

El Mito de la quiebra del Estado por la Reparación

Camilo González Posso,
Presidente INDEPAZ



El tema de la reparación a las víctimas se está reconociendo como un aspecto central en la construcción de la paz y cobra actualidad cuando se ha dado inicio a los procesos judiciales de miembros de las AUC desmovilizados previstos en la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios. En eventuales conversaciones con el ELN o las FARC, este será también un tema obligado.

La reparación a los desplazados, que significa por lo menos el 50%, de la valoración total de la reparación a las víctimas, ha sido objeto de investigaciones recientes como las realizadas por la Conferencia Episcopal y la Universidad de los Andes (2004 - 2005); por OIM y FUDAC con el apoyo de Econometría (2006) y otras entidades

como la Contraloría, Acción Social y CODHES. Por su parte, INDEPAZ, ha contribuido tomando en consideración las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH, para llamar la atención en la necesidad de profundizar en el estudio de costos de la reparación con el fin de poder definir políticas y compromisos tanto de los responsables directos como de la sociedad en su conjunto.

La imposibilidad de garantizar la reparación a las víctimas del conflicto armado es otro ejemplo de los mitos que se pueden desmontar apelando a diferentes estudios y datos suministrados en ellos. Como ilustración hemos tomado las cifras correspondientes a dos periodos: 1964 – 2004 y 1994 – 2006¹.

¹ Una presentación inicial se hizo en el Foro SEMANA, Universidad Tadeo Lozano e INDEPAZ, 1 de agosto de 2006. Se han revisado las cifras, en especial lo relativo al número de hogares desplazados y pérdida de tierras.

Valoración reparaciones de las víctimas con base en la Corte IDH y la Contraloría

Los datos sobre el número de víctimas registradas en un período de cuatro décadas son tomados del trabajo de compilación y síntesis realizado por Diego Otero Prada en la investigación “Las Cifras del Conflicto Colombiano”, publicado por INDEPAZ (Tabla 1). En este libro se revisan varias fuentes y se hace un acumulado que permite asumir algunas de ellas que presentan diferencias en un margen aceptable². En lo que se refiere a los valores unitarios, éstos han sido tomados de las sentencias de la Corte Interamericana y se resumen en la Tabla 2.

Si se adoptan los valores unitarios según el tipo de daño, definidos en las sentencias de la Corte IDH y en otros estudios³, el total de la reparación a las víctimas del conflicto armado entre 1964 y 2004 supera los US\$ 22.446 millones de dólares. Considerando la última década y los hechos más graves asciende a US\$6.465 millones de dólares (Tabla 3). Esos estimativos no incluyen todos los conceptos, como por ejemplo pérdidas de enseres, cosechas o daño moral de relación de las víctimas. Se puede suponer que algunos de estos aspectos están siendo o serán compensados por los programas estatales de atención a desplazados y otras víctimas, destinando recursos que agregan un diferencial a los que se asignan por políticas públicas a la población más pobre.

TABLA 1
Valoración reparación al total de las víctimas
Corte IDH y CGR
1964 – 2004

Tipo de victima según violación	Número	Valor unitario en dólares	Valor reparación Millones de dólares
Homicidios de civiles (CINEP)	50.227	64.000	3.215
Desaparecidos (Asfades)	7.138	235.000	1.677
“Intolerancia” social (CINEP)	6.509	2.500	16
Secuestro extorsivo	29.497	12.000	354
Desplazados, hogares de 5,7 personas	646.942	12.000	7.763
Terrorismo	2.154	8.500	18
Masacres (4.270 casos)	23.543	235.000	5.533
Torturas (1966- 2004)	11.043	12.000	133
Amenazas (1997 - 2004)	10.672	2.500	27
Detenciones arbitrarias	84.133	2.500	210
Restitución de tierras (promedio entre CGN y otras fuentes).	3.500.000	1.000	3.500
Total			22.446

Fuente: INDEPAZ con base en la investigación “Las Cifras del Conflicto”, junio 2006. Valores unitarios tomados de sentencias de la Corte Interamericana.

² El resumen del período 1964 – 2004, aparece en el cuadro 30.1 del libro mencionado.

³ Se adoptan los valores de la siguiente manera: (1) homicidios, con base en la indemnización por daño inmaterial en el caso Ituango vs Colombia. (2) Desaparecidos y masacres, el promedio por daño material e inmaterial en las cuatro sentencias (Casos 19 comerciantes, Mapiripán, Gutierrez Soler contra el Estado colombiano). (3) Intolerancia, amenazas y detenciones, con indemnización por afectación a la integralidad psíquica. (4) Desplazamiento, tortura y secuestro, con el dato para desplazamiento sin incluir pérdida de ingresos y daño inmaterial. (5) Tierras, según estimativo de precio promedio por hectárea utilizado en estudio de la Contraloría General de la Nación (La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿sólo buenas intenciones?, 2003 y “Territorio y Desplazamiento”, conferencia del Vicencontralor, Luis Bernado Flórez Enciso, en la instalación de la Mesa de Tierras de la PGN, Bogotá, agosto 30 de 2006).

Las cifras de indemnización por daño o pérdida son muy sensibles a los supuestos que se acojan o los criterios que se manejen como resultado de los reclamos e informaciones⁴. Cuando hay reclamos individualizados, que incluyen números, fechas y sustentación específica, la valoración puede ser más exacta. Eso se ilustra con las diferencias entre los montos definidos en los

casos fallados, las que se desprenden de la mayor o menor acreditación del daño en los procesos. En el Caso Ituango la Corte IDH adujo no contar con datos suficientes para establecer el daño material e inmaterial, por lo que aplicó criterios especiales para valorar colectivamente, asignando un monto a cada víctima solo por los daños inmateriales.

TABLA 2
Reparación a víctimas Corte IDH
En dólares

Concepto	19 comerciantes	Gutiérrez Soler	Mapiripán	Ituango*
1. Daño Material				
1.1. Pérdida de ingresos	55.000	60.000	104.000	
1.2. Gastos de búsqueda	2.000			
2. Daño Inmaterial	80.000	90.000	80.000	30.000
2.1. Esposa/compañera permanente	80.000		50.000	10.000
2.2. Hijos menores	50.000	20.000	10.000	7.500
2.3. Hijos				5.000
2.4. Padres	50.000	40.000	50.000	10.000
2.5. Hermanos	8.500	50.000	8.500	1.500
2.6. Otros familiares				
Subtotal (1 y 2)	325.500	260.000	302.500	64.000
3. Otros conceptos por desplazamiento				
3.1. Pérdida y destrucción de vivienda				6.000
3.2. Pérdida de ganado				3.500
3.3. Afectaciones a la integridad psíquica				2.500
Subtotal (3)				

Fuente: Indepaz, agosto 2006. Sentencias de la Corte Interamericana. Con base en Yamile Salinas op.cit.



⁴ Cuando se toman supuestos muy diferentes en variables clave se tienen notables diferencias. Ejemplos de esas variables son: tamaño promedio de los predios abandonados o despojados, número de desplazados, tamaño promedio de la familia de la víctima y tasa de interés mensual para cálculo de valor presente si se trata de lucro cesante.

Del análisis de la última década se puede estimar que la indemnización de las víctimas de los paramilitares estaría del orden

de US\$ 6.465, asumiendo solamente los hechos más graves y relevantes descritos en la Tabla 3.

TABLA 3

Valoración de indemnización a víctimas de los paramilitares 1994 – 2004
Valor en millones de dólares

Concepto	No. víctimas	Valor total del daño en millones dólares
Hogares desplazadas (US \$12.000 c/u)	230.989	2.772
Ejecuciones sumarias en masacres (\$US235.000 promedio)	8.386	1.971
Valor tierras (Valores promedios s/n estudios CGN) Hras, US\$1.000 c/hectárea.	1.270.439	1.270
Desaparecidos 50% del total ⁶ (US\$235.000 c/u)	3.294	536
Asesinatos (sin masacres), US\$ 64.000 c/u	18.514	1.185
TOTAL		6.465

Fuente: Indepaz con base en investigación “Las Cifras del Conflicto”⁵, septiembre de 2006.

La reparación parcial (1994-2004) por hechos imputables a los paramilitares equivaldría al 4,98% del PIB, al 15% del presupuesto nacional del año 2006. Por su parte, la reparación de

todas las víctimas, en los últimos 40 años significaría el 52% del presupuesto de 2006, casi 5 veces la ayuda estadounidense y 17,3% del PIB (Tabla 4).

TABLA 4

Equivalencias de las reparaciones
En millones de dólares

	Valor	1994 -2004	1964 – 2004
Valoración de reparaciones		6.465	22.446
Producto Interno Bruto (2006)e \$315 billones de pesos	129.679	4,98%	17,3%
Presupuesto (2006)e \$105,3 billones	43.209	14,9%	51,9%
Ayuda USA Plan Colombia (2000 – 2006)	4.729	1,3	4,7

Calculos Indepaz, Septiembre 2006

Otras fuentes para la valoración

Un estudio más detallado podría considerar el tamaño promedio de las familias para cada tipo de daño e incluir criterios y metodologías

ya acogidas por las cortes colombianas. En varias sentencias del Consejo de Estado⁶ se encuentran cálculos de reparación a víctimas que aplican las disposiciones del Código Civil para estimar “daño emergente” y daños extrapatrimoniales,

⁵ En el libro de Diego Otero se indican los registros diferenciando los presuntos responsables, con base en diversas fuentes. Los paramilitares aparecen como “presuntos responsables” del 58,7% de los desplazamientos y del 47% de las desapariciones forzadas.

⁶ Se revisaron sentencias del Consejo de Estado relacionadas con desaparición forzada entre 2003 y 2005. Los textos completos se pueden consultar en www.indepaz.org.co

denominados por algunos como “inmateriales” (daño moral, tranquilidad, honra, integridad personal, etc)⁷.

En algunas de las sentencias que se refieren a indemnización por casos de desaparición forzada de responsabilidad de las fuerzas armadas, se acogen las normas sobre “daño moral” con un tope máximo para cada familiar de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes -smlvm o el equivalente a 1.000 gramos oro. Para estimar el lucro cesante debido y futuro se utilizan fórmulas de cálculo de valor presente. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación podría acoger estas sentencias como referencia para establecer el daño moral y el “daño de relación”.

En lo que se refiere al daño moral la pauta seguida por el Consejo de Estado corresponde a 1.000 gramos oro a cada uno de los padres o máximo 100 smlvm, y de 50 salarios a los hijos. Se considera la indemnización por este concepto cuando el familiar ha estado a cargo de la víctima asesinada o desaparecida. Un acuerdo para la reparación podría adoptar montos promedios y se podría llegar a un valor de indemnización por daño moral de US \$50.000 dólares, asumiendo uno de los padres, conyugue y un hijo (250 smlvm). El daño moral de responsabilidad de los paramilitares por asesinatos y desapariciones entre 1994 y 2004, se estima con este método en US\$ 1.000 millones de dólares.

En todo caso, con las fórmulas aplicadas por el Consejo de Estado se tendrían datos similares, en esos conceptos, a los obtenidos con las tarifas de la Corte Interamericana. Lo cual indica que en esta materia hay jurisprudencia y referentes establecidos y al mismo tiempo existe un amplio margen de interpretación, sobre todo cuando se trata de situaciones en las cuales no se cuenta con denuncias precisas sino con comprobados eventos de violencia con impacto colectivo. Alrededor de este asunto, que incluye métodos de cálculo e interpretaciones especializadas sobre

la reparación por daños y perjuicios, se requiere un consenso que incluya a las instancias judiciales y a las víctimas.

El ejercicio que se hace con los parámetros de la Corte Interamericana, es útil para llamar la atención sobre la urgencia y posibilidad de contar con estimaciones sustentadas. Cada una de las cifras puede ser objeto de discusión y revisión, pero en todo caso nos ofrecen una magnitud de orden que es pertinente para la toma de decisiones y entre ellas las recomendaciones que debe asumir pronto la Comisión de Reparación y Reconciliación.

Estimativos para atender a la población desplazada

Los estudios que se han realizado sobre los efectos del desplazamiento forzado contribuyen también a mostrar que no tiene sentido la prevención de varios voceros del gobierno y de algunos miembros de la citada Comisión que proponen reducir los derechos de la víctimas a meras reparaciones simbólicas y medidas colectivas y, en otros casos, hasta donde alcance el aporte incierto de los victimarios o a los programas preprocesales de restitución directa y proyectos productivos⁸ – denominados por la Procuraduría Proyectos de autoreparación⁹. La falta de información sobre los montos y de seriedad en su manejo permite a algunos alarmar sobre la inminente quiebra del Estado si se cumple el deber de honrar los derechos de las víctimas.

En el documento presentado por la Procuraduría General de la Nación, “Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción”¹⁰ se efectúan algunas estimaciones asociadas a los costos de los daños causados por el desplazamiento, con base en diferentes fuentes. La primera estudios de la CGR y la segunda combinando los de la CGR con la consultoría contratada por Acción Social con apoyo

⁷ TAMAYO JARAMILLO, Javier. “De la Responsabilidad Civil”, Tomo IV, Editorial TEMIS, Bogotá, 1999.

⁸ Decreto 4760 de 2005.

⁹ Procuraduría General de la Nación. “Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción”, Tomo 1, Capítulo 2, Bogotá, junio de 2006.

¹⁰ Procuraduría General de la Nación. Op cit, Tomo 1, Capítulo 1.

del Banco Mundial, de los que se desprenden dos escenarios: (1) un costo mínimo de \$12,5 billones (Tierras e ingresos dejados de percibir) y (2) \$25,4 billones de pesos de 2005 (Tierras y pérdida de bienes muebles)¹¹. La cifra de US\$ 12.000 millones de dólares que suma los rubros sobre desplazamiento en la Tabla 1, se pueden cotejar con las pérdidas por el mismo concepto derivadas del estudio contratado por Acción Social que, a precios de 2006, es de US\$ 11.688 millones de dólares.

Otra confrontación del cálculo de la reparación para el periodo 1964 – 2004 se puede hacer con

base en las estimaciones de la reparación por hogar desplazado que se presentan en la Tabla 5 tomando como referencia el estudio realizado por la Conferencia Episcopal Colombiana y la Universidad de los Andes¹², que contempla las pérdidas por tierra abandonada, vivienda, ganado y lucro cesante. El resultado es \$14 billones de pesos o US\$5.962 millones de dólares lo que arroja un total de US\$17.400 dólares por hogar desplazado. En la Tabla 1 el total por hogar desplazado es de US\$ 12.000 dólares, que no resulta tan distante si se tiene en cuenta que no incluye familiares asesinados, vivienda y otros bienes no patrimoniales.

TABLA 5.
Reparación a Desplazados 1994 - 2006

DESPLAZADOS - DATOS PARA CÁLCULO DE LA REPARACIÓN, corte abril 2006	DAÑO A REPARAR		
	DATOS	PESOS millones	DÓLAR millones
Total de hogares desplazados, abril 2006 (dato de Acción Social, incluido 37% subregistro.)	431.511		
Hogares con tierra (Encuesta Conferencia Episcopal, Universidad de los Andes)	55%		
Personas por hogar desplazado, promedio según Encuesta CEC	5.7		
Total de hogares desplazados con tierra	237.331		
Promedio de hectáreas hogar desplazados pobres, según CGN	10		
Total hectáreas	2.373.310		
Valor promedio hectárea, según supuesto CGN, en pesos de 2004	2.000.000		
Valor promedio hectárea, según CGN, en dólares	851		
Valor tierra desplazados, millones dólares	2.020		2.020
Valor tierra desplazados en millones de pesos		4.746.620	
Desplazados con vivienda (según Encuesta CEC)	46%		
Viviendas pérdidas	198.495		
Valor cada vivienda (6.000 dólares c/u según valor en sentencia de la Corte Interamericana.)	14.400.000		
Total pérdida por vivienda, millones de pesos		2.858.329	
Total pérdida por vivienda en millones de dólares	1.191		1.191
Valor ganado perdido por hogar, sentencia de la Corte Interamericana, en dólares	2.500		
Pérdida por ganado en hogares con tierra, millones de dólares			593
Pérdida por ganado en hogares con tierra, millones de pesos		1.423.986	
Ingreso perdido por hogar, % de ingreso anual(IA)	33%		

¹¹ Ídem.

¹² Ver: (a) Pastoral Social de Boyacá. “Desplazados Pierden Tierras”; (b) IBÁÑEZ, Ana M., MAYA, Andrés ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados?, Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá julio de 2006, y (c) “Hacia una Política Proactiva para la Población Desplazada”. Contrato No. PCE-I-06-99-0003-00.

Lucro cesante anual, ingreso perdido por hogar (Encuesta CEC), pesos.	2.000.000		
Ingreso anual hogar antes del desplazamiento			
Total ingreso anual perdido, lucro cesante, millones de pesos		5.178.133	
Lucro cesante, millones de dólares	2.158		2.158
TCRM, promedio 2006	2.400		
Total valoración de pérdidas		14.207.068	5.962

Cálculos Indepaz, septiembre de 2006.

La experiencia internacional demuestra que en el posconflicto solo una parte de las víctimas acude a la reparación económica. Reconociendo los derechos de todos y por todos los conceptos, la materialización de la reparación se encuentra con muchas situaciones en las cuales las víctimas desisten de aspectos como el pago por ingresos no percibidos y se concentran en reclamar, en algunos casos, la restitución de bienes pero ante todo la entrega de los restos de sus familiares, información sobre la suerte de los desaparecidos, libertad para los secuestrados o simplemente a conocer la verdad de lo acontecido. En consecuencia, no es necesario que se introduzcan obstáculos legales y procedimentales para que se llegue a un escenario en el cual no todas las víctimas reclamarán la reparación por todos los conceptos.

Un programa de reparación a las víctimas supondría un plan a 20 años, con pagos proyectados que le den prioridad a los desplazados, a familiares de desaparecidos, masacres y asesinatos políticos y a secuestrados y sus familias. El Fondo para la Reparación de las Víctimas debería contar con recursos suficientes, los cuales en este cuatrienio no superarían los US\$ 3.500 millones si se considerara el pago del 50% de las reparaciones a las víctimas de los paramilitares y se incluyera inicialmente 500 casos de militantes de la Unión Patriótica. En la conformación de ese fondo deberían concurrir los aportes de los victimarios, recursos presupuestales y la cooperación internacional hoy destinada a operaciones militares y de seguridad. Se trataría de un valor similar a la suma que destinó Estados Unidos para el Plan Colombia entre 2000 y 2005 y cada año menos de 0.5% del PIB o de 1.5% del presupuesto anual de la Nación (Tabla 4).

Las cifras anteriores de recursos presupuestales con destino al Fondo para la Reparación, no in-

corporan los rubros para satisfacer los mínimos de los derechos de la población desplazada definidos en la Sentencia de la Corte Constitucional T -025 de 2004¹³. Hay que distinguir la atención social de la reparación integral a que tienen derecho las víctimas, y estimar el diferencial a favor de la población desplazada que es la parte que supera los promedios asignados a la población que se sitúa por debajo de la línea de pobreza.

Por otro lado, si se tramitara el 50% de las reclamaciones correspondientes al período 1964 – 2004, lo que incluiría el universo de víctimas sin diferenciar responsables, en los próximos 10 años se necesitarían US \$11.223 millones. Este escenario demandaría un plan a más largo plazo que en la primera década implicaría pagos anuales cercanos a 1% del PIB (Tabla 4). En este escenario de post conflicto integral, los recursos públicos que se destinen a completar el déficit dejado por los aportes de los victimarios directos, serían inferiores al exceso de gasto militar en Colombia que según el estudio de Diego Otero es de 4% del PIB. (Gasto militar 5,62% del PIB menos gasto militar promedio de Latinoamérica de 1,6% del PIB, 2004 – 2005).

Cualquiera de las hipótesis que se considere demuestra que el reconocimiento del derecho a la reparación no es un absurdo antieconómico. Además de la importancia que tiene para la reconciliación y la construcción de una cultura de paz, la reparación puede enfocarse como parte de una estrategia postconflicto de promoción del desarrollo: la restitución de tierras se inscribiría en un programa de reforma rural y las indemnizaciones podrían estar articuladas a estrategias de formación del recurso humano y promoción de PYMES. Por lo tanto, no es necesario que gobernantes y encargados del tema se dediquen a conjeturar trabas para desconocer los derechos de las víctimas.

¹³ DNP. Documento Conpes 3400 de 2005.

Añorando el Hogar

Lisa Haugaard.

Directora Ejecutiva de Latin America Working Group.



Devolución de la Tierra a la Población Internamente Desplazada en Colombia¹

Aunque la crisis es prácticamente invisible para el resto del mundo, Colombia es el segundo país con la mayor cantidad de desplazados internos después de Sudán. Entre 1985 y septiembre de 2005, la cantidad de desplazados por violencia política ascendió a alrededor de 3,6 millones, de los cuales 2,9 millones se concentraron en la última década. La crisis continúa, ciertamente, el número de personas huyendo de sus hogares como consecuencia de la violencia política se incrementó en un 8 por ciento entre 2004 y 2005, estimándose por CODHES que más de 310.000 personas fueron desplazadas en 2005.

Algo más de 30.000 combatientes paramilitares, en gran parte responsables de este desplazamiento, fueron desmovilizados en los últimos tres años siguiendo un acuerdo entre el gobierno colombiano y los líderes paramilitares. La discusión de cómo afectará esto a la población interna desplazada en Colombia apenas ha comenzado a nivel internacional y dentro del propio país. Ya que estos excombatientes están en posesión de la mayor parte de la tierra obtenida por medio de violencia y coerción sobre la población desplazada, lo que pasará a las tierras y a las personas que huyeron de la violencia deberá ser discutido en el contexto de la desmovilización. Los financiadores de los esfuerzos de desmovilización, como los Estados Unidos, tienen la obligación de asegurar que los derechos de la población desplazada no sean vulnerados como consecuencia de la desmovilización.

¹ En esta edición se publica el resumen ejecutivo, el texto completo del documento se puede consultar en www.lawg.org a cargo del INCODER.

Los colombianos huyen de sus hogares por causa de la violencia y las amenazas realizadas por las fuerzas paramilitares de derecha, fuerzas guerrilleras de izquierda, y el conflicto entre el ejército y los grupos insurgentes. En tanto que es demasiado difícil especificar la responsabilidad exacta de cada actor armado en cuanto a su contribución al desplazamiento, es equilibrado decir que por muchos años la violencia paramilitar es la causa que los lidera. Los grupos paramilitares rondan, reúnen y asesinan líderes locales, causando que las familias campesinas huyan por terror, luego usan las tierras abandonadas por estas familias para consolidar su poder local, financiar sus operaciones, proteger la producción y el tráfico de droga y lavar dinero obtenido por este medio.

El desplazamiento es muchas veces referido como a una “*contrarreforma agraria*”, tomando tierra de los sectores más pobres de la población. Los estimados de cuanta tierra fue arrebatada a través de la violencia se extienden entre 2 millones a cerca de 7 millones de hectáreas. Un estudio realizado por La Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Universidad de los Andes, estimó que las tierras tomadas por paramilitares de la población internamente desplazada superan dos veces la cantidad de tierra dada por el Instituto de la Reforma Agraria entre los años 1993 y 2002.

Algo más de 30.000 paramilitares se han desmovilizado en un período de tres años como resultado de las negociaciones, y hasta la fecha, casi ninguna de las tierras robadas por estas personas a través de la violencia han sido devueltas a sus propietarios legales, tampoco casi ninguno de sus propietarios, principalmente familias campesinas pobres, han sido compensadas por sus pérdidas.

Como parte de “La Ley de Justicia y Paz” (Ley 975/05), para recibir beneficios, incluyendo ex-carcelación o tiempo reducido en prisión, los excombatientes tienen que revelar sus bienes adquiridos ilegalmente, lo cual incluye terrenos. Sin embargo, sin presiones políticas serias a nivel internacional y doméstico, este requisito muy probablemente no va a ser exigido. Más aun, la gran mayoría de paramilitares se ha desmovilizado bajo la legislación anterior, la que no requiere la devolución de bienes adquiridos ilegalmente.

Soluciones. El retorno a la tierra en un enorme y complicado esfuerzo. Cualquiera de las soluciones posibles debe reconocer que muchos de las personas internamente desplazadas no decidirán regresar, ya por falta de seguridad, inadecuado apoyo al reasentamiento o la elección por la vida urbana. Para lograr la paz, algunas concesiones deben ser hechas buscando la reintegración exitosa de los excombatientes en proyectos productivos, incluyendo a través de la titulación de tierras. Pero un esfuerzo honesto debe ser hecho en cuanto a la devolución de tierra expropiada a través de actos atroces de violencia, en cuanto a proveer otras soluciones viables y durables y en cuanto a la compensación y pago de reparaciones a todos aquellos que han sufrido tanto. Tal esfuerzo honesto no ha sido aun discutido, y mucho menos empezado.

En cuanto a la política estadounidense, es muy importante notar que en muchos casos la tierra fue adquirida como un medio de lavado de activos del tráfico de drogas, por lo que la devolución de tierras y una investigación cuidadosa sobre los bienes de los paramilitares juega un invaluable papel en la estrategia antidrogas estadounidense. Más aun, los Estados Unidos deberían apoyar activamente la devolución de tierras y la restitución de los bienes a la población internamente desplazada como un hecho de urgente preocupación humanitaria y de simple justicia.

Recomendaciones para la política de los Estados Unidos

Promover la devolución de tierras a la población desplazada

- Urgir al gobierno colombiano que insista en la completa confesión y devolución de tierra ilegalmente poseída por excombatientes desmovilizados si desean obtener beneficios bajo la ley de Justicia y Paz o la ley que regula la desmovilización individual, en vez de aceptar ofrecimientos casuales de devolución de pequeñas cantidades de tierra por los líderes paramilitares. Urgir al gobierno colombiano a cambiar las regulaciones de la ley de Justicia y Paz con el fin de asegurar que la tierra obtenida a través de violencia poseída por ter-

ceras partes (testaferros) está incluida dentro de la tierra que debe ser retornada.

- Urgir al gobierno colombiano a desarrollar oportunamente una revisión sistemática de tierras y propiedades que han sido perdidas por la población desplazada huyendo de la violencia. Esta revisión debe juntar la información sustancial existente, usando las bases de datos y otras fuentes de información incluyendo aquellas mantenidas por la agencia gubernamental Acción Social (registro SUR), Procuraduría General, Defensoría del Pueblo (*incluyendo información en poder de los personeros municipales*), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCODER (incluyendo el RUP¹⁵), Banco Agrario, Dirección Nacional de Estupefacientes, investigaciones de activos financieros hechos por la policía y la Fiscalía General de la Nación, e iniciativas sociales como los sondeos de CODHES y el Sistema de la Iglesia Católica RUT. De la misma manera urgir al gobierno colombiano que refuerce las comisiones regionales para el retorno de la propiedad establecidas por la ley de Justicia y Paz para ayudar a desarrollar la iniciativa. Mientras que esto es enormemente complejo, algunos avances pueden ser realizados empezando con los casos de desplazamiento masivo más aberrantes, con tierras incluidas en la base de datos RUP y con territorios colectivos pertenecientes a comunidades indígenas y afro colombianas. La asistencia técnica de USAID complementando esta revisión puede ser invaluable.

- Urgir a la Fiscalía que investigue vigorosamente los bienes ilegales poseídos por excombatientes paramilitares. USAID o el Departamento de Justicia de los Estados Unidos deben proveer fondos adecuados y consejos técnicos dirigidos a alcanzar este objetivo. Insistir que la Fiscalía requiera que las “actas”, confesiones escritas, proveídas por los para-



militares que buscan cobertura de los beneficios de la Ley de Justicia y Paz, incluyan detallada información sobre la localización exacta y número de propiedades que ellos adquirieron a través de la violencia o de otros medios ilegales. Urgir al Fiscal General a que enjuicie vigorosamente los casos en contra de líderes paramilitares desmovilizados responsables por desplazamientos masivos de población con lo que estos crímenes de lesa humanidad quedarían incluidos en los abusos cubiertos por la Ley de Justicia y Paz.

- Asegurar que USAID no financia ningún proyecto, para excombatientes u otras personas, sobre tierra obtenida mediante violencia, implementando un sistema que someta cuidadosamente a revisión los títulos de las tierras. Similarmente, urgir al gobierno colombiano hacer transparentes sus proyectos de reintegración de excombatientes y asegurar que estos proyectos no se ubican en terrenos obtenidos a través de la violencia. Identificar como punto de inicio, las áreas de desplazamiento masivo y áreas con título colectivo reconocidas a comunidades indígenas y afro colombianas, así como áreas medioambientales protegidas y tierras incluidas en la base de datos RUP. Estas áreas deben estar excluidos de tales proyectos dirigidos a excombatientes. En adición a lo anterior, terrenos en donde cementerios clandestinos han sido reportados deben estar excluidos de la misma manera por razones de justicia y con el fin de protegerlos para futuras exhumaciones.

- Hacer conocer objeciones de los Estados Unidos a cualquier ley que pueda limitar los derechos de las víctimas, como por ejemplo el proyecto de Ley 319 del 2005 que facilitaría la legalización de tierras adquiridas por medio de la violencia.

- Apoyar la expansión del mandato de monitoreo de la desmovilización de la OEA en cuanto a la verificación de la devolución de tierra y reparaciones a la población desplazada.

- Urgir al gobierno colombiano que desarrolle una campaña de información y capacitación dirigida a las víctimas, especialmente la población desplazada, con el fin de informarles sobre sus derechos a la devolución de las tierras e indemnizaciones. El gobierno colombiano debe establecer mecanismos claros y accesibles a través de los cuales las víctimas puedan reclamar sus derechos.
- Financiar programas realizados por la Defensoría del Pueblo que entrenen defensores públicos en los temas de derecho de las víctimas a la tierra (lo que requiere el entendimiento de derecho agrario, ya que los defensores públicos están generalmente familiarizados solo con el derecho penal). Urgir al gobierno colombiano para establecer en la Defensoría una unidad especial con el fin de atender las necesidades de las víctimas.
- Urgir al gobierno colombiano a investigar y enjuiciar los ataques y amenazas en contra de los líderes de la población desplazada y aquellos que defienden los derechos de la misma población.

Proteger los territorios de las comunidades afro colombianas e indígenas

- Urgir al gobierno colombiano que establezca un mecanismo especial para las comunidades y personas afrocolombianas e indígenas que les permita reclamar la devolución de sus territorios de manera expedita.
- Alentar al gobierno colombiano a que se reúna con representantes de las comunidades afrocolombianas e indígenas con el fin de discutir soluciones y de asegurar que sus demandas están siendo incluidas y escuchadas. Las propiedades que han sido provisionalmente proveídas a las comunidades afrocolombianas bajo la ley 70 deben recibir títulos colectivos permanentes de manera rápida.
- Asegurar que USAID se abstiene de apoyar la aprobación de leyes que menguan los derechos a la tierra de las comunidades afrocolombianas e indígenas o que debilitan el proceso de titulación colectiva de tierras.
- Alentar al gobierno colombiano a incrementar la inversión en proyectos de desarrollo dise-

ñados o implementados en coordinación con autoridades locales y los líderes afrocolombianos e indígenas e incrementar la ayuda estadounidense dirigida hacia tales proyectos.

Proveer ayuda de emergencia a largo plazo a la población desplazada y evitar desplazamientos en el futuro

- Urgir al gobierno colombiano que implemente apropiadamente el Sistema de Alertas Tempranas dirigido a proporcionar la seguridad de la población, incluyendo el aseguramiento de la presencia de gobierno civil, tales como representantes de la Defensoría en comunidades en riesgo.
- Alentar al gobierno colombiano a asegurar que todas las personas desplazadas se pueden registrar en el sistema SUR, eliminando obstáculos para el registro, como lo ha requerido la Corte Constitucional; incrementar recursos presupuestales dirigidos hacia la población desplazada y expandir el límite de tres meses para la ayuda de emergencia brindada.
- Urgir al gobierno colombiano a trabajar con líderes de la población desplazada, asociaciones y comunidades con el fin de encontrar soluciones duraderas y efectivas al desplazamiento.
- Reemplazar el programa de fumigación aérea, el cual contribuye al desplazamiento forzado en las regiones y no provee una solución permanente a la producción de drogas, con el incremento de programas de desarrollo alternativo combinados con programas de erradicación manual diseñados e implementados por las comunidades y la participación de gobiernos locales.
- Incrementar los fondos provenientes de la ayuda de los Estados Unidos dirigidos a la población desplazada, particularmente para soluciones a largo plazo, también como los dirigidos a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General, con el objetivo de defender los derechos de la población desplazada. Asegurar que cualquiera de los fondos dirigidos a la reintegración de excombatientes no están siendo retirados de los fondos dirigidos a las personas desplazadas o grupos vulnerables de la población.

El Derecho a la Restitución de las Víctimas

Yamile Salinas Abdala
Abogada



Tierra y Desplazamiento en Colombia¹

En Colombia el conflicto ha ocasionado una de las crisis humanitarias más grandes del mundo que se evidencian particularmente en el desplazamiento forzado de miles y miles de colombianos quienes han debido huir de sus lugares de origen y dejar abandonadas sus viviendas, tierras y demás bienes patrimoniales.

No obstante tratarse de una situación que la misma Corte Constitucional ha denominado un “Estado de Cosas Inconstitucional”, subsisten

deficiencias estructurales y coyunturales para garantizarles integralmente a las víctimas del desplazamiento sus derechos a la reparación y, en particular, sus derechos a que les sean devueltas sus propiedades y posesiones.

1. Deficiencias en la información sobre la PD y sus bienes abandonados

El primer obstáculo se deriva de la falta de información completa y precisa sobre el fenómeno del éxodo violento. Existen diferentes cifras que dan cuenta del número de personas que han migrado. Mientras las fuentes oficiales reportan a

¹ Texto basado en la investigación adelantada dentro del Proyecto de Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción de la Procuraduría General de la Nación, presentado en el Seminario “Tierra y desplazamiento en Colombia”, Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colombia, en Barcelona, España, abril de 2006. Otros textos de este seminario se pueden consultar en: taula-colombia@pangea.org

diciembre de 2005 1.732.551 personas (395.847 hogares), Codhes y otras organizaciones estiman entre dos y tres millones el número de desplazados en los últimos 20 años, tal y como lo reseñó el Presidente de Codhes en su presentación.

De igual forma no se tiene información sobre los bienes abandonados, en cuanto a su cuantificación, tamaño, ubicación y estrategias para su obtención y “legalización” (falsificación de documentos y escrituras, fraudes procesales, testaferrato, entre otras prácticas).

De las diferentes fuentes (Acción Social, Contraloría General de la República – CGR y Pastoral Social) se puede estimar que el 76% de las personas que debieron migrar abandonaron sus predios. Esto significaría, con base en la población inscrita en el Sistema Único de Registro que lleva Acción Social que más de 300 mil hogares abandonaron sus tierras.

El tamaño de los predios y el total de las hectáreas desposeídas tampoco se encuentra identificado. En promedio se puede enunciar que las fincas y parcelas tendrían una extensión de 10 hectáreas, aun cuando la única experiencia de entrega de bienes inmuebles por parte de los grupos de autodefensas reflejan que el 64% de los 110 bienes oscilan entre 20 y 70 hectáreas.

En cuanto al número de hectáreas abandonadas, pérdidas o apropiadas ilegítimamente por parte de distintos actores, incluyendo personas vinculadas con el tráfico de drogas, las aproximaciones de diversos estudios oscilan entre 2.5 millones (CGR) y 6.8 millones de hectáreas (Acción Social²).

Diferentes estudios han demostrado fehacientemente la estrecha relación entre los desplazamientos y el abandono de las tierras, así como su concentración en manos de actores armados

y de otros sectores que los han apoyado y financiado o se han beneficiado de sus acciones. Los departamentos en los que se concentra el mayor número de hectáreas abandonadas coinciden con las regiones en las que más se presentan migraciones violentas³. Esto es, Antioquia, Chocó, Magdalena, Cesar y Caquetá.

En la medida en que no existe información suficiente sobre los aspectos antes mencionados, tampoco se cuenta con una valoración sobre los daños y pérdidas por concepto de las tierras expropiadas y abandonadas por causa de la violencia.

Una aproximación sobre el particular con base en las estimaciones realizadas por la Contraloría General permitiría indicar que

los daños ocasionados a la población desplazada inscrita en el SUR a diciembre de 2005, estaría del orden de \$9.3 billones de pesos. De los cuales, casi \$7 billones corresponderían al valor de las tierras abandonadas y \$ 2.3 a los ingresos dejados de percibir.

Las causas que originan la pérdida y apropiación violenta de las tierras, puede señalarse que en las mismas tiene responsabilidad directa o indirecta el Estado colombiano, ya sea por acción o por omisión

2. Causas del abandono de tierras

Sin pretender hacer un exhaustivo análisis de las causas que originan la pérdida y apropiación violenta de las tierras, puede señalarse que en las mismas tiene responsabilidad directa o indirecta el Estado colombiano, ya sea por acción o por

Entidad	%	PD - SUR 2005: 395.847 familias
Acción Social	74,5	294.906
Conferencia Episcopal	79	312.719
CGR - CODHES	76	300.844

² Consultoría contratada por el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada – PPBP de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Antes Red de Solidaridad Social – RSS).

³ El índice de concentración de la tierra en Colombia es uno de los más altos del mundo, entre 1996 y 2004 aumentó de 0,544 a 0,56%, según Naciones Unidas en el Informe de la Alta Comisionada de N.U. (E/CN.4/2006/009 de enero de 2006).

omisión. En consecuencia, se ha configurado de manera permanente y reiterada una violación a los deberes estatales de respeto, garantía y aseguramiento de los derechos de sus asociados, previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Entre las primeras se pueden mencionar: (1) El fracaso de la reforma agraria (Ley 160 de 1994) y con ello del mandato constitucional de asegurar el acceso a la propiedad de la tierra de los sectores menos favorecidos del campo; (2) la puesta en marcha de megaproyectos y el estímulo a proyectos agroindustriales en zonas de especial protección ambiental y étnica, como es el caso de los cultivos de palma aceitera en la región del Urabá chocoano y antioqueño, y (3) las estrategias para erradicar los cultivos de uso ilícito, particularmente de las fumigaciones aéreas con químicos.

Como causas que podrían considerarse indirectas se encuentran: (1) El escalonamiento del conflicto armado interno y (2) el narcotráfico.



3. El derecho a la restitución de los bienes

El derecho a la reparación de la población desplazada y específicamente de su derecho a la devolución de los bienes demanda que las autoridades estatales y los particulares vinculados con la búsqueda de la convivencia y la paz del país, lo aborden de manera integral y en el marco del respeto y garantía de sus derechos humanos.

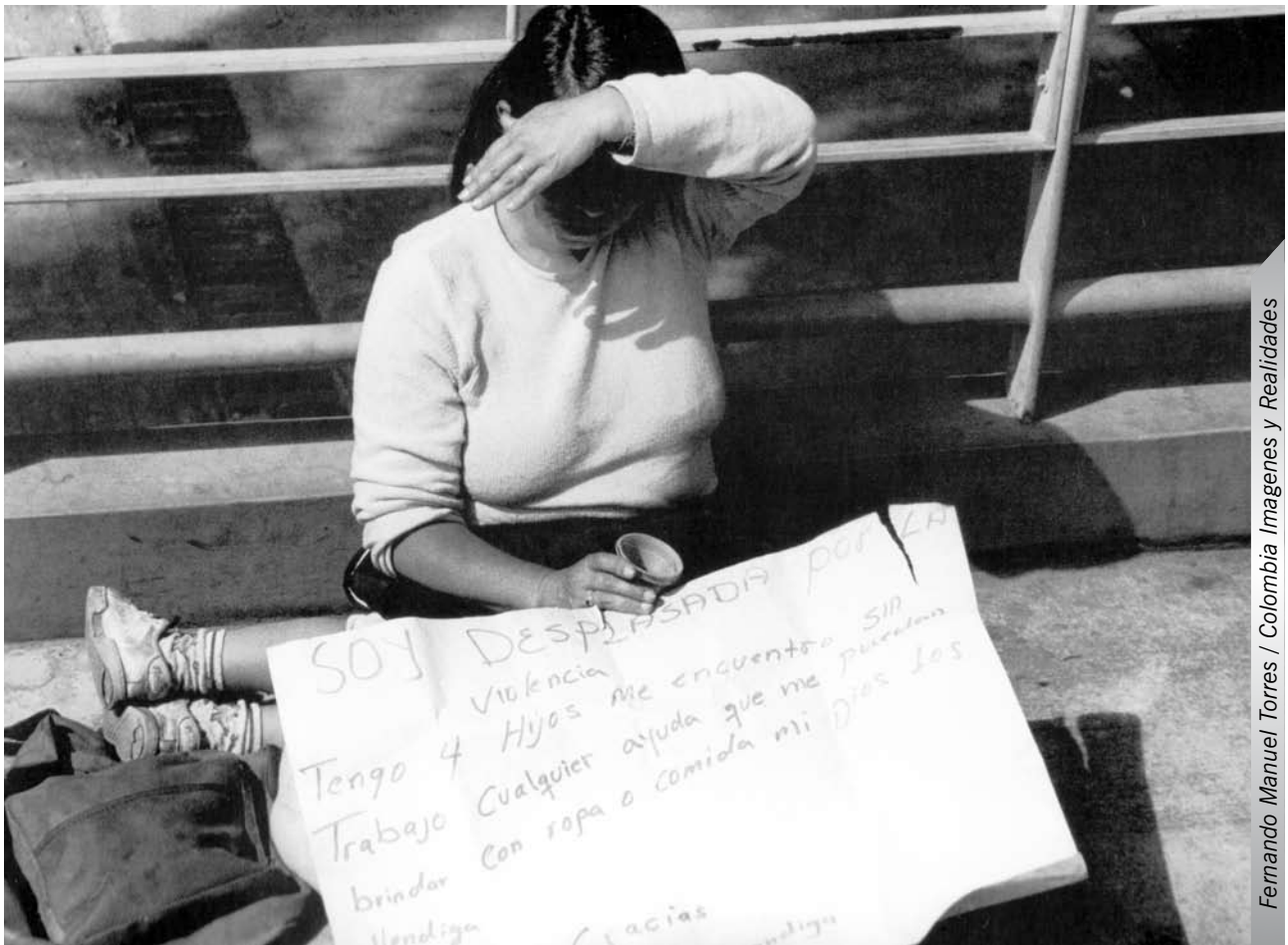
De tal suerte que entre las consideraciones que deben primar las acciones encaminadas a la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, en general, y, en particular, los derechos a la reparación material y a la restitución se encuentran las siguientes:

a. El derecho a la propiedad y a las posesiones de la población desplazada

El Estado colombiano ha suscrito y ratificado diferentes instrumentos internacionales en los que se plasman sus deberes de respetar, garantizar y asegurar el derecho de sus asociados a la propiedad y a las posesiones⁴. De igual forma, el ordenamiento constitucional y legal interno ampara los citados derechos, como derechos humanos, cuyo ejercicio puede ser individual o colectiva (grupos étnicos)⁵. De estos derecho surge la obligación estatal de asegurar su uso y goce de manera pacífica. De tal suerte, que le corresponde a las autoridades públicas velar porque ninguna persona sea privada de sus bienes, salvo que mediante una ley previa, se declare su utilidad pública o interés social. El ejercicio real del derecho a la propiedad y a las posesiones es indispensable para la satisfacción de otros derechos como son los derechos a la residencia, a la familia, a la vivienda y al trabajo.

⁴ Entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ Preámbulo y artículos 1, 2, 5, 7, 10, 34, 58, 59, 63 entre otros de la Constitución Política.



Fernando Manuel Torres / Colombia Imágenes y Realidades

b. El derecho a no ser desplazado ni privado arbitrariamente de los bienes

De igual manera, el Estado colombiano tiene el deber de asegurar el derecho a no ser desplazado forzosamente y, en consecuencia, en caso de que se produzca el desplazamiento, tiene la obligación de garantizar a las personas que debieron abandonar sus sitios de origen el derecho a retornar y a que los bienes que le fueron despojados le sean devueltos.

De otra parte, el desplazamiento forzado es un delito tipificado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario y en la legislación colombiana. Por lo tanto, las personas expulsadas violentamente son víctimas de una conducta criminal y, por ende, deben ser reparadas de manera integral y adecuada. La reparación del daño

antijurídico ocasionado por el delito de desplazamiento es responsabilidad del Estado colombiano, lo que le exige disponer de lo necesario para asegurar que los perpetradores de ese hecho ilícito devuelvan los bienes apropiados y/o indemnicen a las víctimas. En caso de que no lo asuman o lo hagan parcialmente será el Estado el obligado a repararlas pudiendo repetir contra los violadores.

Por su parte, el Estado debe adoptar las medidas de no repetición, tales como derogar las normas que impiden la restitución (Vgr. Las modalidades de entrega temporal de tierras previstas en la Ley del Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”) y no aplicar aquellas que signifiquen menoscabo a los derechos de las víctimas, entre ellas, las figuras de reparación directa y autoreparación previstas en el decreto reglamentario de la Ley de Desmovilización, mal llamada Ley de Justicia y Paz.

c. El derecho a la restitución como un componente esencial del Estado Social del Derecho

El tratamiento de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en aras de satisfacer efectivamente su derecho a la reparación y a la restitución de sus bienes patrimoniales debe enmarcarse dentro de lo previsto en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng)⁶ y de los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas⁷.

En virtud de estos principios, el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar las condiciones, procedimientos e instituciones para asegurar la adecuada, oportuna, efectiva y justa restitución de las tierras, bienes y viviendas abandonadas de manera forzada.

En los Principios para la Restitución se define el derecho a la restitución como un componente esencial del Estado Social de Derecho y un elemento fundamental de la justicia retributiva. En este sentido, se le atribuyen las siguientes características: (1) Ser un medio preferente de reparación, (2) ser un derecho en si mismo y (3) ser un derecho independiente de que se haga efectivo o no el regreso o que se efectúe el restablecimiento y la reubicación.

Disponen estos principios que la indemnización en dinero o en especie solo opera cuando es ordenada por un tribunal independiente y autónomo, y siempre y cuando se configure alguna de las siguientes situaciones: (1) La restitución es imposible porque las viviendas, tierras y demás bienes ya no existen o fueron destruidas y el titular del derecho no está interesado en su reparación o reconstrucción; (2) la víctima, de manera voluntaria y con conocimiento de cau-



⁶ La Corte Constitucional en diferentes sentencias ha indicado que estos principios “son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad” (Sentencias SU 1150 de 2000 y T – 025 de 2004, entre otras). En particular ha señalado que “la atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente las personas en situación de desplazamiento” (Sentencia T -602 de 2003).

⁷ Organización de Naciones Unidas. Subcomisión para la Promoción de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Doc/E/CN.4/Sub 2/2005/17 de junio de 2005.

sa, acepta la indemnización en reemplazo de la devolución, o (3) la indemnización es resultado de los compromisos asumidos por las partes en las negociaciones y acuerdos de paz, siempre y cuando éstos sean plenamente compatibles con los principios universales e interamericanos de derechos humanos.

Otro aspecto que se contempla en estos principios y que recoge, a su vez, otros instrumentos de derechos humanos es la consagración del derecho a la restitución de los bienes patrimoniales tanto a quien detenta la propiedad (el derecho real) como a aquellas personas que solo tienen la posesión, la tenencia o la mera ocupación de los bienes abandonados por la violencia.

Los derechos amparados por los principios en comento se refieren a todos los derechos patrimoniales de las víctimas, esto es los que recaen sobre bienes muebles e inmuebles sin importar que estos se encuentren en el campo o en las ciudades.

Particular relevancia tiene la restitución de las tierras a los pueblos indígenas y tribales (afrocolombianos) para quienes el derecho a la tierra y a sus territorios es un derecho inescindible de otros derechos como la autonomía, la consulta, la cultura y, en fin, la propia pervivencia de estos pueblos⁸.

4. La población rural desplazada y el derecho a la restitución

El estado colombiano ha sido incapaz de garantizar los derechos a la propiedad y posesión de la tierra de los habitantes del campo antes, durante y después del desplazamiento.

a. Antes del desplazamiento

La reforma agraria ha sido ineficiente e insuficiente para asegurar el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra a la población rural que representa el 69% de la población más pobre y vulnerable en el país⁹. De igual forma, tampoco se han dado las acciones para dotar de seguridad jurídica la tenencia de la tierra, particularmente de la asociada a los fenómenos de colonización y expansión de la frontera agrícola a los que hizo referencia el Profesor Darío Fajardo en su exposición. El 65% del 88% de la superficie del país no cuenta con títulos de pro-

Las autoridades encargadas de evitar la concentración y turgurización en la tenencia de la tierra han sido ineficientes en la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados, entre ellos los que se encuentran en tierras inajudicables (territorios étnicos y zonas de conservación ambiental) y los que resultan de transferencias por encima o por debajo de los límites definidos para la Unidad Agrícola Familiar – UAF

piedad¹⁰ y el 67% de los predios rurales no se encuentran actualizado en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC ni en las oficinas de registro e instrumentos públicos¹¹.

De otra parte, las autoridades encargadas de evitar la concentración y turgurización en la tenencia de la tierra han sido ineficientes en la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados, entre ellos los que se encuentran en tierras inajudicables (territorios étnicos y zonas de conservación ambiental) y los que resultan de transferencias por encima o por debajo de los límites definidos para la Unidad Agrícola Familiar

⁸ Sobre el particular se pueden consultar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos: Comunidad Mismitos vs Nicaragua, Comunidad Mayagna Awas Tingni vs Nicaragua, Pueblo Indígena de Sarayaku vs Ecuador y Comunidad Yakyé Axa vs Paraguay.

⁹ Departamento Nacional de Planeación - DNP. “2019 Visión Colombia II Centenario – Propuesta para Discusión”, agosto de 2005.

¹⁰ Banco Mundial. Colombia Fundamentos Económicos de la Paz, Washington, D.C., 2003.

¹¹ DNP. Documento Conpes 3405 de diciembre 12 de 2005.

– UAF. Tampoco han sido eficaces en asegurar los derechos de los grupos étnicos a la delimitación y saneamiento de sus territorios. Estas falencias del accionar de las respectivas autoridades han permitido, adicionalmente, la apropiación ilegítima e ilegal de tierras de indígenas y afrocolombianos como es el caso registrado nacional e internacionalmente de los Consejos Comunitarios de Cacarica, Jiguamiandó y Curvaradó¹². En estos territorios se adelantan actividades madereras y proyectos palmicultores, los cuales, pese a desconocer las normas que protegen los derechos de las citadas comunidades e ignorar las disposiciones ambientales y agrarias, cuentan con permisos y financiamiento de entidades públicas nacionales, e incluso con recursos de la cooperación internacional. Tal es el caso del financiamiento a la empresa URAPALMA S.A. con recursos de la ayuda norteamericana – Plan Colombia¹³.

- delito internacional y nacional – puedan reclamar y obtener de manera justa y adecuada la restitución de sus bienes.

Si bien es cierto que en la legislación se contemplan algunas medidas encaminadas a asegurar los bienes de la población desplazada, a las que hizo referencia el delegado de Acción Social en su presentación, éstas son insuficientes e inadecuadas y sus resultados son incipientes. En primer lugar solamente hacen referencia a bienes inmuebles rurales. En segundo lugar privilegian a los propietarios y no contemplan un trato diferenciado a favor de los grupos étnicos ni las mujeres. En tercer lugar, su aplicación ha dependido de la voluntad e interpretación en cuanto a tiempo, modo y lugar de los agentes estatales, desconociéndole a los titulares de los derechos de propiedad, posesión u ocupación la presunción de que los bienes abandonados en casos de desplazamientos masivos les pertenecían.

Si bien es cierto que en la legislación se contemplan algunas medidas encaminadas a asegurar los bienes de la población desplazada, a las que hizo referencia el delegado de Acción Social en su presentación, éstas son insuficientes e inadecuadas y sus resultados son incipientes.

Dentro de estos mecanismos se hallan el Registro Único de Predios – RUP a cargo del INCODER, en el cual solamente se encuentran inscritos menos de 2.000 predios. Por su parte, en el SUR, además de no incluir información sobre los bienes abandonados, presenta un subregistro aproximadamente del 30%, y no incorpora la identificación del 30% de la población inscrita¹⁴.

b. Durante y después del desplazamiento

No obstante el avanzado marco normativo y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de los derechos de la población desplazada, no existe en el país un desarrollo jurídico que ampare sus derechos a la devolución de los bienes patrimoniales que fueron forzados a abandonar. De tal suerte que no se cuenta con los procedimientos ni con las instituciones adecuadas para que las víctimas de un hecho ilícito

Otro mecanismo es la ruta de protección colectiva a través de la cual los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada deben declarar el desplazamiento o la inminencia de su ocurrencia y elaborar el informe de predios rurales, prueba para acreditar la propiedad, posesión, ocupación o tenencia. A la fecha solamente se han realizado ocho declaratorias en igual número de zonas en el país, que incluyen

¹² Convenio 169 de la OIR incorporado a la legislación nacional mediante la Ley 21 de 1991. Para mayor información consultar: Corte IDH, Caso Comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó vs Colombia. Resoluciones de marzo de 2003, noviembre de 2004 y marzo, 2005; Defensoría del Pueblo. Amicus Curiae “Explotación madera y Derechos Humanos. Bajo Atrato Chocó, 2002”, INCODER. Informe visita a Jiguamiandó y Curvaradó, marzo 2005, y CINEP – Justicia y Paz. “La Tramoya, Derechos Humanos y Palma Aceitera Curvaradó y Jiguamiandó. Caso Tipo 5”, 2005.

¹³ ARD – CAPP “Year Three work Plan Supplement – Calender, 2005”.

¹⁴ Consultoría “Estudio exploratorio de medidas para sanear obligaciones contraídas por la población desplazada” contratada por el PPBP de Acción Social, 2004.

menos de 70 mil has. Algunos de los principales obstáculos para la aplicación de este mecanismo se relacionan con la negativa de los alcaldes a convocar a los Comités, en varias oportunidades por el rechazo de miembros de la fuerza pública dado que, a juicio de éstos, las declaratorias inciden en los balances sobre la política de seguridad democrática. Otra debilidad guarda estrecha relación con los anacrónicos sistemas de información de las entidades concernidas (Tales como: Incoder, IGAC, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Notariado).

Con respecto a la entrega de tierras a la población desplazada como una medida para su restablecimiento debe advertirse que en su concepción no se incorpora el derecho a la restitución de las víctimas de graves crímenes. Se trata de acciones de carácter compensatorio dirigidas a la atención de la población desplazada dentro del principio de solidaridad y no dentro del deber estatal de repararlas. Asimismo no obedecen

a una política pública que privilegie a esta población sino que se enmarcan dentro de los programas ordinarios de acceso a tierras.

De otra parte, sus efectos son nimios, como lo demuestran los resultados del Plan Nacional de Desarrollo – PND a diciembre de 2005. De las 150 mil hectáreas con las que se previó dotar de tierras a los habitantes del campo –desplazados o no-, solamente se entregaron 59 mil a 3.530 familias de las 15 mil previstas¹⁵.

Según la Corte Constitucional, únicamente el 4% de la población desplazada ha sido beneficiaria de la entrega de tierras. El acceso a tierras de esta población a diciembre de 2004, a juicio del Consejo Nacional de la PD, exigía de una inversión de 1 billón de pesos. Sin embargo, el Gobierno nacional asignó para este fin \$ 48 millones lo que significa apenas el 3,57% del valor requerido¹⁶.

Los exiguos resultados obedecen a varias causas, entre ellas: (1) el fracaso de la reforma



¹⁵ www.sigob.gov.co

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 y documento Conpes “Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”, 2005. Este documento se expidió para dar cumplimiento a los mandatos de la Corte. Del total de los \$4.7 billones estimados para atender la PD a diciembre de 2004, se programaron inversiones por \$1.3 billones para los años 2005 y 2006.

agraria ya señalado y el desmonte paulatino del Sistema de Reforma Agraria¹⁷ y (2) supeditar la adquisición de tierras por parte del Estado a los bienes incautados al narcotráfico, ya sea a los que se les declara la extinción de dominio (entrega definitiva) o a los que tienen procesos en curso (entregas temporales).

Como lo señaló la representante del PNUD, entre 1996 y julio de 2005, solamente se ha declarado la extinción de dominio a 201 inmuebles rurales. Las dificultades asociadas a este procedimiento así como prácticas ajenas a la moralidad pública, entre ellas las recientemente denunciadas que comprometen funcionarios del Ministerio de Agricultura, el Incoder y la Dirección Nacional de Estupefacientes¹⁸, se traducen en los débiles resultados de las metas definidas sobre el particular en el Plan Nacional de Desarrollo: Entrega de 26.529 de las 110 has de extinción¹⁹ previstas.

Otra limitación de las medidas de compensación dirigidas a la dotación de tierras a la PD se relaciona con la prevalencia de soluciones temporales, ya sea de las derivadas del programa de “Predios de Paso” o de las nuevas modalidades previstas en el PND (Contratos de arrendamiento, comodato, entre otras y desmonte del subsidio para el acceso a la tierra). Estas soluciones no se ajustan a las particularidades de dicha población, dado que no ofrecen alternativas complementarias, como son el acceso a vivienda digna, fuentes de empleo y financiamiento y asistencia técnica, entre otras. Además, la experiencia de los 36 predios de paso demostró que al cabo de los tres

No existen programas dirigidos a la restitución de tierras a los indígenas y afrocolombianos

años, no se logró ofrecer alternativas definitivas, razón por la cual, el INCODER debió adquirir los predios para entregarlos de manera definitiva.

De otro lado, tampoco existen programas dirigidos a la restitución de tierras a los indígenas y afrocolombianos, más allá de los encaminados a la titulación colectiva y la creación de resguardos. Sin desconocer los avances en esta materia, en tanto no se delimiten y saneen²⁰ los territorios que le son adjudicados se propicia la apropiación ilegítima de los mismos. Además de la situación ya comentada en el Urabá, se presentan otros casos como el del Consejo Comunitario de Alto de Mira y Frontera (Tumaco, Nariño), en donde el INCODER tuvo que reversar una situación autorizada por el INCORA, que permitió la ocupación indebida y de mala fe por parte de dos empresas palmicultoras: Palmeiras S.A. y Palmas Oleaginosas Salamanca²¹.

En los términos de esta resolución, toda ocupación por actores diferentes a la población afrodescendiente en territorios en el Litoral Pacífico posteriores a la expedición de la Ley de Negritudes (Ley 70 de 1993) se considera una ocupación ilegal y de mala fe. En consecuencia, se trata de un delito tipificado en el Código Penal colombiano.

En lo que respecta al acceso a tierras para las mujeres, no hay una respuesta estatal que atienda sus especiales situaciones (imposición de asumir la jefatura del hogar, limitada o nula capacidad de ahorro, deficiencias en los programas de educación, barreras para acceder a la oferta laboral, restricciones para obtener referencias comerciales para el acceso a crédito, entre otras).

¹⁷ El INCORA, entidad coordinadora del Sistema de Reforma Agraria fue eliminado y en su reemplazo se creó el INCODER, entidad que asumió las funciones del Instituto de Adecuación de Tierras y del Fondo de Desarrollo Rural Integrado con menos personal y recursos financieros. Para los programas de ordenamiento de tierras, durante los años 2003 a 2005 solamente se le asignó el 22,6% del presupuesto.

¹⁸ Entidad a cuyo cargo se encuentra el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, que administra los bienes incautados y los entrega a los depositarios temporales. Varios de ellos al cabo del plazo de los contratos no devuelven los bienes (El Tiempo. “Exigen devolver 8.000 has”, enero de 2006.

¹⁹ www.sigob.gov.co

²⁰ Compra de los predios con derechos de propiedad o de las mejoras anteriores a la declaratoria del territorio colectivo.

²¹ Incoder. Resolución 0525 de marzo 2 de 2005.

Por el contrario, la Ley de Mujer Rural (Ley 731 de 2002) no se aplica, supuestamente porque no se ha reglamentado, ello pese a las múltiples propuestas presentadas por diferentes organizaciones de mujeres, entre ellas las aquí presentes. Además, en la reforma al subsidio de acceso a tierras, se eliminaron las medidas que privilegiaban el acceso a tierras para las mujeres y que exigían la titulación conjunta con los cónyuges o compañeros permanentes previstas en la Ley de Reforma Agraria.

5. La ley de desmovilización y el derecho a la restitución

La reciente Ley 975 de 2004 que establece los beneficios para los miembros de los grupos armados que se desmovilicen incluyendo los que han cometido graves violaciones e infracciones a los derechos humanos y al DIH, previo el cumplimiento de los requisitos en ella definidos, enuncia los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Sin embargo, esta norma y su decreto reglamentario (Decreto 4760 de 2005) no se ajustan a los estándares internacionales de los derechos humanos, del derecho penal internacional y de

derecho internacional humanitario que amparan los derechos de las víctimas.

En lo que respecta a la restitución de los bienes patrimoniales, las referidas normas, presentan entre otras las siguientes debilidades.

a. En cuanto a la institucionalidad

La ley crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR, las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes - CRRB y el Fondo para la Reparación de las Víctimas - FRV.

Con respecto a la primera, se trata de una instancia que además de ser depositaria de múltiples y diversas funciones relacionadas con los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como la presentación de un informe sobre las causas del surgimiento de los grupos de autodefensas, no garantiza la adecuada participación de las víctimas. De sus trece miembros, sólo dos las representan.

En lo que atañe a las CRRB su integración no permite asegurar la efectiva restitución de los bienes de las víctimas, en la medida en que en ella no tienen asiento las entidades estatales concernidas en la materia (Incoder, Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos y Notarías).



Tres de sus cinco miembros son representantes del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales), los cuales, así la citada ley no los hubiese mencionado, tienen los deberes constitucionales y legales de velar por el respeto de los derechos humanos y realizar el seguimiento y control de las actuaciones de las autoridades públicas.

Por último, el FRV cuyo ordenador es el Director de Acción Social, es un fondo cuenta que depende principalmente de la entrega de bienes por parte de los actores armados que se desmovilicen. En la medida en que gran parte de estos bienes tienen relación directa o indirecta con el narcotráfico, el ingreso y la destinación de los mismos (reparación de las víctimas) compite con los objetivos y fines para los cuales fue creado el Fondo de la Dirección Nacional de Estupefacientes (Lucha contra el tráfico de drogas y programas sociales como la entrega de tierras para reforma agraria y atención a la PD). De otra parte, al ser un Fondo en el que ingresan indiscriminadamente los bienes, además de privilegiarse la indemnización sobre la restitución, desconociendo lo regulado en los instrumentos internacionales, se corre el peligro que con el producto de un bien de una persona desplazada se indemnice a otras víctimas.

b. La entrega de bienes por parte de los desmovilizados

La Ley de Desmovilización reduce la entrega de bienes a los adquiridos ilícitamente como una condición para acceder a los beneficios de la pena alternativa. Adicionalmente, se prevén diferentes momentos para dicha entrega: (1) En la desmovilización individual o colectiva, (2) al momento de rendir la versión libre y (3) durante el proceso judicial antes de que se profiera la sentencia.

Con respecto al primer momento, es decir durante la desmovilización, en los procesos adelan-

tados, solamente en uno, el del Bloque Catatumbo (Norte de Santander), se ha hecho entrega de bienes muebles e inmuebles rurales (105) y urbanos (58). Pese a que esta desmovilización se llevó a cabo en noviembre de 2004, como lo indicó la representante de Minga, solamente uno de los titulares de derechos sobre ellos los ha reclamado. Sin embargo, esta persona encontró que además de haber sido forzada a abandonarlo debe responder por las deudas dejadas por los miembros de dicho Bloque por concepto de servicios públicos²². Precisamente las deudas sobre los bienes expropiados por la violencia se constituye en otro factor que impide la efectiva satisfacción del derecho a la restitución de las víctimas. Sin embargo, en la política pública de desmovilización se deja a la voluntad de los acreedores el tratamiento de estas acreencias (Se derivan entre otras de créditos para la producción agropecuarias, pago de impuestos y servicios públicos), ignorando que su cancelación debe ser obligación de los perpetradores de los delitos, entre ellos el de desplazamiento forzado.

En lo que atañe a la entrega de los bienes en el momento de la versión libre, ésta se reduce a las más de 600 personas a las que según las autoridades se les aplicará la Ley de Desmovilización, cifra que representa una ínfima parte de los más de 30 mil desmovilizados.

Por último, la entrega durante los procesos judiciales se ve limitada por varias razones. La primera por la falta de transparencia en la información sobre la desmovilización de los miembros de los grupos de autodefensas (En aspectos como la identificación de quienes entregan las armas, los bienes que han aceptado tener, los que están dispuestos a entregar, los acuerdos entre los funcionarios del Gobierno encargados de la desmovilización y los violadores de los derechos humanos²³, etc.). En segundo lugar, como efecto del trámite previsto en el denominado Incidente de Reparación, el cual contem-

²² El Tiempo. "En la Gabarra los dueños de nada. 13 meses después de la desmovilización de las autodefensas nadie recupera sus bienes". "Todavía debe casi tres millones de pesos que le dejaron de 'regalo' las autodefensas por cuentas atrasadas de luz y teléfonos", febrero 2 de 2006.

²³ La Oficina del Alto Comisionado para la Paz se ha encargado de promover estos proyectos como consecuencia de la incapacidad del Programa de Reinserción del Ministerio del Interior de brindar soluciones a la población desmovilizada. A través de estos programas se busca ofrecer alternativas de empleo a los desmovilizados con el concurso de empresarios, entidades públicas y la cooperación internacional (www.oficinaaltocomisionadopalapaz.gov.co).

pla reducidos términos para garantizar el derecho de las víctimas, tanto para reclamar como para presentar pruebas y controvertir las de los victimarios. En tercer lugar, dado que el sistema a aplicar en los procesos judiciales es el acusatorio que privilegia la oralidad, muchas de las víctimas de los delitos atroces que caracterizan el despojo de las tierras, no estarán dispuestas a presentarse a reclamar sus derechos frente a los victimarios. Sobre el particular, el Estado colombiano no cuenta con los recursos e instrumentos para garantizar la protección de las víctimas, sus testigos y defensores, menos ante situaciones como las denunciadas en cuanto al no desmantelamiento del poder económico y militar de estos grupos en las regiones, así como su creciente poder político²⁴.

c. En cuanto a los mecanismos de reparación

La Ley de Desmovilización y su decreto reglamentario prevén la posibilidad de que los miembros de los grupos armados adelanten la reparación, bien sea directamente o a través de proyectos productivos en los que se contempla la participación de población desmovilizada (50%), campesina (25%) y desplazada (25%).

Estas iniciativas, además de no ser compatibles con los derechos de las víctimas pueden propiciar decisiones de las instancias judiciales de derechos humanos en los que se condene al Estado por el incumplimiento de sus obligaciones de reparar integralmente a las víctimas. Entre las carencias de estas iniciativas se encuentran:



²⁴ Al respecto se pueden consultar los artículos de la analista Claudia López en la Revista Semana y los informes de la Fundación Ideas para la Paz sobre la tercera generación de los ‘paramilitares’, así como el 6º informe de la Misión MAPP/OEA, de marzo de 2006 e informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas de 2005.

(1) Desconocen que la reparación (restitución y/o indemnización) debe ser ordenada por un tribunal y no puede ser objeto de la mera discrecionalidad de los victimarios; (2) no incorporan suficientes instrumentos para verificar previamente el origen de los bienes que se destinarán para ellas, de forma tal que se garantice que fueron adquiridos de manera legal y legítima y que, por lo tanto, no quebrantan los derechos de víctimas o de terceros de buena fe. De lo contrario se constituirían en una forma de “legitimar” los bienes expropiados a la PD; (3) otorgan un trato discriminatorio menos favorable a las víctimas. Se prevé la participación de un 50% de población desmovilizada, en mejores condiciones – pueden llegar a ser propietarios del proyecto- y con mayores aportes de los desmovilizados (\$ 2 millones por desmovilizado) frente a la población desplazada (\$ 1.780.000); (4) no establece instrumentos para asegurar que la población desplazada “beneficiaria” de los proyectos fue víctima del miembro o grupo que promueve estas iniciativas. Sobra señalar que muchas de las personas que fueron forzados a huir de sus lugares de origen no han podido retornar a ellos por falta de condiciones de seguridad, y (5) no contempla herramientas para evitar que estos proyectos se lleven a cabo en territorios étnicos y/o en regiones de especial relevancia ambiental²⁵.

Paralelamente a estas iniciativas, la Política de Desmovilización consagra dos figuras a través de las cuales se vulneran gravemente los derechos de las víctimas. La primera, dirigida a permitir que los desmovilizados deshagan las simulaciones realizadas para ocultar la verdadera titularidad de los bienes y la segunda la aplicación del principio de oportunidad frente a los terceros que aparecen como titulares de los bienes sin serlo. Estas figuras, además de ser contrarias a los derechos de las víctimas a la reparación y, en particular, a la restitución se constituyen en una amnistía e indulto frente a conductas delictivas como el testaferrato y el lavado de activos.

6. Algunas propuestas

El derecho de la población víctima del delito de desplazamiento a la adecuada y justa restitución de sus tierras, viviendas y demás bienes patrimoniales exige del Estado colombiano la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales que consagran dichos derechos. Para este fin, se requiere en primer lugar de una voluntad política encaminada a reparar a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario como la manera preferente de buscar la paz y la convivencia. Dicha voluntad se debe traducir en la expedición de un marco legal compatible con la normativa internacional que comprenda mecanismos, procedimientos e instituciones adecuados para la presentación y trámite de las solicitudes de reclamación de los miles y miles de desplazados. Igualmente, debe implicar la revisión, modificación y derogatoria de las normas que impiden la satisfacción de dicho derecho.

En este esfuerzo se requiere contar con la cooperación de organismos e instancias internacionales, tanto a través de sus experiencias, como del suministro de recursos humanos, logísticos y financieros, entre otras acciones, para fortalecer a los organismos de control y a la Fiscalía en la defensa y protección de los derechos de las víctimas; para crear y operar sistemas de información y bases de datos; para la recolección, archivo y protección de pruebas y para programas de difusión y capacitación sobre los derechos de las víctimas y la forma de hacerlos efectivos dirigidos a éstas y a sus asesores y defensores, así como a los funcionarios públicos encargados de esa tarea.

Así mismo se requiere de la verificación internacional en los procesos de desarme, desmovilización y restitución de los derechos de las víctimas que vaya más allá del simple recuento de las armas entregadas.

²⁵ Sobre el particular se puede revisar la experiencia de los proyectos agroindustriales en el Urabá chochoano y antioqueño. A juicio de un miembro de los grupos de autodefensas estos proyectos “chorrea(n) sangre, miseria y corrupción” (El Tiempo. Entrevista a Rodrigo o Doble Cero, septiembre de 2003). Sin embargo en su desarrollo han participado algunos empresarios y entidades públicas como FINAGRO y el Banco Agrario. Según, otro miembro de esos grupos, Vicente Castaño “Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos (palma en Urabá). Hay que llevar ricos a todas las regiones del país y esa es una de las misiones que tienen los comandantes”. “Al llevar a los ricos llegan las instituciones del Estado” (Semana. Ed. 1.205, junio 6 a 13, 2005). Por su parte, el jefe del Bloque Elmer Cárdenas, conocido como El Alemán promueve su Programa Alternativo Social – PASO, en territorios étnicos y ambientales (info@etniasdecolombia.org).

Poblaciones desplazadas y vulnerables

Diagnóstico y estrategias

ECONOMETRIA S.A.*



Julio Cesar Herrera / Colombia Imágenes y Realidades

Diagnostico General¹

Según los registros SUR, la población que se registró entre 1996-2005, en los 111 municipios objeto de intervención, es 417 mil personas, lo que representa un 24% del total de personas registradas a nivel nacional. Sin embargo, en la visita realizada a los 111 municipios se encontró que en 65 de ellos había censos recientes de población desplazada con cifras inferiores a las regis-

tradas por el SUR. Tomando estas cifras como válidas, se estima que podría haber un máximo de 356 mil desplazados registrados (80.570 hogares) viviendo en estos municipios.

Por otra parte, la Alianza PILAS tiene contemplado atender un millón de personas en los próximos 5 años, de los cuales 70% son desplazados y 30% vulnerables receptores. Teniendo en cuenta que la cifra de desplazados es de 356

* Resumen Ejecutivo del estudio contratado por la Alianza PILAS conformada por la Fundación Panamericana para el Desarrollo -FUPAD y la Organización Internacional para las Migraciones – OIM. Para la realización del diagnóstico y la propuesta de intervención de la Alianza, Econometría recolectó información primaria a través de 5.050 encuestas de hogares en los 111 municipios de intervención de la Alianza, 217 talleres de diagnóstico participativo, visitas y recolección de información secundaria.

¹ Se consideran poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado, la población en situación de desplazamiento forzado y la población en extrema pobreza de las comunidades receptoras de desplazados. En la medida que la población en situación de desplazamiento forzado es en general vulnerable, se aplicó el término de población vulnerable receptora para referirse a la población en extrema pobreza que sin ser desplazada habita en áreas de los municipios en donde existe una importante afluencia de población desplazada.

mil personas, la de vulnerables receptores sería de 156 mil personas. En resumen, se atendería cerca de 540 mil personas afectadas por la violencia, cifra que puede aumentar con los desplazamientos futuros que ocurran.

Las personas sometidas a desplazamiento forzoso se encontraron en dos tipos de hogares: 95% en hogares de desplazados y el 5% restante en hogares de población vulnerable receptora. Un 94% declaró haberse desplazado por razones de violencia y de estos, 58.5% se desplazaron en forma individual y el 41.5% restante en forma masiva con otros hogares. Del total de personas desplazadas encontradas en la encuesta, el 37% no estaban registradas en el SUR; este índice es un poco mayor para los desplazamientos individuales (40%), que para los masivos (33%).

El índice de presión global de los desplazados sobre la población pobre en las cabeceras del Programa Pilas es 17.9%; que se puede asimilar a un crecimiento súbito de la población pobre del pueblo o ciudad de esa magnitud. Regionalmente, éste índice varía en forma importante, llegando a un 77% en regiones como el Putumayo.

La mayoría de los desplazados (90%) provienen de la zona rural. La composición por género y grupos de edad es muy similar en los dos grupos de interés, lo mismo que la composición por estado civil. El promedio de años de educación está alrededor de 7 años en ambas poblaciones y cerca de dos terceras partes de los hogares tienen jefatura conjunta (jefe y cónyuge), entre 6 y 8% tienen jefatura única masculina y 26% jefatura única femenina. Los porcentajes son similares en ambas poblaciones. Un 9% de los hogares desplazados se declararon indígenas y el 25.7% afrocolombianos.

El 89% de los hogares de desplazados tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y más del 96% tienen ingresos familiares por debajo de la Línea de pobreza, estas cifras son muy similares para la población vulnerable. Las verdaderas diferencias entre la población desplazada y vulnerable se hacen mucho más evidentes

en términos de la proporción de los hogares en condiciones de miseria y por debajo de la Línea de indigencia. El porcentaje de hogares en indigencia, o pobreza extrema, en términos de ingresos familiares es un 11% más alta en la población desplazada (76%) que en la población vulnerable receptora (65%). Esta diferencia es similar en la medición de miseria (54% vs 45% respectivamente).

Tanto en los talleres de diagnóstico participativo como en la encuesta se encontró que los problemas que más preocupan a la población desplazada y a la población vulnerable receptora son las dificultades de acceso a una vivienda adecuada y la poca oportunidad de generación de ingresos para el hogar.

En la encuesta se encontró que el ingreso laboral percibido por la población desplazada ocupada está, en promedio, entre un 39% y un 55% de un salario mínimo legal vigente (SMLV), según la región y para la población vulnerable receptora entre un 44% y un 75% de un SMLV. Según la percepción de los entrevistados, las probabilidades relativas (número de éxitos por cada 100 fracasos) de conseguir un trabajo temporal por un salario mínimo por un mes son de 9 éxitos por cada 100 fracasos para la población desplazada y 15 de cada 100 para los vulnerables receptores.

Se calculó que alrededor 55 mil hogares desplazados (69%) requieren algún tipo de acción para acceder a una vivienda en condiciones adecuadas de materiales y espacio para los miembros del hogar: 23 mil requieren una solución de vivienda, 7 mil requieren mejorar la vivienda propia, a 17 mil, bastaría con conectar la vivienda a servicios públicos y 7 mil tienen un problema de habilitación de títulos. En cuanto a la población vulnerable se encontró que en 19 mil hogares se requiere algún tipo de intervención (56% de los hogares).

Por otra parte, se encontró que cerca de 190 mil personas desplazadas no tienen cobertura de salud (52.4%). De éstos un 15% tuvo que permanecer en cama por enfermedad, durante los últimos 15 días, y la mitad de esta población no

El universo de atención, en estos municipios, se compone de un poco más de 83 mil hogares desplazados y 34 mil hogares de la población vulnerable receptora.

Del total de personas desplazadas encontradas en la encuesta, el 37% no estaban registradas en el SUR.

recibió atención médica alguna. En cuanto a la población vulnerable, 86 mil personas no tienen cobertura de salud (46%).

En el caso de educación, las brechas más graves se encuentran en la población joven (entre 12 a 15 años) con una inasistencia escolar del 19% (17 mil personas) y en adultos, en donde un 31% no cuenta con educación suficiente (analfabetos o primaria incompleta), situación que disminuye sus posibilidades de acceder al mercado laboral. Los indicadores de inasistencia a secundaria son similares para la población vulnerable y en el caso de los adultos, el 25% tienen educación insuficiente.

Propuesta de intervención de la Alianza Pilas

Se propone que la intervención de la Alianza se guíe por medio de un modelo integral que busca atender los diferentes problemas y derechos vulnerados desde la emergencia hasta el

de reestablecimiento. Este modelo parte de criterios de integralidad, flexibilidad y particularidad, universalidad y equidad, coordinación y cooperación y un enfoque de derechos.

El modelo de intervención general⁴² plantea las acciones que se deberían llevar a cabo, tanto por el Estado como por la sociedad civil y las agencias cooperantes para reestablecer los derechos vulnerados a la población afectada por el desplazamiento forzado, bajo la coordinación de Acción Social. El papel de la Alianza PILAS en el desarrollo del modelo de intervención depende básicamente de la posibilidad de articularse con otras organizaciones, entidades y agencias que actúen en los municipios de interés para lograr las mayores sinergias posibles, concentrándose en la etapa de estabilización.

El ingreso laboral percibido por la población desplazada ocupada está, entre un 39% y un 55% de un Salario Mínimo y para la población vulnerable receptora entre un 44% y un 75%



² Para una descripción y análisis del modelo de intervención general propuesto ver el capítulo 1 del volumen de formulación de estrategias.



Una vez definido si la familia va a permanecer en la zona urbana o se va a reubicar en zonas rurales, se puede avanzar a las intervenciones para cada caso.

Recomendaciones estrategia urbana

- **Proyectos de promoción productiva sostenible.** Promueven la creación de microempresas individuales con el apoyo de un integrador/promotor que mediante la formulación de un plan de negocios coordina el desarrollo de las actividades de producción, brinda asistencia técnica y capacitación especializada a los microempresarios y en comercialización.
- **Proyectos de vinculación laboral.** Consiste en realizar alianzas con empresas, entidades o grupos de estas que enganchen a una cantidad acordada de trabajadores en nuevos empleos.
- Con respecto a los *proyectos de vivienda* se propone que la Alianza cuente con un conjunto flexible de posibilidades de acción, teniendo en cuenta que proyectos de vivienda requieren la confluencia del Estado a nivel local y nacional, las comunidades y otros aportantes para garantizar su éxito. Se sugiere apoyar proyectos de autoconstrucción de vivienda saludable; mejoramiento habitacional y barrial; leasing de vivienda; complementación de recursos para el acceso a viviendas de interés social con subsidio estatal; subsidio

de arriendo para los más vulnerables y esquemas alternativos de construcción progresiva.

Recomendaciones estrategia rural

- **Acceso a Tierras:** Se plantea que PILAS gestione con las diferentes entidades involucradas en la provisión de tierras fértiles (INCODER) para el desarrollo de proyectos de retorno o reasentamiento. Es importante el apoyo para la protección de los derechos patrimoniales de las poblaciones desplazadas. El principal factor de éxito en proyectos de provisión de tierras, dando por descontado que la oferta de tierra sea apropiada en cuanto a costo, disponibilidad, vocación productiva, accesibilidad, seguridad y que la población objetivo se muestre interesada, es que la adjudicación esté respaldada por un sólido proyecto productivo, especialmente en sus aspectos de organización de la producción y comercialización.
- **Seguridad Alimentaria:** Se plantea apoyar iniciativas para impulsar proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo en poblaciones rurales muy pobres y vulnerables al conflicto armado, como el Programa RESA o como las desarrolladas por la Fundación CEUDES en el Tolima.
- El acompañamiento y la promoción de la asociatividad debe darse durante todo el proceso pero el primero debe ser más intenso en el inicio y el segundo en etapas posteriores.

■ **Proyectos de promoción productiva sostenible:** El funcionamiento de estos proyectos en el ámbito rural es similar al planteado en el ámbito urbano pero con un énfasis orientado a integrar a los campesinos pobres, y pequeños propietarios rurales, a las cadenas productivas y de comercialización ya existentes. Esto no impide que en varios casos también se promocionen minicadenas productivas, en las cuales se identifiquen posibilidades de generación de ingresos para poblaciones desplazadas y vulnerables. En el ámbito rural debe tenerse en cuenta que la sostenibilidad de la producción de los pequeños productores no se logra sin la consolidación de procesos asociativos en diversas fases de la producción, es decir la formación de capital social.

■ **Vivienda rural:** se proponen tres tipos de estrategias en el tema de la provisión de soluciones de vivienda rural: i).apoyo al acceso a viviendas nuevas o usadas; ii) construcción y adecuación de viviendas con participación comunitaria; y iii) mejoramiento de las condiciones de habitación y saneamiento.

Adicionalmente se deben considerar acciones de tipo transversal relacionadas con la atención psicosocial, acceso a salud, educación y programas de bienestar familiar, así como la orientación de los mismos para la formulación de su nuevo proyecto de vida a partir de la situación en la que se

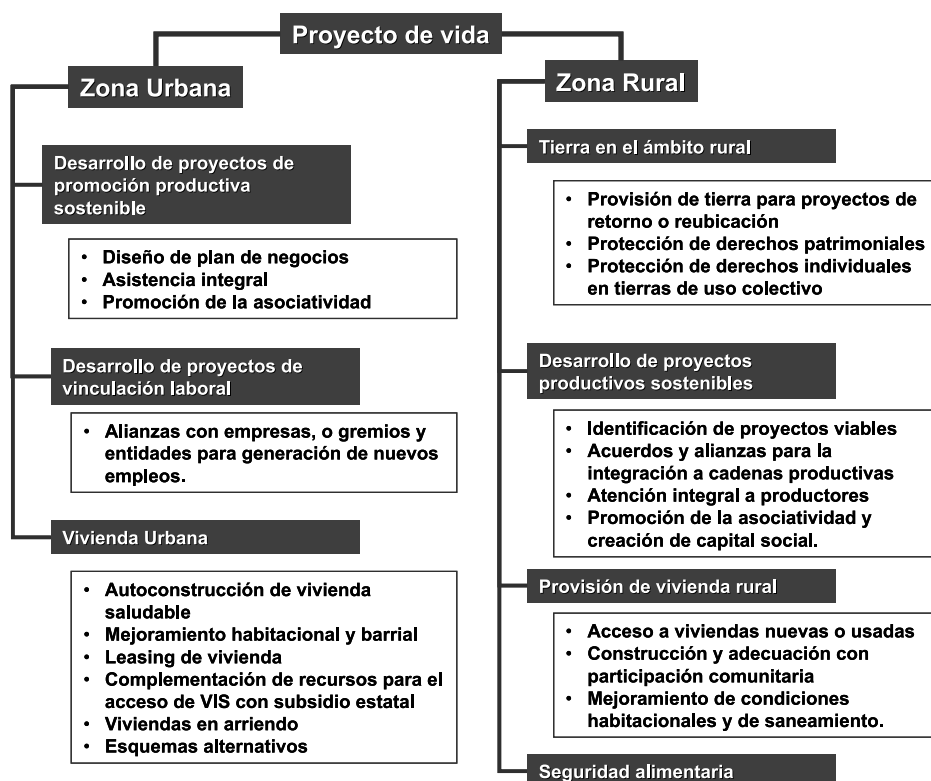
El ingreso laboral percibido por la población desplazada ocupada está, entre un 39% y un 55% de un Salario Mínimo y para la población vulnerable receptora entre un 44% y un 75%

encuentran. La Alianza Pilas tendría funciones de apoyo y facilitador de procesos. El objetivo de la asistencia psicosocial debe ser en primera instancia la estabilización emocional, la aceptación y concientización de la nueva situación del hogar,

la reconciliación con su pasado y la construcción de una nueva visión de futuro. Los grupos de desplazados beneficiarios de estas acciones deben ser seleccionados

de manera cuidadosa para no reemplazar las responsabilidades a cargo del Estado o de otros programas o agencias de cooperación.

El acompañamiento y la promoción de la asociatividad debe darse durante todo el proceso pero el primero debe ser más intenso en el inicio y el segundo en etapas posteriores.



¿Como va la política nacional para atender la población desplazada?

Tathiana Montaña
Politóloga, Asesora Académica Indepaz



Milton Diaz Guillermo / Colombia Imágenes y Realidades

Poco antes del 7 de agosto, el Gobierno Nacional, la insurgencia y la sociedad civil colombiana advirtieron el regreso de un tema urgente para el país: el diálogo con las guerrillas. Las insinuaciones del presidente Uribe después de su posesión, prometen alcanzar la paz: “Mi interés como Presidente y como promotor de la política de la Seguridad Democrática es la paz. Ojala pudiera

hacer la paz y la reconciliación definitiva de los colombianos. El Gobierno se mantiene tan firme para enfrentar la violencia como dispuesto a las negociaciones de paz”¹.

Pero en medio de cruce de información, comunicados de prensa y declaraciones públicas, todas las expectativas están especialmente puestas, en el eventual proceso de paz con el ELN y en el acuerdo humanitario con las FARC. Ambos

¹ Revista Cambio, septiembre 18 de 2006.

escenarios dan señales que el tema humanitario es la clave para iniciar los diálogos y lo humanitario es lo urgente para la sociedad.

Bien sabemos que el mayor porcentaje de las víctimas del conflicto armado en Colombia provienen por causa del desplazamiento forzado, como lo señala la sentencia T-025 de 2004 y los Autos de seguimiento Nos. 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de agosto de 2006 proferidos por la Corte Constitucional.

Los términos del último Auto la Corte indica claramente que “la situación de protección de los niveles mínimos de satisfacción de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento no han cambiado”. Es decir, que el estado de las cosas inconstitucional no se ha superado, lo que indica la persistencia de crisis humanitaria.

La corte en el auto 218 declara que como asuntos relevantes los siguientes:

Que “[L]as autoridades del Sistema Nacional de Atención Integral a la población Desplazada, SNAIPD, no han demostrado satisfactoriamente (...) que hayan adoptado las medidas necesarias para resolver el referido estado de las cosas inconstitucional” y que “los informes enviados a la Corte por las autoridades del SNAIPDH adolecen de varios problemas: información irrelevante, excesiva, e inconsistente”.

FUENTE	Numero de Personas
CODHES- Conferencia episcopal	3.800.000
Acción Social. Presidencia de la República	1.900.000
DANE. Censo 2005	800.000



Henry Agudelo / Colombia Imágenes y Realidades

De otro lado, las cifras dadas por las autoridades en materia de desplazamiento son cada vez más alarmantes. En el año 2004 se reconocía a Colombia en el tercer lugar a nivel mundial con el mayor número de personas desplazadas.

Pero en recientes informes “La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y la Conferencia Episcopal de la iglesia católica insisten que esa cifra supera los 3,8 millones de personas (...)”.

Por su parte, Acción Social, la agencia presidencial de ayuda humanitaria, estima que el número de desplazados es de casi 1,9 millones. El censo nacional de población realizado el año pasado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística señaló que en el país hay un total de 800.000 desplazados².

Una conclusión preocupante que presenta del estudio realizado por la Universidad de los Andes³ es que “El desplazamiento forzoso ocasiona pérdidas en bienestar para los hogares víctimas de este fenómeno. Con el desplazamiento, las características de la población desplazada, su

proveniencia rural, el nivel educativo y el capital humano con el que cuentan, el abandono de activos, tierras y redes sociales y el despojo en general, colocan a la población desplazada en un estado de vulnerabilidad y en condiciones de vida adversas. Como se observó, estas condiciones son, en la mayoría de los casos, peores que las que enfrenta la población pobre urbano e incluso la población indigente urbana. Si bien conforme pasa el tiempo algunas condiciones mejoran, los hogares desplazados continúan estando en peores condiciones que los pobres urbanos y son incapaces de recuperar los niveles de bienestar que gozaban antes del desplazamiento”.

En este sentido el gobierno tiene una doble responsabilidad: dar cumplimiento a la sentencia de la Corte y los autos buscando todos los medios posibles, tanto presupuestales como operativos y proponer de manera clara en la eventual mesa de negociación, que se de prioridad a la agenda humanitaria en general y en particular a la agenda humanitaria para la atención y la reparación a las personas desplazadas. Esto sin desconocer otros asuntos humanitarios



² El Tiempo, 13 de septiembre de 2006.

³ Documento CEDE, ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica), julio de 2006.

como la importancia de aplicar integralmente la convención de Ottawa sobre Minas antipersonal, el decreto 2020 de 2003 sobre protección a las misiones médicas y la Convención de la Haya de 1954 para la protección de bienes culturales, entre otros.

Después del 13 de septiembre de 2006...

La Corte profirió el Auto 266/2006 en el cual expresa que “recibió una serie de informes remitidos por el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (...) Además de este informe común, se remitieron dos informes referentes a (i) los aspectos presupuestales de la política pública de atención a la población desplazada, y (ii) la coordinación de los esfuerzos de las entidades territoriales en el campo de atención a la población desplazada por parte del Ministerio del Interior y de Justicia”.

En términos generales la corte constitucional acepta el informe entregado por la SNAIPD, pero agrega que es necesario hacer evaluaciones externas⁴(..) y que las entidades que conforman el SNAIPD “suministren las aclaraciones a las que haya lugar”

Con base en estos informes la Corte determinó,

1. La necesidad de fijar plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas por las entidades del SNAIPD en el informe común de cumplimiento. **Ordena** al director de Acción Social en un plazo de 7 días fijar plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas

El desplazamiento forzoso ocasiona pérdidas en bienestar para los hogares víctimas de este fenómeno. Con el desplazamiento, las características de la población desplazada, su proveniencia rural, el nivel educativo y el capital humano con el que cuentan, el abandono de activos, tierras y redes sociales y el despojo en general, colocan a la población desplazada en un estado de vulnerabilidad y en condiciones de vida adversas

2. Divergencias en la periodización de los cálculos y resultados presentados en el informe común de cumplimiento; inexistencia de una línea de base común.
3. No envío de una estrategia de coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales para la atención de la población en estado de desplazamiento. Necesidad de establecer plazos para el cumplimiento de las acciones anunciadas en este campo. **Ordena** “a la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia, que (a) dentro de los de tres días, “remita a la Corte un documento en el que conste la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada”

Finalmente la corte solicita a la Procuraduría, la contraloría, al representante de ACNUR en Colombia, a CODHES, “a la Comisión Colombiana de Juristas, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, los “Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo”, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que, *si lo consideran pertinente, remitan a esta Corte su evaluación sobre los documentos contenidos en el informe de cumplimiento* común presentado el 13 de septiembre de 2006 a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD, a ser posible el día 27 de octubre de 2006”.

⁴ La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las diferentes organizaciones de población desplazada que participaron en la Audiencia Pública realizada el 29 de junio de 2005 y que han contribuido al seguimiento de las decisiones adoptadas en este campo, así como la Comisión de la Sociedad civil para el Seguimiento del Cumplimiento de la sentencia T-025/04.

Desacato a las órdenes de la Corte?

Derechos de campesinos y grupos étnicos desplazados

Yamile Salinas Abdala



La Corte Constitucional declaró mediante Sentencia T-025 de 2004 el desplazamiento como un estado de cosas inconstitucional al considerar que se configuraban, entre otros elementos: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales, (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones y (iii) la existencia de un problema que requiere la adopción de un conjunto

complejo y coordinado de acciones y exige un esfuerzo presupuestal adicional importante¹.

En desarrollo de dicha declaración esa Corporación ordenó las acciones que deben ejecutar las diferentes entidades que conforman el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD, bajo la coordinación de Acción Social para la satisfacción de los niveles mínimos de derechos constitucionales de la población desplazada –PD.

¹ Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Treviño y Rodrigo Escobar Gil. Sentencia T -025 de enero 22 de 2004.

Complementariamente y de manera innovadora, el máximo tribunal definió una serie de mecanismos encaminados a asegurar el cumplimiento del fallo, entre ellos: 1. encargar a la Procuraduría General de la Nación –PGN, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la Nación - CGR y a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR de evaluar el cumplimiento²; 2. reali-

zar una audiencia de información³; 3. conformar una comisión de la sociedad civil para el seguimiento; 4. analizar los informes presentados por las distintas entidades públicas concernidas y las instituciones participantes en la audiencia; 5. exigir acciones a las autoridades territoriales en materia presupuestal, 6. definir parámetros de evaluación y 7. expedir los siguientes actos de seguimiento.

Autos	Ordenes
Auto 176 29/08/05	En su cumplimiento se expidió el Documento Conpes 3400 de 2005 que determina el esfuerzo presupuestal del SNAIPD.
Auto 177 29/08/05	Acciones de las entidades territoriales y del Ministerio del Interior y de Justicia (Ordenes 3 y 7).
Auto 178 29/08/05	Plan de acción y cronograma dirigido a la satisfacción de los niveles mínimos de derechos constitucionales de la PD y divulgación de la Carta de Derechos Básicos.
Auto 218 11/08/06	Informe de cumplimiento común, concreto, transparente y breve. Se remitió el 13 de septiembre de 2006 ⁴ .
Auto 266 25/09/06	Informe sobre plazos “claros”, aclaración de las “divergencias en la periodización de los cálculos y resultados presentados”, definición de una línea de base común y plazos para la estrategia con las entidades territoriales y el cumplimiento del Acuerdo 6 de 2006 del CNAIPD. Evaluación del informe de cumplimiento común por parte de la PGN, CGR, Defensoría del Pueblo, ACNUR y entidades que estuvieron en la audiencia de información ⁵ .

Actualmente, tanto la Corte como los organismos de control se encuentran evaluando el informe común de cumplimiento. Es posible advertir que en los plazos otorgados será muy poco posible que se avance significativamente en el cumplimiento de la sentencia proferida hace dos años y ocho meses, de tal suerte que ese Tribunal tendrá que evaluar las acciones a

seguir dependiendo de los siguientes escenarios definidos por ella misma, de los cuales puede presumirse que no se tendrán en cuenta los dos últimos. Con base en dicho análisis, esta Corporación determinará si se ordena el incidente de desacato contra todos o algunos de los funcionarios de las entidades que conforman el SNAIPD⁶.

² En desarrollo de ello los dos organismos del Ministerio Público presentaron cuatro informes conjuntos. Por su parte, la PGN entregó el informe “Seguimiento y Control Preventivos al SNAIPD. Los informes pueden ser consultados en la publicación de la PGN “Territorio, Patrimonio y Desplazamiento – Materiales y Normas”, Tomo 2, realizada con el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados, de agosto de 2006.

³ Se llevó a cabo el 29 de junio de 2005 con la participación de las entidades que conforman el SNAIPD, la PGN, la Defensoría, ACNUR, organizaciones de derechos humanos y asociaciones de desplazados, entre ellas la Comisión Colombiana de Juristas, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – Codhes, la Mesa Nacional de Desplazados, los Espacios Regionales de Población Desplazada de Atlántico, Cundinamarca, Magdalena Medio, Putumayo, Sucre, Tolima y Urabá; la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Coordinación Nacional Independiente de la Población Desplazada de Atlántico, la Mesa de Trabajo Distrital, la Asociación de Refugiados Internos Colombianos y la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro.

⁴ CNAIPD. Informe de Cumplimiento Común y sus anexos presentado el 13 de septiembre de 2006.

⁵ El plazo para presentar las evaluaciones se vence el 27 de octubre de 2006.

⁶ El Sistema está integrado por: Ministerio el Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de la Protección Social y entidades adscritas ICBF, SENA, Departamento Nacional de Planeación, Programa Presidencial para los Derechos Humanos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-Fomipyme y Bancoldex, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades adscritas Banco Agrario e Incoder y Acción Social. A los 4 últimos les compete prioritariamente la atención de la PD rural.

Escenarios	Parámetros de evaluación
1. Incumplimiento	Por causas como la (i) no realización de acciones o el retardo irrazonablemente prolongado y (ii) la reducción de la atención a formular ideas y propósitos, realizar reuniones u ordenar trámites, diseñar medidas generales y planes y programas específicos sin que se ejecuten acciones conducentes a la realización de los derechos de la población desplazada.
2. Cumplimiento bajo	Acciones que beneficien hasta la tercera parte de la PD.
3. Cumplimiento medio	Acciones que amparen entre una tercera y dos terceras partes de la PD.
4. Cumplimiento alto	Acciones que cubran a más de las dos terceras partes y tengan “el potencial de cubrir oportunamente a todos los desplazados”.

A continuación se abordarán las acciones contempladas en el informe remitido a la Corte en torno a la condición de víctimas de los desplazados rurales y los grupos étnicos y sus derechos a obtener soluciones por parte del Estado en el marco de los escenarios antes citados⁷:

En el penúltimo auto la Corte concluyó que *“... no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional..., ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación”*, con lo cual los derechos de la población desplazada siguen siendo desconocidos de “manera sistemática y masiva”.

Al respecto, ese Tribunal manifestó que entre las áreas críticas se encuentra la falta de especificidad en la política, una de ellas referida a la *“condición de víctimas del conflicto armado que tienen las personas desplazadas”*, puesto que no se demuestra que en “el diseño de la política de atención a los desplazados [se] tenga en cuenta *su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.* Para el caso específico de las per-

sonas víctimas del desplazamiento forzado, *estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras* – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”. (Resaltados fuera de texto)

1. Derecho al retorno

En el informe común se da cuenta del retorno de 31.899 familias - durante los años 2002 a 2006-. En la medida en que no existe una línea base para evaluar los impactos de los programas de atención a la PD podría significar que han regresado a sus lugares de origen con el acompañamiento del Estado i) el 7,56% del total de las familias inscritas desde antes de 1995 a 2006; ii) el 10,12% de las familias registradas antes de 2003, o iii) el 30% de las registradas desde 2003 a 2006. Únicamente, en el último se alcanzaría la tercera parte de la PD, lo que configuraría un cumplimiento bajo. Suponiendo que el 90% del total de la PD fuera rural, la oferta del Estado habría llegado al 8,4% lo que es ostensiblemente inferior al escenario de cumplimiento bajo.

Años	Familias	Retornos	%
Antes de 95 a 2003	315.277	31.899	10.12
De 2003 a 2006	156.483	31.899	29,94
Antes 95 a 2006	421.816	31.899	7,56
90% de familias antes 1995 a 2006	379.634	31.899	8,4

⁷ Los cálculos se efectúan sobre las cifras reportadas por Acción Social sin desconocer que existen otras fuentes ni las críticas al Registro Único de Población Desplazada - RUPD (Vgr. subregistros, no inclusión de población desplazada como efecto de los programas de erradicación de cultivos de uso ilícito o de acciones de los nuevos grupos o del reacomodamiento de grupos postdesmovilización).

2. Medidas de aseguramiento de los bienes inmuebles rurales

En el informe en comento se indica que, a través del Proyecto de Protección de Bienes que coordina Acción Social -PBPD⁹, están protegidas 780.810 has.

Al analizar esta cifra frente a los diferentes escenarios de tierras abandonadas por la PD se encuentra que en el más conservador sobre el abandono de tierras, la protección llegaría hasta menos de 1/3 parte de la hectáreas abandonadas. Frente al dato de la consultoría de Acción Social no superaría el 12%, porcentajes inferiores al cumplimiento bajo.

Tierras abandonadas	Has	Has protegidas	%
CGR ¹⁰	2.800.000	780.810	27,89
Consultoría Acción Social ¹¹	6.800.000	780.810	11,48

3. Tierras y vivienda para la PD

En la Sentencia T-025 se indica que únicamente el 4% de la población desplazada a diciembre de 2004 había sido atendida en materia de tierras y que para realizar el derecho de las restantes se

requería de una inversión de \$ 1,3 billones. Sin embargo, en la priorización del esfuerzo presupuestal del Gobierno para las vigencias 2005 y 2006 se asignaron al Incoder \$ 48.910 millones, es decir el 3,57% de lo proyectado¹².

Actividades	Flias	Has
Familias atendidas 2002 - 2006	1.694	21.881
Familias contempladas en el Plan 2006	1.478	19.062
Familias atendidas con predios de la DNE	478	6.169
Total familias	3.650	

3.1 Acciones generales

Del citado informe de cumplimiento se desprende que la meta dirigida a la población rural desplazada, aproximadamente el 90% de los hogares, consiste en entregar a 3.650 familias predios con una superficie en promedio de 12,9 hectáreas.

En el supuesto de que solamente se atendiera al 90% de la población desplazada durante los años 2002 a 2006 se cubriría el 2%, porcentaje significativamente inferior a lo contemplado como cumplimiento bajo y con el cual solamente se superaría en dos puntos el rezago en la materia.

⁸ Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada financiado con recursos del Banco Mundial, OIM y ACNUR, encargado de difundir y hacer aplicar el Decreto 2007 de 2001.

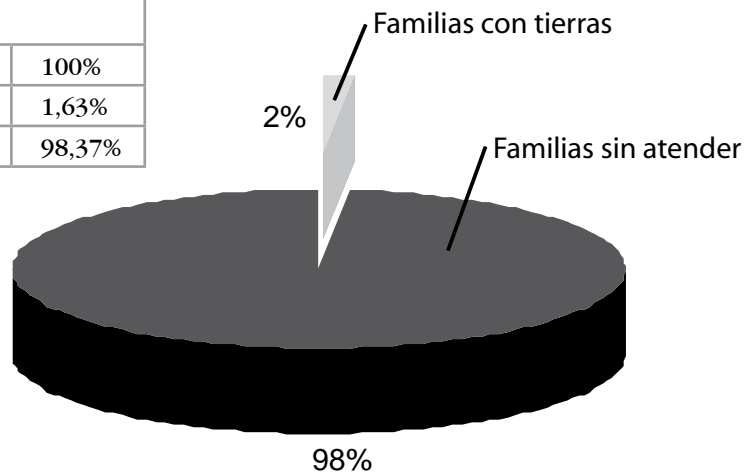
⁹ CGR. "Territorio y Desplazamiento", intervención del Vicecontralor, Luis Bernardo Flórez, en el evento de la Procuraduría General de la Nación en el que se instaló la mesa de tierras, Bogotá, agosto 30 de 2006.

¹⁰ Acción Social – PPBP. Consultoría "Diseño de una metodología participativa para la recolección de la información y la protección de bienes muebles", realizadas por María Teresa Garcés Lloreda y su equipo de colaboradores, Bogotá, octubre 8 de 2004.

¹¹ Procuraduría General de la Nación. "Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción", Tomo 1, Capítulo 2, página 203, Bogotá, junio de 2006.

Familias atendidas con tierras

Atención en Tierras		
Total familias 2002-2006	224.391	100%
Familias con atención	3.650	1,63%
Familias sin atender	220.741	98,37%



Vivienda para PD del campo

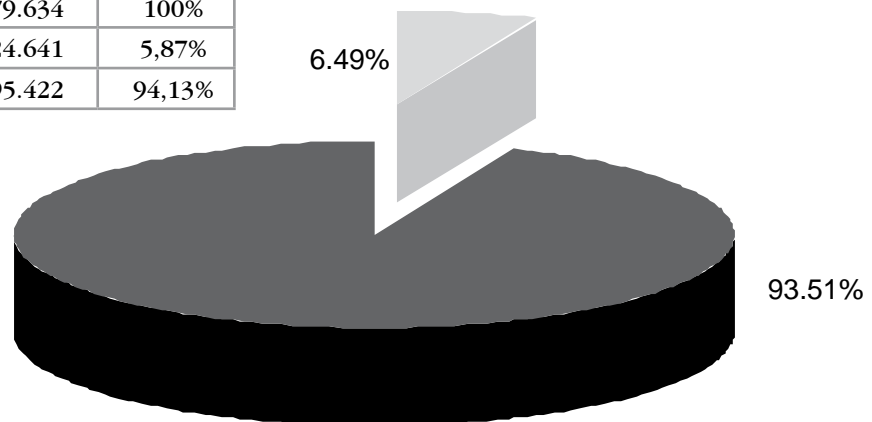
En lo que concierne a vivienda rural del informe se desprende que entre los programas ejecutados y los que están proyectados se llegaría a 24.641 hogares.

Ello implicaría un cubrimiento del 6,49% del 90% de familias inscritas a agosto de 2006, resultado considerablemente distante del cumplimiento medio.

Años	Familias
1999-2001	1.496
2002 – 2004	4.016
2005	3.819
2006	2.787
Meta 2006 ¹³	5.000
Meta 2007	7.523
Total	24.641

Atención en vivienda rural		
Total hogares 99-06	379.634	100%
Hogares atendidos	24.641	5,87%
Hogares sin atender	395.422	94,13%

Vivienda Rural



¹² No es claro en el informe si son hogares diferentes a las mencionadas en 2006.

3.2 Acciones específicas para los grupos étnicos

En cuanto a la atención a los grupos étnicos y sus derechos a la tierra y al territorio en el informe no se indican medidas específicas dirigidas “... a prevenir la ocurrencia de desplazamientos de estos grupos y atender de manera inmediata y efectiva las necesidades específicas de los que ya han sido desplazados”¹⁴.

En el precitado informe del Gobierno se menciona que con posterioridad a la sentencia y a los autos de la Corte se han presentado 15 casos de desplazamiento que involucran miembros de las comunidades indígenas: Embera Chami, Embera Katio, Kankuamos, Wuayuú, Awa, Puyeros, Paeces, Nukak y Wounaan, lo que se confirma lo señalado por la Corte en cuanto a que “[E]l **desplazamiento forzado es particularmente gravoso para los grupos étnicos**, que en términos proporcionales son los que sufren un mayor nivel de desplazamiento en el país, ...

El impacto del conflicto como tal se manifiesta en hostigamientos, asesinatos, reclutamiento forzado, combates en sus territorios, desaparición de líderes y autoridades tradicionales, bloqueos, órdenes de desalojo, fumigaciones, etc., todo lo cual constituye un complejo marco causal para el desplazamiento. El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva una violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. **Más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforma el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas**”. (Resaltados fuera de texto)

Pese a la magnitud de los hechos, en el multicitado informe las acciones diferenciales se reducen a realizar reuniones, tales como los Consejos de Seguridad en Santa Marta (indígenas de



Julio Cesar Herrera / Colombia Imágenes y Realidades

¹³ Se promedia los \$ 50.000 millones programado, con base que en 2006 se invirtieron \$18.523 millones para beneficiar 2.787 lo que arroja un promedio de \$6,6 millones por familia.

¹⁴ Corte Constitucional. Auto 218 ya citado.

la Sierra Nevada), Inirida (pueblos de la Amazonia), Ibagué (Pijaos), Riosucio (Embera Katíos) y Quibdo (afrocolombianos); así como reuniones interinstitucionales promovidas por el Ministerio de Defensa en Uribia (Wuayúú) y Araracua-ra (Amazonia).

Otras se limitan a diseñar medidas generales y planes y programas: 1º Plan a largo plazo para comunidades afrocolombianas; 2º Plan de Atención Integral a Poblaciones Vulnerables y en Riesgo de Desaparición y 3º Directriz de Atención Integral a Comunidades Indígenas Desplazadas o en Riesgo de Desplazamiento con enfoque Diferencial, los avances se reducen a proponer la incorporación del primero en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010; a la aplicación del segundo en el desplazamiento de los Nukak y a haber empleado el tercero en el caso de los Embera Katío Chamí. También se citan como avances el convenio para la caracterización población afrocolombiana, los Acuerdos 5/05 y 3/06 del Consejo de Atención a la PD y las Circulares 2064/03 y 151/04 del Ministerio de Defensa.

Como medida concreta de atención a comunidades étnicas después del desplazamiento, únicamente se informa sobre la compra de un predio de 162,3 has en Cundinamarca, por valor de \$ 1.400 millones, para reubicar algunos miembros del pueblo Kankuamo.

Si bien se mencionan las adjudicaciones de superficies en baldíos a comunidades indígenas (1.285.228 has en 123 resguardos) y a comunidades afrocolombianas (1.171.081 has en 61 títulos colectivos), éstas no pueden asimilarse a programas relacionados con el desplazamiento puesto que las mismas se inscriben dentro de los mandatos constitucionales y los compromi-

tos gubernamentales para su cumplimiento. En consecuencia, podría deducirse que en este aspecto se configuraría un incumplimiento a las ordenes de la Corte.

4. Derecho a la reparación

Por último, las acciones para la realización del derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento se limitan a: 1. Propiciar cruces de información y bases de datos Acción Social con las de la Fiscalía; 2. capacitación a miembros de la Fiscalía y la Comisión Nacional de Reparación; 3. adelantar investigaciones de casos individuales de víctimas a cargo de 4 funcionarios de la DIJIN y 4. ejecutar la iniciativa de uno de los miembros de la citada Comisión en el Departamento de Antioquia. Ninguna de ellas se ajustaría a los parámetros de la Corte tanto en la Sentencia T-025 como en la C-370 de 2006 en torno a la Ley 975 de 2005.

Para finalizar se puede concluir que en materia de derechos de la población rural y de los grupos étnicos víctimas del delito de desplazamiento es poco lo que se ha avanzado pese a las ordenes de la Corte Constitucional cuyo acatamiento, en el mejor de los casos, apenas alcanzaría los topes definidos como cumplimiento bajo. Habrá que esperar que decisiones adopta ese Tribunal frente a las entidades obligadas a ejecutar acciones para garantizar a esas poblaciones, de una parte, el nivel mínimo de sus derechos y, de la otra, el derecho a la reparación especialmente en lo que respecta a la devolución de sus bienes y al retorno, o por lo menos a la indemnización y reubicación cuando no es posible la restitución.



Más o menos desplazados

CODHES, septiembre de 2006¹



Según el Censo Nacional de Población realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, en Colombia hay 800 mil personas desplazadas, es decir un 43% menos que el total de personas inscritas en el Sistema Único de Registro SUR de la Agencia Presidencial de Acción Social. Todo parece indicar que el gobierno, antes que reconocer la crisis social

y humanitaria del desplazamiento, intenta desconocerla por la vía de las estadísticas o por acciones administrativas como el rechazo creciente en el SUR. Puede ser también una forma de desconocer a las personas desplazadas como víctimas del conflicto y minimizar la reparación, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, o tal vez por las limitaciones presupuestales del gobierno, obligado por la Corte Cons-

¹ Se publica solo la introducción del Informe semestral. Ver Boletín No. 39, 12 de septiembre de 2006. www.codhes.org

titucional a una atención integral a la población afectada. Entre tanto el desplazamiento continúa, lo mismo que el conflicto armado interno y la crisis humanitaria y de derechos humanos.

El gobierno no cumple con la Ley ni la sentencia de la Corte e intenta desconocer la magnitud y dimensión del problema, borrando números y acomodando cifras. La población desplazada o confinada no es precisamente testimonio de “seguridad democrática”, por el contrario, hay personas que huyen de la arbitrariedad del Estado o permanecen sitiadas en las zonas de la guerra. Los paramilitares desaparecieron como causantes de desplazamiento pero sólo en los trámites de registro de desplazados en las oficinas públicas. Sus víctimas recientes saben que en realidad continúan sus acciones criminales en buena parte del territorio nacional. Las víctimas del desplazamiento desde 1964 no tienen certeza sobre sus derechos en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Las guerrillas incrementan el reclutamiento forzado, atacan civiles por el hecho de recibir subsidios del gobierno, siembran minas en zonas pobladas y vuelven como ejército de ocupación a territorios que habían desalojado.

Las personas que huyen por los combates, las amenazas o las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito, están lejos del retorno y muy distantes de un escenario real de posconflicto. El presupuesto de seguridad y defensa crece tanto como las preocupaciones por los resultados de la Fuerza Pública. Campesinos, pueblos indígenas, comunidades afro colombianas y, como siempre, mujeres, niños y niñas son parte del éxodo y el destierro. La población desplazada acude con desespero a tomas y protestas en medio de la indolencia oficial. Este Boletín de CODHES presenta datos e informes sobre desplazamiento forzado y derechos humanos durante el primer semestre de 2006, otro período que prolonga la crisis social y humanitaria en el país.



John Jairo Bonilla / Colombia Imágenes y Realidades

La geografía del destierro

Durante el primer semestre de 2006 por los menos 112.099 personas, alrededor de 22.419 hogares, fueron víctimas de eventos de desplazamiento forzado que afectaron 463 municipios de 32 departamentos del país.

Justamente, los departamentos en los que hubo desmovilización paramilitar, las regiones de operación del Plan Patriota, los municipios a los cuales regresó la guerrilla o en los que se registraron enfrentamientos entre facciones insurgentes y las zonas de fumigación aérea y erradicación manual de cultivos de uso ilícito, se convirtieron en los principales escenarios del desplazamiento forzado en el primer semestre de 2006.

En este período se registró una disminución del 27% del total de personas desplazadas con relación al primer semestre de 2005 (153.463). Esta disminución está asociada a una percepción de seguridad en zonas urbanas, a nuevas situaciones de confinamiento, a formas de anonimato e invisibilización de las personas que se desplazan, a presiones de los grupos armados para que las víctimas del desplazamiento no se registren, al crecimiento del rechazo en el Sistema Único de Registro, a la poca credibilidad en los programas oficiales y a la adaptación de la población a nuevas formas de hegemonías armadas.

No obstante esta disminución global, en once departamentos del país (Córdoba, Huila, Bolívar, Guajira, Arauca, Nariño, Cundinamarca, Risaralda, Putumayo, Guaviare y Casanare), creció el desplazamiento en comparación con los primeros seis meses de 2005, mientras que en doce departamentos (Nariño, Chocó, Meta, Bolívar, Cauca, Guajira, Putumayo, Tolima, Valle del Cauca, Antioquia, Guaviare y Sucre) resurgieron los desplazamientos masivos y en tres zonas limítrofes (fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá) hubo eventos de migraciones transfronterizas que afectaron territorios de países vecinos.

Las elecciones para congreso realizadas en el mes de marzo y las presidenciales en el mes de mayo, contribuyeron a un ambiente de polarización e intimidación contra la población, que se manifestó en presiones a los electores en zo-

nas de control de paramilitares y guerrillas, limitaciones al derecho a la libre circulación por paros armados de la guerrilla, amenazas contra candidatos y funcionarios públicos, clientelismo humanitario con subsidios oficiales y ataques contra bienes protegidos.

En este período fue notorio el desplazamiento y el confinamiento provocado por la siembra de minas en zonas civiles, en desarrollo de estrategias de guerra que infringen el derecho internacional humanitario y crean un ambiente de zozobra entre la población.

También fue relevante en este semestre el reclutamiento forzado atribuido a grupos guerrilleros y los ataques contra personas adscritas a programas gubernamentales como “familias en acción” y “familias guardabosques”.

El desplazamiento afectó de manera grave y desproporcionada a minorías étnicas que constituyeron el 12% del total de la población desplazada en el primer semestre de 2006. Alrededor de 5.773 personas pertenecientes a diversos pueblos indígenas y 8.038 personas afro descendientes, fueron desplazadas en hechos que prolonga el desalojo y el desarraigo de estas comunidades.

Si bien este desplazamiento forzado tiene relación con el conflicto armado, son cada vez más evidentes los poderosos intereses que se ciernen sobre los territorios ancestrales y colectivos con fines de explotación de sus recursos naturales y su biodiversidad, implementación de macroproyectos e imposición ilícita de monocultivos, especialmente de palma aceitera y caucho.

A ellos se suman 5.301 personas que pasaron las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá durante el primer semestre de 2006 y solicitaron asilo en esos países aduciendo fundadas razones de persecución en inseguridad.

Es decir, con relación al desplazamiento forzado persiste en Colombia una crisis crónica y sostenida en el campo humanitario y de derechos humanos, porque se mantienen las causas que generan el destierro y porque las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno nacional para frenar el éxodo de la población siguen siendo limitadas y contradictorias.

La cifra: un debate político

La reelección presidencial ofrece nuevos interrogantes sobre la continuidad del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado y la construcción de una política pública que resuelva el “estado de cosas inconstitucional” declarado por la Corte Constitucional. El reconocimiento de la dimensión real de la crisis es el primer paso para diseñar una política seria y sostenible. Hasta el momento el gobierno admite que entre el primero de enero de 1995 y el 30 de junio de 2005, un total de 1.877.328 personas desplazadas están inscritas en el Sistema Único de Registro (SUR). Según las mismas cifras oficiales, el 43.2% corresponde a personas desplazadas durante el primer cuatrienio del presidente Uribe, (2002-2006), es decir, 812.178.

Desde que se inició la ejecución del Plan Colombia (2000) y según cifras gubernamentales, por lo menos 1.665.061 fueron desplazadas, es decir, el 88.6% del total de la población registrada oficialmente.

Definir la dimensión del desplazamiento forzado es una prioridad para definir el universo

de víctimas del conflicto armado interno para fines de verdad, justicia y reparación. El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, que opera CODHES desde 1995 y que recoge la cifra de la Conferencia Episcopal de Colombia del período 1985-1994, indica que alrededor de 3.832.527 personas han sido desplazadas en los últimos 20 años (primero de enero de 1985 y el 30 de junio de 2006).

Es decir, persiste una falla estructural en el Estado por su incapacidad para garantizar los derechos civiles y políticos de cerca del 10% de su población que en las últimas dos décadas fue obligada a huir de sus sitios de vivienda o trabajo, falla que se prolonga en la negación de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en situación de desplazamiento, como lo ha dicho con claridad la Corte Constitucional. Es posible que muchas de estas personas hayan superado su condición de desplazadas, estén fuera del país o hayan muerto en estos veinte años. Pero las causas estructurales del desplazamiento siguen vigentes y la realidad social y humanitaria del desplazamiento emerge como un desafío al Estado Social de Derecho.

