ASDI
 Banco Mundial
 Delegación de la Unión Europea en Colombia
 Embajada de Noruega
 Embajada de Suiza
 Embajada del Reino de los Países Bajos
 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - Usaid

COMITÉ DE AGENCIAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Acnur
 Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO
 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH
 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA
 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - UN Hábitat
 Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
 - ONU Mujeres
 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC

COMITÉ DE EXPERTOS

Adolfo Meisel
 Alejandro Reyes
 Álvaro Silva
 Ana María Ibáñez
 Consuelo Corredor
 Darío Alcides Fajardo Montaña
 Fernán González
 Gustavo de Roux
 Jorge Iván González
 José Martínez
 Padre Rafael Castillo

Este documento se hizo gracias a la iniciativa y apoyo de PNUD y ACNUR, agencias de Naciones Unidas. Se agradece la especial colaboración de las oficinas de terreno del ACNUR en Meta, Costa Atlántica y Chocó; de las organizaciones de población en situación de desplazamiento de Meta y los Montes de María, así como las organizaciones étnico territoriales del Alto San Juan en Chocó.

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad del equipo coordinador del INDH 2011 y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ni al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.



Contenido

Presentación

Capítulo 1

LOS HECHOS

El desplazamiento: en la mira del debate nacional

Datos y cifras: en corto circuito

¿Y sobre el abandono de tierras?

Sujetos sociales y políticas públicas

Capítulo 2

LA PROBLEMÁTICA

La encrucijada del desplazamiento: nuevos retos, viejos temas

Diversidad de la tenencia de la tierra

Una comprensión integral del patrimonio amplía la idea del despojo

Abandonos y despojos de territorios étnicos: pérdidas invisibles

Seguridad personal de los desplazados y los derechos a la tierra

Atención al desplazamiento forzado: entre la atención humanitaria y la negación de soluciones duraderas

¿Volver a la tierra? Vigencia de los conflictos agrarios

Rutas de protección de territorios en medio del conflicto

Acceso a la propiedad de la tierra y los territorios

Experiencias recientes de restitución en Colombia

Capítulo 3

EL PAÍS

La mirada nacional: incursión en tres dinámicas regionales de despojo y abandono de la tierra

Los Montes de María: masacres, despojo de tierras y desplazamiento

Ocupación territorial y conflicto armado

Informalidad jurídica de tenencia de la tierra

Abandono y despoblamiento de zonas rurales

Precaria presencia institucional

Organizaciones de población desplazada: por la gestión de sus derechos

Regiones de La Macarena y el Ariari: territorios en pugna

Presencia de la guerrilla y los paramilitares

Los planes Colombia y Patriota

Inseguridad en la tenencia de la tierra y aumento del desplazamiento

Los indígenas y sus territorios tradicionales: sin posibilidades de retorno y reubicación

Escasa respuesta institucional

Organizaciones de víctimas: hacia la construcción de una agenda común

Región del Alto San Juan: historia de explotación minera, conflicto armado y organización de las comunidades negras

Marginalidad, aislamiento y conflicto interno

Desplazamientos masivos y confinamiento

Respuesta institucional: precaria y coyuntural

Por la preservación de las culturas y los territorios

Capítulo 4

EL MUNDO

Experiencias internacionales y lecciones aprendidas

El derecho de las víctimas a obtener reparaciones: las vías judicial y administrativa

Participación de las víctimas

Retornar con dignidad: allanar el camino para la paz

Los programas asistenciales no pueden ser considerados mecanismos de reparación

Se necesita voluntad política e independencia: todas las víctimas son iguales

Sanar la memoria: el derecho a la verdad por medio de la información

Papel de la ONU en temas relativos a la restitución del patrimonio

Capítulo 5

LAS SALIDAS

Propuestas y recomendaciones: ¿qué hacer?

Entidades del Estado

Organizaciones de población desplazada

Cooperación internacional

Anexos

Anexo 1. Expulsión 1997 a julio de 2010 por departamento

Anexo 2. Agrupaciones de municipios por zonas
Trescientos municipios con mayor expulsión 1997 a julio de 2010

Anexo 3. Principales instrumentos legales nacionales e internacionales relacionados con el derecho al patrimonio de los desplazados

Anexo 4. Delitos contra personas y bienes protegidos en el DIH sobre el despojo de tierras y territorios

Bibliografía

Glosario de siglas

Índice de tablas, cuadros, gráficos, recuadros y mapas

Tablas

Tabla 2.1 Diversidad de formas de tenencia de acuerdo con las particularidades regionales

Tabla 2.2a Bases de datos para la identificación institucional de tierras y territorios

Tabla 2.2b Bases de datos de tierras y territorios de la población víctima y desplazada

Tabla 2.3 Al regresar a sus tierras ¿cuáles son las condiciones agrarias y territoriales desfavorables que encuentra la población desplazada?

Tabla 2.4 Colombia. Elementos para destacar y lecciones aprendidas de restitución de tierras

Tabla 3.1 Bolívar. Propuestas de las organizaciones de población desplazada

Tabla 3.2. Meta. Propuestas de las organizaciones de población desplazada

Tabla 3.3 Alto San Juan, Chocó. Propuestas de las organizaciones de población desplazada

Tabla 4.1 Experiencias de reparación por vía judicial y administrativa

Tabla 4.2 Participación de las víctimas en procesos de reparación

Tabla 4.3 Retornos que empujaron la firma de acuerdos de paz

Tabla 4.4 Diferencias entre programas de reparación, sociales y de asistencia humanitaria a víctimas

Tabla 4.5 Papel ampliado de Acnur en operaciones de repatriación

Tabla 4.6 Papel de la ONU relativo a la restitución de patrimonio

Tabla 5.1 Propuesta del universo de víctimas y victimarios

Tabla 5.2 Proyectos de ley y temas relacionados con el patrimonio de las víctimas

Cuadros

Cuadro 2.1 Balance del acceso a la tierra de campesinos desplazados, según origen de la tierra. 2002-2008

Gráficos

Gráfico 1.1 Expulsión nacional de desplazados por año entre 1997 y 2010

Gráfico 3.1 Los Montes de María. Expulsión municipal frente a su población total, en cinco municipios

Gráfico 3.2 La Macarena. Personas expulsadas por municipio y población municipal

Gráfico 3.3 Meta y Guaviare. Personas expulsadas por municipio y población

Gráfico 3.4 Alto San Juan, Chocó y Risaralda. Personas expulsadas por municipio y población municipal

Recuadros

Recuadro 2.1 Aproximaciones conceptuales sobre desplazamiento forzado, tierras y territorios

Recuadro 3.1 “Mientras viva no venderé mi tierra”

Recuadro 3.2 “¡A mí me ha pasado de todo!”

Recuadro 3.3 “Ellos no le piden permiso a nadie para retornar”

Recuadro 4.1 Lecciones aprendidas: referentes para el caso colombiano

Mapas

Mapa 2.1 Declaratorias de protección de tierras a 2010

Mapa 3.1 Agrupación de trescientos municipios de mayor expulsión. 1997-2010



Presentación

Suele decirse que para entender un periodo histórico, sobre todo traumático, se necesita dejar pasar el tiempo, pero el tiempo no pasa solo, hay que hacerlo pasar, no es tiempo de espera sino de trabajo incesante.

El Clarín, abril 2010

Colombia padece la crisis humanitaria más grande de su historia, la mayor del hemisferio occidental y una de las tres más profundas del planeta como resultado del conflicto interno. El país se ha situado en los últimos años entre las cuatro naciones del mundo con mayor número de desplazados internos, con Sudán, Irak y Afganistán¹.

La superación de esta crisis tiene, entre sus principales retos, la atención de los desplazados internos y su reparación integral. Lo anterior implica, además de la atención coyuntural a las emergencias, la necesidad de dar respuestas institucionales para la estabilización socioeconómica de esta población y reparación de los daños a su patrimonio, mediante la restitución de sus bienes o la indemnización por sus pérdidas.

La tierra y los territorios son factores fundamentales para la atención y la reparación integral. Sin una adecuada consideración de estos aspectos, no puede concebirse una acción institucional dirigida a dar soluciones que trasciendan la coyuntura de la atención humanitaria dedicada a proveer los mínimos vitales.

.....
¹ Ver: <http://www.internal-displacement.org/>

Si se tiene en cuenta que una de las principales características de la sociedad rural colombiana es la precaria democratización de la tenencia de la tierra; el abandono y el despojo de tierras en las últimas dos décadas en el contexto del conflicto interno, profundizan la ya histórica desigualdad de la distribución, el uso y el control del territorio.

La crisis humanitaria derivada de este conflicto tiene, por tanto, como uno de sus principales retos, una vez sea superada la atención inicial a las víctimas, resolver la inequidad de la estructura de la tenencia de la tierra en el ámbito rural, exacerbada por el abandono forzado y el despojo de la tierra y los territorios de campesinos, indígenas y afrocolombianos.

Sobre el diseño de políticas públicas

El desplazamiento forzado, que en Colombia ha sido sistemático y masivo, impone al Estado la obligación de diseñar políticas públicas para esclarecer la verdad, garantizar la justicia y reparación a un amplio sector de la sociedad, atenderla con asistencia humanitaria y estabilizarla en aspectos sociales y económicos, mediante procesos de retorno, reubicación o integración local, en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

Esta situación se torna aún más compleja si se tiene en cuenta la diversidad cultural y étnica del país, una de cuyas manifestaciones es la variedad de formas de tenencia de la tierra y los territorios en las diferentes regiones, que van más allá del reconocimiento legal de los predios y de los principios de la propiedad privada regulados por el Código Civil.

Por tratarse de víctimas de un conflicto armado, que se reproduce en buena parte por la no resolución de los conflictos sobre la tenencia de la tierra, y siendo el control territorial una de las características de acción de los grupos armados ilegales, es obligatorio recobrar una dimensión más amplia de la tierra que abarque aspectos comunitarios y regionales y permita contextualizar su tenencia en territorios concretos y reconocer los contextos locales.

El 7 de septiembre de 2010, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos presentó al Congreso de la República², un proyecto de ley con el que se pretenden restituir aproximadamente dos millones de hectáreas despojadas a campesinos, indígenas y afrodescendientes.

La iniciativa gubernamental, sin precedentes en el país, propone reparar a las víctimas mediante la combinación de mecanismos de restitución administrativa y judicial. Una novedad es que la carga de la prueba del despojo no dependerá de las víctimas: demostrar que se tiene derecho a una tierra presuntamente despojada recaerá en quien hoy la ocupe. La norma crea una unidad administrativa especial, que se ocupará de los temas de despojo, en aquellas zonas donde se presume se dio privación de los derechos a la tierra de desplazados o de otras víctimas.

Una mirada desde el desarrollo humano a la relación entre tierras y víctimas supone que el acento principal recaiga en la realización de los derechos humanos de esta población, se considere que la tierra y los territorios son un factor fundamental para atenderlos y repararlos, se impulsen políticas de acceso a la tierra y rutas de protección ante su riesgo o pérdida, y se creen mecanismos de restitución de bienes que garanticen soluciones duraderas.

El desarrollo humano y el fenómeno del desplazamiento

La publicación de este Cuaderno del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) se sitúa en una coyuntura de emergencia humanitaria que desborda las capacidades institucionales y se expresa en los cerca de 836.000 hogares, según cifras oficiales, que en los últimos trece años, han vivido en situación de desplazamiento por causa del conflicto, la cual constituye un gran reto para el futuro del país, abocado a garantizar su retorno, reubicación o la integración local de esta población.

.....

² Esta iniciativa de proyecto de ley fue posteriormente acumulada con el proyecto de ley de víctimas, y fue aprobada en diciembre de 2010 por la Cámara de Representantes, en el proyecto de ley 107 de 2010. Para su aprobación definitiva, al proyecto le falta su debate en el Senado de la República, a llevarse a cabo durante el primer semestre de 2011.

Este Cuaderno contribuye a comprender el impacto del abandono y el despojo del patrimonio y propone abordar la atención de la población en situación de desplazamiento (PDI), mediante la estabilización socioeconómica y la implementación de políticas de reparación integral. Ambos mecanismos pueden ser efectivos en la medida en que la tierra y los territorios se consideren como un componente central.

Como parte del proceso de elaboración del Informe de Desarrollo Humano 2011 para Colombia, este Cuaderno no se queda en el diagnóstico sino que también formula propuestas al Estado, a la sociedad civil, a las organizaciones de estos pobladores rurales y a la comunidad internacional.

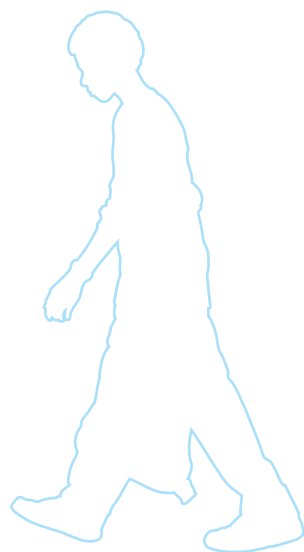
Desde 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se encuentra comprometido con la realización del quinto Informe Nacional de Desarrollo Humano, cuyo tema central es la sociedad rural. Como otros informes de su tipo, este es el resultado de un proceso en el que confluyen tres componentes:

1. Uno *académico*, del que se espera obtener un análisis sobre la situación de la sociedad rural y propuestas sustentadas para avanzar.
2. Uno de *consulta y diálogo público*, que abre escenarios de encuentro y discusión para que los análisis y las propuestas cuenten con el respaldo de la gente afectada.
3. Y, un tercero, de *incidencia* para influir en los procesos de toma de decisiones de manera que las propuestas sustentadas y validadas por la participación encuentren acogida entre actores políticos, gubernamentales, gremiales y sociales. Por supuesto, en cumplimiento de su mandato, el proceso está orientado por los valores y el enfoque del desarrollo humano y, en consecuencia, presta especial atención a la situación y oportunidades de las mujeres, los indígenas, los campesinos y los afrocolombianos.

En el componente académico y con la especial colaboración y apoyo de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), presentamos este ejemplar, cuyo objetivo es profundizar en la comprensión del desplazamiento y el despojo de tierras, con un tratamiento más exhaustivo y generoso al que se puede dar en el texto principal del informe. Se trata del primero de la colección *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano*.

Confiamos en que sea útil para el debate nacional que se ha abierto sobre la reparación de las víctimas y su estabilización social y económica como vías para allanar la construcción de una paz con transformaciones sociales, políticas y económicas, que la hagan sostenible en el tiempo, más allá de la agenda de la restitución.

La grave situación humanitaria del país no podrá superarse, si los desplazados internos no recuperan sus tierras, viviendas, propiedades y la ocupación legítima de sus territorios, o si no acceden a indemnizaciones adecuadas por ellas. Además, si no se crea el contexto social, económico y político con una tenencia segura y digna en el campo o urbes colombianas, por medio de proyectos de vida que reconozcan, ya sea su vocación campesina o su potencial para aportar a la construcción de ciudades más incluyentes. Este horizonte no implica tiempo de espera, sino de trabajo incesante.



La hora de las víctimas del desplazamiento forzado

La publicación de este Cuaderno ocurre en medio de una coyuntura política excepcional, generada por la decisión gubernamental de restituir las tierras despojadas o abandonadas por cuenta del conflicto y de la violencia por actores ilegales armados y de reparar a las víctimas, entre las cuales, las personas desplazadas constituyen, de lejos, el grupo más numeroso.

Es una decisión consecuente con el principio de que si el Estado, por acción u omisión, fue incapaz de prevenir el desplazamiento forzado lo menos que debe hacer es compensar a las víctimas, mitigarles el daño, generar condiciones de no repetición y castigar a los responsables.

Hablamos pues de la necesidad de políticas y programas que no se reducen a compensar el daño causado sino también a prevenir su ocurrencia, proveer seguridad a la persona en riesgo y sancionar al victimario, conforme a una pronta e imparcial administración de justicia.

Con este Cuaderno queremos acompañar los numerosos debates y la discusión informada que se están dando tanto en los ámbitos nacional –por ejemplo, en el Congreso– y local, en decenas de foros regionales.

Entendemos que la responsabilidad incumbe primordialmente al Gobierno nacional, a las autoridades locales y a la sociedad, pero sentimos la necesidad de contribuir de esta forma a mejorar la respuesta del Estado y de la sociedad colombiana en su conjunto. Las acciones aquí sugeridas son coincidentes con los treinta Principios Rectores sobre el desplazamiento forzado, promovidos por la Secretaría General Adjunta de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

Los Principios Rectores contribuyen a tomar conciencia sobre las necesidades de las personas desplazadas, a movilizar el apoyo de la comunidad humanitaria y a ayudar en el terreno al hallazgo de soluciones. Los Principios sirven también a los gobiernos para proporcionar seguridad y bienestar a las personas desplazadas.

En un esfuerzo encomiable de síntesis, este Cuaderno recoge el mejor conocimiento fáctico, académico, técnico, jurídico, administrativo e institucional sobre el desplazamiento forzado y, en consonancia con el diagnóstico resultante, proponen un conjunto de criterios orientadores, así como políticas, programas y estrategias consecuentes con ellos.

En cualquier caso, las soluciones recomendadas encaran los valores de la igualdad y la solidaridad. Igualdad para que la respuesta sea sin discriminación, y solidaridad para que no se escatimen esfuerzos, dada la precariedad y vulnerabilidad de estas personas. Ha dicho la Corte Constitucional que la solidaridad vincula y condiciona el actuar tanto del Estado como de la sociedad.

Seguimos convencidos, como en el Informe de Desarrollo Humano de 2003 *Callejón con salida*, de que si el Estado atiende adecuadamente a estas víctimas del conflicto, apoyado por la sociedad colombiana y la comunidad internacional, se logra un efecto muy hondo: se hermana a las víctimas como beneficiarias de la solidaridad y se deslegitima a quienes han hecho de la violencia la forma de alcanzar sus objetivos.

Bruno Moro

Representante Residente del PNUD

Capítulo 1



LOS HECHOS

El desplazamiento: en la mira del debate nacional

Fotografías

Portada: ACNUR/S. Abondano. El Peñón (Santander).

Capítulo 1: ACNUR/S. Abondano. El Peñón (Santander).

En el transcurso de los últimos trece años, Colombia se ha situado entre los dos primeros países con mayor número de población en situación de desplazamiento, con 3,6 millones de personas a 31 de diciembre de 2010, que involucran a cerca de 836.000 familias, las que se han visto obligadas a huir de sus hogares y abandonar sus tierras, según las cifras oficiales.

Más allá de identificar las diferencias en la construcción de las metodologías utilizadas entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y las organizaciones no gubernamentales que llevan datos estadísticos sobre desplazamiento forzado, todas coinciden en reconocer una expulsión ininterrumpida de personas desde 1997.

Acción Social opera el sistema de información de población desplazada (Sipod), con la información del registro único de población desplazada (RUPD), que incluye todas las declaraciones de desplazamiento realizadas ante el Ministerio Público que esta agencia ha valorado y considera válidas. Además de este registro oficial del gobierno existen otras estadísticas: las estimaciones que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes) realiza mediante el sistema de información sobre desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia (Sisdes); y las del Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Iglesia Católica con el registro de desplazamiento forzado (RUT) (gráfico 1.1; anexos 1 y 2).

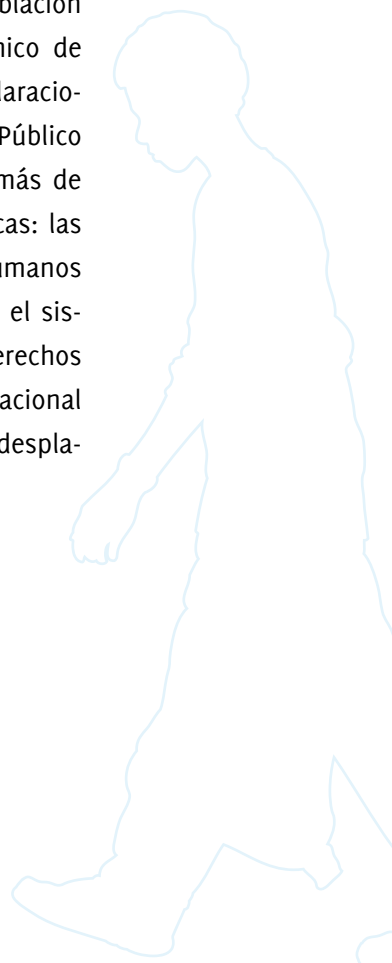
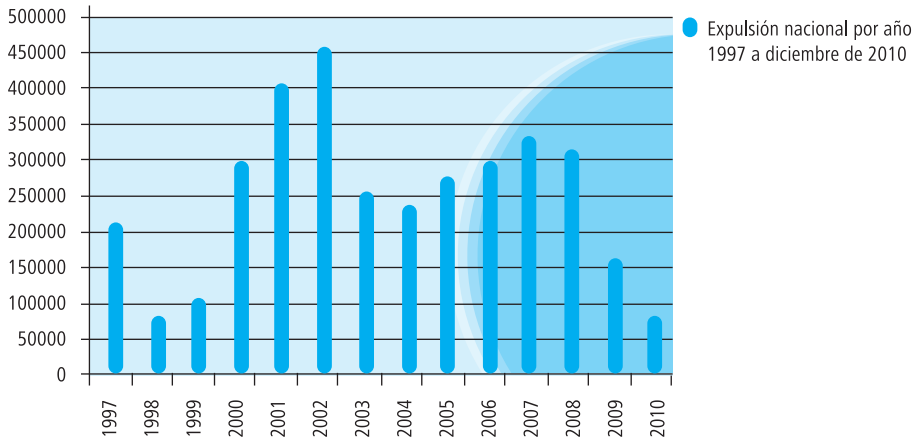


Gráfico 1.1

Expulsión nacional de desplazados por año entre 1997 y 2010



Fuente: Acción Social, a partir de información Sipod (a diciembre de 2010).

Así por ejemplo, mientras en 2008 el RUPD registra 316.849 personas expulsadas, el Sisdes contabiliza cerca de 386.389; y en 2009 el RUPD apunta a 166.201 frente a 286.389 del Sisdes. El debate sobre las cifras de desplazamiento forzado en el país ha ocupado la atención de los medios de comunicación y la opinión pública con mayor fuerza, si se tiene en cuenta que, en la última década, Colombia se sitúa entre los cuatro países con mayor número de desplazados internos.

El RUPD señala que los mayores picos de desplazamientos se ubican entre 405.950 en 2001 y 459.406 en 2002, en tanto entre 2003 y 2008 se sitúan entre un mínimo de 241.000 y un máximo de 339.000 personas, lo que muestra alarmantes niveles de expulsión durante seis años. Para el RUPD, el año 2009 es el que presenta menor expulsión de población en la última década.

En total, mientras a 31 de diciembre de 2010 el RUPD apunta a 3,6 millones de personas en situación de desplazamiento, los más recientes cálculos de Codhes (Boletín 77 de febrero 15 de 2011), estima que en los últimos 25 años se han desplazado 5,2 millones, entre 1985 y 2010.

Además, estos picos de desplazamiento mostrados en las cifras oficiales no incluyen el subregistro³ de población desplazada que ha sido señalado por la Corte Constitucional en varios autos, como el 011 de 2009 en el que la Corte indica que

A pesar de que Acción Social está haciendo esfuerzos serios para la eliminación de los obstáculos mencionados, la Corte observa que el nivel de subregistro se encuentra todavía en niveles muy altos... Es así como algunos estudios calculan que el porcentaje de personas desplazadas efectivamente registradas en el RUPD varía entre 25% y 74% dependiendo de la ciudad (Corte Constitucional: 7)

Datos y cifras: en corto circuito

Además de las cifras de expulsión de población, el Estado colombiano dispone de dos fuentes que contienen información sobre tierras abandonadas de manera forzada entre 1997 y 2010. Una, es la declaración hecha por campesinos, indígenas y afrodescendientes ante las oficinas del Ministerio Público para su reconocimiento como población en situación de desplazamiento, cuyos casos aceptados están incluidos en el registro único de población desplazada (RUPD) desde 1997, aún por sistematizar y organizar desde el punto de vista de sus patrimonios abandonados; y la otra es la solicitud de protección de tierras por abandono hecha ante oficinas públicas, la cual está vigente desde 2001. Una y otra contienen información clave para los procesos de estabilización y reparación.

.....
³ El mismo gobierno reconoce el subregistro en 21% y hace una estimación de la tasa del mismo en el informe que le entrega a la Corte Constitucional el 30 octubre 2009.



Estas declaraciones contienen información de los grupos familiares, los individuos que los componen y los documentos de identidad de quienes ostentan los derechos sobre la tierra, así como de la ubicación aproximada de los bienes abandonados. No obstante, la fuente presenta un vacío importante de información para el periodo 1997-2003, pues los formatos de declaración no incluían preguntas específicas sobre el patrimonio abandonado.

Solo hasta 2004 se agrega en el formato de declaración de población desplazada la pregunta: “¿Dejó bienes abandonados en el momento del desplazamiento?”. Este interrogante permite que la persona desplazada transmita tanto la narración de su desplazamiento de manera general, como información específica sobre los tipos de bienes, la forma de tenencia, la cantidad, la extensión y la ubicación de la tierra que se vio obligada a abandonar (Formato único de declaración, Ministerio Público y Despachos Judiciales, denominado RSS001D).

Así pues, mientras que en las declaraciones previas a 2004 la información sobre el abandono de bienes debía extraerse de los relatos de las víctimas de desplazamiento, los formatos posteriores a 2004 arrojan información más concreta sobre viviendas, tierras y patrimonio abandonado.

La extracción, la sistematización y la vinculación de esta información sobre el patrimonio de las víctimas del desplazamiento es una importante tarea institucional, que sirve de plataforma para los procesos de atención y reparación integral de esta población. Esta información, a su vez, debe ser vinculada a otras bases de datos sobre bienes o personas, como fundamento de los programas

de protección, restitución o indemnización, que se adelantan o proyectan en el marco de la ley de reparación de víctimas y restitución de tierras.

Una segunda fuente es el reporte de tierras abandonadas incluido en el registro único de predios y territorios abandonados (RUPTA), proveniente de los mecanismos de protección colectiva e individual de tierras y territorios, denominados rutas de protección, creadas en virtud del Decreto 2007 de 2001.

Estos datos institucionales contienen información para la identificación de víctimas, lugares y temporalidades del abandono de tierras en el país. Sin embargo, se puede evidenciar que, además de las discrepancias sobre las estimaciones del abandono forzado de tierras entre fuentes estatales y no estatales, las mismas fuentes oficiales se encuentran fragmentadas o con baja coordinación.

¿Y sobre el abandono de tierras?

Como ocurre con el registro de víctimas de desplazamiento forzado, los estimativos de investigadores, organizaciones de derechos humanos, agencias internacionales e instituciones públicas, sobre el abandono de tierras han sido producto de diferentes metodologías aplicadas en periodos diversos, las cuales arrojan también muy diversas cifras.

Estas cifras varían desde los 10 millones de hectáreas que sostiene el Movimiento Nacional de Víctimas; los 4,4 y 4,0 millones según el Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Sintradin) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA), respectivamente, pasando por los 2,5 millones de la Contraloría General de la Nación, hasta incluso los 1,2 millones, que señalan los investigadores Ana María Ibáñez, Andrés Moya y Andrea Velásquez de la Universidad de los Andes. Más recientemente, la tercera Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento, estima que la cantidad de hectáreas de tierra usurpadas o abandonadas por causa de la violencia entre 1980 y julio de 2010 es cerca de 6,65 millones (Comisión, 2010).



Esta última cifra es muy similar al cálculo que el proyecto de Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada de Acción Social ha realizado para el periodo 1995-2010. A partir del cruce de datos entre el RUPD, el RUPTA y el proceso de extracción de datos sobre predios abandonados de población desplazada anteriores a 2004, en seis departamentos de mayor afectación por desplazamiento, el proyecto ha podido calcular que existen 6.556.978 hectáreas abandonadas. El ejercicio de cruce ha permitido depurar la información para filtrar repeticiones e inconsistencias “de modo que cada cifra está respaldada con registro de nombre y cédula del jefe de hogar y de sus miembros de familia” (PPTP, 2010a: 118 a 122).

Según el documento “Propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y del despojo”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁴, de 683.671 hogares de población desplazada, el 61% (417.039) abandonó sus predios según cifras a 30 de abril de 2009. Por su parte, los datos suministrados por el proyecto “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada de Acción Social”, apunta que el 88,7% de las personas que han solicitado protección de predios vía “Ruta de protección individual”, inscritas en el registro nacional de predios y territorios abandonados (RUPTA), también se encuentra en el registro único de población desplazada (RUPD).

Es decir, que 417.039 hogares que abandonaron tierras están registrados en bases oficiales, ya sea porque las personas que los abandonaron hayan rendido declaraciones de desplazamiento (antes o después de 2004), o porque sus bienes estén integrados en el RUPTA sobre los cuales existen medidas de protección.

mientras que en las declaraciones previas a 2004 la información sobre el abandono de bienes debía extraerse de los relatos de las víctimas de desplazamiento, los formatos posteriores a 2004 arrojan información más concreta sobre viviendas, tierras y patrimonio abandonado.

4 Junto con los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural e Interior y Justicia, y Acción Social. Las cifras de desplazamiento usadas en dicho documento tienen corte a 30 de abril de 2009.

En síntesis, según fuentes oficiales, el abandono de tierras en el país tiene las siguientes características:

- El 39% de la población desplazada no dejó predios abandonados (RUPD).
- El 61% dejó predios abandonados.
- El 88,7% de las personas que solicitaron protección de los predios también está registrada como población desplazada (según RUPTA).

Los grupos étnicos también han padecido los efectos del conflicto colombiano y han estado muy afectados por causa del desplazamiento forzado; por ello la Corte Constitucional no ha dudado en destacar que tienen una afectación desproporcionada por causa del conflicto en relación con su población. Las privaciones al uso y control de sus territorios, producidas por destrucción, invasión, uso o explotación indebida de recursos naturales y la pérdida total o parcial del manejo por parte de sus propias autoridades (PGN, 2007), quiebra la posibilidad de mantenerse en su hábitat y reproducir sus culturas.

La impunidad frente al abandono forzado y el despojo de tierras es una característica del conflicto colombiano. Históricamente los gobiernos y la sociedad han pasado de largo sobre la necesidad de restituir o indemnizar las tierras perdidas por las víctimas de los conflictos, por tanto se carece en muchos períodos de por lo menos una estimación de privaciones a los derechos sobre la tierra, bien sea porque las víctimas eran consideradas como parte del bando derrotado, como en el caso de la violencia bipartidista, o porque la recuperación de las tierras no fue contemplada en los acuerdos de paz de las facciones enfrentadas o en las desmovilizaciones de los combatientes.

El desplazamiento forzado ha existido en el país como producto de los diversos conflictos armados, que tuvieron lugar en los siglos XIX, XX y continúan en el XXI. En particular la última década del siglo XX y la primera del XXI



representan un periodo de agudización del fenómeno a pesar de que fue reconocido en el abanico de las políticas públicas a partir de 1997.

Para los veinte años transcurridos entre 1946 y 1966, Paul Oquist (1978) estima que dos millones fueron de desplazadas con el consecuente abandono de cerca de 400.000 parcelas, en el periodo de “La Violencia”, fruto de la guerra entre liberales y conservadores. El conflicto armado culmina con una reconciliación entre elite de esos dos partidos políticos, mediante el pacto del Frente Nacional, pero no tuvo en cuenta procesos de restitución de tierras ni reconoció el fenómeno de la migración forzada.

Hacia comienzos de 1980, el fenómeno del desplazamiento cobra vigencia por los combates entre grupos guerrilleros y la Fuerza Pública, y a finales de la década, se acentúa con el surgimiento del paramilitarismo, sin que se lleven registros sobre la magnitud del abandono y despojo de tierras o la identidad de las víctimas.

Según varios expertos, el tema de la tierra y de la estructura agraria se pierde del debate nacional durante dos décadas y se habla muy poco de ello. En los comienzos de 1990, la apertura económica parte del principio de que lo importante no era la estructura de la tenencia de la tierra y su democratización sino su uso. Tal supuesto vuelve invisible la necesidad de su democratización en la sociedad colombiana, que es una de las más desiguales de América Latina, según el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).

Además de tener uno de los más altos índices de concentración de la tierra en América Latina. Medido con la metodología GINI, esta concentración del dominio sobre las tierras de Colombia es de las más altas de América Latina junto con el de Brasil: 0,859 para el año 2009, de acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Desde 1991, gracias a la presión de la Iglesia, la ONU, Codhes, varias ONG y sectores de la academia, se empiezan a realizar discusiones y seminarios

Los grupos étnicos también han padecido los efectos del conflicto colombiano y han estado muy afectados por causa del desplazamiento forzado; por ello la Corte Constitucional no ha dudado en destacar que tienen una afectación desproporcionada por causa del conflicto en relación con su población.

sobre el tema. En 1992 se realizan los primeros encuentros entre organizaciones sociales, activistas de derechos humanos, la Iglesia Católica y académicos alrededor de la situación de la población rural que se encuentra huyendo de sus territorios por causa del conflicto armado. En ese año se lleva a cabo el primer Seminario Nacional sobre Desplazamiento Forzado en Colombia, en Chinauta (Fusagasugá), organizado por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Fruto de ese proceso, por primera vez en Colombia en 1994, en la legislación agraria (Ley 160, artículo 20) se insertan normas sobre acceso a la tierra de la población desplazada al señalar que “serán considerados como sujetos de reforma

agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente” (anexo 3).

En 1995 se crea el sistema de información de Pastoral Social, primer mecanismo de reconocimiento de este fenómeno, proceso que ejerce presión sobre el Estado para asumir el tema del desplazamiento.

Es así como en 1996, Acnur, junto con la Pastoral Social de la Iglesia Católica, y otras organizaciones sociales, apoyan el desarrollo de un marco legal que culmina con la expedición de la Ley 387 de 1997, que reconoce la obligación del Estado en la atención a la población desplazada como sujeto de derechos.

Los planteamientos de esos sectores, sumados a las decisiones de la Corte Constitucional, ponen de nuevo en el debate nacional e internacional la histórica discusión del conflicto agrario, la tierra y los territorios, vinculándolo al marco de los derechos humanos de las víctimas del conflicto.



Si bien esos hechos sirven de antesala, solo hasta 1997 se reconoce la atención a la población en situación de desplazamiento (PDI) como parte del paquete de políticas públicas, de la mano de la aceptación oficial de que Colombia vive un conflicto interno.

El periodo de 1992 a 1997 se caracteriza por una mayor presión social, desde la academia, la sociedad civil organizada, las ONG y la comunidad internacional, en función de visibilizar al desplazado como un sujeto social, que debe ser incluido en las políticas públicas para su atención integral.

Sujetos sociales y políticas públicas

La Ley 387 de 1997 define el concepto de “persona desplazada”, la reconoce legalmente como víctima y especifica sus derechos. Los desplazados entonces comienzan a ser considerados “sujetos sociales” y de derechos con mayor presencia en la cotidianidad nacional, ocupan pueblos y ciudades en forma precaria, habitan espacios públicos, construyen nuevos barrios marginales, y son tenidos en cuenta en los estudios de las migraciones, el conflicto y las sociedades rurales.

Con la nueva reglamentación, se crea el sistema nacional de atención integral a población desplazada (SNAIPD) con tres fases para su acción: prevención, atención humanitaria y estabilización socioeconómica y con la definición de responsabilidades específicas de diferentes instituciones del Estado. Aun cuando esta norma obliga al Incora (hoy Incoder) a llevar “un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia” (artículo 19, Ley 387 de 1997), este solo se diseñó a partir de 2003 y es asumido formalmente en 2007 por el Incoder

En 2003, mediante el establecimiento del proyecto de “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada”, adscrito a Acción Social y cofinanciado por entidades internacionales, se establecen las rutas institucionales de protección de tierras abandonadas por la violencia (bajo los parámetros

del Decreto 2007 de 2001), lo que da inicio a un esfuerzo de asesoría y acompañamiento a las entidades regionales y centrales del Estado responsables de la garantía y protección de los derechos sobre las tierras abandonadas.

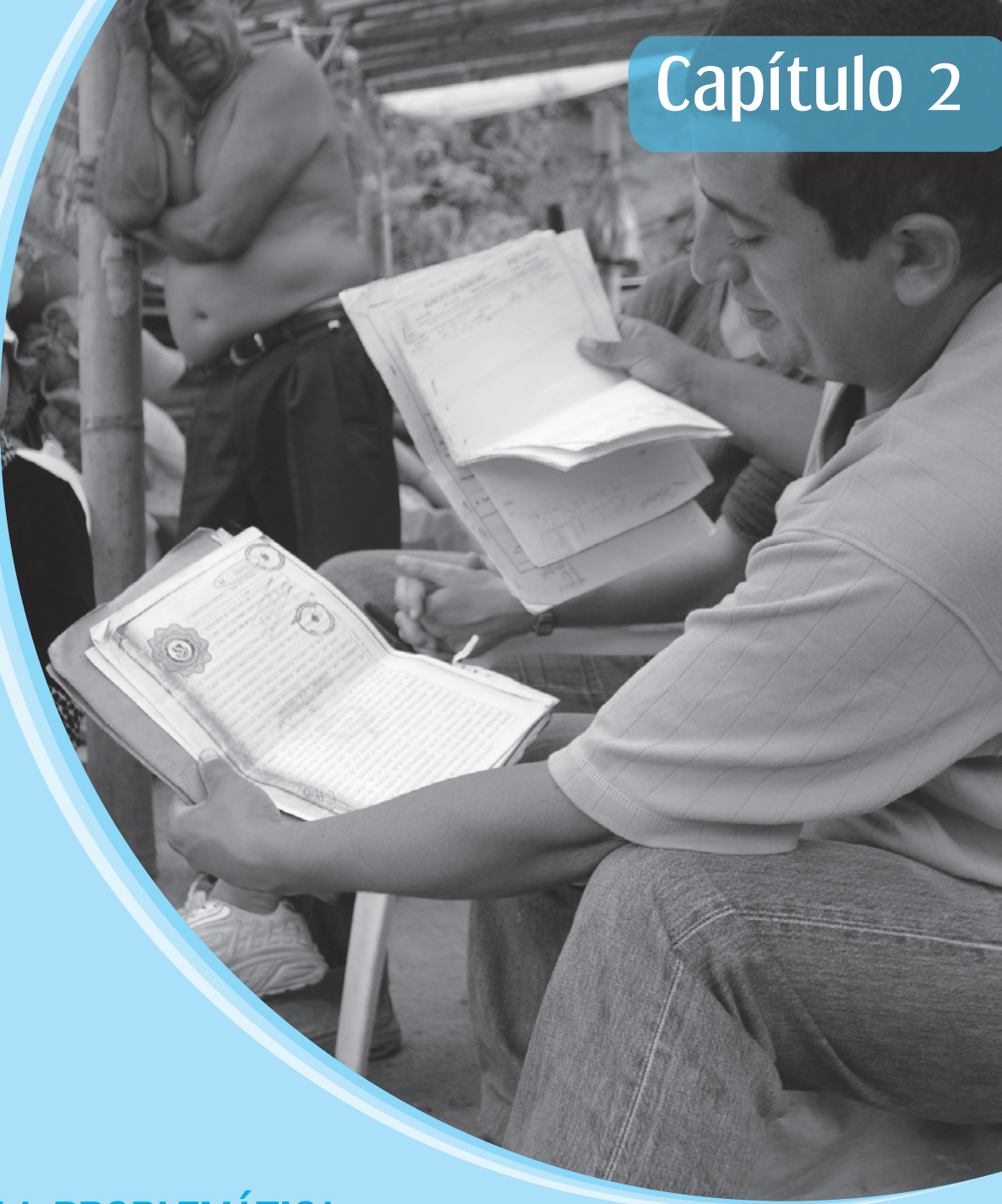
La sentencia T-025 de 2004 declaró el “estado de cosas inconstitucional”, generó el reconocimiento de la afectación sistemática y masiva de los derechos de un importante número de colombianos víctimas del desplazamiento forzado. En virtud a las órdenes impartidas por la Corte en esta sentencia y otras⁵, los derechos asociados con la tierra y los territorios de la población desplazada han ganado mayor espacio en la política pública nacional (anexo 4).

En desarrollo de la sentencia T-025, la Corte Constitucional ha emitido una serie de autos (órdenes), que se ocupan de problemáticas particulares relacionadas con el desplazamiento y conminan a las entidades públicas responsables del tema a proponer alternativas de solución. Así, y como respuesta al auto 008 de 2009, el 30 de octubre de ese año, el DNP formula y entrega a la Corte una política pública de tierras, cuyo objetivo consiste en atender y restituir a la población desplazada por el conflicto. Ocho meses más tarde, la entidad informa a la Corte sobre los primeros avances en la implementación de esa política.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, MP Catalina Botero. En esta sentencia se reconoce la obligación del Estado en materia de restitución de tierras y viviendas, y se incorporan los Principios Rectores para la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y desplazados (conocidos como Principios Pinheiro), como parte del bloque de constitucionalidad colombiano.



Capítulo 2



LA PROBLEMÁTICA

La encrucijada del desplazamiento:
nuevos retos, viejos temas

Fotografías

Capítulo 2: ACNUR/S. Abondano. Nariño (Antioquia)

Este capítulo presenta un panorama sobre el despojo y el abandono de las tierras y territorios étnicos de la población en situación de desplazamiento en el país.

Se aborda una aproximación a los conceptos de tenencia de la tierra, diversidad, patrimonio, despojo y abandono de tierras en el contexto del conflicto armado y su relación con el desplazamiento forzado, y se revisa la atención socioeconómica a los desplazados por parte del Estado, incluida aquella que demandan el retorno, la reubicación o la integración local de las víctimas (recuadro 2.1). Finalmente se hace un somero balance de los programas gubernamentales de acceso, protección y restitución de tierras y territorios de la población desplazada en la última década.



Recuadro 2.1

Aproximaciones conceptuales sobre desplazamiento forzado, tierras y territorios

Concepto	Definición
Abandono	El abandono de las tierras no coincide necesariamente con el despojo. El abandono tiene una dimensión traumática por su coincidencia con la huida forzada y el quiebre de las condiciones de vida, mientras que el despojo, más que un momento, es una situación que se profundiza en el tiempo, en la medida en que encuentra un contexto favorable en lo armado, político, cultural, social y jurídico (Fay y James, 2009).
Confinamiento	Se ha entendido como aquellas situaciones de vulneración de derechos que implican la restricción a la libre movilización de la población civil, así como el acceso a bienes indispensables para la supervivencia, mediante control militar, económico, político, cultural, social o ambiental que ejercen los grupos armados —legales o ilegales— en el contexto del conflicto armado.
Despojo	El despojo de tierras es interpretado en este documento, como la privación o pérdida de su uso, control y facultades de transferencia de tierras o territorios de los desplazados, y se inscribe en contextos regionales y locales concretos, los cuales es necesario considerar, para entender su complejidad y avizorar los retos que tiene la restitución de los derechos a la tierra y los territorios en Colombia como componente de la reparación integral.
Estabilización socioeconómica	Es la fase de atención a la población desplazada, que comprende el desarrollo de políticas, programas y proyectos, dirigidos a la realización de los procesos de retorno, reubicación e integración local en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad de los desplazados.
Patrimonio	Puede ser entendido como un conjunto de activos y pasivos de una persona, sin embargo entre más amplio sea su alcance, mayor son las posibilidades de que las víctimas tengan atención y reparación integral de sus bienes abandonados o despojados como consecuencia del desplazamiento.
Patrimonio social	Es un concepto desarrollado entre otros en "Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias" (Osorio, 2009). Es una categoría que engloba el capital material, social, simbólico y cultural, que incluye "los bienes materiales, recursos socioculturales y del medio ambiente, que son apropiados colectivamente".

Persona desplazada o desplazado interno	La Ley 387 de 1997 definió el concepto de la persona en situación de desplazamiento. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.
Protección de tierras	Son los mecanismos institucionales de atención para proteger la tierra abandonada por los desplazados, mediante rutas institucionales de protección individual, colectiva o étnica. Esta protección de tierras incluye también predios que están en riesgo de abandono y no solo aquellos que ya han sido abandonados.
Refugiados	Son personas que se han visto obligadas a cortar los vínculos con su país de origen debido a fundados temores de ser perseguidos. En el caso de estas personas las obligaciones jurídicas de los países se definen en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967).
Reparación integral	El derecho de las víctimas a la reparación integral comprende las acciones que propendan por la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas que generaron la violencia a sus derechos.
Restitución	Son las medidas administrativas o judiciales dirigidas a garantizar la recuperación del patrimonio de los desplazados.
Tenencia de la tierra	Se parte del concepto de tenencia de la tierra como la "relación entre las personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra y otros recursos naturales" (FAO, 2005).
Territorio	Este documento recoge una interpretación del territorio, en la cual se le da sentido no solo a la tenencia de la tierra individual, con exclusión de los demás pobladores, sino también a los patrimonios sociales, comunitarios y ambientales, que comprenden la ocupación y hábitat de una comunidad concreta.
Territorio étnico	Ocupación territorial de comunidades indígenas y negras, sobre tierras que ocupan en la actualidad o que han constituido su hábitat tradicional.
Tierra	Para efectos de este Cuaderno, se consideró como toda aquella ocupación de personas y familias, con énfasis en los derechos de propiedad, posesión, ocupación o tenencia sobre la tierra de la población forzada a desplazarse.



Diversidad de la tenencia de la tierra

Las diferentes estimaciones sobre tierras abandonadas y su registro en las declaraciones de las víctimas de desplazamiento forzado ante las oficinas del Ministerio Público (RUPD) y en el registro nacional de predios y territorios abandonados (RUPTA), evidencian una amplia diversidad de formas de tenencia de la tierra en el país, factor fundamental para comprender la complejidad del *abandono* y *despojo* (recuadro 2.1) en el contexto del conflicto armado colombiano y demostrar cómo las formas de tenencia están regidas por aspectos jurídicos, culturales, regionales y étnicos diferenciados.

Existe una estrecha relación entre cultura y propiedad en las distintas prácticas de tenencia en comunidades locales (Fay y James 2009). La construcción histórica de las reglas de dominio o *tenencia de la tierra* determinan, a su vez, el aspecto formal que adquiere la tierra frente al Estado. Unas y otras relaciones son esenciales para comprender la tenencia de la tierra en un territorio determinado.

La tabla 2.1 ilustra la diversidad de formas de tenencia en el aspecto legal en las tres zonas focalizadas de los Montes de María, en Bolívar y Sucre; la Macarena y el Ariari, en Meta y Guaviare; y el Alto San Juan, en Chocó y Risaralda; sin embargo, en cada una de ellas se encuentran formas culturales y étnicas de tenencia de acuerdo con las particularidades regionales.

El periodo de 1992 a 1997 se caracteriza por una mayor presión social, desde la academia, la sociedad civil organizada, las ONG y la comunidad internacional, en función de visibilizar al desplazado como un sujeto social, que debe ser incluido en las políticas públicas para su atención integral.

Tabla 2.1

Diversidad de formas de tenencia de acuerdo con las particularidades regionales*

Tipo de tenencia de la tierra	Departamentos o municipios
Tierras tituladas a campesinos. Herencias, adquisiciones particulares o adjudicación mediante reforma agraria (individual o en una figura colectiva) o subsidios, con registro de escritura pública en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.	Bolívar: Carmen de Bolívar, María la Baja Sucre: Ovejas Meta: Mapiripán Caquetá: San Vicente del Caguán
Propiedad sin registro. Tierras no registradas en Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.	Meta: El Castillo, Vista Hermosa, la Macarena, La Uribe, Mesetas Guaviare: San José del Guaviare
Procesos de adjudicación no culminados por parte del Estado	Bolívar: María la Baja
Territorios titulados en forma colectiva a indígenas. Resguardos coloniales, republicanos y reservas indígenas.	Meta: Mapiripán Guaviare: San José del Guaviare, El Retorno Chocó: Tadó
Territorios titulados en forma colectiva a afrocolombianos. Tierras colectivas de comunidades negras.	Chocó: Tadó Risaralda: Santa Cecilia
Territorios tradicionales de grupos étnicos. Comunidades indígenas y negras.	Bolívar: San Jacinto Chocó: Tadó Meta: Mapiripán
Territorios en procesos de titulación colectiva a grupos étnicos. Comunidades indígenas y negras.	Meta: Mapiripán Chocó: Lloró Bolívar: Mahates
Posesiones de tierras de quienes se consideran dueños sin escrituras públicas. Tierras poseídas por años con o sin documentos privados de propiedad, no reconocidos por el Estado y denominados "títulos informales".	Meta: la Macarena, Vista Hermosa, Mapiripán Caquetá: San Vicente del Caguán



<p>Ocupantes de baldíos nacionales o bienes públicos. De propiedad de la nación, de entes territoriales o de entidades públicas municipales, departamentales o nacionales.</p>	<p>Meta: la Macarena</p>
<p>Ocupantes de reservas forestales, parques nacionales naturales o áreas pertenecientes al sistema nacional de áreas protegidas de los niveles nacional o regional.</p>	<p>Chocó: Tadó, Istmina, Bagadó Meta: Vista Hermosa, la Macarena, Lejanías, Mesetas, Granada, Puerto Lleras, Puerto Concordia, Puerto Rico, San Juan de Arama y La Uribe</p>
<p>Tenedores. Habitantes de parcelas que ocupaban bajo modalidades diversas y reconocen la propiedad de otro: arrendatarios, aparceros, comodatarios, usuarios o de otros tipos, denominados “precarios”.</p> <p>* Caracterización construida como resultado de los encuentros realizados con organizaciones de población desplazada en las tres zonas visitadas: Villavicencio-Meta, Montes de María-Bolívar y Alto San Juan-Chocó, según sus experiencias. Esto no excluye la posibilidad de que situaciones similares se presenten en otros municipios.</p>	<p>Meta: Villanueva Bolívar: Carmen de Bolívar, Zambrano, María la Baja.</p>

En el variado grupo de los tenedores⁶, la relación con la tierra obedece, más allá de la formalidad del dominio a relaciones económicas, ambientales y culturales locales, que los definen como aparceros, usuarios, arrendatarios, cuidadores, usufructuarios, ocupantes de tierras prestadas, peones y trabajadores, entre otros.

La situación de los ocupantes de baldíos y tierras públicas, también bastante diversa y con matices regionales, va desde grupos étnicos que ocupan tierras baldías sin reconocimiento como territorio tradicional, hasta campesinos en zonas de protección ambiental o baldíos reservados que no les pueden ser adjudicados con las leyes actuales.

En esta amplia gama de tipos de tenencia, los “Principios de Restitución de Tierras y Patrimonio” de la ONU, al referirse a los arrendatarios y no propietarios, señalan que

⁶ En el derecho civil, denominados precarios, por el reconocimiento que hace de otra persona como dueño.

16.1. Los Estados deben velar porque en los programas de restitución se reconozcan los derechos de los arrendatarios, de los titulares de derechos de ocupación social y de otros ocupantes o usuarios legítimos de las viviendas, las tierras o el patrimonio. Los Estados se deben comprometer, en la mayor medida posible, a que estas personas puedan regresar y recuperar y utilizar sus hogares, tierras y patrimonio en condiciones similares a las de los titulares de derechos de propiedad oficiales (Principio 16: Derechos de los arrendatarios y otros no propietarios) (ONU, 2005).

Esta recomendación es pertinente para el caso colombiano pues el mayor porcentaje de desplazados que fueron obligados a abandonar sus tierras son ocupantes legítimos, o poseedores sin títulos.

A partir de una encuesta nacional y una proyección de la muestra aplicada, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado concluye que si bien una amplia mayoría de grupos familiares desplazados (cerca al 78,3%) se considera propietaria de la finca o parcelas que poseía antes del desplazamiento, solamente el 21,2% cuenta con escritura registrada. El 10,6% de este grupo (que se identifica como propietario), se sienten herederos. Otro grupo está integrado por habitantes con formas más precarias de tenencia sobre la tierra: poseedores (2,7%), ocupantes (4,1%) y tenedores (1,9%). Además, un 35% de los encuestados en la muestra, no tiene ningún documento que respalde la tenencia y otro 23% cuenta solo con documentos como promesas, contratos o cartas de compraventa (Comisión de Seguimiento, 2010).

Las comunidades indígenas y afrocolombianas tienen titulados sus territorios en forma colectiva mediante procedimientos institucionales y las bases de datos derivadas de estos procesos⁷. Es decir, tienen memoria institucional a partir del expediente de titulación. Pero los territorios tradicionales que no tienen títulos ni demarcada su extensión, carecen de información que

⁷ En la actualidad el Incoder es el responsable de llevar estas bases, según la Ley 160 de 1994.



les reconozca propiedad a las comunidades ocupantes. En el contexto del desplazamiento forzado y el confinamiento de estas comunidades, los territorios tradicionales tienen mayor riesgo de despojo.

En las tablas 2.2a y 2.2b se recogen las principales bases de datos para la identificación de tierras y territorios y su correspondiente competencia institucional. Su adecuada administración, cruce, sistematización y actualización deberían ser la base para apoyar los actuales y futuros procesos de acceso, protección y restitución de tierras y territorios de población desplazada y para otras necesidades de planeación por parte del Estado.

Tabla 2.2a

Bases de datos para la identificación institucional de tierras y territorios

Identificación de tierras y territorios	Entidad responsable
Predios inscritos ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, urbanos y rurales	Superintendencia de Notariado y Registro
Tierras a las que se les aplique extinción de dominio	Jueces de Extinción de Dominio Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)
Tierras adjudicadas mediante leyes agrarias desde 1961	Incora - Incoder
Los territorios titulados a los grupos étnicos y la identificación de sus territorios tradicionales	Ministerio del Interior y de Justicia Incoder
Identificación de los baldíos de la nación	Incoder, CAR, departamentos, municipios
Información catastral rural nacional	IGAC
Información catastral rural de Antioquia	Catastro de Antioquia
Áreas de protección y conservación ambiental en los órdenes nacional y regional	Ministerio de Ambiente y Vivienda CAR
Predios que hacen parte del Fondo Nacional Agrario	Fondo Nacional Agrario - Incoder

Zonas de reserva campesina	Incora - Incoder
Áreas militares reservadas.	Ministerio de Defensa.

Tabla 2.2b

Bases de datos de tierras y territorios de la población víctima y desplazada

Identificación de tierras y territorios	Entidad responsable
Tierras identificadas en las declaraciones de población desplazada. Registro único de población desplazada (RUPD)	Acción Social
Los predios inscritos como abandonados en el registro único de predios y territorios abandonados (RUPTA), protegidos mediante los mecanismos colectivos e individuales de protección de tierras	Incoder, Acción Social. Superintendencia de Notariado y Registro
Tierras entregadas por victimarios para la reparación de víctimas (hasta el momento al Fondo de Reparación de Víctimas de Acción Social)	Acción Social
Procesos judiciales civiles y agrarios en los que se disputen derechos a la tierra o los territorios, contra personas o comunidades desplazadas	Consejo Superior de la Judicatura, Jueces Civiles
Predios incluidos en el sistema de información de justicia y paz (SIJYP)	Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz
Territorios de grupos étnicos: titulados o no identificados como afectados por causa del conflicto.	Ministerio del Interior y de Justicia Incoder
Tierras y territorios reclamados por víctimas en procesos judiciales de justicia y paz o de forma administrativa ante la Comisión Nacional de Reparación, comisiones regionales de restitución de bienes y proyectos de restitución.	Jueces de Justicia y Paz, CNRR y entidades públicas y privadas participantes.



Una comprensión integral del patrimonio amplía la idea del despojo

Hoy en Colombia, uno de los mayores desafíos en el diseño de programas de reparación integral a las víctimas del conflicto interno consiste en construir un concepto de *despojo* que reconozca, tanto la diversidad de la tenencia de la tierra (CNRR, 2009), como la dimensión territorial y colectiva del patrimonio material e inmaterial de los pobladores rurales. Y en ese sentido vale la pena preguntarse: *¿Qué significa ser despojado de la vivienda, la tierra y el patrimonio en general, en un país con las características agrarias de Colombia?*

El despojo, según las afectaciones que provoca en el derecho a la tierra y el territorio en el contexto del conflicto armado, requiere una revisión del concepto mismo de patrimonio. Por ello se presentan algunos apuntes sobre *territorio, patrimonio, abandono y despojo* (recuadro 2.1).

La *tenencia de la tierra* pasa por la “relación que las personas, en cuanto individuos o grupos, tienen con ella con respecto a la tierra y otros recursos naturales” (FAO, 2005) y supone que los derechos comprenden una serie de bienes inmersos en las relaciones sociales, más que una suma de activos (tierra, vivienda, cultivos, animales, herramientas, etcétera) y de pasivos (créditos, etcétera).

Así, la tierra está vinculada a un componente patrimonial mayor: el territorio, en el cual se le da sentido no solo a la tenencia individual de la tierra, con exclusión de los demás pobladores, sino también a los patrimonios sociales⁸, comunitarios y ambientales, que definen la ocupación y hábitat de una determinada comunidad. Se consideran, por ejemplo, patrimonios derivados de recursos naturales, infraestructura comunitaria, vías y caminos necesarios para la circulación y la economía local, fuentes de agua, bienes inmateriales y simbólicos, entre otros.

.....
 8 Patrimonio social es un concepto como una “categoría englobante del capital material, social, simbólico y cultural, que incluye los bienes materiales, recursos socioculturales y del medio ambiente, que son apropiados colectivamente” (Osorio, 2009).

Una visión exclusivamente predial del patrimonio de las víctimas limita su reparación integral. Entre más amplio sea el concepto de patrimonio, más amplios e incluyentes serán los programas de estabilización socioeconómica (retornos, reubicaciones o integraciones locales) y los de reparación (restituciones o indemnizaciones).

El abandono de las tierras o la privación de las mismas en forma arbitraria o ilegal⁹, no coincide necesariamente con el despojo. El abandono tiene una dimensión traumática por su coincidencia con la huida forzada y el quiebre de las condiciones de vida, mientras que el despojo más que un momento, es una situación que se profundiza en el tiempo en la medida en que encuentra contextos armados, políticos, culturales, sociales y jurídicos, que facilitan la pérdida del patrimonio de las víctimas del desplazamiento (Fay y James, 2009).

En Colombia, el despojo se ha dado tanto por cambio en la titularidad de los bienes como por uso, aprovechamiento o explotación de los recursos existentes en ellos; unos pueden ser más visibles que otros. En muchos casos, los factores de despojo se inician aún antes del desplazamiento forzado y, en muchos otros, lo profundizan. Por ejemplo, es claro que donde los campesinos ocupaban la tierra en medio del conflicto, convivían con factores que los privaban de la posibilidad de disfrutar plenamente el uso de fuentes de agua, caminos, zonas de cacería, etcétera.

Por eso es necesario que, en cada caso o región, se caractericen el abandono de tierras y los factores que profundizan el despojo, teniendo en cuenta el contexto agrario, las condiciones en que los desplazados ejercían la tenencia de las tierras, los impedimentos para acceder a la propiedad y la forma cómo el conflicto, aún antes del desplazamiento, los privaba de sus derechos a la tierra o a los territorios.

⁹ De acuerdo con la definición de los principios rectores para la restitución de vivienda y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas, que se conocen como los “Principios Pinheiro” (ONU, 2005).



Abandonos y despojos de territorios étnicos: pérdidas invisibles

En medio del conflicto y desde el punto de vista territorial, la afectación a las comunidades negras e indígenas permanece invisible y no atendida, independientemente de que cubra 500 hectáreas o menos hasta llegar a cientos de miles de ellas, y de las formas de resistencia frente al desplazamiento forzado (repliegues territoriales, desplazamiento entre comunidades vecinas o confinamientos), que no llegan a ser tramitados y atendidos por el Estado

Por tanto, el concepto de abandono como el acto forzado de dejar la tierra, que puede aplicarse a una finca o un lote, es limitado para entender la afectación de los derechos de una comunidad indígena o afrodescendiente en su territorio. En cambio, el concepto de privación de derechos puede ser más adecuado pues incluye restricciones a la circulación y la imposibilidad de usar y administrar las tierras colectivas y sus recursos naturales.

El alcance del despojo de los territorios de las comunidades indígenas y afrocolombianas en el contexto del conflicto armado no se ha establecido. A estas comunidades se les ha reconocido el 29,83% del territorio nacional, de acuerdo con el sistema de información geográfica de ordenamiento territorial del IGAG (Acción Social, 2010), mediante las resoluciones de titulación

colectiva del Incora e Incoder. En 2008, 29.983.125 de hectáreas habían sido tituladas a los grupos indígenas y 5.198.878 a las comunidades negras.

Un mecanismo que garantiza los derechos territoriales de los grupos étnicos, incluso en situación de desplazamiento, es la consulta previa, establecida en la Constitución de 1991. Gracias a ella, las comunidades pueden participar en la definición de

los proyectos y las actividades que se planeen en sus territorios. Las autoridades deben generar condiciones para garantizar que se desarrollen procesos de consulta previa, libre e informada, aún por fuera del territorio.

La consulta previa es un instrumento de reconocimiento de las comunidades por parte del Estado y de las empresas privadas u operadores de proyectos que llegan a los territorios. Este reconocimiento es clave para garantizar y ejercer los derechos étnicos y territoriales, en el contexto del conflicto armado.

El reconocimiento de la autonomía territorial se expresa también en la facultad de administrar los territorios por parte de las autoridades étnicas, mediante el ejercicio efectivo de los planes de vida de los pueblos indígenas y los reglamentos internos de las comunidades negras; unos y otros cobran especial sentido cuando las comunidades han sido afectadas por el desplazamiento (Acnur, 2009).

Teniendo en consideración su población y particular vulnerabilidad en el contexto del conflicto armado, la Corte Constitucional ha reconocido que los grupos étnicos constituyen el sector poblacional colombiano más afectado por el desplazamiento forzado (auto 004 de 2009, sentencia T-025 de 2004, Corte Constitucional: 30). Según la Corte,

El conflicto armado colombiano amenaza con el exterminio cultural o físico a numerosos pueblos indígenas del país. En el curso de la última década, el conflicto armado que se desarrolla en Colombia, reorientado por actividades relacionadas con el narcotráfico, se ha convertido en el principal factor de riesgo para la existencia misma de docenas de comunidades y pueblos indígenas a lo largo del territorio nacional (Corte Constitucional, 2009: 2).

En el caso de las comunidades negras, el auto 005 de 2009 de la misma Corte, imparte disposiciones precisas al Estado para atenderlas cuando reconoce que:



El presupuesto fáctico de la presente decisión es el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos del desplazamiento forzado interno sobre las comunidades afrocolombianas y en la protección de sus derechos individuales y colectivos.

Las mujeres víctimas de desplazamiento forzado también sufren afectaciones diferenciales con el despojo y el abandono de las tierras. Cuando pierden a su pareja¹⁰, afloran las limitaciones históricas que profundizan su situación de vulnerabilidad¹¹; por ejemplo, encuentran muchos obstáculos para solicitar protección o restitución de su patrimonio o el de su familia.

Seguridad personal de los desplazados y los derechos a la tierra

En los últimos tres años, las experiencias de los procesos de restitución de tierras muestran que la seguridad de las personas desplazadas que han participado en ellos se ha visto seriamente afectada. Según Codhes, 44 desplazados que han participado en procesos de restitución han sido asesinados entre el 1 de marzo de 2002 y el 31 de enero de 2011¹², y la Fiscalía General de la Nación ha señalado que entre 2002 y 2010 han sido asesinadas siete mil personas desplazadas (SNAIPD, 2009).

La seguridad debe estar garantizada para la entrega de predios restituidos a los desplazados. Al respecto, varias agencias de Naciones Unidas, entre ellas Acnur y OACNUDH (véase Morel, 2009 y 2010), así como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA para el proceso de desmovilización,

.....

10 Llama la atención la alta proporción de mujeres viudas, en una población con una edad media de 34 años, cuando en condiciones normales de supervivencia la viudez femenina es un fenómeno que se registra alrededor de los 50 años. La viudez es cerca de ocho veces superior en los hogares encabezados por mujeres que en aquellos por hombres (ver Ibáñez y Querubín, 2004).

11 A partir de la caracterización propuesta en Mesa de Tierras que lideró la Procuraduría General de la Nación, Grupo de Normatividad en 2008.

12 Ocurridos en los siguientes departamentos: Antioquia (12), Arauca (2), Atlántico (1), Bolívar (3), Caldas (1), Cauca (2), Chocó (1), Córdoba (5), La Guajira (1), Nariño (1), Norte de Santander (1), Putumayo (1), Risaralda (1), Sucre (1), Tolima (3) y Valle del Cauca (8) (Codhes, 2010).

han reiterado los riesgos particulares de aquellas personas que reclaman derechos a la tierra y han recomendado medidas para asegurar la protección integral de estas personas, en particular en el marco de las discusiones sobre el proyecto de ley de víctimas y restitución de tierras.

En diciembre de 2010, al hacer un balance de los procesos de estabilización socioeconómica, el gobierno reconoce ante la Corte Constitucional que

casí el 70% de las personas desplazadas retornan sin que se hayan verificado previamente las condiciones de seguridad y más del 90% se reubican bajo esas mismas condiciones¹³.

Lo anterior significa que si al retornar no existen garantías de no repetición de los hechos de violencia que determinaron el desplazamiento forzado, componente fundamental de la reparación integral, no podrán darse retornos ni reubicaciones seguras de tierras y territorios. A pesar de una mejoría en las condiciones de seguridad en algunas zonas del territorio nacional, persisten las causas estructurales asociadas con el conflicto armado que generan desplazamiento forzado de la población.

La experiencia internacional enseña que la sola restitución de tierras y patrimonio no garantiza la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento. Dicha estabilización es un proceso mayor que la seguridad física de los solicitantes de restitución pues requiere además políticas públicas y proyectos que reactiven las economías de los pobladores rurales, de acuerdo con la diversidad de la ocupación productiva del espacio rural colombiano (Forero, 2010) y hagan sostenible la habitación digna de un territorio.

13 Auto 383 de 2010 “Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento”.



Atención al desplazamiento forzado: entre la atención humanitaria y la negación de soluciones duraderas

En el periodo de grandes emergencias producidas por violaciones masivas a los derechos humanos¹⁴, la atención humanitaria inmediata y de emergencia, fue el centro de las necesidades de la población desplazada. El esfuerzo estatal se concentró en atender los mínimos vitales de las víctimas del conflicto armado y, en particular, del desplazamiento forzado, mientras se aplazaba la respuesta oficial a temas más estructurales, relacionados con la privación de derechos asociados a la tierra y los territorios.

Las acciones complementarias y subsidiarias por parte de los entes territoriales y el Estado central para garantizar la estabilización socioeconómica no han tenido la misma claridad que las políticas de atención humanitaria. La estabilización es la fase más atrasada de las políticas públicas de atención (Corte Constitucional, 2009; Acnur, 2007). El mismo gobierno reconoce la precariedad de la coordinación y la complementariedad, en el documento presentado ante la Corte Constitucional el 1 de julio de 2010, cuando señala que:

(...) los derechos para los cuales menos de la mitad de los municipios indican tener programas son los de protección de tierras y otros bienes, retorno y reubicación, y reunificación familiar (...), la política sigue estando enfocada en la ayuda humanitaria y en la atención integral básica (principalmente salud, educación y alimentación) (...) se refleja una política que atiende la inmediatez pero que tiene dificultades para generar condiciones para la estabilización socioeconómica (Acción Social, SNAIPD, 2010).

La Corte Constitucional, por su parte, al hacer seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 (auto 383 de diciembre de 2010) pone en cuestión las cifras oficiales sobre procesos de retorno en el país.

.....
 14 Las masacres en el país tienen su pico más alto de 1997 a 2002 (ver <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/masacres>).

Para la Corte es claro que los retornos reportados por el gobierno¹⁵ 148.377¹⁶, no reflejan los retornos reales, toda vez que los retornos irregulares y sin acompañamiento son muchos, particularmente en los departamentos de Arauca, Antioquia, y Nariño, de acuerdo con lo informado por Acnur y la Procuraduría.

En la fase de estabilización socioeconómica es clave el inicio, por parte del Estado, de programas de acceso a la tierra de campesinos y de territorios de comunidades indígenas y negras, que les aseguren la tenencia jurídica y material al retornar o reubicarse, así como el comienzo de procesos de protección de las parcelas o territorios étnicos, para que las comunidades recuperen su patrimonio o recobren su capacidad económica y reconstruyan su vocación campesina o, en el caso de los grupos étnicos, para que regresen a sus territorios, los administren y puedan reproducir sus culturas.

Así, los programas especiales creados para población desplazada, en cuanto a tierras y territorios en esta fase de atención, allanan el camino para que las iniciativas de retornos, reubicaciones o integración local acompañadas por el Estado, aseguren soluciones duraderas.

Sin embargo, no se deben confundir las iniciativas sociales del Estado diseñadas para atención de la población desplazada, que incluyen programas de retornos, reubicaciones o integraciones locales de esta población, con el derecho a la reparación integral como víctimas del conflicto.

Así, la reparación tiene como fundamento el reconocimiento de responsabilidades sobre los daños producidos por las violaciones a los derechos humanos

15 Las últimas cifras de los hogares retornados mostradas en el informe, tampoco concuerdan con las de informe sectorial anexo, pues allí señalan que fueron 615 los hogares retornados para 2007, 660 en 2008 y 1.811 en 2009.

16 Esta cifra corresponde al 4,3% de los 3.414.491 desplazados registrados en el RUPD a abril de 2010, pero el número no es despreciable, si se tiene en cuenta que un informe de la Comisión de Seguimiento, señalaba que apenas el 3% de la PDI deseaba retornar al municipio de expulsión y el 10% reubicarse en otro (en este caso fue con referencia al auto 008 de 2009 “Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004”).



y la obligación que tiene el Estado de garantizarlos, mientras que la atención humanitaria y la estabilización socioeconómica no reclaman esa responsabilidad.

¿Volver a la tierra? Vigencia de los conflictos agrarios

Una de las características del conflicto colombiano es el prolongado abandono de tierras y territorios, incluso por más de una década, acompañado de experiencias desordenadas de retorno¹⁷ de los desplazados a sus tierras, a veces, en peores condiciones agrarias y territoriales a las que dejaron.

En la tabla 2.3 se recopilan algunas condiciones agrarias y territoriales que encuentran los pobladores rurales cuando regresan a sus tierras o territorios, según lo relatado por líderes de población desplazada consultados para la realización de este Cuaderno.

Tabla 2.3

Al regresar a sus tierras, ¿cuáles son las condiciones agrarias y territoriales desfavorables que encuentra la población desplazada?

Transformaciones del territorio durante el abandono*	Departamentos Municipio*
Inicio de proyectos mineros legales e ilegales, de hidrocarburos u otros que afectan o transforman el territorio.	Chocó: Tadó, Condoto
Compra masiva de tierras en zonas abandonadas o en riesgo de estarlo.	Bolívar: María la Baja, Zambrano, Mahates Meta: Mapiripán
Inicio de proyectos de infraestructura o actividades de alto impacto, que transforman el paisaje natural y que producen nuevos intereses comerciales en el territorio.	Bolívar: Carmen de Bolívar, María la Baja

17 “En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma” (Corte Constitucional, sentencia T-25 de 2004).

Nuevas planificaciones públicas o privadas hechas sobre el territorio abandonado.	Bolívar: Carmen de Bolívar Chocó: Tadó
Permanencia de grupos armados o surgimiento de otros. Inicio de formas de poblamiento con su control.	Meta: Vista Hermosa, Mapiripán, Puerto Rico
Procesos de adjudicación de tierras adelantados por el Incora-Incoder durante el abandono.	Bolívar: Carmen de Bolívar Meta: Mapiripán, Cabuyaro, Puerto López
Declaratorias de caducidad contra campesinos desplazados.	
Dstrucción o deterioro de vivienda o la infraestructura comunitaria o pública.	Meta: Vista Hermosa Bolívar: Mahates, Carmen de Bolívar, María la Baja Chocó: Tadó
Nuevas legislaciones, actos administrativos, ordenanzas o acuerdos no favorecen la recuperación de las tierras. Ley 1182 de 2007.: Pproceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble. Ley 1152. Estatuto de Desarrollo Rural * Esto no excluye la posibilidad de que situaciones similares se presenten en otros municipios.	Nacional

Relación comunidades e instituciones

Actores	Caracterización
Autoridades locales cuestionadas	Se mantiene desconfianza o temor sobre quienes siguen teniendo cargos públicos municipales (concejos municipales o funcionarios públicos)
Instituciones encargadas de adjudicaciones	Adjudicaciones ilegales de tierra abandonada por desplazados o aplicación de la caducidad administrativa en su contra.
Autoridades judiciales	Procesos civiles en contra de la población desplazada. Procedimientos de desalojo adelantados por inspectores de policía y promovidos por terceras personas.
Autoridades judiciales	Procesos judiciales o administrativos decididos en contra de población desplazada sobre tierras o territorios abandonados



Autoridades municipales	Nuevos ordenamientos territoriales municipales se discuten o implementan en el territorio abandonado sin la participación de las víctimas del desplazamiento.
Entidades bancarias o entidades estatales que ofrecen créditos	Deudas aseguradas en la tierra, cultivos o animales se han incrementado, así como impuestos prediales. Algunas de estas tierras son embargadas y rematadas en procesos judiciales civiles.
Autoridades de todos los niveles territoriales encargadas de temas ambientales	Área declarada como de conservación o protección ambiental antes o después del desplazamiento (parques naturales, reservas forestales, áreas protegidas), crean restricciones al acceso, uso o control de la tierra.

Relaciones comunales y con el patrimonio

Actores	Caracterización
Procesos organizativos- culturales, juntas de acción comunal, gremiales	Quiebre de los procesos organizativos o temor a organizarse y presentar sus necesidades de propiedad sobre la tierra o los territorios, por motivos de seguridad.
Autoridades étnicas	Las autoridades étnicas tienen limitaciones para ejercer sus facultades de uso y manejo en todas o ciertas zonas del territorio.
Viviendas, infraestructura comunitaria o pública	Destrucción de viviendas, infraestructura comunitaria y pública o su deterioro.
Vías	Cierre o pérdida de caminos reales, secundarios o vías tradicionales por tierra o agua.

Relaciones comunidad con otros actores

Actores	Caracterización
Actores no identificados	Ocupaciones de la tierra o los territorios por terceras personas, desplazadas o no.
Actores armados	Amenazas, nuevos contextos de violencia e inseguridad para aquellas personas que hablan o gestionan temas relacionados con la tierra o los territorios.

Actores económicos y actores armados	<p>Territorio tradicional de comunidades indígenas y negras invadidos o comprados.</p> <p>Nuevos controles al acceso y uso de fuentes y cuerpos de agua.</p> <p>Inicio de proyectos de prospección o explotación minera, petrolera, forestal o de proyectos de desarrollo.</p> <p>Inicio de agroindustrias y cambio del paisaje rural: introducción de otros cultivos o monocultivos.</p> <p>* Caracterización por relaciones locales, recogida a partir de las experiencias de los participantes en los encuentros regionales con organizaciones de la población desplazada y otras organizaciones agrarias para la construcción de este documento.</p>
--------------------------------------	--

Fuente: Participantes en los encuentros regionales de los Montes de María, Meta y Chocó.

Si las circunstancias señaladas por los desplazados en la tabla 2.3 se profundizan con el tiempo, y si los contextos locales son adversos por la vigencia del conflicto o por los intereses económicos sobre el territorio, tanto el retorno como la restitución¹⁸ de sus tierras y territorios pueden hacerse más difíciles o imposibles. En este último caso, el Estado debe disponer de mecanismos coordinados de reparación mediante indemnización (en especie o dinero y de atención para la estabilización socioeconómica) mediante reubicaciones o integraciones locales, que les permitan acceder a la tierra en zonas diferentes a las que fueron desterrados.

Rutas de protección de territorios en medio del conflicto

El establecimiento de mecanismos de protección de tierras y territorios que vayan más allá de acciones jurídicas, teniendo en cuenta que persiste el conflicto armado y la violencia, es un enorme reto frente a la realización de los derechos de las víctimas.

¹⁸ “2.2. Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva” (Principios Pinheiro, ONU, 2005).



En 2001 se diseñan instrumentos jurídicos y se asignan responsabilidades para la protección individual y colectiva de predios abandonados por la violencia. Los instrumentos, de forma preventiva, protegen la tierra abandonada por los desplazados en medio del conflicto armado y sirven para identificar y registrar los predios y derechos sobre ellos.

En respuesta a la dimensión del desplazamiento forzado y el abandono de tierras, desde 2002 la comunidad internacional apoya económicamente el proyecto de “Protección de tierras y patrimonio de población desplazada” (PPTP), adscrito a Acción Social¹⁹. Se trata de una iniciativa técnica que, en su primera fase (2002-2005)

identificó, desarrolló y produjo las herramientas jurídicas y técnicas que le facilitan a las entidades públicas con responsabilidad en el tema (...) asumir cabalmente sus funciones (Acción Social, proyecto PPTP, 2005).

Existen unos protocolos denominados *rutas de protección individual y colectiva de tierras*; el primero, para la atención de predios; y el segundo, para la protección de un conjunto de tierras, mediante la declaración de territorios en riesgo o desplazados, por parte de los comités locales o departamentales de atención a la población desplazada.

El primer mecanismo, la ruta individual, se origina mediante la solicitud de protección a su tierra, por parte de la víctima. En principio tiene como universo de protección a propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores de tierras. Sin embargo, en la práctica, funcionan más para los propietarios, debido a las limitaciones institucionales para la identificación y cruce de datos que permitan la individualización de tierras abandonadas o despojadas a

¹⁹ Entre otros, son aportantes: Agencia Sueca de Cooperación (ASDI), Banco Mundial, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), Comisión Europea y Agencia Española de Cooperación (Aecid).

poseedores, tenedores y ocupantes de baldíos de la nación²⁰. Para diciembre de 2010 se reportan alrededor de 2,2 millones de hectáreas registradas en esta ruta de protección.

A 30 de junio de 2010 el consolidado nacional establecía por ruta individual 37.011 solicitudes de protección en el RUPTA. De acuerdo con este mismo informe para esa fecha existían 21.548 solicitudes de protección devueltas, esto quiere decir que 41,7% de las solicitudes registradas en el RUPTA corresponden a inscritos en el folio de matrícula.

El segundo mecanismo de protección, la *ruta colectiva*, obliga a la construcción de un informe de predios que

una vez avalado por el Comité de Atención a Desplazados de un municipio o departamento, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas (Presidencia de la República, 2001).

No obstante que la ruta colectiva se ha implementado en medio de una precaria estructura institucional agraria, con bajos niveles de información institucional, desactualización de los catastros rurales y falta de voluntad política del Incoder, ha logrado identificar y registrar 2,5 millones de hectáreas abandonadas en los municipios con mayores índices de desplazamiento forzado. En algunos casos, la ruta colectiva se ha usado en territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes.

20 "(...) las inconsistencias halladas por la PGN, en las solicitudes reportadas en la ruta individual por el Incoder como concluidas y pasadas a la SNR [Superintendencia de Notariado y Registro], el 26% de las mismas se encontraban protegidas (6.510). Sin embargo, el porcentaje de protección real disminuyó, ya que únicamente 1.323 expedientes, es decir tan solo el 5,22% del total de solicitudes de protección contaban con anotación en el folio de matrícula al 3 de octubre de 2008, (...) situación que es desconocida por el peticionario al no haber sido notificado" (PGN, 2008). Sin dejar de ser un lunar en la respuesta de protección de tierras, hay que anotar que el porcentaje de protección real (solicitudes que son registradas en el RUPTA y que tienen adicionalmente inscripción en los folios de matrícula) creció significativamente hasta llegar a un 41,7% a junio de 2010.



Gracias a estas herramientas, la situación de abandono forzado o riesgo, queda inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del predio. Este mecanismo de protección jurídica busca evitar que terceros reivindiquen como suyas las tierras abandonadas. Ambas rutas suman hasta hoy 4,7 millones de hectáreas registradas en estos dos mecanismos de protección, según el proyecto de protección de tierras y patrimonio de población desplazada (Informe anual PPTP, 2010).

Cabe anotar que estas hectáreas pueden incluir varios derechos y reclaman-tes sobre la misma tierra o territorio (propietarios individuales o colectivos, poseedores, ocupantes y tenedores), por lo cual no necesariamente la cifra de 4,7 millones corresponde al número físico de hectáreas abandonadas, sino la suma de aquellas registradas como reclamadas por diferentes tipos de personas desplazadas.

El Incora (hoy Incoder) debe iniciar programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de eventual expulsión, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la declaratoria de los comités de atención integral a la población desplazada, municipales o departamentales (Presidencia de la República, 2001). Esta medida tiene un hondo sentido pues el gobierno calcula que el 40% de los predios carece de escrituras públicas²¹. La informalidad jurídica en la tenencia de la tierra y las formas comunitarias de reconocimiento y control social de la propiedad, son características de las comunidades rurales del país.

Un tercer protocolo de protección es la *ruta étnica*, mecanismo para acelerar los procesos de caracterización territorial y la toma de decisiones frente a las afectaciones. Puede tener un gran valor a la hora de dinamizar procesos de titulación de territorios de comunidades indígenas y negras que aún no tienen demarcación ni títulos (principalmente en las comunidades negras, por fuera de la cuenca del Pacífico). Sin embargo, la implementación de esta ruta

21 Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo. Una política integral de tierras para Colombia (presentación en power point) Agosto de 2010.

es baja hasta el momento porque, no existen inscripciones de territorios en el RUPTA y su implementación institucional está retrasada, lo cual pone en riesgo a las comunidades frente a procesos de invasión, colonización, ocupación o explotación ilegal de los territorios y sus recursos naturales.

Es importante destacar que la Corte Constitucional, al ordenar la implementación inmediata de la ruta de protección étnica, incluye como amenazas al territorio, no solo las producidas por desplazamiento, riesgo o confinamiento por causa del conflicto armado o la violencia, sino además las motivadas por planes, proyectos o actividades que puedan afectar sus territorios.

Según la Procuraduría General de la Nación, “no aparecen reportadas acciones concretas de protección de predios durante el periodo en que el Incoder asumió competencias para la protección de tierras”, es decir, entre 2001 y 2007 (Corte Constitucional, auto 08 de 2009, sentencia T-025 de 2004: 30).

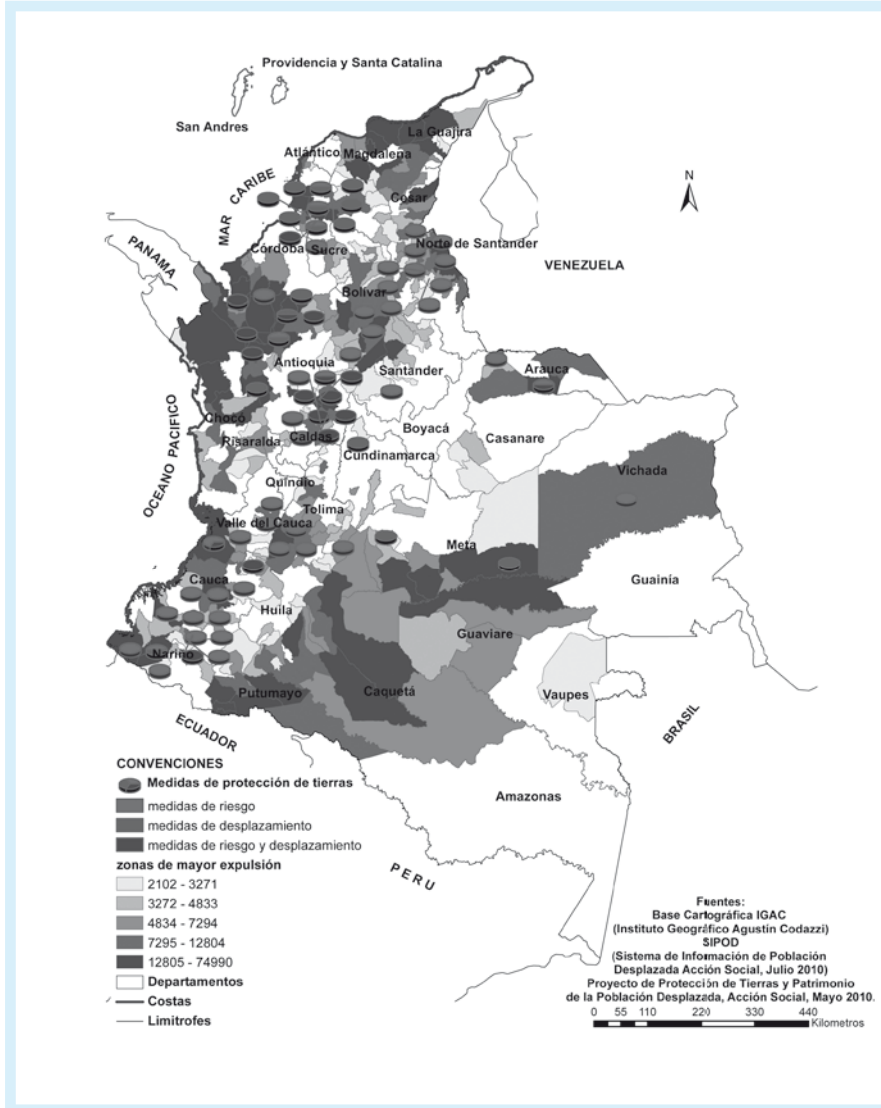
Si bien en el mapa 2.1 se ilustran avances en la protección de tierras a través de la ruta colectiva en 99 municipios, los 201 con mayores índices de expulsión carecen de medidas colectivas y presentan las siguientes características que facilitan el despojo:

- Falta un registro institucional que identifique las tierras abandonadas por desplazados.
- No se recoge información de la memoria de la tenencia que tienen las comunidades, para apoyar la reconstrucción del catastro en mecanismos de protección o restitución.
- Se mantiene abierto el mercado de tierras, sin ningún control.
- No se inician programas de formalización ni se inician o culminan procesos agrarios.



Mapa 2.1

Declaratorias de protección de tierras a 2010



Una de las múltiples razones para que no se hayan implementado mecanismos de protección de patrimonio en Colombia es que, en muchas ocasiones, las medidas han sido vistas como un factor de desestimulación a la inversión o como obstáculo al mercado de tierras, dado que cualquier transacción de predios en zonas declaradas en riesgo o desplazamiento requiere autorización del comité que dicta la norma. Esta interpretación pudo haber impedido la adopción de medidas de protección de tierras en todos los municipios con mayor expulsión o en riesgo.

Sin embargo, desde la mirada de las víctimas, las medidas de protección son un factor de prevención por cuanto permiten que los comités territoriales de atención a la población desplazada verifiquen la inexistencia de factores de coacción o limitación a la voluntad libre de las personas que, presuntamente, deseen vender predios afectados por el conflicto armado. Las medidas entonces no prohíben las ventas sino que crean un mecanismo de revisión en consideración a los derechos humanos de los desplazados.

Acceso a la propiedad de la tierra y los territorios

Hasta la fecha, las iniciativas de acceso a la tierra para desplazados no se han enmarcado en procesos integrales de reubicación y, por tanto, no han representado soluciones duraderas mediante procesos de estabilización socioeconómica.

El cuadro 2.1 presenta el balance de acceso a tierras de esta población entre 2000 y 2008, según el origen institucional de las tierras que fueron entregadas.



Cuadro 2.1

Balance del acceso a la tierra de campesinos desplazados, según origen de las tierras. 2002-2008

Año	Compra directa	Dirección Nacional de Estupefacientes	Fondo Nacional Agrario	Total hectáreas	Total familias	Total predios
2002	104,50	0	0	104,50	14	1
2003	856,86	0	0	856,86	119	4
2004	6 198,74	2 588,59	737,02	9 524,35	591	24
2005	2 234,63	2 209,18	2 045,66	6 489,47	534	36
2006	18 402,89	4 378,30	225,00	23 006,19	1 147	83
2007	20 458,82	4 348,80	107,66	24 915,28	2 457	111
2008	598,25	0	0	598,25	64	3
Total	48 854,69	9 146, 57	3 115,34	65 494,90	4 926	262

Fuente: Incoder, 2010.

La asignación de tierras en los siete años ilustrados en el cuadro 2.1, ha sido muy precaria: de las 715.569 familias desplazadas inscritas en el RUPD hasta 2008, solo 4.926 accedieron a la tierra, es decir el 0,68%. Los años en que se da el mayor número de asignaciones corresponden a 2006 y 2007, mediante la compra directa de tierras por parte del Incoder, que adquiere 38.846 hectáreas para beneficiar a 3.604 familias, que corresponden al 80% de las tierras entregadas en el periodo analizado.

Los predios entregados por la Dirección Nacional de Estupefacientes a la población desplazada han sido 9.146 en el periodo 2002-2008, un porcentaje bajo de adjudicación de tierras, si se tiene en cuenta que los hogares en situación de desplazamiento en cifras oficiales son alrededor de 836.000 y la DNE tiene cerca de 570.000 hectáreas incautadas en procesos de extinción de dominio²².

22 Declaraciones del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Camilo Restrepo al Noticiero cm& en septiembre 29 de 2010.

Aunque por su ubicación y acceso son las mejores tierras del país para desarrollar proyectos productivos, representan mayores riesgos para la vida y la seguridad porque han sido incautadas a poderosos narcotraficantes que mantienen controles locales o intereses especiales en ellas. Estas asignaciones no han sido integrales, ya que no han estado enmarcadas en procesos de estabilización socioeconómica.

Una consultoría realizada para Acnur, con visitas a predios que habían sido destinados para reubicación de población desplazada, identifica tres temas claves para que estas asignaciones de tierras se inscriban en procesos de reubicación con soluciones duraderas (Santamaría, 2009):

- a. Titulación y creación de mecanismos de coordinación entre el Incoder y las oficinas de registro de instrumentos públicos, para que las resoluciones de asignación del predio sean inscritas en estas oficinas.
- b. División material de los bienes cuando hayan sido solicitados a nombre de las comunidades, asumiendo el Incoder, tales procesos y la titulación a cada familia participante en el programa de adjudicación, acompañado de procesos de fortalecimiento comunitario.
- c. Un papel más activo de las instituciones que hacen parte del snaipt en los temas de proyectos productivos, condiciones seguras y dignas de vivienda, y acompañamiento y búsqueda de alternativas de fuentes de ingreso y seguridad alimentaria de los desplazados (Santamaría, 2009).

En Colombia, a partir de 1994, se han ensayado mecanismos de acceso a la tierra de población registrada como desplazada en lugares diferentes a los de origen. Esto se ha realizado mediante adjudicaciones directas totales o parciales, a través de subsidios para la compra de tierra por demanda. La primera se aplicó con la Ley 160 de 1994 durante siete años, y privilegió la adjudicación directa; la segunda, surgió con ocasión de la entrada en vigencia, por dos años, del Estatuto de Desarrollo Rural de 2007 a 2009.



Las adjudicaciones se han caracterizado por su precario alcance a la población desplazada y las entregadas por no contar con acompañamiento institucional que brinden seguridad, arraigo mediante proyectos productivos adecuados a las prioridades de desarrollo de los desplazados y condiciones locales para una solución duradera, razones que además justificaron su fin.

Por otro lado, los subsidios por demanda a partir de 2007, suelen exigir tantos requisitos que los convierten en programas de difícil acceso para esta población, además de representar recursos nacionales muy bajos para su distribución nacional.

Ambos esquemas de acceso a la tierra resultan limitados si no consideran las particularidades de los desplazados y si no están enmarcados en programas de reubicación colectivos acompañados por el Estado.

Experiencias recientes de restitución en Colombia

El esfuerzo institucional requerido para devolver las tierras abandonadas a las víctimas del conflicto es enorme. Se ha estimado que requeriría una política agraria tres veces mayor a las de acceso a la tierra mediante reforma agraria, implementadas por los sucesivos gobiernos colombianos entre 1961 y 2004 (Ibáñez y Querubín, 2004).

Algunas de las iniciativas estatales posteriores a la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005) son esfuerzos preliminares y experiencias piloto para la creación de un programa futuro de restitución que por su dimensión masiva pueda revertir el despojo que se ha dado en Colombia.

Proyecto “Recuperación de tierras” del Ministerio de Agricultura

El proyecto Proret, promovido por el gobierno del presidente Álvaro Uribe, ha consistido en asesoría jurídica a las víctimas para impulsar y encauzar procedimientos administrativos y judiciales existentes en la legislación civil y administrativa para recuperación de predios; se aplica en ocho municipios de seis departamentos, para 1.363 familias en una extensión de 34.709 hectáreas.

Esta primera iniciativa de recuperación de tierras buscaba iniciar o culminar procesos judiciales (civiles y administrativos, con herramientas de legislación ordinaria, cuyos alcances son limitados en contextos de conflicto o violencia, mediados por violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH). El proyecto solo ha contado con la participación de seis abogados, un número insuficiente para la dimensión de la privación de derechos a la tierra en Colombia.

Proyecto Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

Estos pilotos de restitución de tierras identifican la situación física y jurídica de los predios y las viviendas, así como las tipologías mediante las cuales las víctimas abandonaron y les fueron usurpadas de manera ilegal sus tierras y propiedades. Propone rutas jurídicas para la restitución de la tierra a los afectados, que sirven como insumos para el comité técnico especializado y las comisiones regionales de restitución²³.

En su desarrollo ha habido caracterización del contexto regional; recolección y sistematización de información institucional y comunitaria sobre la tenencia de la tierra; asesoría jurídica y social; construcción de cartografía social y levantamientos topográficos; trabajo interinstitucional, y la integración de la información de los predios con medidas de protección de tierras tomadas por los comités de atención a la población desplazada.

Esta iniciativa se adelanta en dos departamentos y tres municipios. Las comunidades beneficiarias son las comunidades bolivarenses de Mampuján (en María la Baja) y Chengue (en Ovejas), y las antioqueñas de las veredas Calle Larga, La Unión, La Teca y California (en Turbo).

23 Las comisiones regionales de restitución de bienes tienen como funciones, de acuerdo con el Decreto reglamentario 4760 de la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005): (a) Colaborar con las autoridades para implementar el programa de restitución de bienes diseñado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (b) Orientar a las víctimas y/o terceros de buena fe sobre los trámites que deberán adelantar con el fin de acceder a la satisfacción de sus pretensiones. (c) Solicitar, a petición de la víctima y/o de los terceros de buena fe, la información sobre el estado del cumplimiento de las sentencias que ordenan la restitución de bienes. (d) Elaborar y reportar periódicamente a la CNRR un informe sobre sus actividades.



El proyecto de la comunidad de Mampuján, en el municipio de María la Baja, se enfocó en la atención de la población desplazada masivamente en 2000 por paramilitares del Bloque “Héroes de los Montes de María”. Este proceso de restitución se desarrolla a partir de la ley de justicia y paz de 2005, la creación de la CNRR (Oficina Regional de Cartagena) y las comisiones regionales de restitución de bienes (decretos 4760 de 2005 y 176 de 2008).

En el informe sobre Mampuján, la caracterización de los daños incluye la identificación de pérdidas que van más allá del predio abandonado y, por tanto, amplía el concepto de patrimonio. Por eso, en la implementación de la restitución deben dialogar los bienes individuales (el predio, la vivienda, la parcela) con los colectivos y patrimonios sociales.

Otro aporte se refiere al tipo de restitución requerido en zonas donde la propiedad no está formalizada en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (uno de los rasgos característicos de la tenencia de la tierra en la Costa Caribe): en estos casos, la restitución debe contemplar las pérdidas individuales, colectivas y públicas mencionadas, más allá del simple proceso de formalización de la tenencia de la tierra.

Vale aquí mencionar la primera sentencia derivada de la ley de justicia y paz, que recayó sobre los comandantes paramilitares que operaron en la región, que conceptuó:

No tiene conocimiento la Sala sobre la ocupación de tierras, luego del desplazamiento; por tanto no hay ningún pronunciamiento sobre restitución de inmuebles (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, 2010).

A raíz de esta decisión, las tierras y las viviendas de la comunidad de Mampuján no se consideraron como parte de un programa de restitución o indemnización y lo que se proyectó sobre ellas fue un proceso de formalización de tierras y subsidios de vivienda. De esa manera se perdió la

oportunidad de que un organismo judicial pudiera interpretar qué significa la restitución o la indemnización, cuando las afectaciones individuales o colectivas sobre la tierra y el territorio son evidentes, aunque no haya ocupación por parte de los victimarios o de terceros, y sobre todo, cuando una comunidad no ha podido retornar porque no existen condiciones de seguridad y dignidad. La sentencia, en la actualidad, está en apelación ante la Corte Suprema de Justicia.

En las restituciones de Turbo (2009 y 2010) se encuentran tipologías de despojo relacionadas con: (a) propietarios desplazados, a los cuales se les sustrajeron títulos, fueron forzados a vender o sobre sus tierras se hicieron ventas falsas; (b) ocupantes desplazados a los que se les obligó a vender, vendieron a bajo precio o fueron estafados, y (c) poseedores desplazados.

En vista de las limitaciones de las normas transicionales, el piloto de Turbo utilizó herramientas de derecho ordinario que contribuyeran al regreso de las víctimas, pero también resultaron insuficientes para contextos de violaciones masivas a derechos humanos. Sin embargo, el principal obstáculo del proyecto Turbo ha sido la imposibilidad de ofrecer seguridad a los retornantes que participaron en el proceso de restitución²⁴.

Proyecto “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada”

Esta iniciativa de Acción Social (PPTP) consistió en lograr la restitución jurídica y material de tierras en zonas de desplazamiento en las que se hayan presentado actos emblemáticos de violencia que causaron hechos sistemáticos de despojo.

24 Uno de los casos más conocidos es el del señor Albeiro Valdez, quien fue asesinado el 10 de mayo de 2010 en zona rural del municipio de Turbo (ver: <http://www.semana.com/noticias-nacion/parabola-colombia/142166.aspx>)



La metodología implementada comprende:

- Documentación del caso: que busca la identificación física y jurídica y la recolección de información comunitaria
- Diseño de ruta para restitución: se construye y se socializa con las instituciones y la comunidad beneficiaria e incluye un cronograma puntual.
- Validación de la ruta: se refiere a la implementación de la ruta, la conformación de una comisión de seguimiento a la implementación y la sistematización de la experiencia.

De las anteriores experiencias, que servirán como base para implementar programas masivos (como los propuestos en la ley de víctimas presentada por el actual gobierno al Congreso), se destacan en la tabla 2.4 algunos elementos para el diseño e implementación de un programa masivo de restitución.

Tabla 2.4

Colombia. Elementos para destacar y lecciones aprendidas de restitución de tierras

Los proyectos de restitución de tierras deben enmarcarse en programas más generales de estabilización social y económica, para que brinden condiciones para la sostenibilidad de la tenencia de la tierra.

La combinación de restitución e indemnizaciones seguramente será necesaria, si se tiene en cuenta la destrucción de viviendas o infraestructura comunitaria en las tierras restituidas.

Al considerar el alto porcentaje de poseedores que abandonaron tierras, los proyectos de restitución además de brindar a estas personas y familias la formalización de títulos de propiedad, debe crear las condiciones para restituir la posesión material y las condiciones económicas para estabilizarse mediante retornos dignos, voluntarios y seguros.

La seguridad de las víctimas participantes de proyectos de restitución será considerada como parte integrante de los proyectos y con la misma importancia de la restitución misma. Así como condición para la recuperación de los bienes.

La restitución de territorios tradicionales de comunidades indígenas y afrodescendientes, se recomienda hacer con respeto a las formas de participación y gobierno propio e involucra, además de la titularidad colectiva a favor de la comunidad, elementos de restitución del uso y aprovechamiento tradicional de territorio y su manejo por parte de las autoridades étnicas.

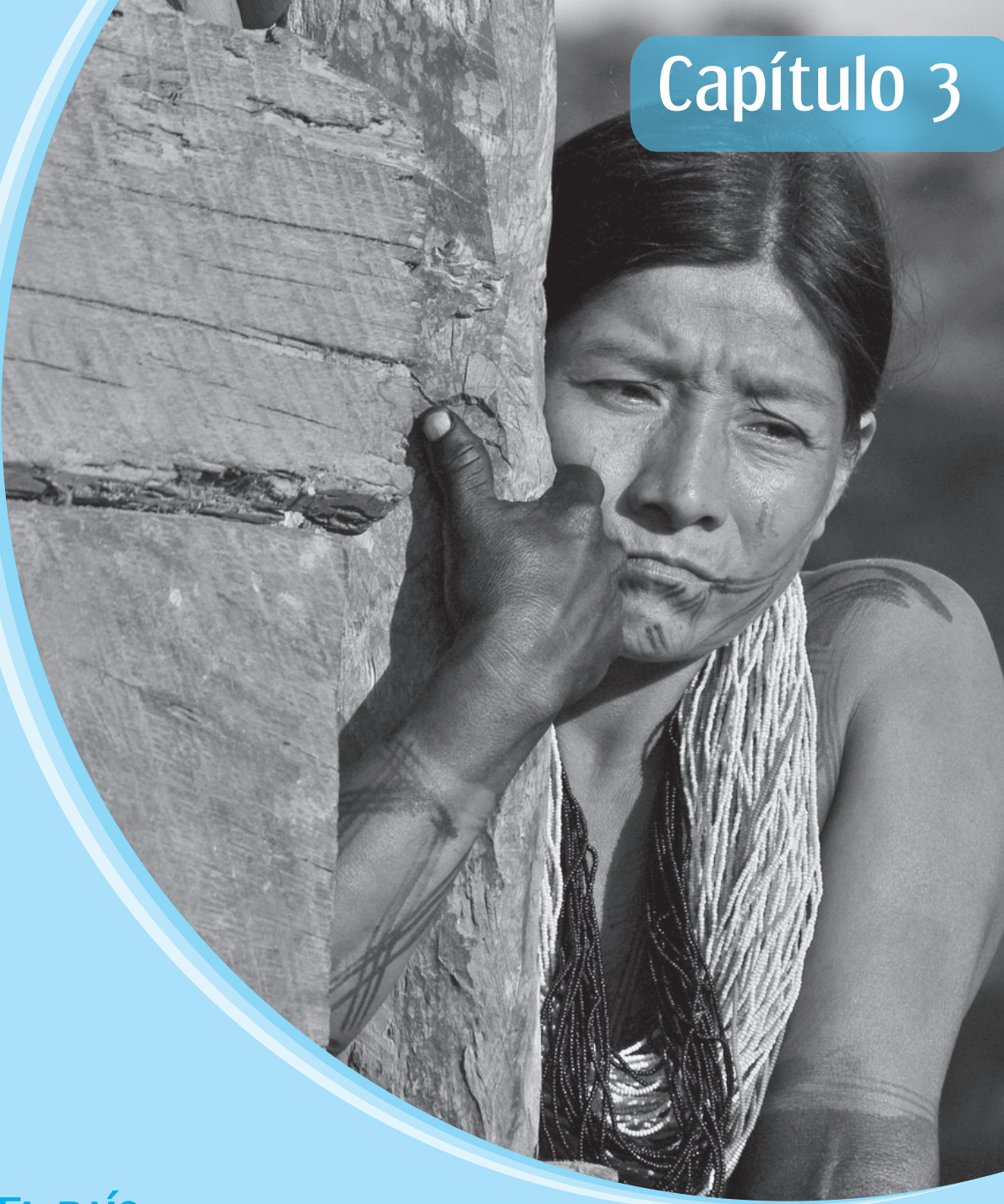
Un concepto de patrimonio de las víctimas que incluya la recuperación de bienes comunitarios y públicos, puede ampliar el margen de acción de la restitución y ofrecer mayores posibilidades de sostenibilidad.

El carácter colectivo de la restitución brinda mayores posibilidades de recomponer el tejido social y contribuye con el fortalecimiento de organizaciones sociales, y además, desarrollar más que la relación individuo-Estado, el avance hacia una comunidades-Estado.

Extender el uso de metodologías de participación de los desplazados en la reconstrucción de la información de la tenencia individual y colectiva, mediante el uso de censos y cartografías comunitarias, podría ayudar a reconstruir o apoyar la información existente en bases de datos oficiales.



Capítulo 3



EL PAÍS

La mirada nacional: incursión en tres dinámicas regionales de despojo y abandono de la tierra

Fotografías

Capítulo 3: ACNUR/S.Mejia. Quibdó (Chocó).

Si bien las cifras nacionales de expulsión son un importante referente para entender la dimensión del desplazamiento forzado producido por el conflicto armado entre 1997 y 2010, como se observa en el capítulo 1, solo al contrastarlas con la expulsión departamental y municipal de ese mismo periodo pueden entenderse estas dinámicas regionales, las que tienen sus propias lógicas de aumento y disminución.

Las cifras de expulsión municipal son una de las principales pistas para identificar el abandono de tierras y la privación de los derechos territoriales que han sufrido las víctimas, así como para dimensionar los esfuerzos de protección de las tierras y los territorios que se han dado desde 1997.

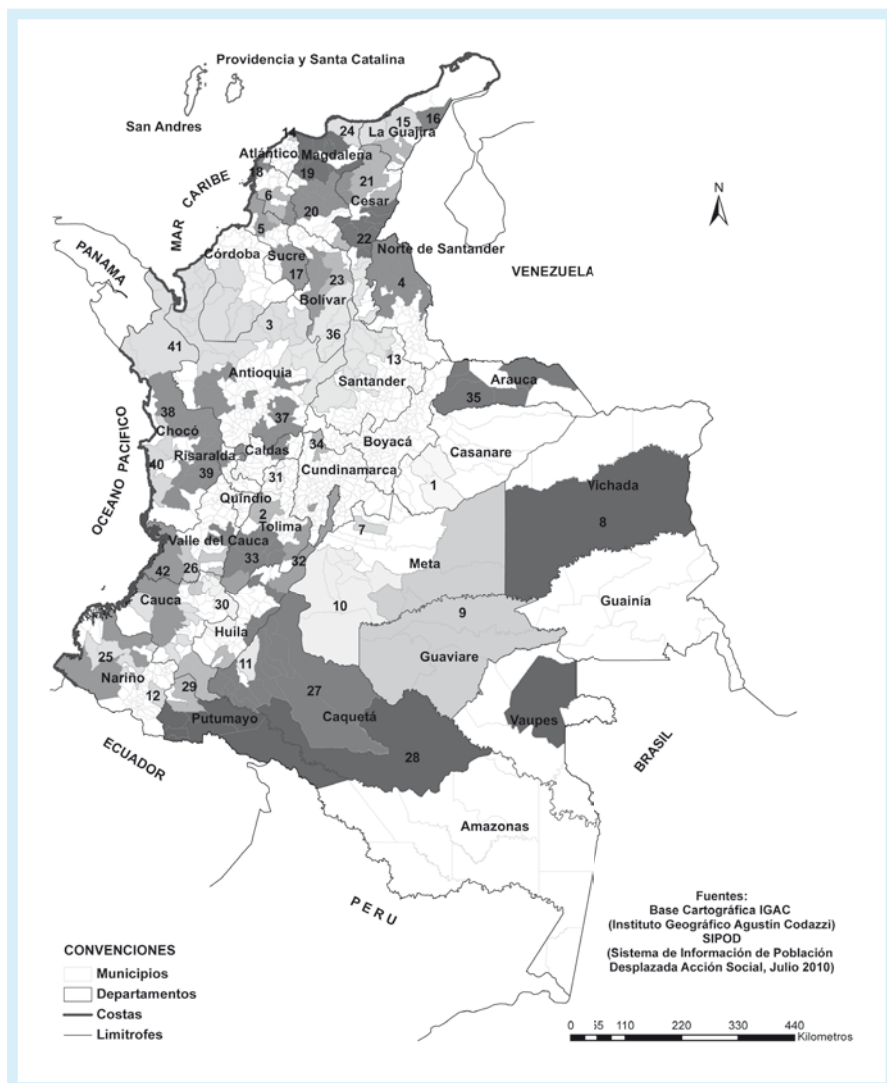
Una perspectiva municipal muestra que el número de personas desplazadas en Colombia impacta de diferente forma a las regiones. Los trescientos municipios con mayor población expulsada entre 1997 y 2010, equivalen al 70% (2,5 millones), con relación al total de personas desplazadas en el país, que correspondía a 3,4 millones para ese momento²⁵. A partir de estos municipios se identifican las 42 zonas, desde las cuales el mayor número de personas se ha visto obligado a desplazarse (mapa 3.1 y anexos 1 y 2).

²⁵ En este caso se usó como fecha de corte de los datos el 31 de julio de 2010.



Mapa 3.1

Agrupación de trescientos municipios de mayor expulsión.1997 a 2010



Con el fin de tener una mirada más específica sobre la problemática del desplazamiento en su relación con la tierra y los territorios, este tercer capítulo incursiona en tres regiones de alta expulsión de la población: los Montes de María, en los departamentos de Sucre y Bolívar; la Macarena y el Alto Ariari, situados en la zona sur del departamentos de Meta y el norte de Guaviare; y la cuenca del Alto San Juan, en los departamentos de Chocó y Risaralda.

El análisis de estos casos regionales da cuenta de tres zonas con formas diferentes de tenencia de la tierra, dinámicas particulares del conflicto y del abandono de la tierra y los territorios, así como de la forma en que se profundiza el despojo. A partir de allí, se comprende la necesidad de un abordaje complejo que supere miradas exclusivamente prediales de los derechos a la tierra de los desplazados. En estas miradas regionales se describen tres aspectos críticos:

- ¿Cómo está ocupado el territorio y cuál ha sido el impacto del conflicto armado en este?
- ¿Cómo ha sido la intervención y cuáles han sido las limitaciones de las instituciones públicas responsables de atender a los desplazados?
- ¿Cuál es la situación y las propuestas de las organizaciones de desplazados sobre cómo restaurar los derechos a la tierra y el territorio?

En los tres casos se pueden señalar dinámicas propias del desplazamiento forzado en un mismo periodo. Por ejemplo, mientras en el ámbito nacional 1997 (el mismo en que empieza a registrarse institucionalmente a la población desplazada), se evalúa como un año de expulsión media o fuerte al resto de años (1998 a 2010), y es el periodo de mayor expulsión en Chocó, en tanto Bolívar y Meta representan uno de los más bajos registros de desplazados.

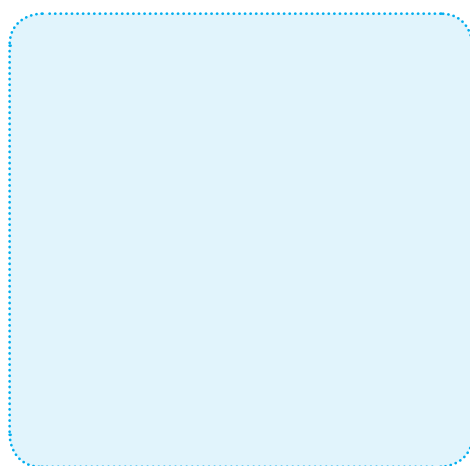


Entre julio y octubre de 2010 se hizo un encuentro en cada una de las tres regiones, con la participación de cerca de ochenta líderes de organizaciones de población desplazada por región. Estos espacios tuvieron como propósito escuchar sus experiencias frente a las privaciones o pérdidas de sus patrimonios por causa del conflicto armado y sus propuestas de solución, de donde se extraen las recomendaciones que se recogen al final de cada texto de las respectivas regiones. Los encuentros se desarrollan a partir de tres preguntas:

- ¿Cuáles eran las condiciones de la tenencia de la tierra en el momento del desplazamiento?
- ¿Cómo se ha modificado el territorio durante el desplazamiento?
- ¿Cuáles son las características regionales y de la tierra al regresar al territorio?

Estas miradas regionales se construyen con base en entrevistas a organizaciones de población desplazada, la institucionalidad responsable de responder a la problemática del desplazamiento forzado y las ONG nacionales e internacionales que trabajan con víctimas del conflicto.

Los textos, gráficos y tablas elaborados para ilustrar las situaciones regionales tienen múltiples orígenes, provienen de fuentes oficiales y de ONG, y presentan una aproximación al conflicto armado en estos contextos específicos, la diversidad étnica y cultural, el impacto local del desplazamiento forzado, los esfuerzos de protección de la tierras y los procesos de retorno de población en situación de desplazamiento.



Los Montes de María: masacres, despojo de tierras y desplazamiento

Ocupación territorial y conflicto armado

En los últimos veinte años, los pobladores de la región de los Montes de María²⁶ (campesinos, afrodescendientes e indígenas), integrada por municipios de los departamentos de Sucre y Bolívar, y que abarca cerca de 646.000 habitantes, han sufrido por causa de un conflicto armado que cambia permanentemente. Al inicio de los años 1990 la vida comunitaria e individual de este territorio estaba bajo el control de grupos guerrilleros o era afectada por los combates con la Fuerza Pública, y desde 1995, la población montemariana se encuentra bajo la agresión sistemática de estructuras paramilitares.

La aparición del paramilitarismo en esta región se da hacia 1995 y se mantiene hasta 2005, por medio de los bloques “Héroes de los Montes de María” y “Canal del Dique”, que imponen su control territorial, y afectan la movilidad y la circulación de alimentos, destruyen bienes, ocasionan desplazamientos masivos y sistemáticos, y perpetran masacres y otras violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la población local.

El aumento de las operaciones de la Fuerza Pública de 2003 a 2007 logra dismantelar los frentes 37 y 35 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y la neutralización de la acción del Frente José Solano Sepúlveda del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

²⁶ En los Montes de María se comprenden los municipios de Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, María la Baja, en el departamento de Bolívar, y Ovejas, en Sucre. Estos son los municipios con mayor expulsión en la región.



En 2005, en el contexto del proceso de paz entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)²⁷, se desmoviliza el bloque “Héroes de los Montes de María”, con un total de 594 integrantes, en el corregimiento de San Pablo, municipio de María la Baja.

En los juicios penales que se siguen con motivo de la ley de justicia y paz, los testimonios de Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino”, y Uber Enrique Banquez Martínez, alias “Juancho Dique”, comandantes del Bloque Norte, concluyen que:

De las 42 masacres perpetradas por ellos entre 1996 y 2003 en los Montes de María, 25 se convirtieron además en acciones de tierra arrasada en las que destruyeron bienes civiles, realizaron actos de pillaje, infligieron torturas, cometieron violaciones sexuales y llevaron a cabo desapariciones forzadas. De esas 25 masacres de tipo tierra arrasada, 16 fueron perpetradas entre 1999 y 2000. A todo esto debe añadirse la acción relacionada con los desplazamientos forzados masivos: entre 1995 y 2000, según el sistema único de registro de Acción Social, 20.677 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado en los Montes de María²⁸ (Tribunal Superior de Justicia de Bogotá, 2010).

Esta región forma parte de una de las denominadas “zonas de consolidación” de la Fuerza Pública colombiana. Esta estrategia se expresa por medio del Centro de Coordinación para la Acción Integral (CCAI), iniciativa de coordinación cívico y militar, que se inicia en el gobierno de Álvaro Uribe.

27 El proceso de justicia y paz se inicia en 2004, por medio de diálogos del gobierno de Álvaro Uribe con representantes nacionales de las Autodefensas Unidas de Colombia. En este proceso se expide la Ley 975 de 2005 que busca brindar elementos para la desmovilización de grupos armados al margen de la ley, brindando herramientas jurídicas para acelerar los procesos judiciales y dar beneficios en este aspecto por confesiones, y además crea mecanismos para procesos de reparación de las víctimas de estos grupos.

28 La masacre en el corregimiento de El Salado es cometida entre el 16 y el 19 de febrero de 2000 por hombres pertenecientes al Bloque Norte. El caso de Mampuján se da también en 2000 y deja como saldo trece campesinos muertos y gran parte del corregimiento desplazado a otras regiones.

El objetivo de este esquema de cooperación interinstitucional es fortalecer la confianza de la comunidad en las instituciones del Estado y garantizar la gobernabilidad en la región” (DNP, 2007).

Esta estrategia crea una nueva relación entre Fuerza Pública y sociedad civil fundamental para tener en cuenta en cualquier análisis del desplazamiento forzado en la zona: predominan las instituciones militares en los procesos de atención humanitaria, relegando a las civiles que, de acuerdo con la Ley 387 de 1997 y el Estado de derecho, deberían cumplir con este tipo de funciones. Luego de dos años de operación del CCAI, se destacan algunos puntos del plan de consolidación en la región:

- La propuesta de intervención del ccai desconoce las acciones que se vienen efectuando en el territorio desde la sociedad civil, con el apoyo de la cooperación internacional como el Programa de Desarrollo y Paz (pdp) y el Laboratorio de Paz III (Ipiii).
- De otro lado, el CCAI asume las responsabilidades de los entes públicos de control, al monitorear la rendición pública de cuentas de las diferentes entidades que participan en la política de consolidación (Instituto Internacional de Estudios del Caribe, 2009).

Informalidad jurídica de tenencia de la tierra

Desde la década de 1960, por medio de la intervención estatal (Ley 135 de 1961) y luego, bajo condiciones del mercado (Ley 160 de 1994), se hacen intentos de reforma agraria para el acceso de los campesinos sin tierra. Estos fueron limitados ya que la concentración sigue siendo una característica de la región, y en particular, de los municipios escogidos para este análisis.

Los dueños de tierras que poseen entre menos de una y cinco hectáreas ascienden a 8.931, equivalentes al 30% del total de propietarios, pero el área bajo su dominio es de apenas 12.600 hectáreas, es decir el



1,7% de la extensión total del territorio. Por el contrario, tan solo cinco propietarios poseen 18.132 hectáreas equivalentes al 25% del total de tierras de la región, en predios que superan las 2.000 hectáreas (Instituto Internacional de Estudios del Caribe, 2009).

Las formas comunitarias de control sobre la tenencia de la tierra (juntas de acción comunal, organizaciones sociales, autoridades étnicas, entre otras), en especial, en casos de ocupantes que no cuentan con títulos de propiedad reconocidos por el Estado han sido quebradas por causa del conflicto armado.

A partir de esta particularidad de informalidad jurídica de la tenencia de la tierra en la región, los mecanismos de despojo además de la coacción, la falsedad de documentos o mecanismos fraudulentos para cambiar la titularidad de las tierras, se dan también por medio del uso arbitrario e ilegal de la tierras y del inicio de procesos judiciales bajo leyes civiles ordinarias, en los cuales los campesinos desplazados tienen mayores limitaciones para interponer recursos, presentar pruebas y hacerse representar por abogados. En vista de esto, los campesinos desplazados tienen mayor dificultad de probar que son sus dueños, pero aun peor la condición de desplazado no es un factor que se tiene en cuenta en estos procesos.

Solo en Carmen de Bolívar, en el Juzgado Civil del Circuito, existen más de 1.500 procesos ejecutivos singulares e hipotecarios contra pequeños propietarios, campesinos y desplazados, lo que da cuenta de la cantidad de procesos en los que se debaten derechos a la tierra, sin consideración de la situación de las víctimas (Personeros de Montes de María, 2009).

Desde 2007 se presentan en los municipios de la zona, compras masivas de tierras a campesinos afectados por el conflicto, muchos de ellos desplazados que, en condiciones de vulnerabilidad, optan por vender directamente sus parcelas a inversionistas o por medio de comisionistas de tierras de la región. En el caso de Ovejas y Carmen de Bolívar, la mayoría de los compradores provienen de Antioquia y Caldas.

Algunas de las razones por las cuales se han dado estas ventas tienen que ver con factores como ausencia de condiciones de seguridad (minas antipersonales, persistencia de grupos armados ilegales) y dignidad para retornar a las parcelas; presión económica debido al aumento de los créditos con entidades públicas o privadas; el empobrecimiento por la disminución de la capacidad productiva por causa del conflicto armado y la falta de recursos para hacer nuevas inversiones en agricultura; así como la necesidad de pagar nuevas deudas adquiridas por la compra de terrenos en barrios marginales, donde se ha asentado la población desplazada en Cartagena, Sincelejo y otros centros urbanos.

Otras características de la tenencia de la tierra, apenas recientemente documentadas, son los nacientes procesos de reivindicación de territorios por parte de comunidades negras afectadas por el conflicto en varios municipios de los Montes de María. Estas comunidades se vienen organizando en consejos comunitarios con aspiraciones de titulación colectiva de sus ocupaciones históricas en desarrollo de la Ley 70 de 1993, a pesar de reconocer sus sustanciales diferencias respecto a las ocupaciones de la cuenca del Pacífico, que inspiraron la ley de comunidades negras en el país.

Las comunidades negras de municipios como San Jacinto, Mahates, María la Baja y Carmen de Bolívar, en el contexto de los procesos de atención a población desplazada ven una oportunidad para buscar formas de titulación colectiva u otras de protección de sus ocupaciones tradicionales que aseguren la protección de sus territorios.

Por su parte, comunidades indígenas de la etnia zenú, provenientes del departamento de Córdoba, asentadas en varias zonas de los municipios de los Montes de María como desplazados, han creado cabildos para la representación de sus intereses. Estos cabildos gestionan ante el Estado la búsqueda de mecanismos de retorno a su territorio tradicional, reubicación a otras regiones o formas de integración local, seguras y dignas, que necesariamente pasan por resolver su situación frente a la tenencia de la tierra.



Recuadro 3.1

“Mientras viva no venderé mi tierra”

El gobierno nos prestó cerca de 8 millones de pesos entre la tierra y el ganado y por la violencia uno no ha podido pagar... los animales se descarrilaron, se perdieron, ¿Cómo paga uno de esa manera?

En 2004 fui desplazado de Santafé de Hicotea y en 2008 regresé a la parcela sin apoyo de nadie, y sembré mi ñame y mucho aguacate a la orilla de la carretera, pero llegaron más adelante unos tipos por allá en junio de ese año. Resulta que allá llegó un cliente, un comisionista de esos compradores de tierra, y caminó como cinco meses con ganas de que yo vendiera la tierra, yo le dije después del tiempo: “Bueno hazme una averiguación de mi deuda allá en Cartagena”, y volvió y me dijo que yo debía como 40 millones de pesos.

Después vino un funcionario, llegó a la casa como proponiéndome que debía vender la parcela porque debía 40 millones y que si seguía así iba a perder todo y quedar con la deuda, porque me la remataban en un juzgado de Cartagena. Yo le dije: “Si el gobierno me va a rematar que me remate, pero mi parcela no la voy a vender”. Él me respondió que un abogado me arreglaba eso en 20 millones de pesos.

Después vino otra abogada a decirme que también me iban a rematar por el préstamo de los animales, pero no el Incoder, sino una oficina que tiene mi deuda, pero ¿con qué iba uno a pagar esa plata?

Los compañeros empezaron a vender, habíamos allá dieciocho vecinos, todos en tierras ‘incoradas’ y con deudas viejas por la tierra y de ganado. Muchos vendieron. El año pasado un vecino vendió, pues lo amarraron unos paramilitares y se le llevaron unos animales, después de eso cogió miedo y entonces prefirió vender.

Empezaron a llegar a la vereda otras personas: a un lado compró un señor venido de La Guajira, que tiene palma sembrada, otro paisa compró más allá para ganadería y también me estuvo correteando a mí para comprar.

Si mis hijos venden la tierra, allá ellos, mientras yo esté vivo no la voy a vender”.

Entrevista a líder desplazado de María la Baja
Departamento de Bolívar
Julio 2010

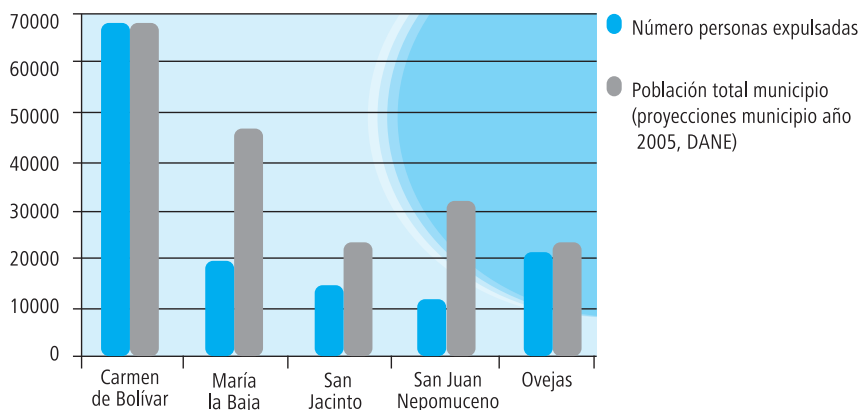
Abandono y despoblamiento de zonas rurales

La operación de grupos guerrilleros, los combates con la Fuerza Pública y especialmente la estrategia de terror emprendida por los grupos paramilitares, afecta la tenencia de la tierra, sus usos individuales y colectivos por parte de sus habitantes.

La región se ha caracterizado por el abandono individual, familiar y el despoblamiento de decenas de zonas rurales, cuya consecuencia es la pérdida del uso y control sobre la tierra. El impacto colectivo del desplazamiento forzado queda ilustrado al comparar la población municipal, de acuerdo con los datos del DANE (2005), con el número total de desplazados de los municipios con mayor expulsión entre 1997 y 2010 (gráfico 3.1)

Gráfico 3.1

Los Montes de María. Expulsión municipal frente a su población total, en cinco municipios



Fuente: Sipod, diciembre 2010 (DANE, 2005).



Como se observa en el gráfico 3.1, el impacto del desplazamiento forzado en el municipio de Carmen de Bolívar ha sido tan alto que las personas expulsadas han superado a la población total del municipio de acuerdo con el censo de 2005. Esta situación es resultado de los diversos eventos de expulsión individual y masiva, incluso con personas con varios desplazamientos, entre los años 1997 y 2010, en los que se han desplazado una gran proporción de los habitantes del municipio y se han producido eventos de retornos, principalmente no acompañados por el Estado. Esta situación es muy similar a lo que ha sucedido en el municipio de Ovejas, en Sucre.

En 2002, se inician procesos de retorno a los Montes de María. Sin embargo, corresponden más al deseo de los campesinos por regresar a sus tierras que a las garantías brindadas por las entidades del Estado. Las minas antipersonales instaladas en la zona y la falta de acompañamiento socioeconómico desestimulan el regreso (Personeros Montes de María, 2009).

Entre 2002 y 2005 apenas se registran diecinueve retornos de familias a los municipios de Carmen de Bolívar, María la Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Ovejas, de acuerdo con datos registrados por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Precaria presencia institucional

Al igual que otras regiones del país, la atención de la población en situación de desplazamiento de los Montes de María tuvo su énfasis en la atención humanitaria. La estabilización socioeconómica ha sido precaria, y los esfuerzos por regresar a sus tierras se han dado en forma desorganizada, sin garantías de seguridad y de dignidad, traducida en proyectos productivos, apoyo y seguimiento institucional al arraigo, seguridad jurídica de la tenencia de viviendas y tierras, y posibilidades de acceso a servicios públicos.

La precariedad de la agenda de retornos entre 1997 y 2010, a cargo de los comités municipales y departamentales de atención integral, coincide en los

La región se ha caracterizado por el abandono individual, familiar y el despoblamiento de decenas de zonas rurales, cuya consecuencia es la pérdida del uso y control sobre la tierra.

últimos tres años de este periodo con compras masivas de tierras a los campesinos de la región. Algunos líderes comunitarios y funcionarios públicos, que denunciaron irregularidades, han sufrido amenazas o intimidaciones por sus denuncias.

En los cinco municipios más expulsores se han declarado zonas de desplazamiento forzado y riesgo como medida de protección colectiva: nueve declaratorias por parte de los comités municipales y una del Comité Departamental de Bolívar, asesoradas por el proyecto de “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada”.

En muchas de estas zonas, se presentan autorizaciones de ventas de tierras protegidas por parte de las autoridades locales sin el lleno de todos los requisitos legales establecidos en el Decreto 2007 de 2001. En estas autorizaciones se cuestiona que los comités locales (en especial, los municipales de María la Baja y Carmen de Bolívar), no establecen consideraciones sobre la vulnerabilidad en que se encuentran los campesinos a la hora de vender su patrimonio, o estas transacciones se hacen sin previa reunión de los respectivos comités municipales y sin elementos técnicos para la toma de decisiones sobre aspectos que involucran a la propiedad y los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento.

En octubre de 2008, el Comité Departamental de Bolívar tomó la decisión de declarar la zona baja y el corregimiento de El Salado en los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto, como zona en riesgo de desplazamiento por ventas masivas de tierra. La declaratoria se adoptó como medida de prevención sobre la posible pérdida de tierras de los campesinos, en una extensión



de 42.000 hectáreas en una de los lugares que entre 1997 y 2002 sufrió uno de los más graves casos de desplazamiento forzado del país.

Meses antes de la declaratoria de protección por parte del comité, los campesinos que fueron contactados por los compradores en centros urbanos ya habían prometido vender cerca de 6.830 hectáreas a un grupo de empresarios de Medellín y Caldas, los cuales iniciaron el montaje de agroindustrias en la región, sin que se hubiera resuelto el tema de la estabilización socioeconómica de los campesinos desplazados.

Más allá de la efectividad de la protección de las tierras de población desplazada, la medida de protección de “la zona baja y El Salado” ha puesto en evidencia los dramáticos cambios de la tenencia de tierra y los nuevos intereses económicos. En esta región –en donde en los últimos trece años, se perpetraron masacres, desplazamientos masivos y otras violaciones a los derechos humanos–, el Estado no promovió de manera efectiva programas de estabilización social y económica que permitieran retornos seguros y dignos, los cuales habrían contribuido a evitar la marginalidad de los campesinos y la venta de sus tierras, derivadas de su precaria situación económica.

No obstante, esta situación se planea que sea revertida con el “plan de choque” y la propuesta de constitución de una “zona de reserva campesina”, iniciativas del gobierno de Juan Manuel Santos, cuya implementación está en marcha y sobre las cuales hay gran expectativa en la región. El impacto de estas medidas dependerá de la capacidad que tenga el Estado de promover y garantizar la participación efectiva de la población en su diseño e implementación, y de la articulación institucional para adelantar un conjunto de acciones que complementen estas medidas, en la perspectiva de garantizar la sostenibilidad institucional y comunitaria de estos procesos en el largo plazo.

A pesar de las limitaciones logísticas y de personal, las personerías municipales y la Defensoría del Pueblo Regional han realizado una labor de acompañamiento a las víctimas del conflicto armado, en defensa de la tierra de

los desplazados. Entre 2007 y 2009, los personeros han acompañado diversos tipos de situaciones y tomado las siguientes medidas:

- Apoyar el proceso de protección de tierras de propietarios, poseedores y tenedores por medio de la ruta individual de protección.
- Recibir quejas de poseedores y propietarios por segundas ocupaciones, posteriores al desplazamiento forzado, así como realización de audiencias de conciliación.
- Denunciar ante autoridades ambientales la invasión o destrucción de zonas de protección de ciénagas.
- Intervenir en procesos policiales de desalojo de campesinos desplazados.
- Ampliar las medidas colectivas de protección de tierras, solicitando que sean declaradas en riesgo las zonas altas de los municipios de los Montes de María, donde también se han identificado compras masivas de tierras.
- Acelerar los procesos agrarios de acceso a la tierra.
- Destinar los bienes objeto de extinción de dominio a la reparación de los desplazados de los municipios donde estos bienes se encuentran (Personeros Montes de María, 2009).

El Incora-Incoder también cumple funciones en la asignación de tierras y con la entrega ha venido haciendo una presencia histórica desde 1960 en la región. La coordinación institucional y los recursos suficientes son imperativos para el éxito de los procesos de restitución del patrimonio de los desplazados.



Hay una infraestructura institucional precaria para atender el tema agrario. Las viejas instituciones de los entes de los años 1980 fueron desmanteladas y sustituidas por pequeñas entidades públicas sin operatividad, sin recursos físicos y humanos. Por ejemplo, una sola tarea del Incoder, que es adjudicar los baldíos del piloto de restitución, es lenta y no cuenta con recursos económicos (director CNRR, Sede Regional Bolívar, entrevista personal, 28 de julio de 2010).

Instituciones como la Defensoría del Pueblo se ven enfrentadas a situaciones similares: en el marco de la ley de justicia y paz han sido contratados para cubrir la región Caribe para seis departamentos—Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira y Sucre—solamente 24 defensores públicos con sede en Barranquilla.

Este panorama explica por qué las acciones de las entidades oficiales se limitan más a intervenciones de tipo coyuntural que estructural en los eventos de desalojos de tierras y trámites institucionales de solicitudes de protección de tierras.

Organizaciones de población desplazada: por la gestión de sus derechos

Frente al panorama descrito, desde 2003 las organizaciones de población desplazada de los departamentos de Bolívar y Sucre, con el apoyo de ONG, agencias humanitarias y la cooperación internacional han trabajado con mayor énfasis en su fortalecimiento técnico y organizativo, en la articulación de esfuerzos hacia la gestión de sus derechos, frente a las instancias del sistema nacional de atención integral a población desplazada (SNAIPD), en especial los comités departamentales y distritales de atención (tabla 3.1).

El carácter reactivo de estos comités y su énfasis en aspectos relacionados con la emergencia; la seguridad personal de las víctimas; la atención humanitaria y la estabilización socioeconómica, muestran que las comunidades no han recibido el seguimiento adecuado, por ejemplo la poca participación de

los líderes de las organizaciones en las decisiones de protección de tierras tomadas por parte de los comités municipales.

Un punto crítico en esta y otras regiones del país es que hay una articulación meramente coyuntural entre las organizaciones de desplazados y las organizaciones históricas de reivindicación de derechos a la tierra y los territorios. A esta situación se suman las relaciones de cada uno de estos tipos de instancias con la institucionalidad pública en forma diferente y por vías institucionales que no dialogan entre sí; ello limita las posibilidades de encontrar puntos de coincidencia sobre temas agrarios entre unas y otras organizaciones.

Tabla 3.1

Bolívar. Propuestas de las organizaciones de población desplazada

Acceso	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	Construcción de mesa departamental de tierras, territorios y retornos.
	ORGANIZACIONES POBLACIÓN DESPLAZADA	Desarrollo del proyecto de un departamento (coordinación regional) de tierras y territorios de las organizaciones de población desplazada para la región Caribe, que apoye, acompañe y asesore a las organizaciones. Elaboración de propuestas para la derogación del Decreto 2000 de 2009, sobre subsidios de tierras para población desplazada, que flexibilice los requisitos para el subsidio de tierras.
	ORGANIZACIONES SOCIALES, ONG Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Apoyo directo, financiero y técnico para las organizaciones de población desplazada.



Protección	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	Ampliación de las medidas de protección de tierras para todos los municipios con graves desplazamientos forzados de Bolívar. Realización de visitas en las que participen miembros de la Mesa departamental de población desplazada, a los predios de campesinos que han solicitado autorización para venta.
	ORGANIZACIONES POBLACIÓN DESPLAZADA	Espacios de socialización de las organizaciones, para hacer visible el tema de la protección de tierras en el departamento y conocer el balance de su eficacia.
	OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES E INTERNACIONALES	Procesos de divulgación y acercamiento con otras organizaciones regionales y nacionales.
Restitución	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	Entrega de tierras por parcelas que permita a la población desplazada definir el uso de las mismas.
	ORGANIZACIONES POBLACIÓN DESPLAZADA	Recopilación de información sobre el despojo en la región Caribe.
	OTRAS ORGANIZACIONES	Establecimiento de una red de organizaciones sociales alrededor del tema de la tierra.

Regiones de la Macarena y el Ariari: territorios en pugna

Los habitantes de estas dos regiones padecen desde hace más de cincuenta años las consecuencias de una colonización desordenada, la presencia de actores armados ilegales –la guerrilla y los paramilitares–, el impacto del narcotráfico y la expansión de los cultivos ilícitos y el desplazamiento forzado agravado por la falta de titulación en la tenencia de la tierra. Estos aspectos obligaron a una fuerte presencia de la Fuerza Pública y a que el gobierno nacional las haya priorizado como zonas de “recuperación social del territorio”.

Por ello estas regiones, conformadas por municipios situados en los departamentos de Meta y Guaviare, se debaten entre las acciones de los ilegales y la ausencia de respuesta integral de las instituciones, sin que se hayan podido resolver aún situaciones tan complejas como el retorno de los desplazados, las opciones de reubicación y los programas de titulación de tierras; así como la seguridad territorial, la protección ciudadana y el desarrollo social y económico, como se ha pretendido con la creación de las zonas de consolidación, esfuerzo del gobierno nacional, liderado por entidades como el Ministerio de Defensa, el Departamento Nacional de Planeación y la recientemente creada Alta Consejería Asesora de Seguridad Nacional.

El documento “Plan de consolidación integral de la Macarena”, elaborado en 2008 por el Ministerio de Defensa Nacional señala las prioridades en términos de: “seguridad, imperio de la ley y provisión de los bienes públicos y servicios sociales, que hagan posible el desarrollo de la región”.

No obstante, el desplazamiento forzado en la región se mantiene, tanto que ocho de los catorce municipios de la Macarena forman parte de los trescientos municipios más expulsivos del país entre 1997 y 2010.

Presencia de la guerrilla y los paramilitares

Esta rica y diversa región del país se encuentra en un área de manejo especial por razones ambientales (establecida mediante el Decreto 1989 de 1989), y cubre catorce municipios con jurisdicción en los parques nacionales naturales de la Macarena, Pichacos y Sumapaz. La colonización desordenada de estos territorios ha estado ligada a los procesos de recepción y expulsión de desplazados por causa de la violencia desde la década de 1950 hasta la fecha, y a la expansión de los cultivos ilícitos, con graves impactos sobre el ecosistema.

Un área de manejo especial es una figura de ordenamiento territorial que implica planes ordenados de ocupación de territorios ambientalmente frágiles, clasificados por áreas, entre las que se encuentran distritos de manejo



integrado de los recursos renovables y áreas de recuperación para la preservación, con condiciones especiales para su manejo.

En esta zona, la presencia de grupos insurgentes se ha dado casi desde la formación de estas organizaciones en los años 1960. La región ha sido lugar estratégico de estos grupos, como es el caso del campamento de Casa Verde, un emblemático sitio de encuentro del secretariado de las FARC-EP. Este grupo guerrillero se convirtió en el determinante de la organización social y ordenamiento del territorio en la medida en que ejerció por años las funciones de un Estado ausente. Esto determinó que la mayoría de los procesos de colonización obedecieran a directrices de esta organización, como sucedió con las movilizaciones entre 1960 a 1970 desde el sur del Tolima hasta el Pato y Guayabero.

Por su parte, el departamento de Meta, desde la década de 1980 también fue penetrado por grupos paramilitares, principalmente en los municipios de Granada, San Juan de Arama, San Martín y Fuente de Oro.

En el año 2000 hacen su aparición “Los Buitragueños”, al mando de Miguel Arroyave, quien encabezaba la avanzada en la región de las autodefensas del Urabá, y por su parte, las del Yarí, lideradas por Martín Llanos.

Las organizaciones paramilitares tuvieron como uno de sus primeros fines la persecución de aquellas personas que pertenecían a organizaciones sociales consideradas cercanas a las guerrillas, siendo muy clara esta situación en la persecución de miembros de la Unión Patriótica, quienes tuvieron fuerte influencia en la región desde su fundación como partido político, hasta ocupar la mayoría de los puestos de elección popular en los municipios.

Sumado a esto, la penetración del paramilitarismo propició el aumento del desplazamiento forzado en la década de 1990, como resultado de procesos de repoblamiento o generados por el temor de las poblaciones por causa de los enfrentamientos entre la guerrilla y estas agrupaciones, o entre bandos de las autodefensas.

Después de la desmovilización de los grupos paramilitares en 2005, aparece el Ejército Revolucionario Popular Anticomunista de Colombia, agrupación al mando de alias “Cuchillo”, con fuerte presencia en los municipios de Vista Hermosa y Puerto Rico; y la agrupación de “Los Paisas”, al mando de Éver Veloza García, que opera en Barranca de Upía, en los límites con Casanare y Cundinamarca.

El plan Colombia: estrategia multidimensional

Entre 1999 y 2002, los municipios de Mesetas, La Uribe, Vista Hermosa y La Macarena, en Meta, junto con San Vicente del Caguán, en Caquetá, fueron desmilitarizados y declarados “zona de distensión”, para propiciar los diálogos de paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno de Andrés Pastrana Arango. Estos cinco municipios se convirtieron en el epicentro de la expansión de varios frentes de esta guerrilla. Después del rompimiento de los diálogos de paz, las acciones armadas de las FARC se replegaron hacia las veredas más apartadas de los cascos urbanos de estos municipios.

La expansión de los cultivos ilícitos se inició hacia 2000, a partir de lo que se ha denominado el “efecto sombrilla”, según el cual la proliferación de estos cultivos después de la puesta en marcha del Plan Colombia, ha llevado a que aquellas plantaciones que se encontraban en los departamentos de Meta y Guaviare a desplazarse hacia Putumayo y Nariño.

En los últimos ocho años, esta región ha sido uno de los principales escenarios de las operaciones militares del plan Colombia, una estrategia multidimensional con cuatro ejes: militar, cooperación internacional, desarrollo social y político, financiado principalmente por el gobierno de Estados Unidos, aprobado durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) y se convirtió en el aspecto esencial para la modernización de las Fuerzas Militares colombianas.

El Plan Patriota, por su parte, es una manifestación eminentemente militar del Plan Colombia, desarrollada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)



para la persecución de las agrupaciones guerrilleras en aquellas zonas del suroeste del país donde se encontraban instaladas las FARC desde 2004, y cuyo uno de sus componentes es la recuperación de la región de los Llanos Orientales, con el propósito de frenar el corredor de entrada de las agrupaciones guerrilleras hacia la capital del país.

Inseguridad en la tenencia de la tierra y aumento del desplazamiento

La dinámica del conflicto y la presencia de grupos armados hacen parte de los muchos factores sociales, institucionales e históricos que han determinado que la ocupación del territorio en Meta, en especial en la región de la Macarena, esté marcada por la inseguridad en la tenencia de la tierra, con dos características particulares: la falta de titulación de un gran número de predios, y el impacto del narcotráfico en la compra de grandes extensiones y su utilización para los cultivos de coca, tendencia que se inició en la década de 1980 y se profundizó en la de 1990.

La falta de titulación de la tenencia de la tierra en la mayoría de los habitantes del departamento está estrechamente ligada a las lógicas de ocupación del territorio en regiones de colonización hacia nuevas fronteras agrícolas. Después del periodo de la violencia bipartidista (1948-1957), se agudizó en el país un amplio proceso de desplazamiento forzado de campesinos de las regiones más afectadas por las confrontaciones hacia la región de los Llanos Orientales.

Este proceso desordenado y sin acompañamiento estatal ha tenido como resultado el predominio de formas de tenencia de la tierra, en las cuales los campesinos no acceden a la formalización de su patrimonio mediante procesos de titulación. El antiguo Incora (actual Incoder), no ha tenido el impacto suficiente para la normalización de estas propiedades, de acuerdo con el investigador Alejandro Reyes (2009).

En Meta y su vecino Guaviare, se pueden identificar tres subregiones con mayor impacto del desplazamiento forzado:

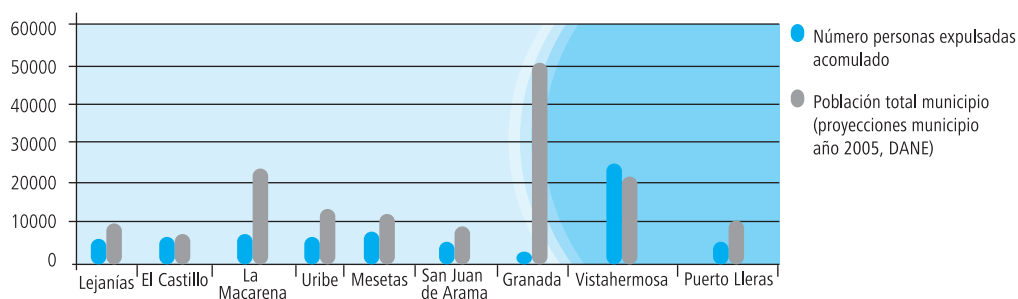
- a. La región de la Macarena, compuesta por los municipios de Cubaral, El Castillo, El Dorado, Granada, Fuente de Oro, Puerto Lleras, Puerto Concordia, Lejanías, Puerto Rico, Vista Hermosa, San Juan de Arama, Mesetas, La Uribe y La Macarena.
- b. La región ubicada en el sur del Meta y el norte del Guaviare está integrada por los municipios de Puerto Concordia, Puerto Gaitán y Mapiripán, en Meta; y San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores, en Guaviare, con una alta ocupación tradicional indígena.
- c. Villavicencio, que como cabecera municipal es un gran receptor y expulsor de población desplazada. Se han presentado casos de personas, que cuando llegan allí como desplazados son perseguidas por la presencia de redes urbanas de las organizaciones ilegales.

Entre 1997 y julio de 2010 el total de expulsión en la región de la Macarena fue de 94.161 personas. En Vista Hermosa se encuentra una de las situaciones más graves pues esa cifra llega a 26.107, cuando apenas la población total del municipio era de 21.194 en 2005, según el DANE. Este fenómeno tiene explicación, de un lado, por los permanentes procesos de expulsión del municipio entre 1997 y 2010, y en casos con varios desplazamientos forzados de personas o comunidades; y de otro, por los procesos de retorno emprendidos por las víctimas, sin que hayan existido las condiciones para retornar o con precario acompañamiento del Estado (gráfico 3.2).



Gráfico 3.2

La Macarena. Personas expulsadas por municipio y población municipal



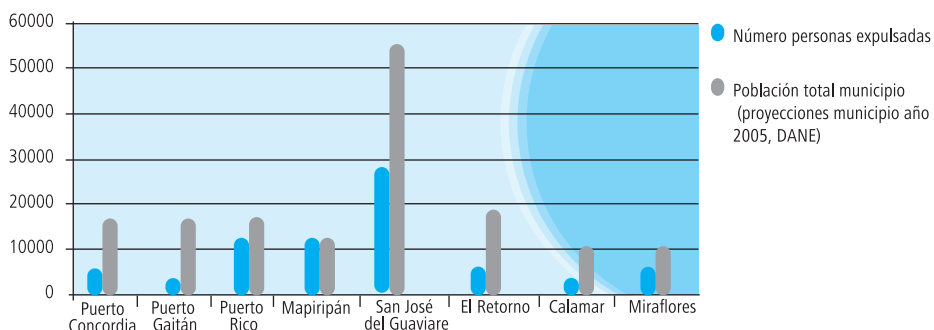
Fuente: Sipod, diciembre de 2010 (DANE, 2005).

En Meta y Guaviare han sido expulsadas un total de 171.993 personas (entre 1997 y 2010) registradas por Acción Social. Meta es el treceavo departamento más expulsor del país, con un total histórico entre 1997 y diciembre de 2010 de 124.916 desplazados y el municipio de Mapiripán apunta también a una marcada dinámica de expulsión, frente a los 15.579 habitantes en 2010, 13.243 se han visto obligados a salir en algún momento (gráficos 3.2 y 3.3).

Por su parte, en la capital departamental en San José del Guaviare, las cifras del último censo nacional (DANE, 2005) contabilizaron 53.994 habitantes, de los cuales 25.857 fueron expulsados del municipio en el periodo 1997-2010. Es decir, cerca de la mitad de su población.

Gráfico 3.3

Meta y Guaviare. Personas expulsadas por municipio y población



Fuente: Sipod, diciembre de 2010 (DANE, 2005).

Recuadro 3.2

“A mí me ha pasado de todo

Y lo cuento porque lo he vivido, y es por eso que digo que el retorno es la cosa más difícil, entre más cercano es más fácil, ¿pero bien adentro? En los municipios, en el casco municipal, la mayoría de gente no quiere retornar lejos, porque no existen las condiciones. Toda la gente de Mapiripán salió desplazada desde la masacre de 1998, entonces muchos retornaron por la necesidad y la angustia, incluso nosotros mismos.

Nosotros retornamos, porque en esa época salimos con mi esposo y con toda mi familia, porque acá en Villao no había nada para hacer y allá era donde teníamos todo. Y cuando llegamos allá nos tocó empezar de nuevo sin ninguna garantía, porque si ahorita no hay garantías, en ese entonces menos. Y nosotros dijimos: “Bueno como el Estado ya hizo presencia allí pues vamos”.



Pero una cosa es la que uno cuenta aquí y otra es la que vive allá, lo que los compañeros han dicho, cualquier actor armado hace con uno lo que quieren y ante eso uno no puede hacer nada, es imposible.

Es algo terrible lo que uno vive, y nosotros llegamos allá porque según eso estaba el ejército, pero el ejército estaba en el pueblo, y nosotros estamos en el campo y allá no había garantías. Entonces nos fuimos, duramos seis años allá, y volvimos a coger otra vez la estabilidad, ya estamos ahí y veíamos que no ha pasado nada. Pero de un momento a otro lo sorprenden a uno y le pasan las cosas, se desaparecieron mi esposo y mi cuñado, y ahí ya se acabó todo. Eso nos obligó a empezar de nuevo. Ese fue el retorno que yo ya viví.

Y la reubicación también yo ya la viví, pues en ese entonces pedimos tierras y lo que hicimos fue ir a Incoder, porque estábamos postulados a tener tierras en el año 2001, porque lo que queremos es tierras para seguir trabajando y poder estabilizarnos.

Para llegar a la adjudicación duramos ocho años, pero nos llevamos una buena sorpresa: después de haber esperado ocho años a que nos dieran la reubicación llegué al terreno, entonces pedimos en tal sitio y fue cuando me dijeron: "No, el pedazo suyo ya lo están invadiendo, porque usted no ha estado en el predio". ¡Qué tal! Aquí no es que usted ya esté tranquilo, porque lo que pasó es que aquí entregaron tierra a desmovilizados, desplazados y campesinos, todos en el mismo sitio. Entonces pues si se supone que uno es desplazado ¿quién lo desplazó? Los actores armados ¿cierto? Y son los desmovilizados, y uno sabe que ellos siguen delinquiendo, entonces pues igual no hay garantías.

Entonces uno se encuentra allí o que lo iban a invadir o que ya lo estaban invadiendo, entonces fuimos a tomar posesión, sin pensar en nuestra seguridad. Al principio cuando nos dijeron que la tierra éramos todos revueltos, pues pensamos que aunque no hay garantías de seguridad, ahí está el terreno que nos adjudicaron, entonces por eso volvimos.

Cuando vimos que nuestro terreno nos lo habían invadido, entonces ahí fuimos y le pusimos la cara a esa situación y llevamos madera y nos hicimos la casa y no duró ni un día porque nos la tumbaron y de nuevo nos volvieron a amenazar. O sea nuestra reubicación tampoco funcionó. Y entonces nos tocó seguir en Villao, pero pese a todos los intentos que hicimos para regresar, no pudimos.

**Entrevista Líder desplazada de Mapiripán
Meta, agosto de 2010**

Los indígenas y sus territorios tradicionales: sin posibilidades de retorno y reubicación

Otra de las características del desplazamiento en la región es la expulsión de las poblaciones indígenas de sus territorios. Entre 1997 y 2010, el RUPD registró cerca de 1.416 casos en nueve municipios del Meta.

En jurisdicción de los municipios de Mapiripán, Puerto López, Puerto Gaitán, La Uribe, Mesetas y Puerto Concordia, existen zonas ancestrales de comunidades indígenas, pertenecientes a las etnias piapoco, guhahibo, wuanano, páez, guayabero (jiw), sikuanis, saliva, tucano, emberá-katio, que tienen propiedad colectiva de sus territorios y que han sufrido desplazamientos, aunque en la actualidad no se cuente con información que pueda indicar cuántos indígenas han sido expulsados de cada uno de sus territorios.

Para el caso del pueblo jiw y de acuerdo con un diagnóstico realizado en 2010 con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, Pastoral Social, Codhes y Acnur se logró establecer que de un total de 1.200 personas que conforman el pueblo jiw, 909 se encuentran en situación de desplazamiento, por fuera de sus territorios, sin posibilidad de retornar debido a la presencia de actores armados y minas antipersonales (MAP), y asentadas en predios de paso alquilados por la Gobernación del Meta en los municipios de Mapiripán, Puerto Concordia y San José del Guaviare, en el departamento de Guaviare.

En los últimos quince años estas comunidades han solicitado la ampliación y saneamiento de sus territorios, para cerca de 14.000 hectáreas; esas peticiones se encuentran represadas en las oficinas del Incoder, y muchas de ellas desactualizadas por la lentitud oficial en su trámite. Estas peticiones cobran importancia si se tiene en cuenta que muchos indígenas podrían ser desplazados de zonas que no estaban tituladas a nombre de sus comunidades, lo cual representa un riesgo de pérdida territorial por ocupaciones de terceros legales o ilegales durante su abandono, dificultando el retorno o haciéndolo imposible.



Una parte de esta población indígena se ha asentado en los cascos urbanos de Villavicencio, Mapiripán y San José del Guaviare, entre otros municipios. La situación de los territorios de estas comunidades indígenas es crítica: de un lado, las posibilidades de retorno son bajas, teniendo en cuenta que no hay condiciones de seguridad debido a la permanencia del conflicto armado; de otro, los largos períodos que han permanecido por fuera de sus territorios implican que han tenido que crear nuevas condiciones de vida y de relaciones interculturales en hábitats urbanos.

Desde 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha recomendado la reubicación de grupos indígenas como una posibilidad de estabilización socioeconómica en territorios con “condiciones similares”, en los cuales puedan tener seguridad, dignidad y posibilidad de reproducir sus culturas.

Sin embargo, la reubicación de comunidades indígenas y afrodescendientes desplazadas ha sido escasa en las políticas públicas nacionales y supone un doble reto para evitar la desaparición de la diversidad cultural del país: de una parte, la protección de los territorios abandonados y su reparación integral; y de otra, establecer condiciones de seguridad y dignidad en los nuevos territorios, donde el Estado apoye el asentamiento definitivo bajo unas condiciones jurídicas (propiedad colectiva) y físicas (ambientales, productivas y

otras que posibiliten su reproducción cultural), similares a los territorios originales o el asentamiento en tierras temporales, mientras se da una solución definitiva.

Ante el panorama descrito, las organizaciones indígenas reclaman la posibilidad de establecer programas de reubicación que acojan los principios del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, (integrado a la legislación colombiana

muchos indígenas podrían ser desplazados de zonas que no estaban tituladas a nombre de sus comunidades, lo cual representa un riesgo de pérdida territorial por ocupaciones de terceros legales o ilegales durante su abandono, dificultando el retorno o haciéndolo imposible.

por la Ley 21 de 1991), el cual prevé mecanismos de reubicación con las condiciones descritas o programas alternativos de indemnización cuando así lo acuerden con los grupos afectados. Este principio es importante para la situación de los indígenas asentados en Villavicencio y otros centros urbanos.

Escasa respuesta institucional

La respuesta institucional a la situación de la población desplazada en Meta ha sido precaria, y en especial, con una baja incidencia en la estabilización socioeconómica, a lo que se suman las limitaciones logísticas y presupuestales de las entidades responsables para establecer líneas de acción sostenidas, y la evidente falta de voluntad política.

Si bien el Incoder ha adjudicado cinco predios de narcotraficantes sometidos a extinción de dominio, a campesinos desplazados en los municipios de San Martín, Cumaral, Puerto López y Puerto Gaitán, no tiene la capacidad de hacer el respectivo acompañamiento en estos procesos de entrega de tierras desde el punto de vista de la estabilización socioeconómica.

La entidad, por su parte, estima que cerca del 50% de las adjudicaciones entregadas en el marco de la Ley 160 de 1994 han sido vendidas por parte de los mismos desplazados, en parte por el bajo acompañamiento estatal a proyectos productivos sostenibles a mediano y largo plazos, con lo cual las posibilidades de superar su precaria condición económica se trunca, según sostiene Alberto Castro, gerente del Incoder en Meta.

Varios de los adjudicatarios de tierras de reforma agraria piden la individualización de los predios, pues su entrega se dio por medio de figuras legales que imponen restricciones a su disposición individual, según las formas asociativas bajo las que se entregaron. Este tipo de demandas no ha generado respuestas institucionales y es una fuente constante de conflictos entre adjudicatarios. Lo mismo sucede con la entrega de subsidios, pues su monto es bastante limitado para atender la demanda local y nacional, e incluso la



mayoría de solicitudes presentadas a las convocatorias por los desplazados no son seleccionadas.

Como si fuera poco, los funcionarios del Incoder carecen de medios para asistir a las reuniones que se programan en otras cabeceras municipales diferentes a Villavicencio, por lo que su participación en espacios de comités municipales, en los que se discuten temas de tierras o territorios de población desplazada, es muy limitada, y tampoco participan en los espacios institucionales de protección, como los comités territoriales, en los que se define la suerte de las solicitudes de autorización de ventas de tierras de estos habitantes.

Vista Hmosa es el municipio más expulsor del Meta y centro de la estrategia militar de consolidación del territorio (CCAI) desde 2007. Allí se presentan situaciones de baja coordinación entre los mecanismos estatales de protección de derechos humanos de desplazados u otras víctimas, con los programas oficiales de titulación de tierras a campesinos que pueden generar nuevos escenarios de riesgo de despojo.

En las veredas Albania, Buenos Aires y Palestina se hizo una declaración de desplazamiento para la protección de tierras de los campesinos en 2005 y se han presentado cientos de solicitudes individuales de protección de predios, ambos de acuerdo con el Decreto 2007 de 2001. De igual modo, la situación del conflicto en la zona provocó un informe de riesgo de violación a los derechos humanos (2007), así como continuas notas de seguimiento de la Defensoría del Pueblo (2008-2009).

Al mismo tiempo estas son veredas donde se han iniciado procesos de formalización de tierras por el Incoder, a partir de 2009, a través de la estrategia CCAI, que no tienen en cuenta los instrumentos señalados y donde persiste el desplazamiento forzado. Esta situación ha quedado evidenciada en el cruce hecho sobre cuarenta predios de estas veredas, realizado en el marco de las discusiones de la Mesa de Tierras del Comité Departamental de Atención a Población Desplazada (2011).

Organizaciones de víctimas: hacia la construcción de una agenda común

La toma de la finca Mi Llanito, predio del desaparecido narcotraficante Pastor Perafán, en marzo de 2010 por parte de varias organizaciones de población desplazada en el municipio de Villavicencio, dejó al descubierto el descuido de la obligación del Estado de atender sus necesidades de tierras, mediante retornos, reubicaciones o integraciones locales en aquellos lugares donde sea viable retomar su vocación campesina, más allá de la mera adjudicación del predio.

Así se lo manifestaron en el “Informe de las organizaciones de población desplazada del municipio de Villavicencio a la Corte Constitucional”, con ocasión de la audiencia de seguimiento de la sentencia T-025 sobre la situación de la población desplazada del departamento del Meta.

En ese departamento existen cerca de cincuenta organizaciones de desplazados, cuya mayor actividad se concentra en Villavicencio. En los últimos cinco años, estas organizaciones han ganado mayor participación en los espacios institucionales de atención, ante los cuales han gestionado ayuda humanitaria, prestación de servicios de salud, acceso a la educación, subsidios de vivienda y tierras, exigencias de protección a la integridad física y otros derechos de las víctimas. Sin embargo, el tema de la solución al acceso, la protección y la restitución de tierras no se concreta en acciones institucionales claras.

En 2006 se realizó el primer encuentro de organizaciones para la construcción de una agenda común y la organización de una Mesa departamental de desplazados.

El derecho a la tierra y los territorios y la seguridad personal o colectiva, son los temas que más preocupación suscitan cuando los desplazados o sus organizaciones emprenden acciones comunitarias, publicitarias o jurídicas de reivindicación de sus derechos (tabla 3.2).

La estrecha relación del valor estratégico de la tierra con los poderes locales de donde salieron y los nuevos intereses sobre los territorios que han



abandonado, en muchos casos por más de una década, dificultan los retornos y profundizan el despojo, haciendo más compleja su restitución.

Tabla 3.2

Meta. Propuestas de las organizaciones de población desplazada

Acceso	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	Caracterización de las tierras y posibles beneficiarios de restitución. Hacer público el listado de las tierras incautadas y en procesos de extinción de dominio. Ampliación de la presencia de líderes de organizaciones de población desplazada en espacios institucionales.
	ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA	Realización de censos municipales de las tierras en procesos de extinción de dominio, según información comunitaria. Construcción de un censo y caracterización de las personas desplazadas que buscan acceso a la tierra en los niveles municipales.
	ORGANIZACIONES SOCIALES, ONG Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Apoyo directo a las organizaciones de población desplazada por parte de organizaciones internacionales y ONG.
Protección	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	Certificación a los individuos o familias desplazadas que han habitado una determinada zona, por parte de las juntas de acción comunal. Protección física a los líderes que abanderan los procesos de la población desplazada.
	ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA	Acompañamiento y veeduría a los procesos de reubicación y postulación a las convocatorias de las personas pertenecientes a las organizaciones. Socialización entre la población que las medidas de protección pueden ser de prueba en procesos de restitución.

Restitución	ORGANIZACIONES SOCIALES, ONG Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	<p>Veeduría y seguimiento de las acciones realizadas por el gobierno.</p> <p>Acompañamiento en formación y con recursos para proyectos productivos.</p>
	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	<p>Compra directa de predios para la población desplazada.</p> <p>Formalización de títulos.</p> <p>Reubicación como una opción fundamental en la medida en que el conflicto armado se mantiene vivo. Reubicación especial para indígenas desplazados en cascos urbanos.</p>
	ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA	<p>Construcción de censos de tierras abandonadas por parte de las organizaciones.</p>
	ORGANIZACIONES SOCIALES, ONG Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	<p>Veeduría internacional de los procesos de entregas de tierras y apoyo técnico a las organizaciones de población desplazada.</p>

Región del Alto San Juan: historia de explotación minera, conflicto armado y organización de comunidades negras

Esta región está marcada por la historia de la explotación minera legal e ilegal, la construcción de infraestructura vial, el impulso de los procesos organizativos de las comunidades negras a partir de su organización en consejos comunitarios y los grupos indígenas en cabildos, así como el impacto del conflicto armado y el desplazamiento en la región.

Ubicada en la parte alta del río San Juan, está compuesta por los municipios de Tadó, Bagadó, Condoto, San José del Palmar, Lloró, Nóvita e Istmina, en Chocó, y Pueblo Rico y Quinchía, en Risaralda.

Durante la época colonial y luego en la República, se reconocieron algunos resguardos como territorios titulados a nombre de comunidades indígenas de



la región. En el caso de las comunidades negras, solo a partir del paro cívico realizado en Quibdó en 1986, en el que participan intelectuales, organizaciones de campesinos, y sectores afrodescendientes e indígenas, se plantearon propuestas de reivindicación sobre el uso ancestral del bosque por parte de los grupos afrodescendientes, que abrieron la posibilidad de una alternativa para la titulación colectiva de los territorios que habitaban tradicionalmente.

En ese año, ante la solicitud de empresas como Pizano S.A., Papeles de Colombia y Maderas del Darién para realizar procesos de explotación maderera en la región, se concretó la construcción del proceso organizativo de comunidades negras rurales y la consolidación de la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA).

Con el acompañamiento de la Iglesia Católica y agencias de cooperación internacional, se logró detener la entrega de estas licencias, y ante el Estado se formularon propuestas de defensa de los territorios y sus bosques en el proceso de titulación de acuerdo con la Constitución Política de 1991. De esta forma, por primera vez, se reconocieron en forma explícita la propiedad colectiva sobre las tierras que históricamente han habitado.

Con este antecedente, en 1993 se promulgó la Ley 70, en la que se desarrolla el reconocimiento de la ocupación tradicional por parte de las comunidades afrocolombianas y se definieron mecanismos de titulación en cabeza de las comunidades. En Chocó desde ese año se han titulado 56 territorios colectivos, que corresponden a un porcentaje importante de las áreas rurales de los municipios en los cuales se establecieron los consejos comunitarios, como mecanismo de organización.

En la actualidad, se proyecta un nuevo escenario de exploración y explotación de hidrocarburos y de minas. Por un lado, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) prevé la asignación de nuevos bloques de exploración, los cuales coinciden con territorios que habitan los grupos indígenas y afrocolombianos. Por otro, el aumento de la actividad minera como proyecto gubernamental

(denominada por el actual gobierno como una de las cinco “locomotoras” que jalonarán la economía) tendrá efectos en el uso y la administración de los territorios de estas comunidades.

Al panorama descrito se suma el hecho de que los grupos étnicos no han tenido control sobre su territorio y los núcleos de indígenas y negros no participan de las decisiones territoriales sobre la conveniencia o no de las explotaciones mineras, legales e ilegales, y los megaproyectos viales con su consecuente impacto ambiental y sociocultural.

Muchas de estas actividades mineras y de infraestructura se han producido en los territorios donde precisamente se registran altos índices de desplazamientos forzados y retornos no acompañados por parte del Estado, o peor aún en territorios de poblaciones que no han retornado.

Marginalidad, aislamiento y conflicto interno

La situación de marginalidad y el aislamiento de centros urbanos del país han sido dos de las características sociales predominantes. La aparición del conflicto también coincide con la expansión de los cultivos ilícitos a raíz de la “bonanza marimbera” (de marihuana) que surgió desde 1970. La expansión de la presencia de grupos de narcotraficantes se debe en parte a su posición costera y fronteriza estratégica para el tráfico de armas y drogas, como lo sostiene el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2003).

La disputa territorial entre grupos guerrilleros, paramilitares y fuerzas armadas del Estado ha privado a las comunidades del ejercicio pleno de sus derechos territoriales y se mantiene vigente.

En medio del conflicto armado, las comunidades han sido forzados a confinarse en ciertas zonas del territorio, perdiendo su uso y control, o a desplazarse en forma silenciosa a áreas vecinas, como estrategia de resistencia.



La expansión de las guerrillas en el departamento responde a planes de operación militar de estas organizaciones. Las FARC-EP hacen presencia con el Frente 57, sobre todo en el norte; el Frente 34 entre Antioquia y Chocó y en la parte media del río Atrato; y la compañía “Aurelio Rodríguez”, en Risaralda y Caldas, y en las zonas del Alto Atrato y el Alto San Juan.

El ELN ha tenido una figuración histórica por medio de los frentes “Ernesto Ché Guevara”, “Manuel Hernández”, también conocido como “el Boche”, y “Benkos Biohó”. Su presencia se ha caracterizado por la capacidad de transformación de sus acciones y estrategias, así como por su operación en la región del Alto San Juan, en cuanto a sus acciones en pequeños grupos.

Por su parte, hacia 1990 el ingreso de las organizaciones paramilitares a la región, se dio por la expansión de estas estructuras desde el Urabá antioqueño. En el norte del departamento hizo presencia el Bloque “Élmer Cárdenas”, que tenía una estrecha relación con las actividades del narcotráfico, comandado por alias “El Alemán”. En el sur se encontraba el Bloque Calima, que venía de un proceso de expansión desde el Valle del Cauca.

Después de la desmovilización de los paramilitares en 2005 han aparecido nuevas estructuras armadas. Los principales grupos surgidos, a partir de la reconfiguración paramilitar en esta zona son: “Águilas Negras”, que absorbieron organizaciones como “Nueva Generación” y “Rondas Campesinas”; las de “Rastrojos” y “Renacer”, la “Oficina de Envigado” y, por último, el grupo del “Zurdo”. Uno de los intereses de estas fracciones son las ganancias producidas de la minería ilegal, mediante protección a los dueños de los “entables” o sus operadores, que provienen en especial de Risaralda, o bien la operación directa por parte de estos grupos ilegales.

Recuadro 3.3

“Ellos no le piden permiso a nadie para retornar”

Cuando empezaron los bloqueos por allá como en el año 2001, cuando los paramilitares se nos tomaron el territorio, no nos dejaban caminar para donde uno quisiera, tocaba quedarse en la casa, y prácticamente vivir allí callado para poder sobrevivir. ¡Fue una época horrible! Afortunadamente el Incora ya había titulado la tierra a nombre de las comunidades negras. Si uno quería buscar su sal o gasolina, no podía salir ni al pueblo de Tadó, ni a Pueblo Rico y menos a Pereira o Quibdó. La cosa se puso tan grave que de ir donde el médico era mejor aguantarse el dolor, incluso había problemas para salir uno a buscar uno su planta medicinal.

Cazar era un lío y salir a buscar pescado en la noche era muy peligroso, lo podían a uno confundir con los guerrilleros y hasta ahí llegaba. Así nos fuimos quedando sin carne y sin pescado. Esa época era muy jodida, porque unos y otros, pasaban por la casa de uno cuando menos se pensaba. Y todos exigiendo cosas, que uno no tenía. Una mujer joven en la comunidad tenía muchos problemas, abusaban de ella y si uno protestaba ya no amanecía. Eso ya sucede hace como ocho años, pero todavía uno lo recuerda con temor y hay gente que ni lo supera, porque sueña con cosas malucas o perdieron algún familiar.

Además nuestro retorno fue muy precario, nos dieron una velas y un mercadito y con eso nos regresamos a nuestras casas que ya estaban caídas, incluso hoy tenemos comunidades completas como Ibordó, en Tadó, que no han regresado a la tierra ni a sus plantas y tienen la tierra allá toda enmontada, mientras llevan hambre en el pueblo. Todo ese proceso de retorno ha sido muy descuidado.

Lo otro es que mientras pensábamos en cómo volver, otros sí volvieron: los que construyen las vías que pasan por nuestro territorio, los mineros ilegales que rondan buscando nuestro oro y a los que ninguna autoridad les pide cuentas. Ellos sí, no le piden permiso a nadie para retornar.

**Testimonio desplazado
Región del Alto San Juan**



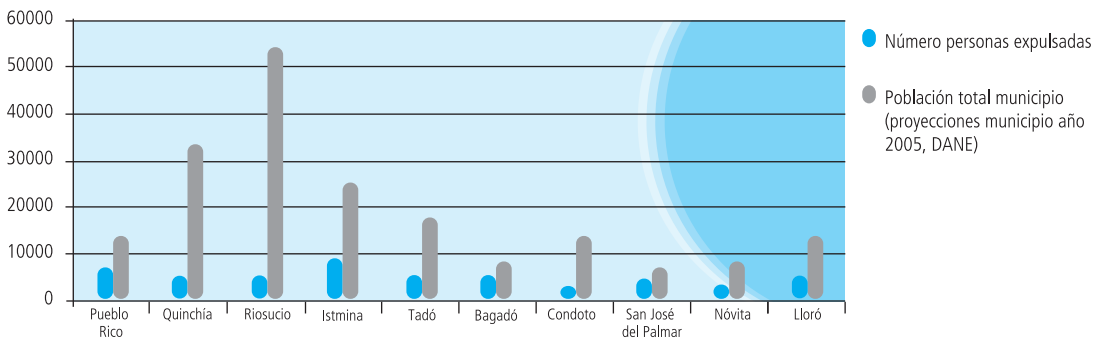
Desplazamientos masivos y confinamiento

El total de expulsados en el periodo de 1997 a julio de 2010 en esta zona corresponde a 46.428 personas, siendo los municipios más afectados: Istmina en Chocó, con 9.033, y San José del Palmar, con 4.337, de un total de 5.068 habitantes, prácticamente la mayor parte de su población (gráfico 3.4).

Este fenómeno de expulsión se ha caracterizado por una tendencia sostenida en el tiempo, aunque solo desde 1997 existen datos. Se registran cerca de 35.708 desplazamientos, con el periodo más crítico de 1997 a 2001.

Gráfico 3.4

Alto San Juan, Chocó y Risaralda. Personas expulsadas por municipio y población municipal



Fuente: Sipod, diciembre de 2010 (DANE, 2005).

El confinamiento al que se somete a la población civil por la acción de grupos armados en el contexto del conflicto, no ha sido aún cuantificado y en muchas ocasiones es invisible a la acción gubernamental. Sin embargo,

el peso de este fenómeno en estas comunidades es tan grave como el del mismo desplazamiento forzado, en vista de que se trata de una vulneración de derechos y libertades, como el de la libre circulación, el acceso a bienes indispensables para la supervivencia (alimentos, medicamentos, combustibles, etcétera) y usurpaciones del uso en el territorio. En vista de esta realidad, la Corte Constitucional ordenó al Estado la atención a comunidades confinadas en el marco de la declaración del “Estado de cosas inconstitucional” (mediante sentencia T-025, auto 05 de 2009).

Respuesta institucional: precaria y coyuntural

La atención a los efectos del desplazamiento forzado colectivo e individual ha sido insensible frente a las particularidades culturales de los grupos étnicos y no ha trascendido la ayuda humanitaria. Una atención social y económica adecuada y oportuna, que no se ha dado, habría permitido que las comunidades permanecieran o retornaran a sus territorios y pudieran administrarlos de acuerdo con sus culturas, según lo advierte el Observatorio de Territorios Étnicos (2010).

La institucionalidad para la atención a la población desplazada en Chocó es bastante precaria, pues tampoco se han apropiado los recursos humanos y financieros requeridos. El comité departamental no ha logrado articular un trabajo sostenido y acorde con la dimensión de la crisis humanitaria del departamento y las pocas acciones que realiza se centran en la atención coyuntural, en especial en el acompañamiento a los desplazamientos masivos. La estabilización socioeconómica, en el caso de los retornos, ha tenido un peso mínimo en la actuación oficial y la mayoría de estos han dado por iniciativa individual o comunitaria, sin acompañamiento estatal.

A pesar que existe desde 2007 un plan integral único (PIU) de atención a la población desplazada, impera una frágil institucionalidad pública, faltan presupuestos diferenciados y persiste un inestable entorno político derivado de decisiones judiciales: en 2010 fueron nombrados tres gobernadores.



Al igual que el comité departamental, los municipales funcionan atados a la emergencia y tampoco han logrado dar el paso de la atención humanitaria a la estabilización de la población desplazada. Por su parte, la Mesa departamental de tierras, creada en 2007, no ha logrado aún realizar acciones concretas de defensa del territorio de estas comunidades.

A la Defensoría del Pueblo se le reconoce su gestión en cuanto a la respuesta al desplazamiento, ya que emprende acciones más cercanas a la población y ha logrado intervenir en la defensa de los derechos humanos de las comunidades. Sin embargo, esta entidad tiene limitaciones económicas para trasladarse a municipios situados fuera de Quibdó, así como escasez de funcionarios para prestar la atención requerida en estas situaciones.

La Defensoría y el proyecto de protección de tierras de Acción Social tienen a su cargo el impulso de la “Ruta étnica de protección de tierras”, pero aún no se han establecido las competencias institucionales para darle trámite. Una vez la Defensoría ha recibido las solicitudes por parte de las comunidades, las envía al Incoder, pero infortunadamente para octubre de 2010 no se ha recibido ninguna respuesta ni acción gubernamental con respecto a las 28 solicitudes de protección de los territorios colectivos, que suman cerca de un millón de hectáreas, según declaraciones de Víctor Raúl García Mosquera, defensor regional del pueblo.

Otra de las características del entorno institucional del Chocó es que, cinco años de la expedición de la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005), la Comisión Regional de Restitución de Bienes derivada de esta legislación, no tiene todavía acciones especiales para iniciar procesos de restitución adaptados a las particularidades de la tenencia étnica y colectiva del departamento.

Por la preservación de las culturas y los territorios

Si bien las autoridades indígenas (organizadas en cabildos) y las de las comunidades negras (organizadas en consejos comunitarios), han sido reconocidas legalmente por el Estado y sus territorios han sido titulados en forma colectiva, la última década ha significado la pérdida de su control sobre el territorio o de la posibilidad de administrarlo. En el caso de la propiedad colectiva, el uso y manejo del territorio de acuerdo con las aspiraciones de cada pueblo y su idea de desarrollo, es el elemento más importante.

En este contexto, la autonomía territorial de los indígenas y afrodescendientes de la región y el país, estará determinada por la plena realización del derecho de consulta previa, libre e informada, como principal mecanismo con el que cuentan las comunidades para participar en las decisiones que los afectan, según lo precisa la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, 2009). Más allá de las formalidades legales, este instrumento debe servir para verdaderos procesos de concertación entre Estado y comunidades, en los que la autonomía y la supervivencia cultural deben predominar sobre intereses exclusivamente económicos.

Una de las necesidades más sentidas en cuanto al uso y manejo del territorio es establecer coordinaciones con las administraciones municipales respecto al ordenamiento territorial. El total del área rural de los municipios, en la mayoría de casos, corresponde al área titulada en forma colectiva, razón por la cual reconocer los derechos de manejo y control de los resguardos y los consejos comunitarios es fundamental para proteger los derechos étnicos y territoriales.

Esta necesidad ha puesto en la agenda de las organizaciones la necesidad de acudir a tres mecanismos. (a) al derecho de consulta previa, como una medida de protección de sus territorios, donde no tienen capacidad de decidir frente a las respectivas intervenciones que se planean; (b) al cumplimiento integral de la Ley 70 de 1993, como marco jurídico de la tenencia colectiva de



las comunidades afrocolombianas, y (c) a los derechos derivados de la Ley 160 de 1994, en el caso de los indígenas, en especial por la vigencia de su autonomía territorial y el reconocimiento pleno de las autoridades étnicas. Esto debería estar acompañado del apoyo a la autonomía fiscal de las comunidades, creando así una capacidad de realización de los planes de vida y de manejo de sus territorios.

- a. En Chocó, las organizaciones étnico-territoriales han manifestado públicamente la necesidad de revisar los siguientes puntos en los procesos de consulta previa, libre e informada (tabla 3.3):
- b. Acceder a información completa y adecuada sobre los proyectos, y la obligación del Estado y los actores interesados en socializarla ampliamente.
- c. Realizar la consulta de manera oportuna, desde el momento que en que se planea la actividad, proyecto u obra.
- d. Promover la consulta en el territorio de las comunidades afectadas y en aquellas que estén en situación de desplazamiento.
- e. Respetar los espacios internos y tiempos propios de las comunidades.
- f. Brindar las condiciones para que se tenga la capacidad de supervisar y decidir sobre la continuidad o no del plan o proyecto por parte de las comunidades afectadas (Foro Interétnico Solidaridad Chocó, 2010).

Tabla 3.3

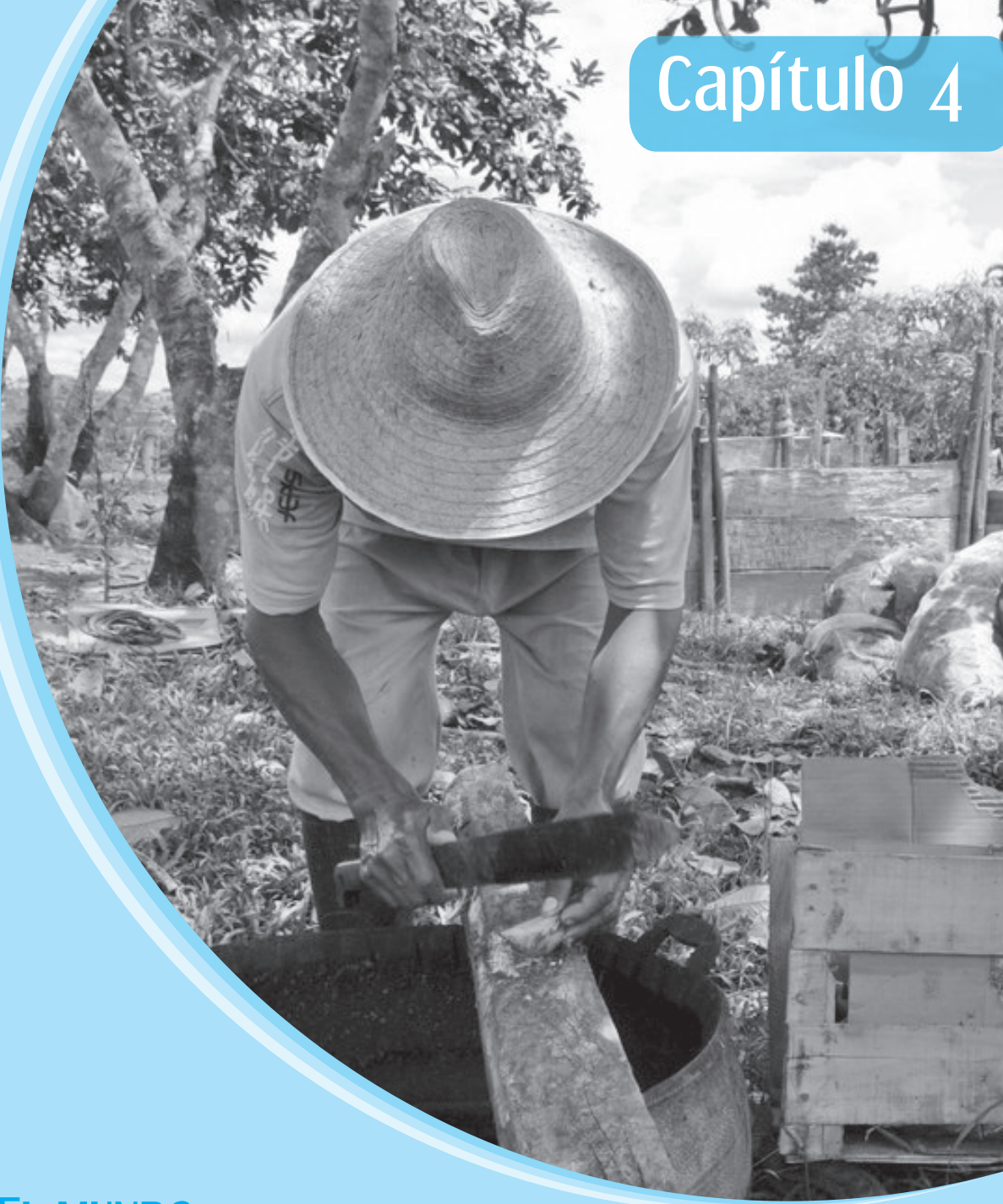
Alto San Juan, Chocó Propuestas de las organizaciones de población desplazada

Acceso	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	Derecho a vetar iniciativas por medio de la consulta previa. Garantía de la continuidad de los procesos de titulación colectiva y que se inicien los procesos de ampliación y saneamiento territorial de los existentes.
	CONSEJOS COMUNITARIOS Y CABILDOS INDÍGENAS	Construcción de estrategias conjuntas entre consejos comunitarios y cabildos indígenas que permitan la sostenibilidad en el territorio.
	ORGANIZACIONES sociales, ONG y cooperación internacional	Seguimiento al cumplimiento del acceso (procedimientos de titulación colectiva) a los derechos étnicos territoriales.
Protección	INSTITUCIONES Municipales Departamentales Nacionales	Cumplimiento de la normatividad étnica en todos los niveles administrativos. Aplicación de la ruta étnica de protección de los territorios, más allá de protocolos. Aprobación de la declaración de pueblos indígenas de la ONU, en particular en cuanto al consentimiento previo, libre e informado.
	CONSEJOS COMUNITARIOS Y CABILDOS INDÍGENAS	Elaboración de reglamentos internos de los consejos comunitarios y planes de vida indígenas. Ejercicio de los planes de manejo e intercambios de experiencias. Fortalecimiento de líderes.
	ORGANIZACIONES sociales, ONG y cooperación internacional	Reivindicaciones comunes con otras organizaciones y denuncia de violaciones de derechos fundamentales. Acompañamiento en terreno a comunidades.



Restitución	INSTITUCIONES Ministerio Público Incoder Gobernaciones	<p>Cumplimiento de las leyes de tenencia colectiva de los territorios afrocolombianos e indígenas.</p> <p>Proyectos pilotos de restitución sensibles a los territorios étnicos.</p> <p>Líneas de apoyo económico para la administración de los territorios colectivos afrocolombianos, para los consejos comunitarios.</p>
	CONSEJOS COMUNITARIOS Y CABILDOS INDÍGENAS	Fortalecimiento de las normas propias de las comunidades indígenas y negras, como el fundamento de las acciones de restitución y herramienta que guía las mismas.
	ORGANIZACIONES SOCIALES, ONG Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Encuentros entre consejos comunitarios, resguardos indígenas y organizaciones internacionales, para la discusión de los temas de restitución y sus particularidades en Chocó.

Capítulo 4



EL MUNDO

Experiencias internacionales y lecciones aprendidas

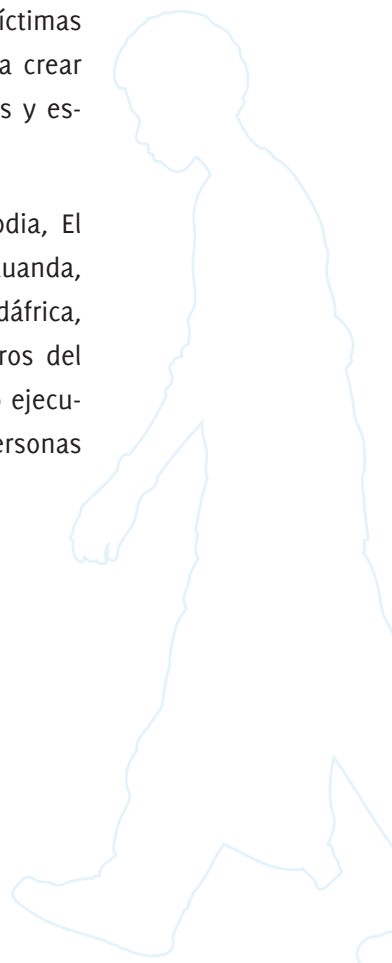
Fotografías

Capítulo 4: ACNUR/S. Abondano. Puerto Leguízamo (Putumayo).

Colombia hace parte del grupo de países con conflictos internos o internacionales, para los cuales la restitución del patrimonio de las víctimas es considerada cada vez más, como la pieza clave para superar las crisis humanitarias y alcanzar la paz. Por primera vez en su historia, el país se propone implementar medidas de reparación para que el patrimonio de las víctimas del desplazamiento forzado pueda ser restituido o indemnizado.

En vista de las limitaciones de la concepción e implementación de la restitución en Colombia, exploradas en las tres primeras partes de este informe, se considera necesaria una mirada a los aspectos centrales de las discusiones internacionales sobre la restitución de tierras y vivienda de población desplazada y refugiada, ya que en ellas la reparación integral de las víctimas ha sido entendida como una oportunidad histórica para crear sociedades más igualitarias, hacer justicia a las víctimas y esclarecer la verdad.

Naciones tan diversas como Birmania, Burundi, Cambodia, El Salvador, Guatemala, Iraq, Mozambique, Nepal, Perú, Ruanda, República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Timor Oriental, y once países de los 47 miembros del Consejo de Europa, entre muchos otros, han diseñado o ejecutado programas de restitución buscando que miles de personas perseguidas puedan ver restituido su patrimonio.



La mención de estos casos no significa, sin embargo, que todos hayan sido exitosos, sino que en su desarrollo se dieron discusiones que son significativas para otras experiencias, y se presentan con el fin de extraer algunas lecciones aprendidas para nuestro país.

Ninguna experiencia de protección y restitución del patrimonio de las víctimas de desplazamiento forzado y de los refugiados en el mundo, ha servido como referencia exacta para la implementación de políticas públicas en otros países y, además, en la mayoría de ellos son recientes y corresponden a una presión internacional iniciada en la década de 1990, que promueve la adopción de principios internacionales de protección y reparación de los desplazados internos y refugiados, y en particular, la restitución de sus viviendas, tierra y patrimonio (ONU, 1998 y 2005). Se trata entonces de un nuevo contexto internacional favorable a la restitución de las víctimas, pero aún con avances prácticos limitados.

Esta cuarta parte se centra en una mirada a aspectos de las discusiones y experiencias internacionales que pueden servir como referente y ser útiles para la discusión en Colombia sobre restitución de patrimonio, reparación judicial y administrativa, participación de las víctimas, retorno, estabilización socioeconómica, y otros factores como la voluntad política y los principios de igualdad e información.

El derecho de las víctimas a obtener reparaciones: las vías judicial y administrativa

El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del DIH a interponer recursos y obtener reparaciones puede realizarse por las vías judicial y administrativa (ICTJ, 2009)²⁹. En ambos casos, el fin último de las reparaciones consiste en restablecer la dignidad de las víctimas.

.....
²⁹ El contenido del derecho a la reparación integral es asociado a la vía judicial por la doctrina sobre la Justicia Transicional, pero pueden existir también programas administrativos o la combinación de ambos.

Los programas de reparación individual o de cobertura masiva por vía administrativa suelen presentar la reparación en el marco de un proyecto político y constituyen una alternativa para dar respuestas relativamente más rápidas a estas solicitudes que las ofrecidas por la reparación judicial (tabla 4.1).

Al igual que esta última, la vía administrativa contempla acciones de reparación integral, simbólica y colectiva, y las de carácter masivo están asociadas a procesos institucionales, centralizados o descentralizados. En algunas experiencias se han implementado procesos altamente descentralizados; sin embargo, en estos casos la pregunta por la vigencia de poderes locales que facilitaron el despojo, será siempre un interrogante para su elección.

Tabla 4.1

Experiencias de reparación por vía judicial y administrativa

Perú. El Estado peruano ha dado pasos concretos en la práctica por medio de la puesta en marcha del programa integral de reparaciones que había propuesto la Comisión de Verdad y Reparación (CVR). Si bien hay casos de reparación colectiva por desplazamiento por vía administrativa, un análisis del informe final de la Comisión sobre la violación de los derechos colectivos y del programa 2004, muestra que no siempre se respetaron los estándares internacionales de derechos humanos.

Los Balcanes. Los procesos de restitución han sido más administrativos que judiciales y muy descentralizados en lo regional. En algunos casos se han establecido comisiones independientes para la vivienda y la propiedad para promover los derechos de restitución, como la Agencia de Propiedad en Kosovo (KPA) creada en 2006, que viene aplicando procedimientos administrativos excepcionales para la restitución de la propiedad.

Turquía. Una ley de 2004 introduce un sistema de descentralización de las decisiones generadas sobre los reclamos de indemnización, por medio de comisiones de valoración del daño establecidas en el ámbito provincial (Turquía, 2004).

Sudáfrica. La “Ley de restitución de derechos a la tierra” comprendía la posibilidad de procedimientos individuales o colectivos de solicitud de restitución.



Participación de las víctimas

El daño ocasionado a las víctimas en los conflictos armados es irreparable y difícil de medir tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, y más por haberse truncado su “proyecto de vida”.

La participación directa de las víctimas en los procesos de reparación es fundamental para que puedan considerar que sus derechos han sido reconocidos, ya que este mecanismo tiene una dimensión subjetiva, en la que el éxito de la implementación de políticas pasa por su satisfacción. Así, tanto en el campo individual como en el colectivo, la víctima debe sentirse conforme con las medidas relativas a la restitución del patrimonio, en especial de la tierra y el territorio (tabla 4.2).

Diversos fallos emitidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)³⁰ insisten en que para que las medidas tengan un sentido reparador, deben contar con la participación de las víctimas.

Tabla 4.2

Participación de las víctimas en procesos de reparación

Perú. Se encuentran referencias al derecho de participación de las víctimas en la construcción del programa integral de reparaciones, que establece la CVR. Este se implementa a partir de cinco enfoques transversales, uno de ellos, el participativo, considera que las víctimas (directas o indirectas) tienen que tomar parte en la identificación de sus necesidades, en la toma de decisiones y en las definiciones de sus propios procesos de construcción y reconstrucción social, cultural, económica y material.

³⁰ El juez Antonio Augusto Cançado Trindade de la CIDH, ha insistido en diferentes escenarios de manera enfática que a las víctimas se les reconozca legitimación (“locus standi”) para actuar ante la Corte (como en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos). En 2000, bajo su Presidencia, la Corte adoptó su cuarto reglamento, en el cual se extendió la participación directa de las víctimas en todo el procedimiento ante la Corte, no limitándose solamente a los casos contenciosos y opiniones consultivas, sino extendiéndose igualmente a las medidas provisionales de protección.

Guatemala. Se encuentra referencia explícita en los “acuerdos voluntarios de repatriación”, en cuya negociación los refugiados tomaron parte activa y participaron en la implementación de los derechos de restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad. (Worby, 1999)

El Consejo de Europa (Council of Europe, 2010) **y agencias del Sistema de Naciones Unidas** ³¹. Estos organismos vienen insistiendo en la participación de las víctimas, y reiteran la necesidad de consultar directamente con los desplazados, e incluirlos en el diseño y la implementación de procedimientos y reparación de las propiedades perdidas.

Retornar con dignidad: allanar el camino para la paz

Varias experiencias internacionales muestran que los refugiados y desplazados internos empiezan a regresar por su cuenta a sus lugares de origen, incluso antes que se firmen acuerdos de paz entre las partes en conflicto (tabla 4.3).

Tabla 4.3

Retornos que empujaron la firma de acuerdos de paz

Mozambique. Los refugiados regresaron antes de la firma del acuerdo de paz, en octubre de 1992.

Guatemala. La repatriación se da antes de la firma de los acuerdos de paz. El año de mayor número de retornos fue 1995, mientras que los acuerdos de paz se firman el 29 de diciembre de 1996. El histórico acuerdo del 8 de octubre de 1992 (Worby, 2002), se suscribió cuatro años antes de haberse firmado el acuerdo de paz entre las comisiones permanentes de representantes de los refugiados guatemaltecos en México y el gobierno, relativo al retorno colectivo y organizado de los refugiados,

31 En la mesa redonda de expertos en “Mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre las Comisiones de la Verdad y Reconciliación”, celebrada del 28 al 29 de junio de 2010, en Bangkok (Tailandia), el Alto Comisionado de Naciones para los Derechos Humanos, subrayó que la naturaleza y la duración de las medidas de la Justicia Transicional deben ser estructuradas primero en el contexto de las obligaciones legales internacionales y teniendo en cuenta las opiniones, en particular, de las víctimas. También señaló que se necesitan abrir procesos consultivos para establecer estas Comisiones Nacionales de Verdad y que las comunidades de víctimas tienen que ser incluidas en estos procesos de consulta.



En varios casos, ha sido crucial que los acuerdos de paz incluyan disposiciones para la resolución de los problemas relativos a la restitución del patrimonio, como en Ruanda o Bosnia y Herzegovina, que ponen de manera explícita el tema de la propiedad en el desarrollo del proceso de retorno. De igual modo sucede en Nepal, donde el acuerdo de noviembre de 2006 se estableció el compromiso del gobierno de los rebeldes maoístas con la restitución del patrimonio de las víctimas.

Los programas asistenciales no pueden ser considerados mecanismos de reparación

Las diferencias conceptuales entre programas asistenciales y de reparaciones individuales y colectivas, han sido objeto de debates permanentes entre organizaciones de las comunidades desterradas, de derechos humanos e instituciones del Estado en muchas experiencias internacionales. En Perú, por ejemplo, el gobierno trató de presentar un programa de lucha contra la pobreza como si fuera de reparación, lo cual tuvo una fuerte oposición por parte de la sociedad civil (tabla 4.4).

Tabla 4.4

Diferencias entre programas de reparación, sociales y de asistencia humanitaria a víctimas

<p>Corte Constitucional Sentencia T-821</p>	<p>La política integral dirigida a la población desplazada debe tener un enfoque restitutivo, que se diferencie claramente de la política de atención humanitaria y de la estabilización socioeconómica. En este sentido, debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento.</p>
---	---

Pablo de Greiff (2006)	Un programa de reparación no puede convertirse en uno asistencial, simplemente mediante un cambio de terminología. Si una política pública tiene carácter reparador tiene que tenerlo desde su inicio. Tampoco un programa de lucha contra la pobreza o la inequidad puede ser presentado como uno de reparaciones.
Rodrigo Uprimny (2009: 13-15)	Es necesario distinguir y no confundir la política social, la atención humanitaria y las políticas de reparación de un Estado, para evitar la disolución de unas en otras, y aunque estas políticas tienen vínculos y deben estar articuladas entre sí, buscando su coherencia, tienen orígenes, objetivos y una razón de ser distintos.
Consejo de Europa (2010)	“(.) la restitución es vista como la forma preferida de reparación en los casos de violaciones a los derechos humanos relativos a la propiedad y la posesión”; sin embargo, subraya “las soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos requerirán inevitablemente medidas adicionales más allá de la restitución. Restituir los derechos de propiedad no lleva automáticamente a una solución duradera, incluso no es garantía para que se dé el retorno de los desplazados internos o refugiados”.

Se necesita voluntad política e independencia: todas las víctimas son iguales

Dos casos emblemáticos de despojo del patrimonio de las víctimas de los conflictos internos en la historia moderna sirven para ilustrar que la voluntad política es un factor fundamental en los procesos de restitución.

Las víctimas del holocausto nazi realizan demandas exitosas de reparación, lo que pone de manifiesto que la restitución es posible si existe la voluntad política, los recursos disponibles y el apoyo de la comunidad internacional.

Por el contrario, la falta de voluntad política constituye el mayor obstáculo para la restitución de la vivienda, la propiedad y la tierra de millones de refugiados y desplazados palestinos (ONU, 1996) con derechos de ocupación



sobre su territorio, que Israel confisca desde hace más de cincuenta años. Esto se da pese a los continuos llamados de la comunidad internacional para resolver esta situación y de las numerosas resoluciones que Naciones Unidas ha expedido sobre el tema.

Sanar la memoria: el derecho a la verdad por medio de la información

Los medios de comunicación masiva juegan un papel determinante durante los conflictos (Brauman, 1993; Minear, Scott y Weiss, 1996; Gowing, 1994; Livingston, 1997) como también en la búsqueda de su superación. Tienen el poder de crear una opinión favorable sobre las víctimas de los conflictos o servir como justificación de la guerra. Por ejemplo, los medios de Ruanda tuvieron responsabilidades históricas y a través de la radio incitaron a la comisión de los hechos del genocidio³².

En materia de verdad es clave difundir³³ los contenidos de las sentencias u otros documentos que se hayan publicado sobre casos emblemáticos, como una forma de que las sociedades comprendan su historia, paso indispensable para sanar las heridas y establecer garantías para la no repetición.

En relación con la información, se ha señalado la importancia de las campañas de información pública para asegurar que las víctimas conozcan el alcance de sus derechos, los protocolos de restitución y mecanismos de participación. En el caso de Bosnia y Herzegovina, las entidades gubernamentales publicaron estadísticas mensuales sobre el avance de la implementación de las medidas de restitución en cada localidad de Bosnia, dando así transparencia al proceso.

32 Para una breve referencia ver: www.enotes.com/genocide-encyclopedia/radio-television-libre-mille-collines

33 La experiencia sudafricana puso un gran énfasis en la transmisión televisada de audiencias de la Comisión de la Verdad, como una forma de información abierta del proceso y como catarsis colectiva.

Papel de la ONU en temas relativos a la restitución del patrimonio

Se considera oportuno hacer una mención expresa al decisivo papel que han jugado las Naciones Unidas, en especial por medio de Acnur o el PNUD, en los procesos de restitución de patrimonio en distintas partes del mundo. La amplia experiencia y las lecciones aprendidas por parte de estas agencias de la ONU pueden ser muy valiosas para su intervención en el caso colombiano (tabla 4.5).

Así, Acnur ha sido cada vez más activa en su apoyo a los derechos de restitución de vivienda y propiedad para los refugiados repatriados (Acnur, 2001), con particular énfasis en el tema de género.

El Sistema de Naciones Unidas ha insistido en el derecho de las mujeres a heredar tierras y hacerlo con derechos de propiedad escritos (UN-Hábitat, 1998). En las experiencias revisadas se ha encontrado que aunque los países establecen diferentes vías para que las víctimas puedan acceder a la reparación, el común denominador en su caso, es que existen aún muchas trabas y subsisten problemas históricos, legales y culturales para que las víctimas de la violencia en el caso del género sean reparadas.

En los pocos años que transcurrieron entre el regreso de los refugiados de Namibia (1989), y de Mozambique (1993-1994) el papel de la ONU (concretamente de Acnur) en las operaciones de repatriación, se amplió en forma significativa. Así, durante estas operaciones llevadas a cabo en Cambodia, Centroamérica (Guatemala y El Salvador) y Mozambique, las actividades humanitarias de Acnur estuvieron integradas a un marco estratégico y político más general que al de la mera asistencia, encaminado a lograr la reconciliación, la reinserción y la reconstrucción de las sociedades en cuestión.



Tabla 4.5

Papel ampliado de Acnur en operaciones de repatriación

Cambodia (1991). Antes de la conclusión de los acuerdos de paz de 1991, se celebraron amplias consultas con Acnur sobre la cuestión del acceso de los retornados a la tierra, que fue el centro del debate de la repatriación.

Guatemala (1992) y **El Salvador** (1990-1995). La reconstrucción fue un componente fundamental de la consolidación de la paz en ambos países. Las operaciones de la ONU abarcaron más funciones a las que tradicionalmente se habían ejercido en procesos de consolidación de la paz, como atención humanitaria y protección de la integridad de las víctimas, e incluyeron programas destinados a la resolución de cuestiones sobre reparto de tierras y la promoción de la justicia y de los derechos humanos.

Mozambique (1993-1994). El papel de Acnur en la operación de repatriación se amplió a otras acciones más allá de garantizar el retorno sin riesgos para la seguridad de los refugiados.

A partir de las lecciones aprendidas durante los procesos de repatriación, en marzo de 2002, por iniciativa del Alto Comisionado de Acnur, se sugirió un planteamiento más amplio del concepto de la repatriación y el retorno en situaciones posteriores a conflictos en la búsqueda de soluciones verdaderas.

Como resultado del trabajo interagencial del Sistema de Naciones Unidas, especialmente del esfuerzo de Acnur, PNUD, Unicef y PMA, en esta materia (tabla 4.6), y de donantes bilaterales y multilaterales, en particular el Banco Mundial, se ha venido desarrollando lo que se denomina la “doctrina de las 4RS: repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción” (Acnur, 2003).

Tabla 4.6

Papel de la ONU relativo a la restitución de patrimonio

Bosnia y Tayikistán. Acnur desarrolló programas de vivienda a gran escala.

Bosnia y Herzegovina. Acnur participó activamente, junto con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en las reformas de las leyes de vivienda y propiedad.

Sri Lanka. Acnur asesoró el diseño del marco institucional y normativo requerido para garantizar el derecho a la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad de los desplazados y refugiados retornados.

Afganistán. En 2005, Acnur apoyó la construcción o reparación de más de 24.000 viviendas para los retornados.

Cambodia. Acnur y PNUD trabajaron estrechamente en el restablecimiento de los repatriados, lo que se tradujo en el establecimiento del programa de reasentamiento y reinserción (Carere), en virtud del cual el PNUD fue asumiendo en forma progresiva la responsabilidad de los esfuerzos encaminados a la reinserción.

Misión de Naciones Unidas para Kosovo (Unmik). Rechazó las leyes discriminatorias sobre vivienda que allí se planeaban, lo cual contribuyó a depurar el derecho aplicable.

Albania. En 2002 la OSCE (2003) y el Banco Mundial, apoyaron una asesoría para desarrollar un plan de reforma legal, buscando la restitución de las propiedades ilegalmente incautadas durante la dictadura. De igual modo, apoyaron el desarrollo de una asesoría legal para la elaboración de una ley sobre restitución de propiedad (European Parliament's Committee of Foreign Affairs, 2008).

Somalia. UN-Hábitat ha desarrollado un proyecto piloto de reasentamiento para desplazados urbanos buscando facilitarles su acceso a la tierra.

Recuadro 4.1

Lecciones aprendidas: referentes para el caso colombiano

Para concluir esta sección se exponen algunas lecciones aprendidas, que se desprenden de la mirada a las discusiones internacionales desde su pertinencia para el caso colombiano



1. La Ley 387 de 1997, orientada a la atención a la población desplazada, no puede ser interpretada como una medida de reparación, ya que las fases de atención (humanitaria y socioeconómica) tienen como fin la asistencia estatal a las víctimas del conflicto, mientras los componentes de la reparación integral (rehabilitación, restitución, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición) implican el diseño de programas dirigidos especialmente para este fin y el reconocimiento de responsabilidad de los daños. Aunque unos y otros programas deben tener niveles de coordinación, no se deben confundir. Por ejemplo, cuando se propone que se deduzcan de las reparaciones los montos recibidos por las víctimas en programas de atención, se desdibujan los objetivos de la reparación y la atención.

2. Sin la participación e inclusión igualitaria de todas las víctimas, no habrá restitución efectiva de tierras y patrimonio en Colombia. Es imperativo que el proyecto de ley de víctimas que hace curso en el Congreso de la República, sea consultado con las organizaciones de víctimas y se realice la consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes, así como incluir en la restitución a todos los colombianos que han sido víctimas del abandono y despojo de sus tierras.

3. Las reformas legales en discusión, que se refieren directa o indirectamente al patrimonio de las víctimas, necesariamente deben articularse, sino harán imposible la restitución de las tierras y su patrimonio.

4. El éxito de los programas de restitución depende en buena medida, de la integración de las dimensiones regionales y locales de las víctimas. La restitución como componente de la reparación integral, no puede ser un programa aislado de las políticas de atención social y económica de las víctimas (retornos, reubicaciones o integraciones locales) y de las políticas de desarrollo local.

5. Se necesita asumir el derecho a la reparación de manera integral. En Colombia este derecho se ha limitado a unos procesos de restitución de vivienda y a algunos otros bienes materiales. Hay una visión restringida de la reparación, limitándose a un marco de restitución e indemnización en función de la propiedad individual abandonada.

6. El Sistema de Naciones Unidas, por medio de Acnur y el PNUD, entre otros, debe aprovechar su amplia y sólida experiencia internacional para fortalecer su acompañamiento en el caso colombiano, involucrándose más activamente en el tema de la restitución de tierras. De igual modo, la Unión Europea, dado el activo papel que desde 2010 viene jugando el Consejo de Europa en el tema de restitución de patrimonio, debe involucrarse más activamente no solo desde lo económico, sino con acompañamiento en el diseño e implementación de la política agraria en Colombia, uno de cuyos ejes es el tema de la restitución del patrimonio a las víctimas.

7. Dada su amplia y sólida experiencia internacional en el tema del retorno, Acnur podría jugar un papel clave y determinante en el diseño de los estándares de la dignidad en el proceso de los retornos, enlazando la satisfacción de la dignidad con la sostenibilidad de la solución duradera, con base en desarrollos de la doctrina de las 4Rs: repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción.

8. Las cuestiones relativas a la restitución e indemnización de la propiedad de la tierra y los territorios, con apoyo de la comunidad internacional, deben ponerse de manera explícita en el corazón de las discusiones sobre los procesos de retorno de la población desplazada y refugiada en condiciones voluntarias, seguras y dignas.

9. Se deben revisar los innovadores desarrollos de formas de reparación colectiva, en el caso de las comunidades étnicas, que ha venido realizando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

10. Las experiencias de reparación por vía judicial presentan muchas ventajas: una mayor adecuación de las medidas, mayor monto económico, una naturaleza de obligado cumplimiento y la capacidad de sentar precedentes para otros casos. Pero la reparación por vía judicial también tiene inconvenientes: un tiempo largo para lograrla, la necesidad de apoyo jurídico y garantías judiciales, la dificultad de elementos probatorios, y el hecho de que debido a las exigencias jurídicas muchos casos quedan excluidos.

11. Dada las particularidades del caso colombiano (caracterizado por un marco legal y jurídico muy desarrollado y sofisticado, pero así mismo por el hecho de que el tema de la tierra está asociado con un conflicto agrario que sigue sin resolverse), para que la restitución de tierras sea efectiva tiene que darse necesariamente en el contexto de un proyecto político que busque la redistribución de la propiedad mediante un proceso de consulta muy amplio y participativo, que incluya la participación activa de las víctimas y las personas desplazadas.

12. Esto indica que para que los retornos de la población desplazada se realicen en condiciones de dignidad, se deben resolver los temas de la tenencia de la tierra, como un factor central para que las víctimas tengan soluciones a largo plazo.

13. Hay que mantener los estándares de derechos. Algunos programas de reparación de cobertura masiva por vía administrativa realizados en el marco de un proyecto político, como el caso peruano, han sido demasiado flexibles respecto a los estándares del derecho internacional.

14. La restitución de tierras y patrimonio por sí sola no garantiza la estabilización socioeconómica de la población desplazada y refugiada. La estabilización socioeconómica es un proceso mucho mayor que implica la realización de proyectos asociados con la restitución que reactiven las economías campesinas en áreas específicas de desarrollo rural. Este proceso debe tener como eje a las organizaciones sociales en los contextos locales, potenciándolas en donde ya existen, e incentivando su creación donde no los hay.



Capítulo 5



LAS SALIDAS

Propuestas y recomendaciones: ¿qué hacer?

Fotografías

Capítulo 5: ACNUR/S. Baeza. Santander.

A continuación se presentan algunas propuestas y recomendaciones al Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, con el ánimo de enriquecer el debate nacional y las iniciativas legislativas que se discuten en la actualidad en torno a las víctimas del conflicto y, en especial, sobre los derechos a la tierra y los territorios de la población desplazada, propuestas que esperamos aporten a la construcción de la paz en el país.

A. Entidades del Estado

1. Sobre el universo de las víctimas y los victimarios del abandono y el despojo

- En la actualidad el universo de víctimas en mecanismos de justicia transicional se restringe a las producidas por los grupos armados ilegales que se juzgan por medio de ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005). Si el despojo es entendido en una dimensión más amplia, los procesos de restitución deben incluir a todas las personas que por causa del conflicto o la violencia, hayan sido privados en forma arbitraria o ilegal de las viviendas, tierras urbanas o rurales, así como a las comunidades negras e indígenas a las que se les ha privado del uso y control de los territorios por causa del conflicto o la violencia.

- De otro lado, cuando se trata de los victimarios o responsables del despojo, la legislación debe hacer referencia a personas con intereses diferentes de acuerdo con la forma en que hayan participado en la privación de derechos sobre la tierra, los bienes y los territorios de los desplazados, incluyendo a aquellos que pertenecen a grupos armados, quienes se hayan apropiado mediante mecanismos fraudulentos y otros que se hayan beneficiado del abandono de tierras y aprovechado de cualquier forma de la situación.

Tabla 5.1

Propuesta del universo de víctimas y victimarios

Víctimas	Victimarios
<p>Personas, grupos familiares, comunidades o grupos étnicos a quienes se les hayan privado los derechos sobre tierras, territorios y bienes en el marco del conflicto, este grupo incluye a los refugiados colombianos en otros países.</p>	<p>Grupos armados ilegales: guerrillas, paramilitares y otros grupos armados.</p> <p>Agentes del Estado por acción u omisión.</p> <p>Personas que aprovecharon el conflicto armado o la violencia, para apropiarse de tierras, territorios y bienes.</p>

2. Los no propietarios y tenedores

- La reparación de las víctimas no puede reducirse a hacer justicia sobre las privaciones producidas al patrimonio de

los desplazados o confinados por el conflicto, sino que debe además considerar las condiciones de marginación, exclusión y negación de derechos a la tierra que vivía una buena parte de la sociedad rural, en el momento de sufrir desplazamientos forzados, cuya ocupación legítima, también fue quebrantada por los mismos victimarios de los propietarios, los poseedores, los ocupantes y los grupos étnicos.

3. Fuentes generales de identificación institucional de tierras y territorios, y las de población desplazada

- Se propone relacionar, ordenar y compendiar las bases de datos generales sobre información de tierras y territorios, identificadas en la primera parte de este documento, con las bases de información sobre población víctima en particular. Estas bases de información históricamente han sido dispersas y poco relacionadas y deben entrar en diálogo, mediante procesos de coordinación institucional, para diseñar e implementar programas de reparación y estabilización socioeconómica.
- El diseño de programas masivos de estabilización socioeconómica y reparación, mediante restitución o indemnización de tierras, debería partir de las bases de datos institucionales ya existentes para víctimas: el registro único de población desplazada (rupd) y la información proveniente de las declaraciones que lo respaldan; así como del registro nacional de predios y territorios abandonados (rupta), como estructura central, teniendo en cuenta su diseño focalizado sobre población desplazada y de sus tierras.



- En este sentido la unidad de análisis es el predio o el territorio abandonado o del que fueron privados las víctimas, el cual sería enriquecido por el resto de bases de datos identificadas en este informe y contrastadas con información de fuentes comunitarias.

4. Integralidad de las leyes relacionadas con el patrimonio de las víctimas

- Si bien la tierra y los territorios pueden ser el centro de los esfuerzos de restitución, una ley de restitución de tierras por sí sola no resuelve la situación de los desplazados, sino está correlacionada y coordinada con otras iniciativas legislativas que se proyectan y que condicionan su éxito.

Tabla 5.2.

Proyectos de ley y temas relacionados con el patrimonio de las víctimas

Temas	Proyectos en curso
Ordenamiento territorial del país: en el que se fijan pautas para el uso y manejo del territorio nacional, departamentos, municipios y territorios de grupos étnicos.	Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial.
Desarrollo rural.	Proyecto de ley de tierras.
Reparación de las víctimas del conflicto.	Ley de víctimas.
Ambientales.	Proyecto de ley de agua.
Reforma la estructura del Estado.	Proyecto de ley de reestructuración de ministerios.

Consulta previa.	Proyecto de reglamentación del Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991).
Minería e hidrocarburos.	Proyecto plan nacional de desarrollo 2011-2015.

5. Reconocimiento de un conflicto agrario

- Reconocer la inequidad en la distribución de la tierra y la necesidad de revisar la estructura de su tenencia en el contexto rural, en el cual se enmarcan los procesos de estabilización socioeconómica y reparación de las víctimas del conflicto interno y la violencia, contribuirá a no perder de vista que los procesos de retorno, reubicación o integración local de desplazados, y que los programas de restitución no son debates aislados de esta realidad mayor. En ese sentido se requiere avanzar en la diferenciación del tipo de conflictos por la tierra, existentes en el territorio nacional.

6. Seguridad para los líderes de población desplazada que gestionan temas de tierras y territorios, así como para las comunidades que retornan, se reubican o integran localmente

El panorama de la seguridad de los líderes o autoridades étnicas que adelantan procesos de protección y reparación de tierras y territorios no es alentador, como tampoco lo es para las comunidades que representan.



- Un programa de reparación en Colombia, desarrollado mientras persiste el conflicto armado y violencia, puede traducirse en restitución jurídica sin restitución material, es decir sin retornos o reubicaciones seguras. Es necesario que el programa de restitución contemple un programa simultáneo de prevención (activación de alertas tempranas sobre seguridad de reclamantes individuales y colectivos) y de protección a la integridad individual y colectiva con los siguientes principios:
 - Descentralización de los procedimientos y recursos financieros y humanos para protección de la población en riesgo.
 - Redefinición de las categorías actuales que determinan el nivel de riesgo individual y colectivo, así como su activación en contextos rurales.
 - Evaluaciones de riesgo como presupuesto del programa de restitución, con participación de la Defensoría del Pueblo (sistema de alertas tempranas).
 - Seguimiento de las condiciones de seguridad de la posrestitución y los programas de retorno y reubicación.

7. Aumento del protagonismo de la sociedad civil y la participación democrática de los desplazados internos en las decisiones sobre su futuro individual, familiar y colectivo

- El ordenamiento territorial con un enfoque de derechos humanos, en los niveles local y regional, es un instrumento clave para diseñar y consolidar programas de retorno o

reubicación que incluyan mecanismos de restitución o indemnización de la tierra de la población campesina, indígena o afrocolombiana, forzada a abandonarla o confinada, y para darle a los programas un carácter colectivo y regional.

- La facultad de ordenar el territorio decidirá la suerte de la delimitación, desarrollo y apuestas económicas y sociales de sus pobladores, tanto de las tierras abandonadas, como de las que ocupa la población desplazada.
- La participación de las víctimas que regresan a sus tierras o se asientan en nuevas, debe ser una prioridad en los ordenamientos territoriales y planes locales, en los que se decide el uso y control del territorio; acceso a fuentes y cuerpos de agua; caminos, control de bienes públicos; división urbana y rural; y zonificaciones de uso del suelo, entre otras decisiones.

8. Participación de las víctimas, reconstrucción del territorio e inversión de la carga de la prueba

- La propuesta incluida en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de septiembre de 2010 y presentada por el gobierno nacional, según la cual el victimario debe probar la propiedad u otros derechos sobre las tierras incluidas en zonas identificadas como de despojo, corresponda en virtud de la justicia transicional al victimario, es un paso fundamental para revertir la privación de derechos a la tierra y para que el Estado asuma un papel activo en la restitución al lado de las víctimas.



- La fuente de información comunitaria debe seguir siendo considerada la principal para reconstruir la memoria de la tenencia, en contextos en los que no se tiene memoria institucional o está desactualizada. En este sentido es importante tener en cuenta en los programas de restitución que:
 - La restitución puede ser una oportunidad para revalorizar y reconocer los controles sociales comunitarios de las organizaciones locales, autoridades étnicas y construcción de nuevas expresiones organizativas, las cuales serían la fuente principal de la reconstrucción de una memoria territorial y de una cartografía social.
 - El reconocimiento de las economías campesinas y las formas de producción y aprovechamiento de los territorios por parte de los grupos étnicos, debe ser destacado en la participación de las víctimas y parte central de los programas de estabilización y reparación.
 - La reconstrucción de un catastro que dé cuenta de la dinámica de la tenencia de la tierra y el conflicto, con perspectiva de derechos humanos y la participación de las víctimas, mediante la utilización de metodologías de cartografía comunitaria o social puede ser una herramienta importante, siempre que:
 - ◆ Considere los tiempos y espacios internos de las comunidades
 - ◆ Permita la participación de las mujeres, los jóvenes y las personas de la tercera edad.
 - ◆ Reconozca las prácticas culturales locales de tenencia y uso del territorio.
 - ◆ Reconozca a las autoridades étnicas.
 - ◆ Genere la reconstrucción organizativa de las comunidades campesinas y de los grupos étnicos.

- En el caso de las comunidades negras por fuera de la cuenca del Pacífico, el reconocimiento por parte del Estado de las juntas de los consejos comunitarios, como instancias legítimas de decisión de las comunidades, es un presupuesto obligado para los programas de estabilización social y económica, y los programas de restitución de tierras.
- En los casos en que las comunidades no hayan retornado a sus tierras, las metodologías de cartografía social deberán considerar esta situación y facilitar las condiciones para el trabajo en terreno con el apoyo del Estado.
- El cruce de información institucional y comunitaria debe relevar en contextos específicos de precariedad de las bases de información oficial, la información comunitaria como principal. En Colombia y en Latinoamérica existen importantes esfuerzos de diseño e implementación de estas metodologías.

9. Estabilización socioeconómica.

Dignidad en los retornos y las reubicaciones: hacia una nueva perspectiva agraria para el regreso o reubicación de los desplazados internos

- Darle al patrimonio abandonado por los desplazados, un carácter colectivo y ampliar su interpretación frente a las relaciones con su entorno; es decir, con el territorio, podrá afrontar de manera más contundente el desafío histórico, como Estado y nación de su restitución a las víctimas del conflicto. Este enfoque colectivo y territorial facilitaría el derecho a la verdad, la justicia y la no repetición del despojo.



- Además de la seguridad y la voluntariedad, los programas de estabilización deben desarrollar aquellos que dignifiquen al campesino o a las comunidades de los grupos étnicos, para que garanticen su arraigo en los territorios.
- La restitución puede crear el contexto para que los retornantes campesinos puedan negociar con el Estado, en el marco de los programas de retorno y reubicación, la apropiación de nuevas formas de tenencia y manejo, como opciones en el marco de la restitución o indemnización (o su combinación). Entre otras, puede pensarse en restituir mediante el establecimiento de figuras de protección como reservas campesinas; tierras colectivas de grupos étnicos que no estaban tituladas; reconocimiento de territorios como ocupaciones tradicionales de comunidades rurales, no necesariamente de grupos étnicos; establecimiento de protocolos de uso, conservación y control compartidos sobre territorios baldíos o protegidos ambientalmente entre comunidades y el Estado.

10. Derecho a la verdad

- Establecer la verdad nacional y regional de cómo y quiénes participaron de las privaciones ilegales de la tierra y los territorios en los diferentes contextos del conflicto, debe ser una parte esencial de los esfuerzos del Estado por recobrar una memoria colectiva que dignifique a las víctimas.
- El país tiene la necesidad de avanzar en programas de reconstrucción de verdad histórica, en los que se destaquen

las formas en que la tierra y los territorios fueron apropiados, destruidos, usados y transformados ilegalmente durante y después del desplazamiento forzado y el valor que adquirió para intereses ilegítimos, en contextos regionales. En este sentido, es prioritario dar cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional de constituir una Comisión de la Verdad sobre el despojo de tierras en el país.

- La participación de las víctimas en esta reconstrucción, puede ir más allá de ser fuente de información, y ser parte integral de los debates, diseño de metodologías y reconstrucción de los hechos fundamentales para conocer la verdad.

11. Consulta previa, libre e informada

- Es urgente el diseño e implementación de una metodología de consulta previa para iniciativas o actos legislativos, como presupuesto para el debate de las leyes que se proyectan en materia de tierras y territorios.
- El debate sobre las leyes que contengan temas agrarios y territoriales en forma separada, a los que contienen derechos de los grupos étnicos, puede afectar en la práctica los derechos territoriales de comunidades indígenas y afrodescendientes, principalmente los territorios tradicionales no demarcados, que se encuentran en los mismos contextos locales de las tierras de los campesinos. La Corte Constitucional, al declarar inexecutable el llamado “Estatuto de Desarrollo Rural” en 2009, partió de esa constatación.



- Los derechos a la tierra y los territorios de los desplazados, no dependen exclusivamente de leyes de víctimas y restitución, incluso leyes ordinarias que no se refieren concretamente a derechos de grupos étnicos, en la práctica tienen relación con derechos territoriales de indígenas y afrodescendientes, en vista de la diversidad de la ocupación del país. Así un artículo separado, para ser consultado con los indígenas y afrodescendientes, como el propuesto en el capítulo de restitución de tierras del actual proyecto de ley de víctimas, no incluye todos los aspectos que deben ser deliberados con esta población. El diseño de una metodología de consulta previa relacionada con leyes y decretos, es urgente para avanzar en un programa de restitución masivo.
- En el caso de las consultas previas, por proyectos que se planean en los territorios y que afectan a las comunidades indígenas y de afrocolombianos, la consideración de víctimas por desplazamiento forzado y privación de derechos territoriales, debe ser un elemento adicional para ser considerado en el proceso de consulta y condicionar la decisión que se tome en el marco de la consulta previa.
- Establecer las rutas institucionales para cumplir con los parámetros establecidos en la declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por el Estado colombiano en abril de 2009, en particular del artículo 32 de la declaración:

Artículo 322. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias

instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

12. Integración institucional

■ Es importante no partir de cero en los programas de estabilización mediante retorno, reubicación e integración local y programas de reparación, considerando la experiencia acumulada y los esfuerzos de descentralización realizados por parte de la institucionalidad en las últimas dos décadas, principalmente de las siguientes entidades:

- Comisión Nacional de Reparación – Oficinas regionales.
- Comisiones regionales de restitución de bienes.
- Comités técnicos especializados regionales y nacional.
- Proyecto de “Protección de tierras” de Acción Social, oficinas regionales.
- Comités departamentales y municipales de atención a población desplazada, y sus Mesas de tierras y de estabilización socioeconómica.



13. Ministerio Público

Propuestas de nuevos papeles para la función preventiva de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación

- Inclusión de variables de temas agrarios y territoriales, con perspectiva de derechos humanos en los informes de riesgo realizados por analistas nacionales y regionales del sistema de alertas tempranas (sat) de la Defensoría del Pueblo.
- Establecimiento de grupos especiales de trabajo para el fortalecimiento de la intervención preventiva en los temas agrarios y ambientales relacionados con programas de estabilización y reparación de población desplazada, en las Procuradurías Delegadas para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos y la Delegada Ambiental y Agraria de la Procuraduría General de la Nación. Así como su descentralización en las Procuradurías Departamentales y Provinciales.
- Apoyo y acompañamiento preventivo de mecanismos de resolución de conflictos comunitarios, interétnicos y de las comunidades con el Estado, en el marco de los procesos de estabilización y reparación, por medio de la Defensoría del Pueblo.

14. Comunidades indígenas y afrodescendientes

- Sobre la demarcación y titulación de las tierras tradicionales de comunidades indígenas y negras, se propone el establecimiento de un programa especial de demarcación de tierras

tradicionales y del inicio de programas de titulación, que registre la información nacional de los territorios de los grupos étnicos del país. Con especial énfasis en:

- Territorios de grupos étnicos que hayan sufrido desplazamiento forzado, riesgo o confinamiento, y con medidas de protección individual, colectiva o étnica.
- Territorios incluidos en informes de riesgo del sistema de alertas tempranas (sat).
- Tierras colectivas de comunidades negras por fuera de la cuenca del Pacífico.
- Territorios tradicionales no demarcados y tierras adquiridas por las comunidades indígenas no tituladas.

15. Vigencia del conflicto y medidas de protección

- En vista de la vigencia del conflicto y la violencia en el país, las medidas de protección deben ampliarse a aquellas zonas con mayor desplazamiento forzado que no han sido cubiertas con estas medidas. Una aplicación masiva de medidas de protección puede ser la base de posteriores procesos de formalización, restitución y reversión de los baldíos de la nación que hayan sido invadidos.
- Un elemento que podría masificar las medidas de protección colectiva, sería que las declaratorias de protección sean tomadas conjuntamente por los comités departamentales



y municipales de atención integral a la población desplazada, con acompañamiento técnico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Acción Social, con cronogramas de recolección de información institucional y apoyo local a la recolección de fuentes de información de origen comunitario.

- Estas medidas deben potenciar y enriquecer la experiencia de aplicación de metodologías de recolección y cruce de información, diseñadas por el proyecto de “Protección de tierras y patrimonio” de Acción Social, en cuanto a la recolección de fuentes comunitarias y oficiales, garantizando la participación de las víctimas.

16. Desalojos de población desplazada

- Se propone la inclusión en el proyecto de ley de víctimas, de una cláusula de suspensión de los procedimientos de desalojo de tierras y territorios, que se adelantan como resultado de procesos judiciales y procedimientos administrativos, en los que estén involucradas personas o comunidades en situación de desplazamiento forzado o víctimas del conflicto, hasta tanto no se adelanten medidas de protección y restitución que, con una consideración de derechos humanos, identifiquen las relaciones con la tierra de las partes involucradas en esos procesos.

17. Apoyo a las mujeres

En cuanto al acceso, protección y restitución de tierras de las mujeres desplazadas, garantizar que:

- Los programas de acceso a la tierra incluyan la obligación de promover el acceso especial de las mujeres a los programas de adjudicación y subsidios de tierras.
- Los mecanismos colectivos de protección de tierras, al recoger fuentes comunitarias, deben incluir metodologías que apoyen la identificación de los derechos de las mujeres a la tierra y permitan que los programas de formalización derivados de estos expidan títulos de propiedad a las mujeres incluidas en las medidas de protección.
- En los proyectos de restitución de tierras y patrimonio, valorar el aporte de las mujeres en las metodologías de reconstrucción de la memoria del territorio afectado por el conflicto, y en las cartografías comunitarias que se realicen, a partir de sus prácticas y relaciones particulares con el territorio.

18. Sobre desastres por causas naturales y víctimas de desplazamiento por causa del conflicto

- Diferenciar en los programas de reconstrucción y reubicación que se proyectan para hacer frente a los desastres naturales de 2010, los derechos especiales de los desplazados por el conflicto y la violencia. En todo caso, la reparación integral de estas personas y comunidades, debe diferenciarse de los programas sociales de los damnificados por desastres naturales

B. Organizaciones de población desplazada

- El impacto del conflicto sobre los pobladores rurales, la búsqueda de espacios de diálogo y coordinación de las



organizaciones de población desplazada y de las organizaciones étnico-territoriales, con otros movimientos sociales, a partir de las preocupaciones agrarias y territoriales comunes, deben permitir la construcción de redes que vayan más allá de las agendas humanitarias. Entre otras razones porque necesariamente los retornos, reubicaciones e integración local de población desplazada, inciden también en la vida de las personas que resistieron en el territorio o lo ocupan actualmente.

- La construcción de redes fue señalada como un aspecto importante para tener en cuenta por parte de la sociedad civil, en los encuentros con líderes de población desplazada en las tres zonas visitadas y será un aspecto definitivo para que las organizaciones de víctimas puedan hacer seguimiento al proceso legislativo y de reglamentación e implementación de las políticas relacionadas con la tierra, los territorios y la determinación de sus prioridades de desarrollo rural.
- En este sentido se hace un llamado a las organizaciones de víctimas, los movimientos campesinos y las organizaciones de los grupos étnicos a buscar espacios de confluencia, para la concertación de propuestas y el seguimiento a políticas públicas de manera sistemática y técnica.

C. Cooperación internacional

1. **Apoyo técnico y garantía de neutralidad en las decisiones de reparación y el seguimiento a la implementación de políticas de estabilización de la población desplazada y reparación**

■ Las organizaciones internacionales que han trabajado en situaciones de conflicto alrededor del mundo han dado especial importancia al establecimiento de programas de reparación y estabilización socioeconómica, transparentes y democráticos, para facilitar el retorno, reubicación o integración de las poblaciones refugiadas y desplazadas, para conseguir sociedades más estables, pacíficas y justas. En este aspecto se requiere en Colombia:

- Apoyo técnico en el diseño e implementación de políticas de restitución e indemnización enmarcadas en procesos de estabilización socioeconómica.
- Apoyo de la cooperación internacional en el seguimiento de los componentes administrativos de proyectos de restitución e indemnización, y de los programas de retorno, reubicación e integración local que los enmarquen, como garantía de la neutralidad, en las decisiones.
- Acompañamiento y apoyo del Sistema de Naciones Unidas a los procesos locales de recolección de información comunitaria, dirigido a garantizar la seguridad de las víctimas, y la neutralidad de las decisiones que deban tomar sobre el valor de la información de origen comunitario.
- Apoyo técnico y seguimiento a la reconstrucción de un catastro de tierras en el nivel nacional.
- Creación de una coordinación interagencial y multilateral con recursos internacionales, para el apoyo y acompañamiento de las comunidades que participan de procesos de restitución e indemnización, en el marco de retornos o reubicaciones voluntarios.





ANEXOS

Fotografías

Anexos: ACNUR/S. Abandono. El Charco (Nariño).

Anexo 1.

Expulsión de personas 1997 a julio de 2010 por departamento

Departamento	Expulsión 1997 a julio 2010
Amazonas	885
Antioquia	629 215
Arauca	65 604
Atlántico	6 566
Bogotá	5 081
Bolívar	293 349
Boyacá	13 949
Caldas	63 762
Caquetá	172 005
Casanare	25 190
Cauca	14 970
Cesar	181 230
Chocó	199 603
Córdoba	137 403
Cundinamarca	55 390
Guanía	3 932
Guaviare	47 077
Huila	64 478
La Guajira	74 754
Magdalena	258 779
Meta	124 916
Nariño	172 321
Norte de Santander	113 276
Putumayo	141 727
Quindío	6 931
Risaralda	20 926
San Andrés y Providencia	18
Santander	83 773
Sucre	114 318
Tolima	164 838
Valle del Cauca	145 638
Vaupés	3 627
Vichada	12 486

Nota: La tabla de expulsión presenta un panorama general del desplazamiento del país según el total departamental entre 1997 y 2010, de acuerdo con las cifras oficiales; de otro lado se presentan las cifras de expulsión de las 42 zonas (agrupaciones de municipios) con mayor número de personas desplazadas en el país, en estas zonas pueden existir municipios de varios departamentos y su agrupación tuvo como propósito identificar y visualizar en el mapa del país, los trescientos municipios más expulsores, como se muestra en el anexo 2.

Anexo 2.

Agrupaciones de municipios por zonas

Trescientos municipios con mayor expulsión 1997 a julio de 2010

Zona	Departamentos	Municipios	Total expulsión- de personas zona
ZONA 1	Casanare	Yopal, Aguazul, Maní.	8 885
ZONA 2	Tolima	Ibagué, Cajamarca, Rovira	18 774
ZONA 3	Antioquia, Córdoba	Cáceres, Cauca, Zaragoza, Tarazá, El Bagre, Montería, Montelibano, Puerto Libertador.	80 520
ZONA 4	Norte de Santander	Tibú, El Tarra, Convención, Cúcuta, Teorama, San Calixto, Sardinata, Ocaña, El Carmen, Abrego, Hacarí.	96 178
ZONA 5	Sucre	Tolú Viejo, Morroa, Los Palmitos, Colosó, Chalán, Sincelajo, San Onofre.	64 773
ZONA 6	Bolívar, Sucre	San Juan Nepomuceno, San Jacinto, María la Baja, Carmen de Bolívar,	131 084

ZONA 7	Meta	Villavicencio	4 618
ZONA 8	Vaupés, Vichada	Cumaribo, Mitú.	10 452
ZONA 9	Guaviare, Meta	Miraflores, Calamar, El Retorno, San José del Guaviare, Mapiripán, Puerto Rico, Puerto Gaitán, Puerto Concordia.	78 346
ZONA 10	Meta	Puerto Lleras, Vista Hermosa, Granada, San Juan de Arama, Mesetas, La Uribe, la Macarena, El Castillo, Lejanías.	68 057
ZONA 11	Caquetá	Florencia.	19 680
ZONA 12	Nariño	Pasto.	4 691
ZONA 13	Santander	Bucaramanga.	3 542
ZONA 14	Atlántico	Barranquilla.	2 410
ZONA 15	La Guajira	Riohacha.	16 514
ZONA 16	La Guajira	Maicao.	4 331
ZONA 17	Bolívar, Sucre	Montecristo, Tiquisio, Achí, Pinillos, Guaranda, Sucre, San Benito Abad, Majagual.	45 412
ZONA 18	Bolívar	Villanueva, Santa Rosa, Cartagena.	17 973

ZONA 19	Magdalena	El Piñón, Pivijay, Salamina, Remolino, zona bananera, Sitio Nuevo, Fundación, Génaga, Pueblo Viejo.	135 593
ZONA 20	Cesar, Magdalena, Bolívar	Bosconia, El Copey, Algarrobo, Sabanas de San Ángel, El Difícil (Ariguaní), Chibolo, Plato, Tenerife, Zambrano, Córdoba.	63 350
ZONA 21	Cesar, La Guajira	Pueblo Bello, San Diego, Agustín Codazzi, Valledupar, San Juan del Cesar, Villanueva, Fonseca.	66 341
ZONA 22	Cesar	Pailitas, Curumani, Chimichagua, Astrea, Chiriguaná, La Jagua de Ibérico, Becerril.	44 312
ZONA 23	Bolívar, Magdalena	Morales, Arenal, Río Viejo, Altos del Rosario, San Martín de Loba, Barranco de Loba, El Banco.	27 516
ZONA 24	La Guajira, Magdalena	Dibulla, Santa Marta.	80 607
ZONA 25	Cauca, Nariño	La Vega, Timbío, Timbiquí, Cajibío, Popayán, Bolívar, Samaniego, Los Andes, El Rosario, Magüi, Leiva, Roberto Payán.	50 392
ZONA 26	Cauca, Valle del Cauca	Buenos Aires, Santander de Quilichao, Miranda, Jamundí, Dagua, Palmira, Cali, Florida.	37 808
ZONA 27	Caquetá, Huila	San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Puerto Rico, La Montañita, Curillo, Valparaíso, San José del LaFragua, Milián, Solita, El Doncello, Belén de Andaquíes, El Paujil, Albania, Garzón, Neiva, Gigante, Algeciras.	151 268

ZONA 28	Caquetá, Putumayo	Solano, Puerto Asís, Valle del Guamuez, Puerto Guzmán, Orito, San Miguel, Puerto Caicedo, Puerto Leguizamó.	125 833
ZONA 29	Cauca, Putumayo, Huila	Piamonte, Santa Rosa, Mocoa, San Francisco, Villagarzón, Pitalito, Acevedo.	30 496
ZONA 30	Cauca, Huila	Toribio, Corinto, Caloto, Páez, La Plata.	17 660
ZONA 31	Tolima	Villahermosa, Líbano, Anzoátegui, Fresno.	16 456
ZONA 32	Cundinamarca, Huila, Tolima	Viotá, Bogotá, Baraya, Colombia, Tello, Icononzo, Planadas, Cunday, Villarrica, Prado, Dolores.	50 241
ZONA 33	Tolima, Valle del Cauca	Ataco, Coyaima, Natagaima, Chaparral, Rioblanco, Ortega, San Antonio, Buga, Tuluá.	73 220
ZONA 34	Cundinamarca	La Palma, Yacopí.	9 146
ZONA 35	Arauca	Arauca, Fortul, Saravena, Arauquita, Tame.	56 636
ZONA 36	Cesar, Bolívar, Antioquia, Santander	Pelaya, La Gloria, Aguachica, San Alberto, Santa Rosa del Sur, San Pablo, Cantagallo, Simití, Remedios, Segovia, Amalfi, Puerto Berrio, Yondó, El Playón, Rionegro, Sabana de Torres, Lebrija, Puerto Wilches, Barrancabermeja, San Vicente de Chucurí, Simacota, Landázuri, Cimitarra.	148 350
ZONA 37	Antioquia, Caldas	Nariño, Argelia, Granada, Sonsón, Yolombó, Bello, Medellín, Cocorná, Abejorral, San Francisco, San Pedro, San Carlos, San Luis, San Rafael, Alejandría, La Unión, Peñol, Pensilvania, Samaná, Marquetalia.	180 254

ZONA 38	Antioquia, Chocó	Frontino, Buritica, Cañasgordas, Urrao, Betulia, El Carmen de Atrato, Medio Atrato, Carmen del Darién, Bojayá, Quibdó.	110 103
ZONA 39	Chocó, Caldas, Risaralda	Lloró, Nóvita, San José del Palmar, Condoto, Bagadó, Tadó, Istmina, Riosucio, Quinchía, Pueblo Rico.	43 660
ZONA 40	Chocó	Bajo Baudó, Alto Baudó.	11 470
ZONA 41	Córdoba, Antioquia, Chocó	Tierralta, Valencia, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Dabeiba, Necoclí, Arboletes, Turbo, Apartadó, Peque, Chigorodó, Carepa, Mutatá, Ituango, Acandí, Unguía, Juradó, Riosucio.	332 679
ZONA 42	Cauca, Nariño, Valle del Cauca	Patía, Balboa, El Tambo, Argelia, López de Micay, Tumaco, Santa Bárbara, El Charco, Ricaurte, Barbacoas, Cumbitara, Policarpa, Buenaventura.	210 212



Anexo 3.

Principales instrumentos legales nacionales e internacionales relacionados con el derecho al patrimonio de los desplazados internos

Leyes - decretos	Año	Título	Observaciones
Convenios de Ginebra	1949	Protocolo II común a los protocolos de Ginebra	Prohíbe los ataques a la población civil, a sus bienes individuales y comunitarios, así como a los medios de supervivencia.
Pacto de San José de Costa Rica	1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y definición de sus competencias judiciales para la defensa de los derechos humanos en el ámbito americano.
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	1998	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	Creación de la Corte Penal Internacional y definición de las competencias para el juzgamiento de personas por crímenes de guerra, lesa humanidad o del delito de agresión.
Principios Deng		Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU	Establecen el marco de los derechos de los desplazados internos y las obligaciones estatales.
Principios Pinheiro	2007	Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas	Establecen el marco de los derechos de los desplazados internos y refugiados a la restitución o indemnización de sus viviendas y patrimonio.

Ley 135	1961	Sobre reforma social agraria	Se crea el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora). En la misma se determinan, entre otros temas, las funciones para la extinción de dominio de tierras incultas, y procesos de titulación de baldíos nacionales y de colonización.
Ley 1	1968	Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria	Modifica la Ley 135 de 1961 y busca facilitar los trámites de asignación de tierras, las condiciones para considerar un predio como "inadecuadamente explotado" y la titulación de tierras a personas que ostentan calidades como aparceros y arrendatarios.
Ley 4	1973	Por la cual se introducen modificaciones a las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1 de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones	En esta ley se construyen unos nuevos parámetros para la determinación de la adecuada explotación del predio, que desde muchas perspectivas han sido consideradas como un gran retroceso pues se flexibilizaban los conceptos establecidos en la Ley 1 de 1968.
Ley 21	1991	Por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76 reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989	El convenio prevé las obligaciones de los países en cuanto a la protección y reconocimiento de los territorios de los grupos étnicos.

Ley 70	1993	Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política	Establecen los principios para el reconocimiento de los territorios de las comunidades negras, en especial en la cuenca del Pacífico.
Decreto 1745	1995	Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las comunidades negras" y se dictan otras disposiciones	Normas vigentes en la actualidad para los procedimientos de titulación colectiva de comunidades negras.
Ley 160	1994	Por la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	Vigente en la actualidad. Dejó de regir mientras estuvo vigente la Ley 1152 o Estatuto de Desarrollo Rural (2007-2009).
Decreto 2164	1995	Reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para	Vigente en la actualidad para el inicio de procedimientos de reconocimiento legal de los territorios de comunidades indígenas.

		la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional	
Ley 387	1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia	Primer instrumento legal del país para responder al desplazamiento forzado. Incluyó el artículo 19 que crea un sistema nacional de registro de tierras abandonadas y el 27 que establece la imprescriptibilidad de los inmuebles abandonados por los desplazados.
Decreto 2569	2000	Reglamenta la Ley 387 de 1997	Establece el funcionamiento de los comités territoriales de atención integral a la población desplazada.
Decreto 2007	2001	Reglamenta parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento	Establece la ruta de protección colectiva de tierras, mediante la cual un comité departamental o municipal de atención integral a la población desplazada puede declarar una parte de su territorio como zona de desplazamiento forzado o de inminencia de riesgo. Vigente en la actualidad.

Ley 731	2002	en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación	Esta legislación elimina obstáculos en planes, programas o proyectos que limiten la posibilidad de ser propietarios
Decreto 250	2005	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. Plan nacional para la atención integral a la población desplazada.	Establece programas de acceso a los grupos étnicos y para apoyar la aplicación de las medidas de protección de tierras.
Ley 975	2005	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios	Denominada ley de justicia y paz, vigente en la actualidad.
Ley 1182	2007	Proceso especial para el saneamiento de la propiedad inmueble rural y urbana, con falsa tradición	Tiene efectos directos sobre las tierras abandonadas por los desplazados rurales de menos de 10 hectáreas.
Ley 1152	2007	Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma	El Estatuto tuvo una vigencia de dos años (2007-2009). Declarado inconstitucional en 2009 por no haber sido

		<p>el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), y se dictan otras disposiciones</p>	<p>consultado a las comunidades negras e indígenas.</p>
Decreto 2000	2009	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones</p>	<p>En este decreto se establece el mecanismo de convocatoria abierta para la solicitud de subsidios para el acceso a tierras. Básicamente se establece que se deben presentar proyectos en los que se estipule el proyecto productivo a llevar a cabo en el predio que se pretende adquirir.</p>
Código Penal		<p>Infracciones al DIH que se relacionan con la privación de derechos a la tierra y los territorios</p>	<p>Integra al código penal todas las infracciones establecidos en el DIH, que tienen que ver con la protección de la integridad y patrimonio de la población civil.</p>
Sentencia T-025	2004	<p>Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y los ministerios de Hacia-</p>	<p>En esta sentencia la Corte Constitucional declara el “estado de cosas inconstitucional” que persiste en la actualidad.</p>

		<p>da y Crédito Público, Protección Social y Agricultura y otras entidades</p>	
<p>Sentencia T-025 Auto 004</p>	<p>2009</p>	<p>Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la sentencia T-025 de 2004.</p>	<p>En la actualidad el auto está pendiente de su cumplimiento y de la realización de una consulta previa para su implementación.</p>
<p>Sentencia T-025 Auto 005</p>	<p>2009</p>	<p>Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco de la sentencia T-025 de 2004.</p>	<p>En la actualidad el auto está pendiente de su cumplimiento y de la realización de una consulta previa para su implementación.</p>
<p>Sentencia T-025 Auto 008</p>	<p>2009</p>	<p>Persistencia del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004. En especial se dictan órdenes para el diseño de una política nacional de tierras.</p>	<p>El anterior gobierno presentó a la Corte un documento de lineamientos para la política de tierras (2009), al cual el gobierno actual ha introducido cambios.</p>

Sentencia T-025 Auto 383	2010	Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.	En este auto se busca dar claridad en las acciones que deben realizar las entidades territoriales y el gobierno central en los temas de retorno y reubicación, que son parte esencial del componente de estabilización socioeconómica de la política pública de atención a la población desplazada.
Sentencia C-030	2008	Inconstitucionalidad de Estatuto Forestal. Ley 1021 de 2006.	Esta ley es declarada inconstitucional pues no se lleva a cabo el proceso de consulta previa de comunidades indígenas y afrocolombianas que se prevé en el Convenio 169 de la OIT.
Sentencia C-175	2009	Inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ley 1152 de 2007.	Esta ley es declarada inconstitucional, por no adelantar el proceso de consulta previa de comunidades indígenas y afrocolombianas que se prevé en Convenio 169 de la OIT.

Anexo 4.

Delitos contra personas y bienes protegidos en el diH sobre el despojo de tierras y territorios

Tipo penal en Colombia Apropiación de bienes protegidos	Derecho Internacional Humanitario Protocolo II común a los protocolos de Ginebra	Código Penal Ley 599 de 2000
	<p>Artículo 14. Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.</p>	<p>Artículo 154. Fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles sancionadas con pena mayor, destruya o se apropie por medios ilegales o excesivos en relación con la ventaja militar concreta prevista, de los bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario.</p>
Destrucción de bienes e instalaciones de carácter sanitario	<p>Artículo 11. 1. Las unidades sanitarias y los medios de transporte sanitarios serán respetados y protegidos en todo momento y no serán objeto de ataques. 2. La protección debida a las unidades y los medios de transporte sanitario solamente podrá cesar cuando se haga uso de</p>	<p>Artículo 155 y siguientes: El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado. Sin justificación alguna basada en imperiosas necesidades militares y sin que haya tomado previamente las</p>

	<p>ellos con objeto de realizar actos hostiles al margen de sus tareas humanitarias.</p>	<p>medidas de protección adecuadas y oportunas, ataque o destruya ambulancias o medios de transporte sanitarios, hospitales de campaña o fijos, depósitos de elementos de socorro, convoyes sanitarios, bienes destinados a la asistencia y socorro de las personas protegidas, zonas sanitarias desmilitarizadas, o bienes e instalaciones de carácter sanitario debidamente señalados con los signos convencionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja.</p>
<p>Destrucción o utilización ilícita de bienes culturales y de lugares de culto</p>	<p>Artículo 16. Sin perjuicio a las disposiciones de la Convención de la Haya del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado queda prohibido cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, y utilizarlos en apoyo del esfuerzo militar.</p>	<p>Artículo 156. Sin justificación alguna basada en imperiosas necesidades militares y sin que previamente haya tomado las medidas de protección adecuadas y oportunas, ataque y destruya monumentos históricos, obras de arte, instalaciones educativas o lugares de culto, que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, debidamente señalados con los signos convencionales, o utilice tales bienes en apoyo del esfuerzo militar.</p>

<p>Ataque contra obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas</p>	<p>Artículo 15. Las obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando aquellos ataques pueden producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil.</p>	<p>Artículo 157. Sin justificación alguna basada en imperiosas necesidades militares ataques a presas, diques, centrales de energía eléctrica, nucleares u otras obras o instalaciones que contengan fuerzas peligrosas, debidamente señalados con los signos convencionales.</p>
<p>Deportación, expulsión o desplazamiento forzado de población civil</p>	<p>Artículo 17. 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 la 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.</p>	<p>Artículo 159. Sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil.</p>
<p>Destrucción del medio ambiente</p>		<p>Artículo 164. Emplee métodos o medios concebidos para causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural</p>

Bibliografía

Referencias de consulta sobre desplazamiento y tierras

Libros de expertos

- Beristain, Martín. 2008. *Diálogo sobre la reparación, experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos* (tomo 2). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bradley, Megan. 2007. *Return in dignity: A neglected protection challenge*. Oxford (Gran Bretaña).
- Brauman, Rony. 1993. When Suffering Makes a Good Story. En: MSF, Life, Death, and Aid. Londres: MSF.
- De Greiff, Pablo. 2006. *Justice and Reparations, The Handbook of. Reparations*. Nueva York: International Center for Transitional Justice.
- Fay, Derick; James, Deborah. 2009. *The rights and wrongs on land restitution. Restoring what was ours*. Nueva York: GlassHouse Book.
- Fierro, Javier Mauricio. 2006. Llanos orientales: de los hermosos atardeceres al conflicto armado. En: Revista *Javeriana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Forero, Jaime. 2010. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gowing, Nik. 1994. The One-Eyed kind of Real- Time News Coverage. En: *11 Nueva Perspectives Quartely* 45.
- Holt, Henry. 1998. *The State of the International Humanitarian System*. Overseas Development Institute (ODI) Briefing Paper.
- Ibáñez, Ana María. 2009. *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Editorial Uniandes.

- Ibáñez, Ana María; Querubín, Pablo. 2004. Acceso a tierras y desplazamiento forzado. en colombia *Documentos CEDE*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.
- Ignatieff, Michael. 1996. *The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience*. Nueva York.
- Leckie, Scott. 2003. Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad. En: *El otro derecho*. Bogotá: ILSA (31-32).
- Leckie, Scott. 2007. *Housing, land, and property restitution rights of refugees and displaced persons: laws, cases, and materials*. Cambridge.
- Livingston, Steven. 1997. *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects*
- *According to Type of Military Intervention. Research paper R-18*. Shorenstein Center of the Press, Politics and Public Policy, JFK School of Government, Harvard University.
- Mançano, Bernardo. 2009. Introducción. Territorio, teoría y política. En: *Configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Meertens, Donny. 2006. *Tierra, derechos y género: leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz*. Bogotá: Unifem.
- Minear, Larry; Scott, Colin; Weiss, Thomas G. 1996. *The News Media, Civil War and Humanitarian Action*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Oquist, Paul. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Orford, Anne. 2009. Jurisdiction without territory: from the Holy Roman Empire to the Responsibility to Protect. En: *Michigan Journal of International Law*. Michigan, 30.
- Osorio, Flor Edilma. 2009. *Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias*. Bogotá: Codhes.

- Pérez, Luis Eduardo. 2002. Una aproximación empírica a las relaciones entre conflicto armado y desarrollo. En: *El desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad*. Bogotá: OIM.
- Reyes, Alejandro. 2009. *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Uprimny, Rodrigo. 2009. *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Documentos cooperación y organismos internacionales

- African Rights Discussion. 1994. Dilemmas in the humanitarian movement: Humanitarian Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-Mandate Relief Operations in Political Emergencies. En: *Paper* (noviembre).
- Asociación Boliviana Prodefensa de la Naturaleza (Prodena). 2008. ¿Desarrollo sostenible o sustentable? En la Cumbre de Río se proclamó el desarrollo sostenible como una nueva meta de la humanidad para superar la crisis ambiental global. La Paz: Prodena.
- Banco Mundial. 2004. Colombia, una política de tierra en transición. En: *Revista CEDE*. Bogotá: Universidad de los Andes (29).
- Corte Internacional de Justicia (CIJ). 1945. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Roma: CIJ.
- Council of Europe. 2010. Doc. 12106, 8 January 2010. Solving property issues of refugees and displaced persons. Report Committee on Migration, Refugees and Population. Rapporteur Mr. Jørgen Poulsen, Dinamarca. Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE). Bruselas.
- European Parliament's Committee of Foreign Affairs. 2008. Property Restitution in Albania. Briefing paper requested by the European Parliament's Committee on Foreign Affairs, September 2008. Bruselas: European Parliament's Committee of Foreign Affairs.

- International Center for Transitional Justice (ICTJ). 2008. Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Ginebra: ICTJ.
- International Center for Transitional Justice (ICTJ). 2009. Documento informativo 2009. Ginebra: ICTJ.
- International Development Research Centre (IDRC). 2001. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. (2 vols.). Ottawa: (IDRC
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA). 2010. *Décimo cuarto informe trimestral del Secretario General al Consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Bogotá: MAPP-OEA.
- Morel, Therese. 2009. Intervención de Therese Morel, Representante de Acnur en Colombia, en la audiencia sobre el proyecto de Ley de Víctimas en el Congreso de la República. Bogotá: Acnur.
- Morel, Therese. 2010. Día Internacional de los Derechos Humanos. Intervención de Therese Morel, l Representante de Acnur. Acto: Por el derecho a la vida y a la restitución de tierras. Bogotá: Universidad Santo Tomás. 10 de diciembre.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 2000. La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria. Repatriación y consolidación de la paz a comienzos de 1990. Ginebra: Acnur.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 2001. Memorándum Interregional N.º 104-2001, 28 de noviembre de 2001; Memorándum de la Oficina Regional del Acnur N.º 101-2001. Bogotá: Acnur.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 2003. *Framework for durable Solutions for refugees and persons of concern. DAR: Development Assistance for Refugees. 4Rs: Repatriation,*

Reintegration, Rehabilitation, Reconstruction. DLI: Development through Local Integration. Core Group on Durable Solutions. Ginebra: Acnur.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 2007. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004 - abril 2007.* Bogotá: Acnur.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2009. *El derecho de los pueblos a la consulta previa, libre e informada. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Una Guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de derechos humanos.* Bogotá: Usaid.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1989. *Convenio 169 de la OIT.* Ginebra: OIT.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1948. *Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU.* Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1996. *Resolution 51/126 (on persons displaced as a results of the June 1967 and subsequent hostilities in Israel/Palestina). (1996), adopted 13 December 1996.* Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1998. *Guiding Principles on Internal Displacement, 11 February 1998 (Deng Principles).* Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2003. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2003 General Assembly Official Records Fifty-ninth Session Supplement (12),* Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2005. *Specific Restitution Standard: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (Pinheiros Principles),* Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2006. *Ban Ki-moon's Positions on Human Rights, The Responsibility to Protect, International Criminal*

Court. En: UNSGselection.org.Issue 34 - 19 October 2006, Nueva York.

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2005. *El acceso a la tierra rural y la administración de tierras después de conflictos violentos*. Roma: FAO.
- Organization for Security and Cooperation in Europe (osce). 2003. *Commentary on the draft law. On recognition, restitution and compensation of property*. osce.
- República de Turquía. 2004. *Ley N.º 5233 sobre la compensación de los daños causados por el terror y el combate contra el terror, adoptada el 17 de julio de 2004*. Ankara.
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe del programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat). 1998. *Consulta interregional sobre el derecho de las mujeres a la tierra y a la propiedad en situaciones de conflicto y reconstrucción, Kigali, Ruanda (16-19 de febrero 1998)*. Kigali: Unifem, UNDP, Acnur y UNCHS, UN -Hábitat.
- Van Boven, Theo. 1993. *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, Final Report*. Nueva York: UN/Commission on Human Rights.
- Worby, Paula. 1999. *Lesson learned from UNHCR's involvement in the Guatemala refugee repatriation and reintegration programme (1987-1999)*. Guatemala: Acnur.
- Worby, Paula. 2002. *Los refugiados retornados guatemaltecos y el acceso a la tierra: resultados, lecciones y perspectivas*. Guatemala: AVANCSO.

Documentos Colombia

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2005. Proyecto de "Protección de tierras y patrimonio de

la población desplazada” (PPTP). La protección de los derechos patrimoniales de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento. Compendio normativo. Bogotá, Acción Social y PPTP.

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2006. Protocolo de retornos de población desplazada. Bogotá: Acción Social.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2009. Desplazamiento forzado en Colombia [en línea] Disponible en:<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%3%ADa1.pdf> (consulta: 20 de septiembre).
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2010. Sistema nacional de atención integral a la población desplazada (SNAIPD). Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá: Acción Social (1 de julio).
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2010a. PPTP, unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Proyecto de “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada” (PPTP). Bogotá: Acción Social. Diciembre.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. 2009. Comentarios a los lineamientos de política de tierras y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado presentados por el gobierno nacional a la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2009. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. 2010. Tercera encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada 2010. Resumen de resultados preliminares en materia de bienes rurales. Bogotá: Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2009. *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2010. Programa de restitución de bienes (inmuebles urbanos-rurales – tierras-territorios) Primer Borrador. Bogotá: CNRR.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2010. *Proyecto piloto de restitución de tierras del corregimiento de Mampuján*. Bogotá: CNRR, OIM, Cámara de Comercio de Cartagena.
- Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada (CMPAID) Vista Hermosa. 2005. Resolución 001, Por la cual se declara en inminente riesgo de desplazamiento forzado el área rural del municipio, hasta el área que comprende la cota 400, y en desplazamiento forzado las veredas de la Palestina, Buenos Aires, Buena Vista, Albania, Caño 20, Cristalina, Playa Rica, Piñalito, La Orqueta, Costa Rica y la Patriola, Vista Hermosa, Meta.
- Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada (CMPAID) Vista Hermosa. 2008. Acta Comité Municipal 001. Vista Hermosa, Meta.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes). 2010. Líderes de población desplazada asesinados entre 2002 y el 24 de septiembre de 2010 [en línea] Disponible en: www.codhes.org/images/stories/pdf/CLD%20asesinados%20Sept%202010.pdf (consulta: 30 de septiembre de 2010).
- Corte Constitucional. 2004. Sentencia T-025. (1) Auto 05 de 2009; (2) auto 04 de 2009 “Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004”, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión; (3) auto 08 de 2009 “Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025

de 2004”; y (4) auto 383 de diciembre de 2010.(4) Auto 09 de 2011. Bogotá: Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

- Corte Constitucional. 2009. Sentencia C-175. Inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ley 1152 de 2007. Bogotá: Corte Constitucional.
- Gobierno de la República de Colombia. 2010. Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2007. Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (dnp). 2009. Propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y del despojo. dnp, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (madr), Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social. Bogotá.
- Foro Interétnico Solidaridad Chocó. 2010. Principios y criterios de las autoridades étnicas para la realización de la consulta previa en territorios étnicos del departamento del Chocó. Firmado por 51 organizaciones étnico-territoriales. Quibdó.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2002. *Atlas de Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2006. *Cartilla de ordenamiento territorial municipal*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Internacional de Estudios del Caribe. 2009. El contexto montemariano: entre la incertidumbre y la esperanza. Informe año 2009. Instituto Internacional de Estudios del Caribe. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 2001. Decreto 2007 de 2001: Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento

en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación. Bogotá: MADR.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). 2008. Logros de gestión 2008. Bogotá: MADR.
- Ministerio de Defensa. 2008. Plan de consolidación integral de la Macarena (PCIM). Conceptos y Avances. Bogotá.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2003. Panorama actual del Chocó. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2004. Panorama actual de los municipios que conformaron la zona de distensión. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2008a. Diagnóstico estadístico 2003-2008 departamento de Bolívar. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2008b. Diagnóstico estadístico 2003-2008 departamento del Chocó. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2008c. Diagnóstico estadístico 2003-2008 departamento del Guaviare. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2008d. Diagnóstico estadístico 2003-2008 departamento del Meta. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2008e. Diagnóstico estadístico 2003-2008 departamento de Risaralda. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

2008f. Diagnóstico estadístico 2003-2008 departamento de Sucre. Bogotá: Vicepresidencia de la República.

- Observatorio de Territorios Étnicos. 2010. Aprendiendo de la experiencia. *Serie Memoria y territorio*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Organización Nacional Indígena (ONIC). 2009. *Informe al Relator Especial de la ONU para los derechos de los pueblos*. ONIC. Bogotá.
- Organizaciones de población desplazada Meta (OPD). 2010. Informe de las organizaciones de población desplazada del municipio de Villavicencio a la Corte Constitucional. Villavicencio.
- Personeros Montes de María. 2009. Documento conjunto personeros de Montes de María, para el Encuentro de apoyo a la labor del Ministerio Público a los Montes de María. Apoyado por la Diócesis de Sincelejo, Acnur, PNUD, CNRR, Defensoría del Pueblo, MAAP-OEA, Cartagena (1 de julio).
- Presidencia de la República de Colombia. 2000. Decreto 2569, funciones de los Comités Territoriales de Atención a la población Desplazada. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. 2001. Decreto 2007 relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). 2007. Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral de víctimas individuales y grupos étnicos. Bogotá: PGN.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). 2008. XVII Informe presentado por la Procuraduría General de la Nación el 20 de octubre de 2008. Bogotá: PGN.
- Santamaría, Juan Pablo. 2009. Informe preliminar de consultoría. Diagnóstico y recomendaciones: proceso de reubicación de población desplazada en cinco predios adjudicados por Incoder. I fase. Convenio Acnur, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.

- Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD). 2009. Informe del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá: SNAIPD
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá. 2010. Sentencia contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquéz. Bogotá (29 de junio).

Publicaciones en periódicos, revistas y otros medios de comunicación

- El Tiempo. 2010. (31 de julio). Unidad Investigativa. Con oro lavan dinero y se roban regalías, reveló el exjefe “para” Salvatore Mancuso. Bogotá: Diario *El Tiempo*.
- El Tiempo. 2010. (22 de agosto). Pizarro Leóngómez, Eduardo. Despojo y Abandono. Bogotá: Diario *El Tiempo*.
- El Tiempo. 2010. (2 de octubre). Minagricultura tiene en la mira a los Montes de María. Bogotá: Diario *El Tiempo*.
- Noticiero CM&. 2010 (29 de septiembre). *Entrevista Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo*. Bogotá: Noticiero CM&.
- Revista Semana. 2009 (23-29 de agosto). La Macarena se consolida. Bogotá: Revista *Semana*.

Glosario de siglas

Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACCD	Agencia Catalana para la Cooperación al Desarrollo
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional

ACIA	Asociación Campesina Integral del Atrato
Acnur	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Aecid	Agencia Española de Cooperación
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANUC UR	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – Unidad y Reconstrucción
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
CAR	Corporaciones autónomas regionales
Carere	Programa de reasentamiento y reinserción (Cambodia)
CCAI	Centro de Coordinación para la Acción Integral
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Universidad de los Andes)
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CISA	Central de Inversiones S.A.
Codhes	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado

CMPAID	Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
Confecámaras	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
4RS	Repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción
CVR	Comisión de Verdad y Reconciliación (Perú)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAR	Development Assistance for Refugees
DIH	Derecho Internacional Humanitario
Disec	Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Colombia
DLI	Development Through Local Integration
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Esmad	Escuadrón Móvil Antidisturbios
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular
Fedegán	Presidente Federación Colombiana de Ganaderos

ICTJ	INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE
IDH	Informe Desarrollo Humano
IDRC	International Development Research Centre
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ILSA	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
LIP III	Laboratorio de Paz III
KPA	Agencia de Propiedad en Kosovo
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAP	Minas antipersonales
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia
MFS	Médicos sin Fronteras
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODI	Overseas Development Institute
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales

ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de la Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPD	Organizaciones de población desplazada
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Organization for Security and Cooperation in Europe, por su sigla en inglés)
PCIM	Plan de consolidación integral de la Macarena
PDP	Programa de Paz y Desarrollo
PDI	Población en situación de desplazamiento
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIU	Plan integral único de atención a la población desplazada
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPTP	Proyecto de “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada”
Proantioquia	Fundación para el progreso de Antioquia
Prodena	Asociación Boliviana Prodefensa de la Naturaleza
PMA	Programa Mundial de Alimentos
Red Prodepaz	Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz

RUPD	Registro de población desplazada
RUPTA	Registro nacional de predios y territorios abandonados
RUT	Registro de desplazamiento forzado
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia Sistema de alertas tempranas
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SIJYP	Sistema de información de justicia y paz
Sinchi	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
Sintradin	Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Reforma Agraria
Sipod	Sistema de información de población desplazada
Sides	Sistema de información sobre desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia
SNAIPD	Sistema nacional de atención integral a población desplazada
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UN	United Nations
UNCH	UNITED NATIONAL CENTER FOR HUMAN Settlements (habitat)
UNDP	United Nations Development Programme
UN Hábitat	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
Unmik	Misión de Naciones Unidas para Kosovo

UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

(Footnotes)

1 En la mesa redonda de expertos en “Mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre las Comisiones de la Verdad y Reconciliación”, celebrada del 28 al 29 de junio de 2010, en Bangkok (Tailandia), el Alto Comisionado de Naciones para los Derechos Humanos, subrayó que la naturaleza y la duración de las medidas de la Justicia Transicional deben ser estructuradas primero en el contexto de las obligaciones legales internacionales y teniendo en cuenta las opiniones, en particular, de las víctimas. También señaló que se necesitan abrir procesos consultivos para establecer estas Comisiones Nacionales de Verdad y que las comunidades de víctimas tienen que ser incluidas en estos procesos de consulta.