



Armando Escobar

Secretario General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

La protección patrimonial de la población desplazada y la acción gubernamental

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento a la problemática del desplazamiento forzado, en particular la afectación a la población rural caracterizada por el despojo de sus territorios y bienes, con consecuencias inmediatas en el deterioro de su calidad de vida al perder sus espacios de producción, sus fuentes de ingreso, sus sistemas de organización social y sus estructuras familiares; y la obligación estatal centrada en dar una respuesta institucional para la prevención, protección y atención a la población afectada, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y las políticas nacionales, motivaron la promulgación de una base normativa dirigida a la protección del patrimonio. Para tal efecto, el Estado colombiano reglamentó la Ley 387 de 1997 mediante la expedición del Decreto 2007 de 2001.¹

Sin embargo, para ese momento las entidades e instancias con competencias en la materia (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER² -, antes Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, Superintendencia de Notariado y Registro -SNR³ -, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC⁴ -, Oficinas de Catastro descentralizadas, Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria⁵ y los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia -CTAIPDV⁶-, entre otros) no tenían a su disposición las herramientas necesarias para cumplir sus funciones y carecían de las instrucciones internas para facilitar la labor de cada una y la articulación entre ellas para operar como un sistema de protección.

Ante esta situación, la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL- en su calidad de

coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, inició a partir del año 2003, con apoyo del Fondo Post-conflicto del Banco Mundial, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. A este esfuerzo se sumaron con posterioridad la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional -ASDI-, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

La creación de condiciones para la protección: el esfuerzo inicial. La decisión de Acción Social sumada al apoyo otorgado por la cooperación internacional permitió la conformación de la Unidad de Gerencia del Proyecto, instancia que concentró sus esfuerzos en diseñar, validar y ajustar las metodologías, procedimientos, rutas operativas e instrumentos técnicos, legales, institucionales y comunitarios necesarios para proteger los derechos patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo, con el fin de mitigar los efectos del despla-

1. El Decreto 2007 de 2001, reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia y adopta medidas tendientes a prevenir esta situación mediante el aseguramiento de los bienes patrimoniales.
2. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado de ejecutar la política de reforma agraria y desarrollo rural.
3. Esta entidad orienta, vigila, inspecciona y controla los servicios públicos notariales y de registro de bienes inmuebles.
4. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- y algunos Catastros Descentralizados se encargan, entre otras funciones, de la formación, actualización y conservación predial.
5. Esta Delegada de la Procuraduría General de la Nación tiene como labor, entre otras funciones, la estricta vigilancia al cumplimiento de las normas que garantizan la protección de los derechos sobre la tierra de la población desplazada.
6. Instancias regionales del SNAIPDV, encargadas de emitir las medidas de protección ordenadas por el Decreto 2007 de 2001 y demás normas concordantes.



miento, facilitar su estabilización socioeconómica y lograr el fortalecimiento del tejido social.

El trabajo conjunto con las instituciones responsables de la aplicación de estas normas y algunas de las instancias del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, ha posibilitado la consolidación de importantes avances, dentro de los cuales sobresalen:

1. Un paso necesario: la construcción de la Red Institucional de Protección de Bienes, compuesta por las siguientes entidades obligadas: INCODER, IGAC, Catastros Descentralizados, Superintendencia de Notariado y Registro, Procuraduría General de la Nación, Comités de Atención Integral a la Población Desplazada en los ámbitos departamentales, de distrito y municipales, donde hasta la fecha ha operado el Proyecto. Acción Social, en sus diferentes niveles e instancias relacionadas con la materia, ha actuado promoviendo la protección, tanto en el ámbito de las políticas públicas como en los niveles operativos.

Adicionalmente se cuenta con el apoyo del Comité Directivo del Proyecto donde tiene asiento la cooperación internacional, representantes de las organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema, la Iglesia, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Agricultura, la Defensoría del Pueblo y la Organización Nacional Indígena -NIC-, entre otras. El Comité Directivo, además de aportar orientaciones que proyectan estratégicamente el Proyecto, ha actuado como correa de transmisión de sus resultados con sus respectivas dependencias.

Este espacio dinamiza desde el ámbito nacional, articulando esfuerzos con lo regional y lo local, la aplicación de los mecanismos de protección de tierras de la población afectada por el desplazamiento y de la población en riesgo e impulsa la emisión de directrices de actuación por parte de las entidades, la suscripción de convenios

“El reconocimiento a la problemática del desplazamiento forzado, en particular la afectación a la población rural motivaron la promulgación de una base normativa dirigida a la protección del patrimonio”

entre diferentes administraciones, la generación de productos conjuntos y la realización de acciones articuladas.

2. La construcción y validación de la Caja de Herramientas para la protección de los derechos sobre la tierra. Con el fin de dar una respuesta efectiva en la protección de las tierras y los territorios, el Proyecto, inicialmente, identificó, desarrolló y produjo las herramientas técnicas, jurídicas y comunitarias requeridas. Para ello partió del reconocimiento de la diversidad poblacional, de las diferentes modalidades de apropiación de la tierra y, en consecuencia, de las distintas calidades de derechos sobre la misma, de la disímil capacidad de las entidades obligadas en la materia, entre otros aspectos. Luego, con el ánimo de lograr la mejor aproximación metodológica de las herramientas diseñadas, llevó a cabo mediante experiencias piloto, el proceso de prueba y validación en diferentes regiones del país: Oriente Antioqueño, Montes de María, Catatumbo, Valle y Cauca. En el Pacífico colombiano se trabajó en municipios del Chocó, Nariño y Cauca.

Como resultado de dichos pilotajes, y paralelamente al proceso de validación de la Caja de Herramientas, en diciembre de 2004 logró proteger más de 14.000 derechos sobre la tierra, localizados en alrededor de 6.000 predios con una extensión aproximada de 204.000 hectáreas, localizados en diez veredas y quince corregimientos. Estos predios están ubicados en doce municipios de los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Bolívar y Sucre. Cabe destacar que a partir de las experiencias piloto desarrolladas conjuntamente con los CTAIPDV, los entes territoriales, los funcionarios públicos involucrados en esta labor, las comunidades, sus líderes y organizaciones se pudo ratificar la utilidad y pertinencia de los instrumentos para salvaguardar los derechos de la población afectada por la amenaza o la inminencia del desplazamiento.

Fruto de todo el proceso de validación y ajuste, se pudieron recoger en la Caja de Herramientas, los procedimientos, las guías y los instrumentos necesarios para facilitar a las entidades e instancias con competencias el cumplimiento de sus obligaciones en materia de protección de derechos sobre la tierra y el territorio en favor de la población desplazada o en riesgo de serlo. Con respecto a las comunidades, a sus líderes y a sus organizaciones, se les pudo aportar los elementos necesarios para entender el contenido de sus derechos sobre la tierra y los mecanismos para protegerlos frente al abandono a causa de la violencia.

De la Caja de Herramientas hacen parte los productos que a continuación se reseñan:

· *Manual General de procedimientos.* Está pensado para la protección de los derechos sobre bienes inmuebles de la población en riesgo de desplazamiento o desplazada, que contiene las dos rutas de protección: la colectiva y la individual. Para cada una de ellas se incluyen la descripción, el alcance, los pasos, los instrumentos y los anexos que deben aplicar las entidades o instancias responsables. Los instrumentos tienen por objeto facilitar la recolección y sistematización de datos relacionados con la titularidad de los derechos sobre la tierra, las características básicas de los predios y el tiempo de vinculación de los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes con sus respectivos inmuebles. Adicionalmente, desarrolla los protocolos de actuación de las entidades con competencias en la materia y un glosario con los términos más usuales.

· *Compendio normativo dirigido a instituciones y organizaciones sociales.* Contiene de manera sistematizada las disposiciones que constituyen la normatividad y la jurisprudencia internacional y nacional relacionada con el tema. Incluye los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y de las personas desplazadas, aprobados por Naciones Unidas en junio de 2005.

· *Guía de Sensibilización y formación para la protección de los derechos sobre la tierra.* Ésta es una herramienta dirigida a los líderes de las comunidades rurales integrantes de las organizaciones sociales del orden nacional, regional y local. Aporta herramientas conceptuales y metodológicas para la acción individual y colectiva desde las organizaciones y entre éstas y la institucionalidad responsable. La Guía tiene como propósito contribuir a facilitar la participación efectiva de las comunidades en la aplicación de las medidas de protección, así como en los espacios e instancias creados para este efecto.

Con el fin de contribuir a facilitar la comprensión y divulgación de las medidas de protección de las tierras y el patrimonio, además de las publicaciones que constituyen la Caja de Herramientas, se han producido otros materiales dirigidos a un público heterogéneo. Dentro de éstos están los siguientes:

· *Brújula legal.* Es una cartilla que contiene los elementos esenciales para comprender las normas relacionadas con la materia, en especial lo dispuesto en el Decreto 2007 de 2001.

· *Rutas de procedimiento.* Este material expone de manera sintética y didáctica los pasos y procedimientos que se deben seguir para implementar las rutas de protección colectiva e individual. Por un lado, se señalan a los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada departamentales, de distrito o municipales, sus obligaciones y las instituciones que deben apoyar su gestión en este campo, al igual que la importancia de la información proveniente de las comunidades. Por el otro, se describe el trámite que propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes afectados por el fenómeno del desplazamiento deben realizar ante el Ministerio Público y/o el INCODER.

· *Derechos territoriales de los pueblos indígenas.* Se trata de un material de consulta, en el cual se exponen las principales normas que protegen a los territorios de estos pueblos y la jurisprudencia que han producido las altas cortes en el tema.

· *Las comunidades negras y su derecho al territorio.* Esta publicación presenta de manera resumida los mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos que fortalecen la protección de los derechos colectivos sobre sus territorios.

· *Gente de esteros, río y mar.* Recoge la experiencia colectiva desarrollada por los hombres y mujeres del Gran Consejo Comunitario de Comunidades Negras del río Patía Grande, sus brazos y la Ensenada en la construcción de la Zonificación Cultural y Ambiental y de su territorio étnico como uno de los mecanismos para la Protección del Territorio Colectivo de ACAPA.

Además de estos materiales y con el propósito de fortalecer los mecanismos de sensibilización y divulgación se elaboraron afiches promocionales, plegables y vídeos que recogen la experiencia comunitaria e institucional en el desarrollo de la protección territorial colectiva e individual.

3. La información base esencial de la Protección y el Diseño del Registro Único de Predios Rurales. El artículo 19° de la ley 387 de 1997 le impone a INCODER-, la obligación de llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados a causa de la violencia. Dentro de las actividades desarrolladas en el equipo bilateral, conformado por la Dirección de Informática de esta entidad y la Unidad de Gerencia del Proyecto, se diseñó el sistema de información para el Registro Único de Predios. En la actualidad, está desarrollada la aplicación para el registro de solicitudes de protección individual y se adelantan las acciones pertinentes para ponerla en funcionamiento a nivel nacional,



en las oficinas de INCODER que cuentan con los recursos de comunicaciones, y fuera de línea, para aquellas que no tienen la infraestructura apropiada.

4. Otras medidas de Protección del Patrimonio: avances alcanzados. Puesto que el Proyecto tiene como misión favorecer el patrimonio de las comunidades afectadas por el desplazamiento y contribuir a la prevención de este fenómeno, se desarrollaron otras líneas de acción especialmente orientadas a proveer herramientas para avanzar en la protección. Entre éstas cabe mencionar:

La permuta y enajenación de bienes inmuebles como mecanismo previsto en la Ley para proteger a quienes no pueden retornar a su lugar de origen por razones de fuerza mayor. En ello se ha avanzado en la necesidad de definir procedimientos institucionales que hagan viables las demandas de intercambio de predios y en el reconocimiento de los obstáculos de orden institucional, presupuestal y jurídico, entre otros, que han impedido la puesta en marcha de esta medida.

El fortalecimiento de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada, teniendo en cuenta que la aplicación de la ruta de protección colectiva está soportada esencialmente sobre estos Comités. Se han desarrollado acciones de capacitación y asesoramiento encaminadas a fortalecer su capacidad de intervención y gestión, con especial énfasis en las zonas de intervención del Proyecto. Para ello ha sido necesario elaborar contenidos y guías de fácil manejo dadas las múltiples responsabilidades de dichos comités. El punto de partida para estas herramientas fue un balance de fortalezas y debilidades identificadas específicamente en torno a la protección patrimonial.

El fortalecimiento comunitario e institucional para la protección de los derechos territoriales de los grupos étnicos afectados por el desplazamiento en el Pacífico colombiano permitió avanzar en la construcción de alternativas para una ruta preliminar de protección de territorios étnicos. Además se consiguieron logros directos para las comunidades como la gestión para la constitución de tres resguardos indígenas Eperara Siapidara en Nariño, pendiente de definirse por parte del INCODER.

Bienes Muebles. Teniendo en cuenta que en los eventos de desplazamiento la población se ve afectada patrimonialmente también en la pérdida de sus bienes muebles, el Proyecto elaboró una propuesta metodológica para la recolección de información, así como elaborar un inventario y posible registro de este tipo de bienes con criterios e indicadores para su valoración económica y cultural. Incluye un marco normativo y criterios e

indicadores de identificación y establecer prioridades de bienes que podrían ser objeto de protección en comunidades campesinas desplazadas.

Saneamiento de obligaciones con el ánimo de evitar que por el incumplimiento de obligaciones financieras la población desplazada se encuentre abocada a la pérdida de su patrimonio representado en inmuebles. Se adelantó un estudio orientado a establecer la magnitud de la cartera y las posibles alternativas para el saneamiento de estas obligaciones. Para ello se contó con información proveniente de SUR y con los datos de 19 entidades financieras.

Puesto que una de las alternativas para proteger transitoriamente a la población desplazada han sido los denominados Predios de Paso, el Proyecto se abocó al estudio de la totalidad de los mismos y entregó al INCODER, además de un programa de captura de la información que le facilita a esta entidad evaluar posteriores experiencias y a otras entidades hacer seguimiento, datos actualizados y precisos sobre las características, la finalidad y condiciones de uso y usufructo con las que se entregaron dichos predios; los programas y actividades allí desarrollados; la forma de organización, estructura y operación de las familias iniciales y de las actuales. Todo ello permitió hacer recomendaciones de política pública entre las que se destaca el hecho de entregar de forma definitiva dichos predios, con una aclaración previa de la condición, o no, de desplazados de cada familia.

La práctica del Proyecto señaló, en lo referente al Tejido Social, que sin el conocimiento de las comunidades acerca de sus derechos sobre la tierra y las vías para acceder a su protección –como aportar elementos probatorios que clarifiquen su propiedad legítima, uso y usufructo- y la participación de las comunidades, así como la vinculación de sus organizaciones de base y líderes en la identificación de estos derechos, no es viable la protección. La informalidad que predomina en el sector rural respecto a la tenencia de la tierra, exige que los afectados, junto a las instituciones responsables, actúen en la identificación de los derechos de poseedores, tenedores y ocupantes. Esta situación plantea un gran desafío en cuanto al diseño de herramientas y estrategias para vincular a la población en la defensa de sus derechos patrimoniales en medio de un contexto de conflicto. Este reto se ha hecho mucho más difícil de asumir cuando la población ha salido de sus territorios en la medida que su localización demanda prácticas institucionales muy diversas, estrechamente relacionadas con las modalidades de desplazamiento y con las opciones que se les presentan a las familias para ubi-

arse; normalmente caracterizadas, en un principio, por una alta movilidad.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Proyecto ha avanzado en el diseño metodológico para realizar el diagnóstico y medición del tejido social a través de diversas técnicas que permiten establecer el balance institucional y comunitario de capacidades para afrontar el tema de la protección y, sobre la base del mismo, diseñar las medidas para la transferencia de herramientas hacia las instituciones y las estrategias orientadas a fortalecer las capacidades comunitarias.

Conflictos sobre la tierra y su tratamiento. En consideración a la vigencia de conflictos que son susceptibles de manejar a través de la vía comunitaria, el Proyecto realizó un diseño metodológico que le permitió identificar 60 tipos de conflictos sobre la tierra y el territorio que afectan a campesinos, colonos y comunidades étnicas desplazadas o en riesgo de desplazamiento y 23 formas de tratamiento de los mismos. Para ello dispone de una Ruta Metodológica para la identificación, caracterización y tratamiento de los conflictos sobre la tierra ajustada y validada. También cuenta con una Guía pedagógica para la implementación de los procesos de capacitación a organizaciones y entidades en la identificación, caracterización y tratamiento de los conflictos.

5. La política pública y la protección de los bienes. En concordancia con los avances expuestos, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -CNAIPDV- adoptó a comienzos del año 2005 un Plan Nacional de Atención Integral -PNAIPDV-, introduciendo en la política pública, y con carácter prioritario, acciones encaminadas hacia el aseguramiento de los bienes afectados, el desarrollo de programas que garanticen el acceso a la tierra y el fortalecimiento del tejido social comunitario⁸. Esta decisión obliga a la consolidación de la red de apoyo interinstitucional y le otorga un estatus vinculante al Manual de Procedimientos generado por el Proyecto, pues obliga a los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada a cumplir con lo estipulado por el Decreto 2007 de 2001, aplicando las herramientas contenidas en éste.⁹

Esta decisión de política pública enfrenta varios desafíos. El primero tiene que ver con la baja coordinación e intercambio de información entre las entidades obligadas a ocuparse del tema. Son particularmente críticas la imposibilidad de identificar los predios mediante un dato único dentro del sistema de información de tierras; la obligación de registrar solamente el derecho de propiedad (Registro) y la de inventariar tan sólo los derechos de propietarios y poseedores (Catastro); la baja

disponibilidad de cartografía rural básica a escala adecuada; y la falta de actualización en la información catastral rural. Estas situaciones caracterizan el panorama de la administración de tierras en Colombia y redundan negativamente, no sólo en la protección de los derechos de las comunidades rurales, sino también en la inversión en las economías locales, las finanzas públicas y en la planificación y manejo ambiental, entre otros.

Otro desafío no menos importante radica en el fortalecimiento que debe hacerse a las entidades responsables de la protección, en el ámbito nacional y territorial. En este punto es especialmente urgente el apoyo que debe otorgarse a las Oficinas de Enlace Territorial y a los Grupos Técnicos Territoriales de INCODER. El IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro avanzan en la sistematización y en los esfuerzos de articulación de información, en los que se ha expresado, por voluntad política de sus directivas, que se debe dar prioridad a las zonas altamente afectadas por los desplazamientos. Ello es particularmente relevante por cuanto los escenarios de conflicto y posconflicto exigen contar con un inventario estatal que de fe no sólo de la estructura de propiedad actual, sino también de los cambios producidos a través del tiempo, suministrando información fiable en los procesos de restitución de derechos sobre la tierra de la población víctima del despojo.

6. Los nuevos retos. Finalmente y gracias a los resultados obtenidos durante la primera fase del Proyecto -finalizada en julio de 2005- se aprobó una segunda etapa centrada en el reto de apoyar durante dieciocho meses la aplicación de estas medidas de protección de los derechos sobre la tierra y el territorio en 39 entes territoriales, así como iniciar un proceso de transferencia de las herramientas y las metodologías desarrolladas hacia las entidades con competencias y fortalecer las capacidades de los líderes, las organizaciones y las comunidades afectadas.

7. Es el órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables tienen a su cargo.

8. Decreto 250 de 2005. Serán responsables de esta línea de acción: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Red de Solidaridad Social, con la participación de los Comités de Atención a la Población Desplazada.

9. Artículo 4. Componente de protección, literal Protección de Bienes "... 1. Consolidar la red institucional de protección de bienes patrimoniales, con el fin de articular los procedimientos, mecanismos e instructivos que pongan en práctica lo preceptuado en el Decreto 2007 de 2001".

Artículo 4. Componente de protección, literal F Protección de Bienes "... 4. Afianzar la protección de carácter colectivo, para lo cual los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, emitirán la declaratoria de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado por la violencia, aplicando las herramientas contenidas en el Manual General de Procedimientos y guías en desarrollo del Decreto 2007 de 2001.7



Marco Alberto Romero

Presidente de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

Desplazamiento forzado, paz y reforma social

El presente documento pretende mostrar las características básicas del desplazamiento forzado y de la respuesta institucional durante el periodo del Presidente Uribe Vélez¹. En un primer momento discute algunos de los presupuestos de la política de seguridad democrática a partir del examen de la continuidad del desplazamiento forzado y las dinámicas regionales del conflicto armado. Enseguida puntualiza las principales limitaciones de la política pública en relación con la prevención de los hechos que producen desplazamiento y con la capacidad efectiva para atender las necesidades y derechos reconocidos por la Corte Constitucional en 2004. Finalmente hace referencia a los derechos de justicia transicional en el contexto del diálogo entre el gobierno y los grupos paramilitares, el cual ha dado lugar a la Ley de Justicia y Paz y la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

I. LA CONTINUIDAD ESTRUCTURAL DEL DESPLAZAMIENTO

El desplazamiento forzado es una de las manifestaciones más complejas de la crisis humanitaria y uno de los indicadores de la naturaleza y extensión del conflicto armado en Colombia. El discurso del actual gobierno niega la existencia del conflicto armado interno y con ello subvalora la crisis humanitaria y le resta eficacia a los derechos de la población civil protegidos por la normativa humanitaria internacional.

Las cifras más elementales así lo demuestran. De acuerdo con el sistema de información de CODHES, en el año 2004 fueron desplazados por motivos de violencia 287 mil colombianos y colombianas, lo cual

“Por su parte, las organizaciones sociales e importantes agencias de la comunidad internacional han planteado serios reparos a la manera como se producen y se usan públicamente las cifras oficiales”

representa un incremento del 38,5% respecto del año 2003. En el año 2005 registra un incremento del 8%, con un total de 310.000 personas desplazadas en un ámbito territorial de 754 municipios del país (67%). De igual manera tiende a crecer el refugio internacional de colombianos en los países vecinos. Resurge con fuerza el fenómeno de los éxodos masivos de poblaciones en algunas regiones, en especial en territorios habitados por comunidades descendientes de africanos e indígenas. Se reproducen las prácticas de confinamiento y, en términos sociodemográficos, el desplazamiento sigue afectando mayoritariamente a mujeres (65%) y niños (55%).

A pesar de las fluctuaciones coyunturales, las cifras de desplazamiento muestran que la gravedad de la crisis humanitaria se mantiene. En el periodo entre 1999 y 2006, el promedio anual superó las 300 mil personas desplazadas y la llegada de poblaciones afectó un pro-

medio superior al 70% de las localidades. Una conclusión similar arroja el análisis del periodo del actual gobierno: Los datos de CODHES muestran que, desde el día 7 de agosto de 2002, hasta el 31 de diciembre de 2005, 1.011.270 personas han sido desplazadas por razones asociadas al conflicto armado. Las cifras oficiales, pese al carácter provisional de los datos de 2005², muestran una característica similar pues reconocen 746.689 desplazados para el mismo periodo.

El siguiente gráfico muestra la tendencia histórica del desplazamiento forzado a partir de los sistemas de información desarrollados por CODHES, el sistema de registro del gobierno colombiano (SUR) y el registro de población de la Iglesia Católica colombiana (RUT). Estos sistemas de información parten de metodologías diferentes y se refieren a periodos de tiempo diferentes, lo cual dificulta un acuerdo sobre datos definitivos. Con todo, el gobierno nacional reconoce un acumulado general de 1.765.616 personas desplazadas por violencia, pero su sistema de información sólo existe como instrumento relativamente consolidado desde el año 2000. El sistema oficial no registra los múltiples casos de desplazamiento forzado que se produjeron en la década de los 90, es decir, el periodo en que se produce la expansión del paramilitarismo y la consecuente disputa por los territorios con los grupos insurgentes.

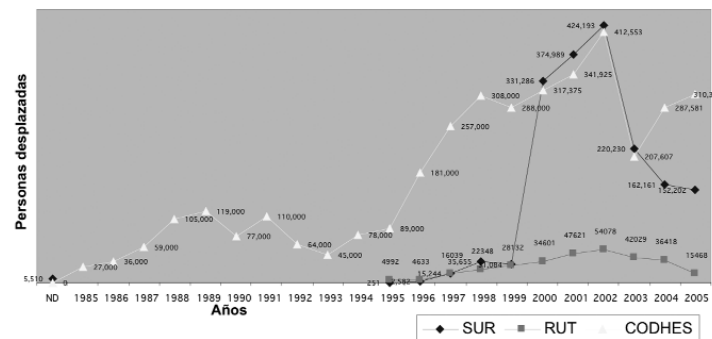
Por su parte, el último informe conjunto de CODHES y la Conferencia Episcopal colombiana denuncia más de 3 millones de desplazados durante los últimos 20 años.

Existe un debate público legítimo sobre la naturaleza y los alcances de los diferentes sistemas de información³. Pero esta polémica se ha tornado más aguda por la actitud gubernamental de descalificar sistemáticamente las informaciones producidas por las organizaciones de derechos humanos. Por su parte, las organizaciones sociales e importantes agencias de la comunidad internacional han planteado serios reparos

2. Los datos oficiales se toman del reporte del 7 de marzo de 2006, el Sistema Único de Registro (SUR) los cuales cambian a medida que se produce el registro de población de conformidad con la Ley 387 de 1997, que otorga al desplazado un año de plazo para acudir al Estado en busca de asistencia pública. Mientras el SUR es un sistema de identificación y registro, el sistema de CODHES acumula los datos procedentes de trabajos de campo, monitoreo de medios de comunicación y múltiples fuentes que van desde las organizaciones locales hasta instituciones públicas locales nacionales e internacionales. Estos datos son indicadores del carácter estructural de los hechos violentos que generan el desplazamiento forzado, pero, en todo caso, son insuficientes, dados los problemas de registros ocultos que afectan a todos los sistemas de información y dado el elevado número de personas rechazadas en los registros oficiales.

3. Con el propósito de examinar conjuntamente el alcance y las limitaciones de los diferentes sistemas de información, CODHES convocó en 2004 el seminario "Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia" la memoria de estas deliberaciones aparecen en la publicación Documentos No. 3 de CODHES, aparecida en julio de 2005.

Desplazamiento forzado según fuentes



1. Una versión preliminar de este documento aparece en: Romero Silva, Marco. "El desplazamiento forzado en tiempos de "seguridad democrática". En: Revista Foro No. 55. Bogotá, octubre de 2005.



a la manera como se producen y se usan públicamente las cifras oficiales. En lo relativo al desplazamiento forzado, existen serias preocupaciones sobre la manera como el gobierno presenta cifras transitorias como si fueran definitivas pero especialmente sobre el creciente número de personas que se identifican ante el Estado como desplazadas, sin ser admitidas en el registro, ya sea por razones previstas en la Ley 387 de 1997, por consideraciones políticas -como ocurre con los desplazados que provienen de regiones donde se mantienen programas de fumigación de cultivos de uso ilícito- o simplemente por cuestiones procedimentales, que insisten en situar la carga de la prueba sobre las circunstancias del desplazamiento, sobre las propias víctimas. De hecho, el gobierno admite una cifra cercana al 30% de personas no admitidas en el registro en todo el país y las organizaciones de desplazados han denunciado el riesgo de que esta cifra se incremente a medida que el Estado se vea obligado a desarrollar programas de asistencia integral o de reparación de daños.

Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha llamado la atención sobre la importancia de los indicadores estadísticos para la protección de los derechos humanos y el informe de 2004 señala que el Estado colombiano "carece de un sistema estadístico que recoja adecuadamente la realidad en cuanto a las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario". En el desarrollo de esa lectura la oficina ha formulado una serie de recomendaciones al Estado colombiano para que establezca un sistema unificado de información oficial de acuerdo con los compromisos nacionales e internacionales suscritos por Colombia en materia de derechos humanos.⁵

Pero a veces, la polémica en torno a las cifras oculta la complejidad de la guerra que se libra en Colombia. Es evidente que las causas del desplazamiento se relacionan con las dinámicas del conflicto armado ya que las comunidades abandonan sus territorios cuando se producen enfrentamientos armados, se minan los campos o se producen masacres, amenazas, asesinatos, secuestros, desapariciones y reclutamientos forzados y demás prácticas bélicas, de los cuales son responsables tanto las fuerzas irregulares como el Estado, ya sea de forma individual o concurrente.

Pero también existe una economía política más profunda, ya que el desplazamiento también es causado por poderosos intereses locales que se apoyan en formas de coacción violenta para inducir al despojo de

tierras, al despoblamiento de zonas económicas estratégicas y a su utilización ilegal, a la apropiación de plusvalías en proyectos de infraestructura, a la destrucción y la desactivación de procesos de organización social de las comunidades, al desarraigo cultural y a la supresión de la pluralidad política.

En estos dos niveles, el campesinado y los grupos étnicos asentados ruralmente son la principal víctima, pues se hallan en medio de la guerra, sometidos a la pobreza y a la presión de las fuerzas del latifundio tradicional, a los grandes proyectos de agricultura comercial o a la explotación de recursos naturales y a los capitales de narcotráfico⁶. Todo esto sin que el Estado demuestre un interés o una capacidad efectiva de someter estos poderes en función de los intereses públicos y colectivos de la sociedad. La guerra agrava

4. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia. El anexo No. 4 del informe, denominado "notas sobre estadísticas" señala, entre otras, las siguientes deficiencias: "(...) 3. Las estadísticas oficiales actuales sobre violaciones de los derechos e infracciones del derecho internacional humanitario adolecen de errores sistemáticos y accidentales. Esto puede ser, entre otros, producto de una deficiente definición de los indicadores, por no ajustarse a los instrumentos internacionales, y del empleo de una metodología menos apropiada en la recolección de datos (...) 5. En cuanto a los derechos humanos, la oficina ha observado que las estadísticas oficiales del ejecutivo son limitadas y, con pocas excepciones, no incluyen indicadores relevantes de violaciones de los derechos civiles y políticos, ni de los derechos económicos, sociales y culturales; 6. Por ejemplo, no se registran las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, las torturas y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, las detenciones arbitrarias, y las violaciones al debido proceso de acuerdo con los estándares internacionales establecidos (...)"; páginas 68 a 71. 5. Estos temas se han incorporado al paquete de recomendaciones de la ONU para Colombia en el año 2005.

6. La investigación recientemente publicada sobre la palma africana en el Chocó indica algunas de estas dinámicas: "las plantaciones palmeras en el mundo son muy rentables porque no respetan las legalidades ambientales ni laborales (y a veces ni los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas). (...) En el caso de Colombia, podemos añadirle además que la situación de conflicto que arrastra el país, el deterioro de la gobernabilidad en amplias zonas y otros factores como la corrupción, el altísimo grado de impunidad reinante, etc., cubre con un manto todas las irregularidades que se puedan cometer en un rincón olvidado y selvático como el Chocó (...). Para el Chocó, el tiempo del modelo parece ser diferente al empleado en Urabá, puesto que al contrario que en el otro caso, primero se produce la ofensiva paramilitar y en el avance se van implementando los cultivos de palma y otros proyectos productivos (como el corte de madera Salaquí y Truandó), pero el resultado obtenido es el mismo, pues al final se impone un modelo económico extraño a la región y una forma de pacificación salida también de la guerrilla, llegada de empresarios extranjeros, etc. Aparte de los importantes beneficios económicos y de la concentración de la tierra en manos de personas que viven en las ciudades del interior del país, se le pueden añadir otros beneficios asociados al cultivo de la palma: colonización agraria, cambios en la propiedad de la tierra, lucha antisubversiva y control militar, político, social, sindical y organizativo de los terrenos conquistados. El control lo ejercen los paramilitares que mantienen la seguridad de las zonas, a la vez que reciben financiación por los servicios prestados para continuar la guerra"; Mingoance, Fidel; Minelli, Flaminia; Le Du, Hélène. *El cultivo de la palma africana en el Chocó*. Legalidad ambiental, territorial y derechos humanos. Human Rights Everywhere. Diócesis de Quibdó, Bogotá. Octubre de 2004. Páginas 152 a 154.

“ Existe un debate público legítimo sobre la naturaleza y los alcances de los diferentes sistemas de información”

una crisis social que afecta con mayor intensidad al sector rural. En Colombia, de los 12,4 millones de personas que viven en el sector rural el 82,6% vive bajo la línea de pobreza. Existen múltiples estudios que han documentado los niveles de concentración de la tenencia de la tierra y la lógica patrimonial de uso social del territorio⁷. Sólo a título de ilustración, es importante destacar que entre 1984 y 1996, 11.500 grandes propietarios duplicaron sus posesiones de 11 a 22,6 millones de hectáreas, mientras en el otro extremo, 2,2 millones de campesinos tienen una hectárea, de promedio, y los cálculos de las tierras usurpadas por el narcotráfico y los grupos armados en los últimos 15 años oscilan entre 1 y 5 millones de hectáreas.⁸

La persistencia del conflicto armado profundiza la crisis humanitaria, reproduce las economías ilegales y encubre las dinámicas de transformación violenta de los usos del territorio y de los recursos. Por esta razón, la prioridad del país es reconstruir caminos de solución política del conflicto armado, basadas en la participación de la sociedad, el reconocimiento de los derechos de las víctimas y la apertura de caminos de reforma social para enfrentar los profundos niveles de inequidad existentes en el país.

Esta perspectiva tiene hoy mayores posibilidades por diferentes razones: 1) la reactivación de los movimientos sociales y los desarrollos políticos internos de los últimos cuatro años demuestran que no existe unanimidad en torno a la política del presidente Uribe y reclaman un cambio de orientación hacia una política que privilegie diálogos humanitarios y de paz con todos los actores armados; 2) la derrota militar de las guerrillas por parte del Estado aparece tan improbable como la eventualidad de un triunfo militar de estos grupos sobre el Estado; 3) la transición política latinoamericana favorece una salida de paz en la medida en que ofrece un horizonte de caminos de reforma social gestados desde experiencias de participación popular democrática; 4) también existen signos crecientes de agotamiento de la política estadounidense en Colombia basada en la asistencia militar, la fumigación masiva de los cultivos de uso ilícito y la suscripción de tratados de libre comercio; 5) por éstas y otras razones

se ha producido un cambio en la opinión pública, a favor de soluciones de diálogo, de acuerdos humanitarios y sobre la urgencia de tomar acciones en el campo social.

II. LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

A grandes rasgos, la política pública frente al desplazamiento forzado se ha construido en torno a cuatro componentes: 1) la prevención del desplazamiento y las posibilidades de retorno de los desplazados a sus territorios de origen; 2) la atención humanitaria de emergencia; 3) las posibilidades de inserción a procesos productivos, las garantías para la participación democrática y la reconstrucción de los vínculos sociales y culturales; 4) las políticas específicas relacionadas con la condición de víctimas de los desplazados, que comprende la atención de los derechos propios de la justicia transaccional y las posibilidades de rehabilitación.

Es evidente que el componente de prevención y de retorno es el que menos posibilidades tiene en medio de la continuidad de la guerra.

La política de seguridad del actual gobierno, centrada en componentes de orden militar, ha resultado ineficaz para prevenir el desplazamiento, tal como lo evidencia la crisis humanitaria que golpea especialmente a las zonas rurales. El desplazamiento es uno de los indicadores de esta tendencia. Los municipios con mayores tasas de desplazamiento están localizados precisamente en aquellas regiones convertidas en teatro de operaciones militares. En ellas, se entrecruzan antiguas y nuevas tácticas de confrontación entre el estado y los grupos irregulares, propias de la guerra irregular, cuyo resultado es el deterioro progresivo de las garantías de seguridad de la población civil.

Pese a esta realidad compleja, las voces oficiales parten de la negación de la existencia de un conflicto armado y proponen como alternativa una caracterización de la crisis como una situación de violencia crónica difusa, que es producto de la existencia de amenazas terroristas ante la ausencia de un Estado fuerte; en consecuencia, la política de derechos humanos se

7. Ver: Fajardo, Darío. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Universidad Nacional de Colombia / IDEA. Bogotá, 2002. Fajardo, Darío. *Tierra, poder político y reforma agraria y rural*. Cuadernos de Tierra y Justicia. ILSA. Bogotá, 2002, y más recientemente: Fajardo, Darío. *El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá, 2005.

8. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Informe de Desarrollo Humano. "El conflicto, callejón con salida". Bogotá, 2003.



“La guerra agrava una crisis social que afecta con mayor intensidad al sector rural”

disuelve en la política de seguridad democrática y ésta, a su vez, concentra sus principales energías en el incremento de la presencia territorial de la Fuerza Pública, dejando en segundo plano otras dimensiones de presencia institucional, que son fundamentales para resolver los problemas de la impunidad, la crisis social y las garantías de la participación política.

El recurso a la idea de privilegiar la dimensión militar, no se compadece con las dinámicas históricas de la guerra irregular que se libra en Colombia desde hace más de 40 años. Por el contrario, existen múltiples factores que advierten sobre el carácter regresivo de las estrategias específicas en juego, su ineficacia para resolver la guerra y su incapacidad para prevenir las consecuencias humanitarias.

Si se examinan los contenidos institucionales concretos, la seguridad democrática es una estrategia que apela al expediente tradicional de proponer la guerra como solución y a una regresión en materia de régimen político, derechos humanos y garantías democráticas. Adquiere un carácter antidemocrático en la medida en que subordina las necesidades de la democracia a las prerrogativas de las estrategias de fuerza militar y, por ello, en lugar de avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones políticas y la carta de derechos, consagrada en la Constitución de 1991, se propone el recorte de las garantías civiles, la restricción de los mecanismos ciudadanos de exigibilidad de los derechos, la censura al ejercicio independiente de las competencias de otros poderes públicos y la reforma constitucional del régimen electoral en función de los intereses de la coalición gobernante. En síntesis, se trata de una perspectiva del fortalecimiento del Estado que privilegia la dimensión coercitiva a costa del debilitamiento de otras características que son esenciales en los Estados democráticos.

Del mismo modo, se trata de una política que adopta sin ningún sentido crítico el discurso en boga a nivel internacional de justificar la arbitrariedad para combatir el terrorismo y, por consiguiente, se muestra hostil con la normativa humanitaria, con los estándares básicos de la justicia de la transición para las víctimas y con las denuncias de la comunidad de derechos humanos. La

consecuencia más grave de negar la existencia del conflicto armado es la negativa implícita del Derecho Internacional Humanitario, lo cual constituye un retroceso, no sólo frente a las actuaciones exorbitantes de la Fuerza Pública, sino ante las arbitrariedades de los grupos armados contra la población civil. Con ello se desconoce el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, se polariza la sociedad entre amigos y enemigos del gobierno y se ponen en marcha programas de vinculación de la población civil en el conflicto en lugar de actuar con perspectiva de prevención y protección. En este sentido, la crisis ocasionada por las graves denuncias de infiltración paramilitar en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y en otras agencias estatales es una expresión del modus operandi de las políticas de vinculación de la población civil a actividades de la inteligencia militar.

Pero más allá del debate normativo e institucional, la cuestión de fondo son las consecuencias negativas de la política y los problemas de sostenibilidad. En términos generales, se ha producido un descenso de algunos indicadores de violación de derechos humanos asociado a la *distensión relativa*⁹ de la ofensiva paramilitar en el contexto del proceso de diálogos que estos grupos adelantan con el gobierno; también se debe al repliegue transitorio de las guerrillas tras el desarrollo de la nueva ofensiva de Estado estructurada con los recursos y los criterios del Plan Colombia y las diferentes versiones del Plan Patriota. Pero a su vez, otros indicadores de derechos humanos se han deteriorado, algunos de ellos por responsabilidad del Estado. Muchas zonas rurales se han convertido en laboratorios de guerra y el mismo gobierno ha abandonado el discurso de ganar la guerra a corto plazo, reclamando la existencia de un gobierno de término indefinido. De este modo, el país se debate entre las promesas de solución armada del conflicto y las dinámicas de deterioro y de profundización de la guerra.

Desde el punto de vista territorial, la situación de la seguridad es profundamente heterogénea y la crisis humanitaria se acentúa en las zonas rurales. Las carreteras por las que transitan las promocionadas cara-

vanas turísticas, son igualmente las vías por las que se desplazan cientos de miles de colombianos rumbo a la marginalidad de los grandes centros urbanos. En términos generales, existe una mayor percepción de seguridad en las grandes ciudades, pese a la progresiva incursión de los grupos armados irregulares, pero no ocurre lo mismo en las regiones donde se disputa el pulso militar que se juega entre el gobierno y los grupos insurgentes. Es por eso que el examen regional de la relación entre conflicto y desplazamiento desvirtúa la tesis oficial, según la cual la mayor presencia militar asegura, per se, mayores condiciones de seguridad a los pobladores.

Los municipios de mayores tasas de desplazamiento¹⁰, están localizados precisamente en aquellas regiones convertidas en teatro de operaciones, en las cuales se entrecruzan antiguas y nuevas tácticas de confrontación propias de la guerra irregular, cuyo resultado es el surgimiento de nuevas causas y modalidades de desplazamiento forzado, el deterioro progresivo de las garantías de la población civil, de la confianza social y del ejercicio de los derechos políticos.

El contexto del desplazamiento en estas zonas está caracterizado por el despliegue de los nuevos recursos militares del Estado, la puesta en marcha de programas de soldados campesinos, redes de informantes civiles, pago de recompensas, detenciones masivas de personas y cada vez crecen más los casos de arbitrariedad atribuidos a la Fuerza Pública. Por su parte, los grupos insurgentes oscilan entre el repliegue y el enfrentamiento armado, desarrollan atentados indiscriminados, producen amenazas contra la población civil y las autoridades locales, realizan paros armados, secuestros y asesinatos, entre otras acciones. Los grupos paramilitares, en abierto desacato al cese del fuego, continúan realizando asesinatos sistemáticos y selectivos, practican un férreo control sobre la institucionalidad local, la movilidad de la población y el acceso a los territorios, etc. En algunas de estas regiones, se desarrollan adicionalmente los programas de fumigación masiva de cultivos de uso ilícito, se practica el confinamiento de comunidades, crecen los

campos minados, se incrementa el reclutamiento forzado de jóvenes y la desaparición forzada de líderes sociales; con todo lo cual se crea un ambiente de restricción profunda de las garantías para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Esta es la característica de zonas como el Oriente Antioqueño, la Sierra Nevada de Santa Marta, la región del Pacífico, El Cauca, Caquetá y la zona de influencia del Plan Patriota, la Región de Arauca y Catatumbo en la frontera con Venezuela, entre otras.

El departamento de Nariño, por ejemplo, es un caso típico de reestructuración espacial del conflicto, pues este departamento se ha convertido en el epicentro hacia el cual se han trasladado buena parte de los cultivos de uso ilícito de Putumayo, tras la política de fumigación masiva, así como los enfrentamientos y demás expresiones de la guerra, tras el desarrollo del Plan Patriota cuyo epicentro actual es Caquetá, Meta y Guaviare. En otras regiones de fuerte presencia paramilitar como La Guajira Cesar, Magdalena, Bolívar o Casanare, la constante son las masacres y el asesinato selectivo.

En los demás campos de la política pública, las decisiones de la Corte Constitucional configuran un avance significativo en la protección de los derechos de los desplazados y presionan cambios importantes en la política gubernamental. Pero estas medidas aún enfrentan grandes intereses y resistencias de tipo conservador que impiden una respuesta diferente a la asistencia precaria.

Antes de 1997, las pocas respuestas solidarias provenían de las iglesias, las organizaciones sociales o las comunidades populares. Pero en términos generales, los desplazados estaban y siguen formando parte de la informalidad y la pobreza urbana. Más adelante la cooperación internacional proporcionó un impulso a las iniciativas sociales e incluso a los pocos programas institucionales existentes sin que el Estado colombiano asumiera un compromiso significativo. De hecho aún hoy es la comunidad internacional la que soporta el 90% del costo de instituciones estatales como la

9. El proceso de diálogo con los grupos paramilitares acordó el cese del fuego como precondición básica, dada la crítica generalizada al modelo de negociación en medio del conflicto propia del proceso de paz entre el gobierno del presidente Pastrana y la guerrilla de las FARC. No obstante, el proceso con los grupos paramilitares finalmente terminó convertido en un diálogo en medio del conflicto dados los masivos incumplimientos del cese del fuego por parte de esos grupos. Paradójicamente, el gobierno nacional, elegido gracias a la oposición sistemática del candidato Uribe Vélez al proceso de El Caguán se ha mostrado profundamente débil para hacer cumplir la más mínima de las reglas con los grupos paramilitares y ha criticado fuertemente a quienes plantearon una actitud crítica frente a esa situación.

“Pero más allá del debate normativo e institucional, la cuestión de fondo son las consecuencias negativas de la política y los problemas de sostenibilidad”

10. La tasa de desplazamiento por cada 100 mil habitantes es un indicador que relaciona el número de desplazados que llegan a un determinado municipio con la población certificada cada año por el DANE. Constituye un buen indicador de la situación del conflicto en estos municipios y sus áreas de influencia, pues la cifra absoluta siempre tiende a mostrar que las principales zonas de llegada de los desplazados son las principales capitales. Existen municipios en los que el conflicto ha obligado al desplazamiento a más del 50% de la población: así lo han denunciado varios alcaldes del Oriente Antioqueño. También existen localidades en las que la población desplazada supera el 50% de la población preexistente. Así, la tasa sirve para medir el impacto en el territorio del conflicto y las consecuencias sociodemográficas para las comunidades receptoras.



“Antes de 1997, las pocas respuestas solidarias provenían de las iglesias, las organizaciones sociales o las comunidades populares”

Defensoría del Pueblo, que tiene la protección de los derechos humanos como una de sus tareas misionales.

La expedición de la Ley 387 de 1997 constituyó un paso importante, porque determinó el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la existencia de una falla estructural de protección de las poblaciones víctimas del conflicto armado. De allí se deriva un principio de acción pública, que da lugar al deber de construir políticas públicas específicas orientadas a garantizar los derechos de los desplazados forzados internos.

Pero siete años más tarde, los resultados de esa política aparecen francamente desoladores. En ese período se producen cerca de dos millones de desplazados nuevos y el gobierno se ha mostrado incapaz de desarrollar una política sostenible en el plano financiero e institucional. En términos generales, la asistencia oficial se limita a la atención humanitaria de emergencia, con un bajo nivel de cubrimiento¹¹; la mayor parte de las experiencias de retorno se hacen sin atender los criterios de voluntariedad, seguridad y protección¹²; las políticas de postemergencia y de reparación de daños son prácticamente marginales, con lo cual se limitan las posibilidades de restablecimiento en condiciones de dignidad y desarrollo; los enfoques diferenciales de género, etnia, edad y región tienden a ser enunciados programáticos sin contenidos en los ejes de la política pública y los espacios institucionales de participación aún son muy limitados para garantizar que las necesidades de las comunidades se reconozcan en la respuesta estatal, etc.

Más aún, en contravía de las necesidades de protección, el mismo gobierno nacional desarrolló una ofensiva de erosión del lenguaje y la exigibilidad del Derecho Internacional Humanitario e impulsó proyectos como las redes de informantes civiles, bajo la tutela de las autoridades militares, con los cuales se ha incrementado la arbitrariedad y la ruptura de los vínculos sociales y comunitarios, tal como lo demuestran los procesos de estigmatización y arbitrariedad que caracterizan los recurrentes episodios de detenciones

masivas e infundadas de ciudadanos en zonas de conflicto. Son frecuentes los casos de personas que después de una detención arbitraria terminan asesinadas o desplazadas ya que no pueden regresar a sus regiones de origen. También se han incrementado los ataques indiscriminados a civiles por parte de los grupos insurgentes, al parecer con el argumento de que forman parte de las redes de informantes. Es decir, las comunidades son objetivos militares de los bandos en disputa.

En medio de estas circunstancias y en respuesta a los recursos de tutela interpuestos por más de 400 personas desplazadas, la Corte Constitucional expidió la sentencia T-025 de 2004, que constituye el pronunciamiento más significativo de este tribunal sobre las responsabilidades del Estado frente a las personas afectadas por la violencia y la crisis social. La evaluación de la Corte concluyó que es tan grave el nivel de desprotección y desatención de los sectores en riesgo o en situación de desplazamiento, que se configura un “estado de cosas inconstitucional”. En función de este principio ordenó al gobierno una serie de medidas dirigidas a que los poderes públicos cumplan con sus deberes, pues tales incumplimientos significan una negación del acceso a los derechos a unas comunidades frente a las cuales el mismo Estado se ha mostrado incapaz o impotente para evitar el desarraigo.

La sentencia T-025 de 2004, refuerza el marco jurídico de protección de las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado, caracterizando la condición de los desplazados y la naturaleza de la respuesta estatal, desde “una perspectiva de derechos humanos”. En función de este principio general, la sentencia demanda el desarrollo de políticas públicas orientadas a garantizar efectivamente el “mínimo vital” de los derechos establecidos por los compromisos internacionales e internos del Estado colombiano y reclama con vistas al futuro, acciones institucionales basadas en el criterio de “progresividad” que permitan la recuperación o la construc-

ción de las condiciones plenas de ciudadanía para estas personas. Del mismo modo, la Corte Constitucional reclama la atención “objetiva” de todas y cada una de las personas desplazadas que han sido admitidos en el sistema oficial de registro, con lo cual se rompe la práctica consuetudinaria de los gobiernos, consistente en atender parcialmente el problema con el argumento de las propias incapacidades institucionales. Adicionalmente, la Corte establece un sistema de rendición de cuentas para el desarrollo de este mandato, para lo cual crea un sistema de audiencias de seguimiento, a la vez que asigna al Ministerio Público la tarea de realizar una evaluación sistemática.

Las órdenes establecidas en esta sentencia están plenamente justificadas por la demostrada negligencia institucional y por la necesidad de proporcionar un efecto vinculante a los recursos constitucionales de exigibilidad de los derechos ciudadanos a fin de evitar que su ineficacia conduzca a la negación de derechos y al consiguiente descrédito del Estado de Derecho. En la práctica, la sentencia ha llevado a mayores compromisos financieros e institucionales por parte del gobierno y a la generación de espacios de participación para las comunidades desplazadas. Pero a su vez, las primeras evaluaciones de cumplimiento realizadas por las organizaciones sociales, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la comunidad internacional, muestran una gran distancia entre los mandatos judiciales y las acciones emprendidas hasta el momento por el gobierno.

A título de ejemplo, mientras el Departamento Nacional de Planeación estimó en 4,5 billones de pesos el costo de atender la sentencia T-025 a octubre de 2004, el Ministerio de Hacienda propuso un modelo de financiación de la política en el cual el 50% se planea cubrir con recursos procedentes de la Ley de Extinción de Dominio y la reciente Ley de Justicia y Paz, es decir, con recursos improbables. Así mismo, espera que el 15% de los recursos provenga de la cooperación internacional, pero el Plan de Acción Humanitaria se halla

en crisis ante la presión del gobierno para que se construya desde las directrices gubernamentales y no desde los mandatos de las agencias y organizaciones internacionales. El 35% restante se espera obtener de ajustes presupuestales nacionales (20%) y territoriales (15%), sin que haya nuevas fuentes de financiación; es decir, con ajustes que perfectamente pueden implicar el recorte de otras políticas sociales, con lo cual se incrementa la vulnerabilidad de otros sectores desfavorecidos y se establece la carga de la solidaridad sobre los estratos bajos de la población.¹³

La Contraloría General de la Nación también ha advertido los riesgos de este modelo de financiación¹⁴. Según su reporte, de octubre de 2004, la Dirección Nacional de Estupefacientes registra 3.376 bienes rurales, que equivalen a 422 mil hectáreas de tierra, pero hasta el momento, más del 35% de los bienes encauzados por extinción de dominio han sido devueltos por orden judicial y sólo el 5% ha concluido en una extinción definitiva. Adicionalmente, entre 2004 y 2005 sólo se destinaron 3.191 hectáreas procedentes de esta fuente a poblaciones desplazadas. La Contraloría también advierte sobre el impacto del registro oculto del desplazamiento en el diseño de las políticas y sobre la necesidad de establecer las pérdidas económicas ocasionadas por el abandono de tierras y la disminución del ingreso a causa del desplazamiento forzado, los cuales superarían la cifra de 8,3 billones de pesos en el periodo 2000-2004.

En síntesis, aunque el gobierno ha reconocido formalmente una suma importante de recursos destinados a atender los derechos de los desplazados, en el contexto de un proceso de carácter judicial, los argumentos planteados públicamente implican el mensaje que no se puede cumplir la orden de la Corte Constitucional porque el Estado no cuenta con los recursos suficientes para atender los costos que se derivan de ella. Lo cual contrasta drásticamente con la reciente Ley 963 de 2005 llamada de “estabilidad jurídica”, de iniciativa gubernamental, la cual le ofrece garantías plenas al gran capital nacional y extranjero, con cargo a los recursos públicos. Adicionalmente, el gobierno ha anunciado nuevas medidas impopulares, como la idea

“La evaluación de la Corte concluyó que es tan grave el nivel de desprotección y desatención de los sectores en riesgo o en situación de desplazamiento, que se configura un estado de cosas inconstitucional”

11. El informe de ACNUR para el periodo 1999-2002 muestra el desequilibrio entre la oferta y la demanda y sostiene que la respuesta estatal se limitó a la atención humanitaria de emergencia, con un cubrimiento del 33% de la población desplazada. Ver: *Balanza de política pública de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002*. Capítulo VII. En: www.acnur.org/biblioteca

12. De acuerdo con la evaluación realizada por ACNUR, entre el 2 de Agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, más de 70 mil personas regresaron a sus lugares de origen en más de 130 procesos de retorno. Sin embargo, en la mayoría de los casos los retornos se produjeron entre el mes siguiente y los cuatro meses siguientes al desplazamiento sin que hubieran cambiado significativamente las condiciones de seguridad en las regiones de origen y sin ofrecer alternativas reales que permitan apelar al principio de voluntariedad. Ver: *Informe de ACNUR ante la Corte Constitucional en la diligencia de cumplimiento de la sentencia T 025 de 2004. Marzo 18 de 2005.*

13. Ante esta circunstancia, la Corte Constitucional ha tomado algunas previsiones protegiendo los recursos apropiados para programas sociales en 2005. Pero el riesgo de una lógica de ajuste fiscal regresivo se mantiene, mientras no existan nuevas fuentes de financiación de carácter progresivo, es decir que afecten la distribución del ingreso.

14. Ver: *El desplazamiento forzado de los colombianos y la política pública*. Intervención del Contralor (E) de la República. Dr. Luis Bernardo Floréz Enciso en el Seminario “La Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado en Colombia”. Bogotá, Universidad de los Andes. Noviembre 17 de 2005.



“Adicionalmente, el gobierno ha anunciado nuevas medidas impopulares, como la idea de acudir al endeudamiento externo para atender a los desplazados”

de acudir al endeudamiento externo para atender a los desplazados, una nueva iniciativa de reforma tributaria de carácter regresivo destinada a reducir las tasas de impuesto a la renta e incrementar los impuestos como el IVA, la afectación de las transferencias a entidades territoriales, hoy protegidas constitucionalmente, y la posibilidad de nuevos impuestos para incrementar el gasto público militar. Medidas que contrastan abiertamente con los múltiples indicadores de concentración del ingreso que sitúan a Colombia entre los diez países con peores estructuras de equidad en el mundo y el tercero con más desigualdades de toda América Latina.

Es el añejo discurso del Estado débil a la hora de atender sus responsabilidades sociales, débil para exigir que los sectores pudientes hagan sus aportes a la construcción de lo público, pero fuerte a la hora de imponer tributos regresivos y de reclamar poderes y recursos excepcionales para el ejercicio discrecional del poder.

Una vez evaluada la respuesta gubernamental y los pronunciamientos de la audiencia pública, las conclusiones de la Corte Constitucional pusieron en evidencia el alto grado de incumplimiento del gobierno¹⁵ y a través de los autos 176, 177 y 178, emitió un nuevo conjunto de órdenes definiendo claramente las responsabilidades de los funcionarios y las entidades encargadas de las respectivas políticas públicas. Además, la Corte ratificó el criterio de corresponsabilidad de los gobiernos territoriales en esta materia y enfatizó que la política de desplazamiento debe contar con recursos propios sin detrimento de otros programas sociales ya presupuestados.¹⁶

Con posterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional, el gobierno expidió un nuevo documento CONPES¹⁷ a finales de 2005, a través del cual se establecen los compromisos de gasto público del gobierno en materia de desplazamiento forzado para el periodo 2004–2010. El documento actualiza la cifra de registro del desplazamiento a 2005 e incrementa el estimativo de gasto a 5,2 billones de pesos. Sin

embargo, la mayor parte de este monto se difiere para el periodo de próximo gobierno a nombre del criterio de progresividad en la captación de los recursos reconocido por la Corte. Criterio que exige una reinterpretación a la luz de la urgencia manifiesta de la crisis del desplazamiento, ya que estos recursos están concebidos para atender el mínimo vital; es decir, se trata de un grupo de derechos sin los cuales subsiste parcialmente el Estado de Cosas Inconstitucional. Especialmente si se tiene en cuenta que la mayor parte de los estudios sobre la condición de las personas en situación de desplazamiento muestra que su situación tiende a deteriorarse progresivamente en ausencia de una política integral.

En este contexto, el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, reviste un carácter estratégico para el desarrollo democrático en Colombia. Esta sentencia es la principal expresión de la jurisprudencia del Estado Social de Derecho y del ejercicio ciudadano de la acción de tutela y conlleva la obligación de garantizar efectivamente el acceso a los derechos, más allá de su enunciación formal y de los pretextos políticos y gubernamentales para negar responsabilidades frente a los derechos de los desplazados y de otros grupos golpeados o excluidos. Pero esa perspectiva enfrenta descomunales resistencias no sólo dentro del gobierno, sino entre los sectores más anacrónicos de la sociedad colombiana acostumbrados a la defensa exclusivamente retórica de las instituciones y a la negación práctica de los derechos fundamentales.

Una conclusión evidente de este punto es que no se pueden atender de modo sostenible los derechos de los desplazados sin acudir a nuevas fuentes de financiación que no sacrifiquen las precarias inversiones sociales hoy existentes. Por el contrario, si el Estado de derecho confiesa su incapacidad de atender a la población desplazada, es poco probable que pueda fundar la legitimidad de sus políticas y sus instituciones en un país con el 64% de las personas en condición de pobreza.

15. “De acuerdo al cuadro exhibido (por el gobierno), la Corte concluye que, del total de hogares desplazados por atender hasta el año 2004 incluido, no se ha prestado atención humanitaria de emergencia al 78% de ellos, salud al 80%, vivienda rural al 98%, tierras rurales al 96% y vivienda urbana al 93%.” Auto No. 176 de 2002. Órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo con la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión Honorable Corte Constitucional de Colombia.

16. Para el año 2005 la Corte Constitucional ha protegido las inversiones sociales existentes. Pero este criterio no está garantizado en el proceso de formación del presupuesto en los años siguientes.

17. Documento CONPES No 3400 de 2005

Una verdadera política social debe partir de un principio de solidaridad basado en la redistribución del ingreso, en la financiación progresiva del gasto público y en la adopción de un modelo de desarrollo que permita la reactivación plena de la economía. Todo lo cual es viable en el actual contexto latinoamericano, en el que el dogma neoliberal se halla en franca decadencia por sus funestos resultados sociales. Autores como Luis Jorge Garay¹⁸ han mostrado que es posible adoptar una nueva estructura tributaria de carácter progresivo.

Una segunda conclusión, es que la política no se puede limitar al ejercicio de los mecanismos tradicionales de financiación compartida por parte de las víctimas, sino que se requieren programas de reconstrucción de sistemas productivos, ya sea mediante procesos de retorno o de reasentamiento basados en garantías humanitarias y socioeconómicas. En caso contrario, la política pública se convertiría simplemente en un proceso de legitimación de los procesos de usurpación de la tierra y el territorio y en la condena de los desplazados a formar parte de la marginalidad urbana después de una corta etapa de asistencialismo público.

En tercer lugar, es preciso anotar que el alcance de la sentencia T-025, se circunscribe al ámbito de la responsabilidad gubernamental y por ello deja pendiente la exigencia a otros campos institucionales como la propia rama judicial. Por ejemplo, mientras el registro del Sistema Unificado de Registro (SUR), contiene un conjunto de denuncias ciudadanas por desplazamiento forzado, cercano a los 300 mil casos al año, la Fiscalía General de la Nación no toma conocimiento oficioso de la mayor parte de esos casos, pese al carácter acusatorio que se ha consagrado para el sistema judicial colombiano y pese a que el “desplazamiento forzado por conflicto armado interno” es un delito tipificado por el Código Penal colombiano.

Queda igualmente pendiente el problema de la justicia transicional, en el marco de los diálogos con grupos armados; es decir, la respuesta estatal en términos de verdad, justicia y reparación para las personas desplazadas, lo cual configura un campo especial de derechos que guarda relación, pero que no se agota con la política ordinaria emanada de la Ley 387 de 1997.

III. LA CUESTIÓN DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ

En el caso del desplazamiento forzado, los derechos de justicia transicional han sido reconocidos por tratados

“Adicionalmente, entre 2004 y 2005 sólo se destinaron 3.191 hectáreas procedentes de esta fuente a poblaciones desplazadas”

internacionales de derechos humanos y derecho humanitario suscritos por el Estado colombiano. Aun los principios rectores sobre desplazamiento forzado de las Naciones Unidas han sido reconocidos por la Corte Constitucional colombiana como parte constitutiva del marco de protección. Pero también se han proferido sentencias condenatorias de reparación e indemnización por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la propia justicia colombiana. A ese efecto resultan de particular interés los casos de la Masacre de Mapiripán y los desplazamientos forzados del Corregimiento de La Gabarra en Norte de Santander. En los dos casos, tribunales internacionales y nacionales han concluido que el Estado tiene una responsabilidad sustantiva tanto por acción como por omisión frente a los hechos que produjeron el desplazamiento forzado de personas.

Como lo señala Rodrigo Uprimny¹⁹, los derechos de justicia transicional implican ante todo la reparación integral que conlleva el derecho de restitución que se puede expresar en el retorno voluntario, digno y seguro, o en la compensación mediante restablecimiento social y económico. También implica el derecho a la rehabilitación social y económica y a la garantía de que el

18. “La propuesta de reestructuración de la tributación en Colombia se basa primero en el reconocimiento de la crisis fiscal. (...) pero también en la convicción de la necesidad de avanzar en la redistribución de ingresos y de la riqueza en el país (...) se puede plantear una reforma tributaria que se aparte de la tendencia predominante en el país: énfasis en la tributación indirecta y la ausencia de una imposición más dedicada a la riqueza. (...) La propuesta tributaria consta de cuatro componentes: 1. Gravar la riqueza en cabeza de personas naturales representada en propiedades inmuebles y vehículos. 2. Gravar los dividendos percibidos por personas naturales. 3. Modificar la estructura de tasas efectivas del impuesto a la renta para mejorar la progresividad y elevar las tarifas efectivas. 4. Eliminar la deducción por reinversión de utilidades creada por la Ley 863 de 2003. (...) La propuesta se diferencia de la iniciativa recientemente anunciada por el Gobierno Nacional que reitera el énfasis en la extensión de la base gravable del IVA bajo un esquema de tarifa plena, con el argumento de mejorar la eficiencia de recaudo, y la ampliación de exenciones a las rentas de capital, con el argumento de estimular la generación de empleo y el crecimiento económico”. Contenido en: Garay, Luis Jorge, Rodríguez, Adriana. *Colombia: Dilema Pendiente*, Documentos de política pública para la Paz. Planeta Paz, Bogotá, 2005.

19. Uprimny Yepes, Rodrigo; Saffon Sanín, María Paula. “La Ley de Justicia y Paz: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades?”. En: Revista Foro No. 55. Bogotá, Octubre de 2005



Estado tomará las medidas necesarias para que los hechos de agresión no se repitan.

En segundo lugar, implica la cuestión de la verdad judicial e histórica, que en el fondo equivale al esclarecimiento de quiénes fueron las víctimas y los verdugos, así como los beneficiarios del desplazamiento forzado.

En tercer lugar, implica la cuestión de la justicia que, en el caso de conflictos armados internos entraña un esfuerzo complejo de administración de justicia de modo que no sea contradictoria con la búsqueda de la convivencia. Esto no equivale a la negación de la justicia sino a la interpretación excepcional de los cánones de la justicia punitiva ordinaria, en función del reconocimiento de la verdad y la justicia como componentes de justicia y como principios de resignificación de la comunidad nacional. En este sentido profundo, los derechos de justicia transicional constituyen una pieza fundamental de la construcción de la convivencia y no un obstáculo para la paz.

El desarrollo de estos criterios implica otras definiciones trascendentales: la necesidad de incorporar los derechos de justicia transicional en todos los procesos de diálogo y negociación con grupos armados ilegales; el reconocimiento de los desplazados como víctimas del conflicto armado, precisamente por tratarse de un fenómeno estructural y masivo; la participación plena de las víctimas en las instituciones y los procesos conducentes a la obtención de la verdad, la justicia y la reparación; el análisis profundo de la especificidad de los derechos de reparación de las víctimas, pero también el de la relación de la reparación con procesos de reforma social, lo cual se deriva tanto del examen de la economía política involucrada en el desplazamiento forzado, como de la necesidad de hallar verdaderas alternativas de ciudadanía para un grupo social sometido a una doble negación de sus derechos. En este sentido, los procesos de verdad y reparación deben conducir a la devolución de bienes por parte de los verdugos y la ratificación de las responsabilidades del Estado en materia de reparación.

“En el caso del desplazamiento forzado, los derechos de justicia transicional han sido reconocidos por tratados internacionales de derechos humanos y derecho humanitario suscritos por el Estado colombiano”

Aunque el ámbito jurídico de los derechos a la reparación tiene un contenido preciso, es importante insistir en la necesidad de articular profundamente los procesos de reparación a procesos de reforma social que hagan sostenible la estrategia de la paz. La reparación no puede circunscribirse al ámbito material y por ello es vital el vínculo con la posibilidad de llegar a efectivos procesos de verdad y justicia. Pero, por otra parte, la reparación material no puede tener un carácter simbólico y episódico, cuando la mayor parte de los desplazados son colombianos y colombianas sometidos estructuralmente a una crisis social.

Frente a estos criterios, el proceso con los grupos paramilitares y la Ley de Justicia y Paz ofrecen un escenario profundamente restrictivo.

Históricamente, el paramilitarismo contemporáneo es un fenómeno de alcance nacional, pero con presencia y origen territorial diversos. El surgimiento de estos grupos está asociado a tres dinámicas interrelacionadas en la práctica: 1) la organización de estructuras militares privadas para la defensa de los intereses de grandes propietarios rurales, ante la incapacidad del Estado para ofrecer seguridad frente a la presión de los grupos guerrilleros; 2) el apoyo legal del Estado a la creación de grupos privados de “autodefensa” y el respaldo ilegal de algunos agentes del Estado a estos grupos; 3) la creación de estructuras militares privadas por parte de las mafias del narcotráfico, destinadas a promover economías ilícitas, la concentración de la tenencia de la tierra y la apropiación del poder local. Sus principales formas de operación han sido las masacres colectivas de población civil y el asesinato de líderes sociales. Pero su expansión y consolidación se explica ante todo por la actitud pasiva del Estado frente a sus acciones, por los altos niveles de impunidad frente a sus crímenes y por la existencia probada de muchos casos de colaboración activa u omisiva entre agentes de seguridad estatal y grupos paramilitares.

Se puede afirmar que ante el desafío de los grupos guerrilleros que plantean una guerra irregular desde los años 60, los gobiernos colombianos han reaccionado de forma ambivalente, unas veces fortaleciendo el monopolio de las armas y otras tolerando o estimulando respuestas privadas. Correlativamente, ese margen de ambigüedad ha sido utilizado por las redes paramilitares para acumular su propio capital político, económico y militar.

La especificidad del proceso de diálogo con los paramilitares consiste en que estos grupos nunca se confrontaron al Estado y sólo excepcionalmente han sido

combatidos con eficacia por la fuerza pública. Por esta razón, la sociedad espera una mayor capacidad del Estado para hacer efectivos los intereses públicos de la sociedad y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Pero el proceso ha mostrado una gran laxitud del Estado y un modelo de diálogo en el que prevalecen los intereses de los grupos paramilitares.

Los problemas de este proceso se pueden agrupar en dos categorías: En primer lugar, es cierto que se ha producido la desmovilización de más de 28 mil hombres y que éste es un resultado muy importante en un país en el que la confrontación armada continúa. Pero por diversos motivos, no existe la garantía de que el proceso de diálogo va a conducir a la superación definitiva del paramilitarismo, y a cambio se tiene la certeza de que se va a producir una operación de impunidad a gran escala, sin garantías para obtener la verdad que pueda conducir al desmonte de las estructuras políticas y económicas del paramilitarismo, ni procesos de reparación integral que restituyan integralmente a las víctimas.

Durante todo el proceso de diálogo se ha violado sistemáticamente el cese del fuego. En este periodo se han documentado más de dos mil casos de asesinato y desapariciones de personas atribuidas a los grupos paramilitares. También se han producido masacres colectivas que han generado el desplazamiento forzado de grupos étnicos y de campesinos.

El proceso tampoco ha conducido al desmonte de las estructuras del paramilitarismo. Existen múltiples indicadores que revelan que se ha producido un desdoblamiento de estos grupos de tal modo que mientras los sectores desmovilizados participan en la vida social y política, los remanentes armados ejercen la coacción contra la población, limitando las garantías políticas y ciudadanas. El VI informe de la Misión de Apoyo a los Procesos de Paz en Colombia MAPP-OEA²⁰ ha denunciado la reorganización de nuevos grupos paramilitares a partir de los existentes, la realización de masacres atribuidas a grupos presentes en la mesa de negociación y toda una serie de actos de delincuencia entre los miembros desmovilizados de estos grupos.

Existe una estrecha relación entre paramilitarismo y narcotráfico, y el proceso extiende el favoritismo de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005): reconocidos narcotraficantes que buscan legalizar capitales, producto de economías ilegales, y su estrecha relación con la usurpación de los recursos de las víctimas.

“Los procesos de verdad y reparación deben conducir a la devolución de bienes por parte de los verdugos y la ratificación de las responsabilidades del Estado en materia de reparación”

La mayor parte de las desmovilizaciones tienen un carácter individual y la política de seguridad del gobierno utiliza a muchos de los desmovilizados como informantes o delatores, con lo cual los mantiene vinculados al conflicto e impide una verdadera incorporación a la ciudadanía. Es decir, no existe un esfuerzo consistente para incorporar efectivamente los desmovilizados a la ciudadanía, sino una serie de mecanismos de vinculación de estas personas a tareas de seguridad o a funciones asociadas a la guerra. Por estas razones, el informe OACNUDH se opone a la propuesta de vincular los paramilitares desmovilizados a figuras como las guardias civiles

El segundo problema estructural del proceso tiene que ver con la ausencia de garantías para el reclamo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral.

De hecho, la gran mayoría de los paramilitares desmovilizados se ha sometido al Decreto 128 de 2003 que establece un simple procedimiento administrativo de verificación de la situación judicial de estas personas. Según la Justicia Colombiana, de los cerca de 20 mil desmovilizados acogidos al Decreto 128, menos de 50 personas tienen procesos judiciales abiertos. En estas condiciones se configura una situación de impunidad, en buena medida atribuible a la incompetencia del sistema judicial. Así resulta evidente que la Ley de Justicia y Paz solo rige para una minoría de paramilitares que se acojan a ella, es decir aquellas personas sobre las que existe un mayor conocimiento sobre su participación en crímenes de lesa humanidad.

Desde el punto de vista de la verdad, la ley viola el derecho de las víctimas a conocer la identidad de muchos de los verdugos, así como las circunstancias en que ocurrieron los crímenes. De este modo, reproduce una situación en la que víctimas y verdugos van a

20. Sexto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia MAPP/OEA. 1 de marzo de 2006.



“Desde el punto de vista de la verdad, la ley viola el derecho de las víctimas a conocer la identidad de muchos de los verdugos, así como las circunstancias en que ocurrieron los crímenes.”

coexistir en las mismas comunidades sin que haya mediado un proceso de verdad, por lo cual no se garantiza la no repetición de los crímenes.

También niega la posibilidad de un conocimiento de estos hechos cometidos por el paramilitarismo por la opinión pública ya que se toma partido por una noción de verdad judicial y se aplaza la constitución de comisiones de verdad histórica. Pero en el terreno judicial, los beneficiarios de la ley no están obligados a confesar todos sus delitos, la pena máxima por una acumulación de delitos es de ocho años redimibles y en los casos en que se demuestren nuevos delitos los responsables sólo deben pagar hasta un 30% más de la pena. Al no exigir la verdad, se obstaculizan los derechos a la justicia y la reparación.

La enorme flexibilidad en el tema de la justicia no tiene como contrapartida una exigencia fuerte en materia de reparación. La ley limita las reparaciones materiales a los bienes ilícitamente adquiridos por los grupos armados, cuya pertenencia logre ser demostrada y extinta por parte del Estado. El Estado no asume la responsabilidad por la reparación integral de las víctimas y los actores armados no reparan según el daño causado sino hasta el monto de los bienes que hayan adquirido de forma ilícita. La ley contempla más reparaciones simbólicas que materiales, pero no contempla mecanismos concretos para hacerlas efectivas.

Adicionalmente, el primer mensaje de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación es que los desplazados no deberían considerarse dentro del universo de las víctimas porque, dada la magnitud del problema, implicaría costos imposibles de solventar por el Estado, dadas las restricciones de la política fiscal. En un segundo momento, los decretos reglamentarios de la Ley 975 de 2005 han reconocido la condición de víctimas a los desplazados, pero el énfasis de las respuestas oficiales para atender este costo, está centrado en iniciativas tributarias regresivas, antes que en la capacidad institucional para restituir bienes, redistribuir el ingreso, democratizar el acceso a la tierra, etc.

Tampoco existen garantías para la participación de las víctimas en la confección de la ley, ni en las instituciones creadas por la ley. Las principales organizaciones de víctimas han rechazado su Participación en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación por el carácter minoritario de su participación y por considerar que la Comisión no cuenta con los instrumentos suficientes para garantizar sus derechos, ni con la independencia suficiente frente al gobierno.

La ley no establece formas adecuadas para esclarecer las responsabilidades de agentes estatales frente a los problemas de la verdad, la justicia y la reparación. La consecuencia es que, en este aspecto, el Estado no se reconoce como parte antagónica del conflicto frente a los grupos paramilitares. Con ello, la Ley 975 de 2005, da un paso atrás respecto a las decisiones de la jurisprudencia de la Corte Constitucional²¹ y el Consejo de Estado²², que parten de reconocer la responsabilidad omisiva o activa del Estado en los hechos que causan el desplazamiento forzado y los que configuran la incapacidad del Estado para proteger a los ciudadanos y las comunidades afectadas. Lo propio ocurre respecto a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en varias oportunidades han condenado al Estado por acción u omisión en casos de masacres cometidas por grupos paramilitares.²³

Finalmente, la Ley 975 de 2005 ha sido demandada ante la Corte Constitucional, la cual tiene la tarea de confrontar el texto aprobado por el Congreso con la Constitución colombiana y con los tratados internacionales de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. El fallo de este tribunal determinará el alcance definitivo de la ley en múltiples materias.

Además del examen de las limitaciones del proceso de diálogo y de la Ley 975 de 2005, demanda examinar algunos problemas adicionales.

21. La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional se fundamenta en dos conceptos básicos para establecer la responsabilidad del Estado: la falla en el deber de protección, que da lugar a formas de “legislación positiva” para atender los derechos de quienes han sido afectados por razones de violencia en el marco del conflicto armado interno, y el “Estado de Cosas Inconstitucional” para calificar la precariedad de la política pública y exigir un replanteamiento basado en los derechos objetivos de los desplazados.

22. En Enero de 2006, el Consejo de Estado confirmó la sentencia del Tribunal de Cundinamarca que obliga al Estado colombiano a indemnizar a los desplazados de “La Cabarrá” departamento del Norte de Santander, a partir del reconocimiento de responsabilidad omisiva y parcialmente activa de la Policía Nacional. Este episodio de desplazamiento masivo se produjo tras la ocurrencia de una masacre a manos de grupos paramilitares.

23. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Septiembre 15 de 2005.

24. Ibáñez, Ana María; Moya, Andrés y Velásquez, Andrea. *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Universidad de los Andes, Secretariado Nacional de Pastoral Social. Bogotá, 2006.

El problema de los derechos de las comunidades desplazadas y, en general, de las víctimas de la violencia, expresa las rupturas más profundas del sentido de nación. Por consiguiente, no puede ser tratado como una cuestión marginal, sectorial o transitoria. Las alternativas que se puedan dar a este problema son el mejor espejo para examinar el alcance de la reconciliación alcanzada y de la manera como se entiende la paz.

Por esta razón es necesario establecer un orden de jerarquía en las prioridades de las respuestas sociales e institucionales y del aporte de la comunidad internacional.

En primer lugar, si la prioridad es una paz que tenga en cuenta los derechos de las víctimas en el marco de una interpretación transicional, es preciso respaldar la organización autónoma de las comunidades y los diferentes caminos institucionales que decidan emplear para reivindicar sus derechos. En segundo lugar, es preciso examinar los costos de la reparación en función del análisis de las pérdidas sufridas por los desplazados y las víctimas en general, y no solamente desde la ortodoxia de la austeridad fiscal o del argumento de la incapacidad del Estado para restituir los bienes. Esta postura resulta insostenible desde el punto de vista ético y político, pero además es inconsistente desde el punto de vista de la teoría económica. De hecho, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos se hallan empeñados en la construcción de nuevas políticas económicas y sociales alejadas de la fracasada ortodoxia de consenso de Washington.

Asimismo, en Colombia cada vez son mayores los aportes a la comprensión de las dinámicas más profundas del desplazamiento forzado. El reciente informe de la Conferencia Episcopal colombiana y la Universidad de los Andes²⁴ da cuenta de las pérdidas económicas y sociales sufridas por las personas sometidas al desplazamiento. Según este informe las pérdidas efectivas de tierras para la población desplazada ascienden a un total nacional de 1,2 millones de hectáreas, equivalente a dos veces el número de hectáreas que se han entregado en los programas de Reforma Agraria durante el periodo comprendido entre 1993 y 2000. En síntesis, los derechos de justicia de transición no pueden ser simplemente un instrumento de legitimación de los procesos de diálogo, sino un camino de reconstrucción política, económica, social y cultural de la comunidad nacional.

“La ley contempla más reparaciones simbólicas que materiales, pero no contempla mecanismos concretos para hacerlas efectivas”



María Victoria Duque

Representante de NNUU del Área de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

Desplazados y desterrados... Un desafío en marcha

Colombia es el único país del mundo en el cual los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas tienen rango constitucional, y por ende, fuerza vinculante. Por supuesto, la situación de los desplazados es un ámbito de intervención prioritario para todo el SNU, especialmente para las agencias y programas humanitarios.

Bajo el Mandato de las Naciones Unidas en Colombia, es inaplazable tratar el tema de la reparación a las víctimas del conflicto, entre las que se encuentran quienes han sufrido el desplazamiento forzoso, delito contemplado por la legislación actual colombiana como de lesa humanidad y crimen de guerra. Para SNU es indispensable trabajar para fortalecer las prácticas sociales y las acciones institucionales en beneficio de la atención a las víctimas del conflicto colombiano. Ello será la materia prima para llegar a esa paz firme y duradera de la cual nos habla el Informe de Desarrollo Humano: 'El Conflicto, callejón con salida', el cual es el producto principal de nuestro proyecto. Atender a las víctimas es prioritario para garantizar el camino que nos permita construir un país reparado, reconciliado y en paz.

Los desplazados son un grupo significativo que encarna uno de los efectos más deplorables del conflicto colombiano. Estas víctimas de la guerra han tenido que dejar sus lugares de origen, ya sea como respuesta a amenazas o eventos concretos que les hayan afectado directamente o para evitar los eventos violentos relacionados con la situación de terror. Han migrado dejando atrás sus posesiones, sus medios de obtener ingreso, sus formas de vida y supervivencia, sus escuelas, su ambiente, su lugar, sus raíces.

Colombia se encuentra al mismo nivel que Angola, Sudán, Afganistán e Irak en cuanto a cifras de personas desplazadas internamente¹; calculado en un total de 25 millones². Las estimaciones de desplazamiento en Colombia oscilan entre 1.700.000 –según la Red de Solidaridad Social (RSS)- y cerca de 3 millones –según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)-.

Según la RSS, en 2002 el 74% de los municipios tenían problemas de desplazamiento; sin embargo, el 50% de los desplazados proviene de cinco departamentos: Antioquia, Bolívar, Magdalena, Chocó y Cesar, que constituyen importantes corredores de armas y drogas, tienen presencia de cultivos ilícitos y son escenarios de disputas territoriales entre la guerrilla y los paramilitares.

Consecuentemente, dada la gravedad de la crisis humanitaria que presenta la población desplazada, es indispensable hablar de las víctimas a ser reparadas y es de central importancia discutir sobre su situación, pues estas personas no pueden ser despojadas, también, de su derecho a ser desagraviadas.

Las desmovilizaciones, tanto colectivas (AUC) como individuales, que se han llevado a cabo durante el gobierno Uribe Vélez ya suman más de 28 mil excombatientes. Se trata de hombres y mujeres que buscan regresar a la legalidad pero que deben pasar un proceso que no puede dejar de lado la compensación a las víctimas de sus actos.

1. Banco Mundial. En Breve. *Colombia: política agraria en transición*. Octubre 2004. No.55
2. Informe AGRUR en Londres, el País 20 de abril 2006

“Los desplazados son un grupo significativo que encarna uno de los efectos más deplorables del conflicto colombiano. Estas víctimas de la guerra han tenido que dejar sus lugares de origen, ya sea como respuesta a amenazas o eventos concretos que les hayan afectado directamente o para evitar los eventos violentos relacionados con la situación de terror”

En este sentido, es necesario asegurar, por un lado, la estabilidad social y económica y, por otro, la reparación apropiada de todas las víctimas, incluidas las de desplazamiento forzoso, hace que sea necesario hablar de:

- 1) el problema de la tenencia de la tierra
- 2) la política agraria en relación con los desplazados
- 3) las políticas para la prevención y mitigación del desplazamiento forzoso
- 4) la Ley de Justicia y Paz

1. EL PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Se ha demostrado la relación entre el desplazamiento forzoso y la lucha por la tierra, lo que nos lleva a analizar el papel de este factor de producción dentro del conflicto, la sensibilidad de la política agraria en el país y la tierra como activo para la reparación.

Las disputas de tierras han sido una constante en la historia de Colombia. El siglo pasado estuvo lleno de conflictos entre grandes terratenientes, pequeños propietarios y colonos. Los resultados de estas disputas fueron fuertemente influenciados por una debilidad institucional acompañada de excedentes agrícolas. La falta de protección de los derechos de propiedad sirvió de estímulo para la captura de rentas por parte de los más poderosos. La propiedad de la tierra se fue concentrando en pocas manos, y tanto los conflictos por el acceso al recurso como la desigualdad en la tenencia se agudizaron con la expansión del narcotráfico y la degradación de la guerra.

Esta dinámica de concentración en la propiedad del recurso y los conflictos violentos es evidente aún en la

actualidad y uno de sus más preocupantes efectos es el desplazamiento forzoso. La dejación involuntaria de tierras continúa aún en zonas donde los grupos ilegales que tenían el control se han desmovilizado. Es, por ejemplo, el caso del Chocó, al este del país. Las zonas que han sido abandonadas por los paramilitares son, en ocasiones, retomadas por la guerrilla, lo que ha generado nuevas dinámicas de desplazamiento.

CODHES estima, según lo reportado por los hogares desplazados, que alrededor de 4 millones de hectáreas han sido abandonadas por motivos de la guerra; cifra tres veces mayor que la cantidad redistribuida por el gobierno a través de reformas agrarias desde 1961 (Proyecto global para personas desplazadas 2003). Esta contrarreforma³, resultado del conflicto, tiene consecuencias sobre el nivel de vida rural, principalmente en dos sentidos: por un lado, es a la vez causa y resultado del desplazamiento forzoso y, por otro, aumenta la utilización inapropiada de la tierra disminuyendo los excedentes económicos legales de las zonas rurales y la consiguiente posibilidad de crecimiento económico.

2. LA POLÍTICA AGRARIA EN RELACIÓN CON LOS DESPLAZADOS

La racionalidad política tras la apropiación desmedida de tierras por parte de los grupos armados ilegales recae sobre la invaluable rentabilidad desde el punto de vista de la inmundidad ante la justicia nacional e internacional⁴. Se calcula que los narcotraficantes, incluyendo los grupos armados ilegales, se han apropiado de casi un 50% de las mejores tierras del país, mientras que según un estudio patrocinado por el PNUD y la Dirección Nacional de Estufofacientes, el 70% de los propietarios, especialmente pequeños campesinos, sólo posee el 5% de las tierras de mejor calidad. Mientras el conflicto continúe, dicha relación se agravará más.

Algunas de las modalidades de la adquisición ilegal de tierras incluyen: el uso del testaferrero, la venta ilegal de tierras a través de la estafa, la escritura sin registro, la venta obligada de tierras a un precio inferior al comercial, la fragmentación de terrenos para evitar el rastreo de recursos y el despojo violento. Todas estas formas

3. La Contraloría General de la República denunció que la apropiación ilegal de tierras por parte de las AUC y también de narcotraficantes ha provocado una gigantesca contrarreforma agraria, la cual es de 1 a 4,4 millones de hectáreas.

4. DUNGAN, Gustavo. "Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra". Documento CEDE 2005-2, ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Enero, 2005.



“CODHES estima, según lo reportado por los hogares desplazados, que alrededor de 4 millones de hectáreas han sido abandonadas por motivos de la guerra; cifra tres veces mayor que la cantidad redistribuida por el gobierno a través de reformas agrarias desde 1961”

que afectan a la transparencia y al respeto de los derechos de propiedad. La presencia de los cultivos ilícitos genera una presión adicional sobre la tierra y sobre el desplazamiento, debido no sólo a la adquisición de tierras para el cultivo de coca y amapola, sino también a la importancia del control de corredores para el transporte de drogas.

Dos grandes lógicas están detrás de la importancia que el acceso a la tierra tiene en el conflicto armado. Por un lado está el dominio territorial y, por otro, la apropiación violenta de ésta.

La batalla por el dominio territorial se da en las regiones estratégicas, corredores para el transporte de armas y drogas. La apropiación violenta se da sobre tierras con mayor concentración de recursos naturales primordiales (agua), con mayor productividad agrícola, donde hay proyectos mineros y viales o en tierras aptas para la ganadería.

Según datos de la Conferencia Episcopal cerca del 60% de los hogares desplazados reportan algún tipo de tenencia de tierra (propiedad, propiedad colectiva, arrendamiento, colonización y posesión) y más de la mitad son propietarios legales de los predios.

Las zonas de mayor concentración en la propiedad de la tierra, son aquellas con menor crecimiento económico, menores niveles de salarios y mayores niveles de violencia. Son zonas con un mercado de la tierra activo, dominado por el narcotráfico.

Los costos de la alta concentración de la propiedad de la tierra incluyen: la baja utilización del recurso, el uso inapropiado y, en ocasiones, la erosión extensiva de los

suelos y el consecuente deterioro del medio ambiente, la disminución en inversiones del sector y el resultante desempleo rural. Todas éstas son causadas de la ineficiencia del sector⁵. El Instituto Agustín Codazzi afirma que “la baja utilización es del 30% del total de las tierras y que sólo la mitad de las tierras dedicadas al cultivo explotan totalmente su potencial”. Con respecto a la utilización excesiva, reporta que “el 71% de las tierras que podrían ser destinadas a cultivos anuales son utilizadas para ganadería; cerca del 25% de las tierras de pastoreo están ubicadas en terrenos agrícolas de primera calidad y más de la mitad de los pastos están localizados en áreas recomendadas para conservación”⁶.

Un ejemplo claro de las zonas social y ambientalmente frágiles que han sido afectadas por la apropiación desmedida de los grupos armados es el Chocó. Su biodiversidad está siendo amenazada por la invasión de extensos cultivos de palma, que necesitan de sequedad en los suelos. Esto implica el drenaje de esta selva húmeda y el aniquilamiento de los organismos que requieren de las condiciones propias de estos territorios. Comunidades negras, con una legendaria propiedad colectiva de tierras han sido desplazadas, y las que han regresado encontraron que en sus tierras ahora se desarrollan megaproyectos agrícolas. Según la Defensoría del Pueblo, en territorios colectivos de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, hay más de 20.000 hectáreas afectadas por cultivos de palma de aceite y por ganadería. Los antiguos tenedores han tenido que emplearse como jornaleros y viven con el temor de que, por al fuerza, les hagan vender sus títulos de propiedad. Este ejemplo se replica en otras zonas, como Urabá, donde miembros de la comunidad aseguran que se les advirtió que “se dedicaran al cultivo de palma y coca o que salieran de sus tierras”⁷.

En los últimos años, la apropiación ilegal de tierras ha ido en aumento, al igual que la población que ha perdido su tierra durante el conflicto. Entre estas personas se encuentran desde los pequeños campesinos y agricultores desplazados (—que contaban con unas 10 hectáreas; el 83% de los despojados) hasta los terratenientes tradicionales (entre 50 y 500 hectáreas; el 17%), según datos de la Conferencia Episcopal.

5. URIBE, Lopez Mauricio. *“Un campo para la paz?”*. En: Revista Hechos del Callejón #1, marzo 2005.

6. HESHUSIUS, Karen. *“Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia”*. Documento CEDE 2005-28 ISSN 1657-7191. Mayo 2005. pp.11.

7. HESHUSIUS, Karen. *“Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia”*. Documento CEDE 2005-28 ISSN 1657-7191. Mayo 2005. pp.11.

8. Ibidem.

3. LAS POLÍTICAS PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZOSO

En cuanto a las políticas de prevención y mitigación del desplazamiento forzoso, existen tres líneas de acción estatal frente al desplazamiento:

- a) **Prevención:** se concentran en la población en riesgo. Hace parte importante de este proceso el Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- b) **Atención humanitaria:** busca atender a la población en el momento en el que ocurre el desplazamiento.
- c) **Estabilización social y económica:** pretende generar condiciones adecuadas para la población desplazada, en campos como la salud, educación, vivienda y mercado laboral, que les permitan alcanzar un nivel de vida aceptable, ya sea en su lugar de recepción, de asentamiento en caso de reubicación o de origen en caso de retorno.

Durante los tres primeros meses, el gobierno está obligado a proveer asistencia humanitaria. Al finalizar este periodo la ayuda desaparece y la situación se deteriora sustancialmente. Después de un año las condiciones parecen mejorar, de promedio, ya que los hogares están más adaptados al lugar de recepción. Sin embargo, diversos estudios han mostrado que la situación de los desplazados con tierra, después de los tres meses de ayuda humanitaria, es peor que la de los hogares desplazados sin tierra, ya que estos últimos están mejor preparados para enfrentar el mercado laboral no rural. Ahora bien, si se tiene en cuenta que de alrededor de dos millones de desplazados, el 60% reporta algún tipo de tenencia de tierra, tendríamos algo así como 1.200.000 personas desplazadas y despojadas de su propiedad.

Dos dificultades importantes de los programas de ayuda estatal son: en primer lugar, el registro oculto. Sólo los registrados en el Sistema Único de Registro (SUR), tienen acceso a la ayuda (a marzo de 2003 había 222.892 hogares, 1.016.175 personas registradas). Los hogares que reportan algún tipo de tenencia de tierra en su municipio de origen acceden en mayor medida a la ayuda estatal, en busca probablemente de participar en un programa de restitución de tierras, solicitar que les garanticen los derechos de propiedad sobre los predios abandonados o acceder a algún tipo de reposición de la propiedad en los municipios receptores. Y, en segundo lugar, existe ineficiencia. El gobierno nacional y las autoridades locales lograron cubrir cerca del 30% de la demanda real de ayuda en el mejor de los casos. En programas de reubi-

cación, educación y atención psicológica y social y retorno la cobertura fue inferior al 10%.

Colombia tiene por delante el gran desafío de titularizar un gran número de predios para evitar el desplazamiento. El decreto 2.007 de 2001 establece la protección de bienes patrimoniales de los desplazados al igual que la asignación de tierras en caso de reubicación. El hogar desplazado puede permutar su predio abandonado por otro en su lugar de reubicación y tendrá prioridad en los programas de asignación de tierras. Sin embargo, es importante desarrollar procesos especiales de titulación de tierras que garanticen su protección debido a la ausencia, en muchos casos, de títulos o documentos legales que sustenten la propiedad.

Tal vez la mayor preocupación recae en que “la estructura de la propiedad, como consecuencia del conflicto armado, parece no ofrecer ningún tipo de protección para evitar la expulsión por parte de los grupos armados. La propiedad legal de la tierra no parece reducir el incentivo de los grupos armados ilegales a expulsar población civil para la posterior apropiación de la tierra” (Ibáñez, Querubín 2004). Este hecho hace que sea necesario replantear la formulación de estrategias para evitar el desplazamiento de hogares con algún tipo de posesión. Es decir, es importante diferenciar la necesidad de asegurar el respeto a los derechos de propiedad y de instituciones sólidas, a la de instaurar mecanismos que eviten el desplazamiento. Es claro que la titulación es necesaria independientemente de si blindo o no contra el desplazamiento, pues por lo menos hará más fáciles los procesos de retorno y de restitución de la propiedad. Iniciativas como Tierras y Patrimonio -que busca garantizar a los desplazados el derecho a la protección de sus tierras y patrimonio tomando en cuenta incluso a poseedores, ocupantes o tenedores-, a la que nos hemos unido (con ACNUR), son imperiosas, pero para blindar a la población de los detonantes de expulsión, se requiere de otro tipo de iniciativas.

“El gobierno nacional y las autoridades locales lograron cubrir cerca del 30% de la demanda real de ayuda en el mejor de los casos”



“Colombia tiene por delante el gran desafío de titularizar un gran número de predios para evitar el desplazamiento. El decreto 2.007 de 2001 establece la protección de bienes patrimoniales de los desplazados al igual que la asignación de tierras en caso de reubicación”

Parte de la reparación a las víctimas consiste en que los desmovilizados entreguen los bienes adquiridos ilegalmente. Lo que incluye, por supuesto, las tierras que han adquirido con dineros ilícitos o que se han apropiado por la fuerza. Las AUC poseen gran cantidad de tierras pero la legitimidad de su obtención es cuestionable. Por ejemplo, con respecto a sus tierras en el Chocó, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 70 de 1993: “Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro, sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley, no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerarán como poseedores de mala fe”.

Además, los mecanismos de acceso no son los correspondientes a los de un mercado de tierras legal y, por lo tanto, existe la duda de que, en el caso que devuelvan los predios para reparar a las víctimas, estén entregando bienes ajenos.

Por otra parte, la política del Ministerio de Agricultura toma en cuenta los elementos necesarios para que la participación en un programa de reforma tenga un impacto positivo sobre la calidad de vida. La política de tierras no sólo consiste en la repartición del recurso, sino que incluye líneas de crédito, incentivos a la capitalización rural, capacitación, transferencia de tecnología y asistencia técnica. Sin embargo, a la hora de repartir las tierras es importante determinar el uso adecuado según la zona, no sólo para aumentar la productividad sino porque de esta manera la distribución tenderá a ser más eficiente: áreas aptas para ser cultivadas y que están siendo utilizadas para ganadería extensiva pueden, si se les da el uso adecuado, pasar de estar en manos de unos pocos a ser divididas en varias porciones denominadas Unidad Agrícola Familiar (UAF). Es clave que las políticas no sólo busquen una

repartición más equitativa del recurso, sino que estén enfocadas a aumentar la productividad y las posibilidades de crecimiento del sector agropecuario adoptando diferenciales de calidad y de características según uso.

Los recursos del Estado para llevar a cabo programas de redistribución de tierras son limitados y, por tanto, la recuperación de las tierras mal habidas es de gran utilidad. El gobierno nacional, por medio del Ministerio de Agricultura y el INCODER, han programado utilizar los terrenos expropiados al narcotráfico para adelantar programas de reforma agraria. Además, las familias desplazadas han sido determinadas como uno de los tres grupos prioritarios para participar en el programa (los otros dos son familias campesinas y reinsertados). Sin embargo, dados los resultados reportados hasta el momento, es evidente que ayudarse de la extinción del dominio para hacer reformas agrarias tendría que depender de un sistema mucho más eficiente.

4. LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ

El 22 de junio de 2005, el Congreso colombiano aprobó la Ley 975, llamada Ley de Justicia y Paz, que se enmarca en la justicia de transición al servir de base jurídica a la desmovilización de grupos armados ilegales: “Tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”⁹. Sin embargo, la ley presenta debilidades sustanciales que pueden poner en peligro la reparación a las víctimas.

Según lo establecido en el artículo 13, las medidas cautelares serán sobre bienes de procedencia ilícita. ¿Qué pasa con los que han sido legalizados y con los activos que desde el principio son legales? Sólo tienen que responder a los daños y perjuicios con su patrimonio ilegal. ¿Cómo se recibe esto en contraposición a que, por ejemplo, a este beneficio, no accede otro tipo de personas inmersas también en procesos judiciales? Y es que éstas últimas deben responder con la totalidad de su patrimonio. Pareciera, entonces un incentivo para el lavado masivo de divisas. Cuanto más tiempo se demore en salir la lista de las personas a las que se les aplicará la ley alternativa, más espacio se estará dejando para el lavado de activos.

9. Transcripción del documento conciliado definitivo de la Ley 975 de 2005.

En referencia a los artículos 17 y 25, se espera que después de una versión libre los desmovilizados entreguen los bienes ilegalmente adquiridos, los cuales pasarán al Fondo para la Reparación a las Víctimas. La confesión es optativa, el beneficio de la versión libre les es dado sin que les cueste nada y no hay beneficios extras para estimular la confesión. Además, hechos conocidos con posterioridad a la sentencia o al indulto no harán que pierdan el derecho de acceder a la ley de alternatividad mientras colaboren con la justicia y acepten el delito. Esto lleva a que los delincuentes sólo declaren lo que la justicia tenga previamente contra ellos y a que no se acceda a información adicional, por ejemplo, sobre las demás estructuras del grupo; lo cual será una dificultad adicional para la construcción de la verdad. Probablemente quedarán impunes grandes delitos que se mantendrán en la oscuridad, evitando la desarticulación y el desmantelamiento de otras estructuras criminales, supuesto que tiene fuertes implicaciones sobre la reparación adecuada a las víctimas.

Tal vez una de las mayores preocupaciones es que la ley no garantiza los derechos de las víctimas de crímenes atroces, tema central en el sostenimiento de la paz. La reparación está sujeta a la libre decisión de los desmovilizados a declarar y entregar activos.

Ahora bien, con respecto a la reparación de los desplazados surge la siguiente preocupación: Eduardo Pizarro Leongómez presidente delegado de la Comisión de Reparación y Reconciliación –aquí presente-, ha dicho que “habrá desplazados que van a ser considerados como víctimas y, por tanto, objeto de la Comisión, mientras que otros deberán ser atendidos por la Red de Solidaridad”. Esto es angustioso si se tiene en cuenta que la reparación es un derecho de todas las víctimas y que no es excluyente con las funciones de atención de la RSS, que son la respuesta del Estado frente a una población altamente vulnerable. El Estado colombiano está obligado por la ley a responder a la situación de los desplazados. La Ley 387 para la protección y atención integral a la población en situación de desplazamiento propone generar posibilidades de acceso a tierras, crédito, asistencia técnica, capacitación, infraestructura básica y comercialización, seguridad alimentaria, atención en salud, empleo, disposición de vivienda y equipamiento urbano de tal forma que se generen condiciones de vida estables para los hogares desplazados. En este sentido, las acciones de la RSS -por más que se han incrementado los recursos destinados a los desplazados-, no son sustitutas de aquellas que garanticen la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas del desplazamiento forzoso.

Otro tema preocupante es el tiempo. De ser reparadas las víctimas, ¿cuándo lo serán? No pueden pasar décadas antes de que comiencen los procesos de compensación a quienes han sufrido efectos directos del conflicto. Los procesos de reparación deben ser transparentes, pronto, eficientes, y deben también rescatar la verdad.

Se tienen grandes retos en materia institucional, económica y administrativa para garantizar la calidad de vida de la población desplazada, la seguridad de sus activos, que faciliten la viabilidad de los programas de retorno, el reconocimiento de los desplazados como víctimas con derecho a ser reparadas y la reparación como tal.

Existen importantes diferencias entre los hogares con algún tipo de posesión de tierra antes del desplazamiento y aquellos sin tierra, que deben ser tomadas en consideración a la hora de determinar la mejor manera de reparar y de asistir a estos hogares en el camino hacia la normalidad.

En un principio, los hogares con acceso a tierra son considerados menos vulnerables ya que aunque de promedio son hogares más numerosos, la jefatura femenina es menos frecuente y tienen mayor propensión a participar en organizaciones comunitarias (que les sirven para exigir ayuda al Estado e inducen a una mayor disposición al retorno al producir una sensación de protección contra los grupos armados). Sin embargo, en estos hogares la inversión en capital humano es menor que la de los hogares desplazados sin tierra -4,1 años versus 4,9-, lo que los ubica en una situación de mayor vulnerabilidad después del desplazamiento. Los hogares con acceso a tierra en sus lugares de origen enfrentan un impacto mayor del desplazamiento en contraste con aquellos sin tierra ya que: 1) los hogares con tierra están poco preparados para enfrentar el mercado laboral urbano puesto que en su municipio de origen se dedicaban principalmente a labores agrícolas, lo que implica que tengan habil-

“La política del Ministerio de Agricultura toma en cuenta los elementos necesarios para que la participación en un programa de reforma tenga un impacto positivo sobre la calidad de vida”



dades poco útiles en la ciudad, 2) la tenencia de tierras brinda un estatus económico, que, por supuesto, pierden.

Los desplazados se encuentran en una situación de pobreza crítica. El promedio de ingresos de cada familia es de 148.000 pesos colombianos (aproximadamente 56 euros) mensuales, suma equivalente al 40% de un salario mínimo mensual vigente en 2005 (datos Conferencia Episcopal). En general, las elevadas tasas de desempleo de la población desplazada parecen ser el resultado de una baja escolaridad. El promedio de escolaridad de los jefes de hogar y otros miembros mayores de 18 años es de 4,5 y 4,3 años, respectivamente. Por otro lado, cuentan con una preparación inadecuada para las labores de las áreas urbanas. No obstante, los miembros de hogares con tenencia de tierra presentan tasas de desempleo superiores. Los poseedores de tierra pasan de ser asalariados o agricultores en su lugar de origen a trabajar como vendedores ambulantes o pequeños comerciantes informales.

Para hogares con tierra es común migrar a causa de amenazas directas, estos hogares prefieren la migración dentro del mismo departamento, que se explica por la cercanía al sitio de origen, la familiaridad con la zona y la posibilidad de viajar esporádicamente para vigilar las propiedades. Los hogares sin acceso a la tierra, por el contrario, actúan más siguiendo la lógica del desplazamiento preventivo y su desplazamiento no siempre se produce al interior del departamento de origen. Estos comportamientos, que parten en dos grandes grupos a los desplazados, dan muestra de hacia dónde debe estar enfocada la ayuda en cada caso y muestran la línea a seguir para proporcionar el tipo de reparación más oportuna. Es decir, tanto la ayuda como la reparación deben ser pertinentes y adecuadas según las habilidades previamente desarrolladas. Los programas de asistencia técnica y capacitación deberán estar orientados en este sentido. Las acciones de estabilización social y económica deben tener en cuenta las condiciones previas al desplazamiento.

“En general, las elevadas tasas de desempleo de la población desplazada parecen ser el resultado de una baja escolaridad”

Para finalizar, quisiera anotar algunas reflexiones sobre puntos sustantivos a la hora de hablar sobre las agendas de paz desde la perspectiva de los desplazados y la tierra.

Independientemente de los programas que el Estado adelante con respecto a los desplazados, éstos son víctimas de las acciones de los actores armados y por lo tanto deben ser reparados.

El desarrollo de proyectos agrícolas en terrenos cuyos métodos de adquisición son legalmente dudosos, deben ser investigados a fondo y suspendidos.

Los proyectos agrícolas que se adelantan de manera inadecuada en territorios ambientalmente frágiles no pueden continuar. No sólo por el costosisimo daño ambiental, sino porque, en muchos casos, se están desarrollando en territorios de legendaria propiedad colectiva de negritudes o indígenas, lo cual es una evidencia adicional de su ilegalidad.

La apropiación desmedida de tierras por parte de los grupos armados ilegales hace que el reto de saldar la deuda histórica de llevar a cabo la reforma agraria sea mayor que en cualquier otro momento. Pero también hace que sea aún más urgente.

Tomando en cuenta que los recursos del Estado son escasos, es necesario establecer mecanismos para que la declaración que los desmovilizados hagan acerca de sus posesiones sea lo más cercana a realidad. De igual modo, para esto es clave incrementar los controles sobre el lavado de activos.

La tierra es un incentivo de retorno aún con la presencia de actores armados en el lugar de origen, y esto es algo que hay que tener en mente tanto para las políticas de Estado frente al problema del desplazamiento, como a la hora de adelantar y evaluar la reparación a las víctimas.

La reparación a los desplazados no consiste en todos los casos en el acceso a la tierra. Los que tenían algún tipo de posesión de tierras deben recuperar el acceso al recurso y quienes no lo tenían deben ser encaminados a áreas de acuerdo según sus intereses y posibilidades laborales.

No se puede perder de vista que el desplazamiento forzado, y la consecuente apropiación de tierras, se ha consolidado como uno de los instrumentos más importantes para lograr mantener los intereses políticos y económicos de los actores armados y de los narcotraficantes,

pues con ello logran consolidar el control territorial y político en la región. La sociedad civil no puede continuar siendo un objetivo central de la guerra. El terror no puede seguir tocando la puerta de los hogares colombianos.

Se debería seguir apostando por tomar las acciones que contribuyan al diálogo y a la mediación del conflicto, que por su larga trayectoria y su complejidad ha logrado polarizar las posiciones políticas en Colombia.

Lo mínimo que se debe asegurar es seguir apoyando la conformación de una base de datos y de análisis cualificada de los hechos y que guíe las acciones que se tomen posteriormente. Ello ha sido objetivo central del trabajo del Área de Desarrollo Humano del PNUD, en los últimos dos años, a nivel nacional. El informe 'El Conflicto, callejón con salida' ha servido de base conceptual y de referencia para seguir buscando, de forma participativa, las salidas coherentes al conflicto. La integración de las recomendaciones del informe en las decisiones y procesos políticos, ya sean locales, nacionales o internacionales, es el desafío actual. Un reto imposible de asumir sin el apoyo, la solidaridad y el acompañamiento político de la comunidad internacional.

Agradecimiento especial a Karen Heshusius por sus aportes al documento.

“Tal vez una de las mayores preocupaciones es que la ley no garantiza los derechos de las víctimas de crímenes atroces, tema central en el sostenimiento de la paz”