COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS
Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Andina de Juristas y de la Comisión Internacional de Juristas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sesión de marzo de 2004

El desplazamiento forzado en Colombia: destierro sin retorno

En Colombia, los desplazamientos forzados frecuentemente son el resultado de acciones para controlar territorios estratégicos, no solamente en términos militares sino también económicos. Las acciones militares en ocasiones sirven intereses económicos, y así como lo expresó la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1998, se "puede observarse una clara convergencia entre la estrategia contrainsurgente y los intereses de algunos sectores económicos que apoyan a grupos paramilitares con el objetivo de acrecentar su posesión sobre los recursos naturales y las tierras productivas"[1]. Como parte de un proceso denominado "contrarreforma agraria" (…), el desplazamiento constituye con frecuencia un medio para adquirir tierras en beneficio de los grandes terratenientes, narcotraficantes y empresas privadas que elaboran proyectos en gran escala para la explotación de los recursos naturales"[2].

Las violaciones de derechos humanos que provocan los desplazamientos forzados han agudizado la tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra para controlar los recursos y el uso de los suelos. En 1996, las fincas de más de 500 hectáreas pertenecían al 0.4% de los propietarios y correspondían al 44.6% de la superficie rural registrada; en 2001, los mismos propietarios de fincas de más de 500 hectáreas eran dueños del 61.2% de la superficie rural registrada[3]. Las comunidades asentadas en los departamentos con mayor concentración de la propiedad rural han sido las más afectadas por estas acciones que han conducido al destierro del campesinado[4]. Granjeros pequeños y medianos "se han visto despojados de sus tierras por paramilitares al servicio de narcotraficantes o de terratenientes locales, o han tenido que venderlas a bajo precio antes de abandonar la región bajo amenazas de muerte"[5]. El apoyo, omisión o aquiescencia de la fuerza pública a las acciones de los grupos paramilitares ha permitido que estas acciones violentas se repitan y se amplíen en los últimos años.

La violencia originada por los intereses por la tierra, como también por la agudización de la confrontación armada en el campo, afecta principalmente a la población rural, que representa el 65% de las personas desplazadas, muchos de las cuales eran propietarios

[1] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ante la Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones, E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, párr. 98.
[2] Informe del Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Francis M. Deng, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, E/CN.4/2000/83/ad, 11 de enero de 2000, párr. 23.
[3] Darío Fajardo Montaña, "*Tierra, poder político y reformas agraria y rural*", cuadernos Tierra y Justicia, publicado por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos - ILSA, Bogotá, agosto de 2002, pág. 5.
[4] Ibidem, pág. 6.
[5] Ibid nota 1, párr. 98.

pobres o asalariados agrícolas[6]. La gran mayoría de las personas desplazadas dejan sus parcelas abandonadas[7]. Posteriormente al desplazamiento forzado, la permanencia de los responsables de las violaciones de derechos humanos y del desplazamiento forzado en las zonas dificulta el retorno de los pobladores en condiciones de seguridad y dignidad. En otras ocasiones, la ausencia de documentación que les acredite como propietarios de las tierras dificulta cualquier reclamo para la recuperación o la reparación por las pérdidas.

Para analizar esta problemática, se presentará en primer lugar la normatividad nacional e internacional que garantiza el acceso y la seguridad de tenencia de las tierras a las personas desplazadas. En segundo lugar, se evaluará la aplicación de dicha normatividad en la práctica así como la política pública actual, a través de los componentes de prevención del desplazamiento forzado, protección de las propiedades y soluciones duraderas a la situación de desplazamiento forzado. Finalmente, se ilustrará esta situación con un caso donde el desplazamiento forzado y el repoblamiento posterior están ligados a proyectos agroindustriales.

1. El derecho a la tierra y a la recuperación o reparación por las propiedades abandonadas en la normatividad internacional y nacional

El desplazamiento forzado ocasiona en muchos casos la pérdida de todos los bienes y propiedades y requiere por parte del Estado la protección de los bienes abandonados y la garantía de la seguridad de la tenencia de la tierra de las víctimas. El derecho a la tierra; a la seguridad de la tenencia; a la recuperación y a la reparación por las propiedades enajenadas con ocasión del desplazamiento forzado ha sido reconocido tanto en la normatividad internacional como nacional.

Reconocimiento del derecho a la tierra en el derecho internacional

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos, basados en la normatividad internacional[8], han reconocido el derecho a la protección de las posesiones de las personas desplazadas contra la destrucción y la apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales (Principio Rector 21). En los procesos de retorno, reubicación o reasentamiento de las personas desplazadas, los Principios Rectores han insistido en el derecho de las víctimas a la recuperación, indemnización o reparación justa de las propiedades que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron (Principio Rector 29).

Para lograr soluciones duraderas y un nivel de vida adecuado para las personas desplazadas, es esencial que el Estado garantice la seguridad de la tenencia de la tierra[9], lo cual implica

---

[6] Defensoría del Pueblo, "*Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos*", Ed. Bochica, Bogotá, agosto de 2003, pág. 108 y 109.

[7] En 1997, el 94.4% de las personas desplazadas habían abandonado sus parcelas y solo el 2% las arrendó y el 1.6% las vendió según un estudio de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes); "*Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento rural en Colombia: 1995-1997*", Bogotá, 1998.

[8] Artículo 17 (1-2) de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 4 párr. 2g y artículo 14 del Protocolo II.

[9] "El nivel de vida adecuada se relaciona estrechamente con (…) la tenencia segura de la tierra y de la

también la realización del derecho a la tierra. A pesar de no haber sido reconocido de manera explícita en la normatividad internacional, el derecho a la tierra es un derecho humano en cuanto se constituye en un elemento fundamental para la realización de otros derechos humanos como el derecho a la libre determinación, y por consiguiente el derecho de los pueblos de disponer de manera autónoma de sus riquezas y recursos naturales[10], el derecho a trabajar o "el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida"[11], y el derecho de "acceder a una alimentación adecuada, de manera sostenible, culturalmente aceptable y con respeto a la dignidad humana"[12] y los derechos de los pueblos indígenas[13]. El derecho a la tierra implica la posibilidad por parte de los pueblos de disponer y participar, de manera autónoma, en la utilización, administración y conservación de sus recursos.

La protección y la realización de este derecho son particularmente importantes para las poblaciones que tiene un apego especial a la tierra como en el caso de los campesinos, las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. Por eso el Principio Rector 9 reconoce la obligación estatal de tomar "medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma".

Reconocimiento del derecho a la tierra en la normatividad nacional

La Constitución política de Colombia, en su artículo 64, reconoce el "deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa" y a los servicios públicos, "con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos". En este marco, la ley 387 de 1997 establece que el Gobierno nacional adoptará programas y procedimientos especiales para la expedición de escrituras de propiedad sobre la tierra y escrituras de traspaso en las zonas de expulsión, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada[14].

Cuatro años después de la expedición de la ley 387, el decreto 2007 reglamentó el acceso y tenencia de la tierra de la población desplazada[15]. Dicho decreto señala las limitaciones para la enajenación, transferencia o titulación de bienes rurales en las zonas donde ha habido desplazamiento forzado o donde se considera que existe un riesgo de desplazamiento forzado, con el fin de proteger los bienes de las víctimas. En materia de

---

propiedad", artículo 11 (1) del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[10] Alejandro Mantilla Quijano, "Consideraciones sobre la exigibilidad política del derecho a la tierra. ¿Hacia la superación de la reforma agraria?", en "*Por el derecho a la tierra*", Ed. Antropos, Bogotá, abril de 2002, pág. 157

[11] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 6-1.

[12] Ibid nota 10, pág. 158.

[13] Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[14] Artículo 19 de la ley 387 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

[15] Decreto 2007 del 14 de septiembre de 2001, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

consolidación y estabilización socioeconómica, el decreto 2007 considera la formación de predios de paso y asentamientos temporales para las personas desplazadas que no encuentran condiciones para retornar. Cuando las personas desplazadas opten por la reubicación rural, el decreto establece que estarán sujetas a las condiciones previstas por la ley 160 de 1994, que establece un modo de financiación de la reforma agraria[16]. Es importante resaltar también que el decreto 2007 reconoce, en su artículo 1, no solamente los derechos de los propietarios, sino también de los poseedores, tenedores y ocupantes y exige a los Comités de Atención a la Población Desplazada realizar un informe sobre los predios rurales, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble.

Otras leyes garantizan los derechos a la tierra de las minorías étnicas. La ley 70 de 1993 establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades afrocolombianas como grupo étnico y reconoce a dichas comunidades el derecho a la propiedad colectiva, a través de la figura denominada "tierras de las comunidades negras". Este territorio colectivo significa el reconocimiento legal de los territorios donde han permanecido las comunidades afrocolombianas y donde ejercen sus derechos colectivos de participación en las decisiones que les afectan y donde desarrollan sus prácticas tradicionales. En el caso de los pueblos indígenas, la Constitución Política en su artículo 329[17] y la ratificación por parte del Estado colombiano del Convenio 169 de la OIT[18], permiten proteger el derecho de las comunidades indígenas a tener sus entidades territoriales propias como los resguardos.

Si bien este marco normativo presenta amplias garantías para el derecho a la tierra y la protección de los bienes de las personas desplazadas, no se ha implementado en la práctica. Así, la política pública presenta vacíos graves en materia de registro sobre los bienes abandonados, prevención y protección de la tenencia de la tierra, y soluciones duraderas a la situación de desplazamiento forzado. Resulta de especial preocupación que la política pública, presentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, no presente soluciones claras a estas falencias.

2. Las falencias de la política pública para la realización del derecho a la tierra y protección de los bienes de las personas desplazadas o en proceso de retorno

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de las política sobre vivienda y alimentación. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho[19]. El Estado colombiano

[16] Ley 160 del 3 de agosto de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
[17] El artículo 329 establece entre otros elementos que "los resguardos son de propiedad colectiva y no son enajenables".
[18] Ley 21 de 1991.
[19] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho a una vivienda adecuada (pár. 1 del art. 11 del Pacto,) Observacion General 4. (General Comments*).

debería aplicar estas recomendaciones especialmente en relación con las personas desplazadas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.

La ausencia de un sistema de información sobre los predios y propiedades abandonadas

A pesar de que el decreto 2007 establece el deber de llevar un registro de los bienes abandonados por la población desplazada, esta medida no ha sido aplicada de manera sistemática y los trámites administrativos para registrar los predios abandonados y garantizar su protección son dispendiosos y sus costos en tiempo y en dinero son asumidos por las personas desplazadas. Por lo tanto, la existencia de un registro completo y actualizado es muy remota. Con la desaparición de la entidad encargada de este trámite, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA[20], es probable que se haga más difícil el cumplimiento de esta disposición. Otros mecanismos de información como los formularios que deben llenar las personas desplazadas al momento de solicitar la ayuda estatal tampoco incluyen datos sobre los bienes inmuebles abandonados en razón del desplazamiento forzado.

El Gobierno colombiano formuló un proyecto de protección de bienes patrimoniales de la población desplazada y solicitó apoyo al Fondo Post-Conflicto del Banco Mundial, creado en 1997. Este proyecto, desarrollado por la Red de Solidaridad Social, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, tiene como objetivo el diseño de una estrategia para la prevención del desplazamiento forzado y la protección de los bienes patrimoniales[21]. Se pretende también, sobre la base de un estudio realizado en cinco zonas diferentes del país, desarrollar instrumentos y procedimientos para la aplicación de la legislación vigente y el fortalecimiento de los Comités de Atención a la Población Desplazada[22]. Este proyecto responde a la necesidad de enfrentar la inaplicación del decreto 2007, especialmente en su aspecto de protección de la tenencia y de los bienes de las personas desplazadas. Dicho proyecto apenas ha empezado recientemente por lo que no se tiene evaluación de sus aportes sobre la problemática.

Inaplicación del sistema de protección de la tenencia de la tierra y permanencia de la impunidad

Los mecanismos de prevención, como el sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos establecidos por el decreto 2007 (en relación con la congelación de los procesos de enajenación de predios rurales en áreas de riesgo de desplazamiento), no se han aplicado de

[20] Ver acápite del análisis del Plan Nacional de Desarrollo, pág. 8.

[21] Elena Correa, Departamento de Desarrollo ambiental y social sostenible - Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, "El papel de la protección de bienes en la prevención del desplazamiento y en el restablecimiento. El caso Colombia", ponencia presentada al Seminario Internacional sobre desplazamiento interno en América, Ciudad de México, 18-20 de febrero de 2004, mimeo, pág. 6.

[22] Los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, creados por la ley 387 (artículo 7), están conformados por autoridades locales civiles y militares y deben prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

manera integral, y no han logrado prevenir los desplazamientos forzados[23]. La persistencia de la impunidad en que quedan los casos de desplazamientos forzados y las graves violaciones de derechos humanos que los generan, son un aliento a los responsables para continuar desarrollando sus perversos propósitos y para que se repitan los mismos hechos[24]. Esta situación impide los retornos en condiciones de seguridad y dignidad.

La impunidad cobija también a las empresas que desarrollan proyectos agroindustriales sin el acuerdo de las comunidades y en complicidad con entidades estatales. En unos pocos casos, la Procuraduría General de la Nación ha investigado y sancionado disciplinariamente a los funcionarios estatales que cometieron irregularidades, pero en general no se ha adelantado ninguna investigación penal contra los mismos. Esta situación se puede ilustrar con los obstáculos que enfrentan las personas afrocolombianas del Cacarica pertenecientes a la Comunidad de Autodeterminación, Vida y Dignidad, en el proceso de retorno a sus tierras.

Aproximadamente 3.500 personas de las 23 comunidades de la cuenca del Cacarica fueron forzadamente desplazadas en febrero de 1997, después de una operación militar registrada en los documentos oficiales como la operación "Génesis" y las incursiones simultáneas de grupos paramilitares, quienes saquearon y quemaron casas, asesinaron a uno de los habitantes, Marino Lopez, y amenazaron de muerte a los pobladores que no cumplían con la orden de desalojar la zona en los días siguientes[25]. Durante el año 2000, 256 familias (995 personas) empezaron un proceso de retorno a sus tierras. Las condiciones de seguridad y dignidad de su retorno han sido perjudicadas entre otros factores por el aprovechamiento ilegal de los recursos forestales en su territorio colectivo[26] por parte de la empresa Maderas del Darién S.A, en complicidad con la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, entidad encargada de vigilar la ley ambiental[27].

Como las demandas reiteradas de la comunidad al Estado colombiano para que cese la deforestación mecanizada e industrial dentro de su territorio colectivo no fueron atendidas, miembros de la comunidad de CAVIDA interpusieron una acción de tutela en 2001 para la protección de sus derechos fundamentales. La Defensoría del Pueblo se pronunció sobre esta situación y declaró que esta explotación, además de violar los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas a la subsistencia e identidad cultural, social y étnica

---

[23] Corte Constitucional, sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, pág. 65 y 66.

[24] En el año 2001, el desplazamiento forzado fue tipificado como delito en el artículo 159 del código penal. Sin embargo son muy pocos los casos de desplazamiento forzado investigados por la Fiscalía y se conoce de un solo caso en el que las investigaciones hayan logrado la individualización y sanción del autor.

[25] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Sin Olvido 1, *"Operación 'Génesis', 24 al 27 de febrero de 1997*", Bogotá, mimeo, 24 de febrero de 2004.

[26] "El 26 de abril de 1999, mediante resolución 00841, el Gobierno nacional a través del Incora otorgó al consejo comunitario mayor de la cuenca del Cacarica, en calidad de tierras colectivas de las comunidades negras, 103.024 hectáreas en jurisdicción del municipio de Riosucio, Chocó", *Actas de acuerdos para el retorno entre las comunidades desplazadas de la cuenca del Cacarica asentadas provisionalmente en Turbo, Bocas del Atrato y Bahia Cupica y el Gobierno nacional*, Bogotá, 13 de diciembre de 1999, pág. 3.

[27] Defensoría del Pueblo, Amicus Curiae ante la Corte Constitucional, *Explotación maderera y derechos humanos. Bajo Atrato – Chocó*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, octubre de 2002.

y su derecho a participar en las decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales, constituye un riesgo para su vida por lo que la explotación se ha realizado desde la base paramilitar de La Balsa[28].

La Corte Constitucional revisó el fallo de tutela del Tribunal Administrativo de Quibdó quien la había denegado, y amparó los derechos fundamentales a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la propiedad colectiva, a la participación y a la subsistencia de las comunidades negras de la Cuenca del Río Cacarica. Para la garantía y respeto de estos derechos, la Corte ordenó al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación Codechocó, disponer la suspensión de la explotación forestal que se adelanta en el territorio colectivo de estas comunidades y a la empresa Maderas del Darién S.A; emitir las órdenes pertinentes para que se abstengan de extraer, transportar y comercializar productos de los bosques del territorio colectivo[29]*. A través de este fallo se ha creado jurisprudencia para la defensa del territorio de las comunidades afrodescendientes ante las pretensiones de explotación extensiva que violan su derecho a la autodeterminación.*

En relación con este caso, la Procuraduría General de la Nación, tras un proceso de investigación iniciado en 1998, destituyó e inhabilitó para ocupar cargos públicos por cinco años al director y a dos funcionarios más de la Corporación Codechocó a finales de diciembre del 2002. Según el Ministerio Público estas personas cometieron irregularidades en los procesos de otorgar autorizaciones de aprovechamiento forestal y permitieron la venta y la comercialización de la madera, violando los derechos de los grupos étnicos asentados en la cuenca del río Cacarica[30].

A pesar de lo anterior, se sigue desarrollando la explotación de los recursos forestales sin el acuerdo de la comunidad. Estos pobladores en proceso de retorno siguen víctimas de las amenazas de muerte por parte de los grupos paramilitares y de los hostigamientos de miembros de la Fuerza pública que hacen presencia alrededor de sus asentamientos desde mayo de 2003 y les han señalados de ser auxiliadores de las guerrillas, anunciando en seis ocasiones que tenían ordenes de captura para privar de la libertad a varios líderes de la comunidad y a integrantes de la organización no gubernamental acompañante, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz[31].

Este caso ilustra como están primando estrictamente los intereses económicos de unas empresas, nacionales o internacionales, por encima del derecho de las personas y de las comunidades originales. En estos casos, el Estado no ha protegido los derechos fundamentales de sus ciudadanos por complicidad o por omisión.

---

[28] Defensoría del Pueblo, Amicus Curiae ante la Corte Constitucional, *Explotación maderera y derechos humanos. Bajo Atrato – Chocó*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, octubre de 2002.

[29] Corte Constitucional, sentencia T-955/03, .

[30] Procuraduría General de la Nación, Investigación disciplinaria n.° 155-33124-99 en contra del director y subdiretor de desarrollo sostenible de Codechocó.

[31] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Informe Ejecutivo 36, Cacarica-Cavida, "*Seguridad "democrática", Hostigamientos, señalamientos, amenazas, abusos de autoridad*", Bogotá, mimeo, 26 de enero de 2004.

Otras comunidades del Chocó también han sido víctimas del despojo de su tierra por la imposición de cultivos extensivos. Las ventas y compras ilegales de tierras se han acompañado en algunas regiones, como el Urabá chocoano, de la implantación de cultivos de palma aceitera (subsidiados por el Gobierno), de proyectos de ganadería o de cultivos ilícitos[32]. A los cultivos de palma aceitera se han vinculado dirigentes gremiales y altos funcionarios del Estado por la voluminosa demanda de los mercados internacionales[33]. Además de no contar con el acuerdo de las comunidades y de generar desplazamiento forzado, la plantación de palma aceitera tiene "impactos sociales y ambientales negativos: decrece la producción de agua, se modifica la estructura y composición de los suelos, se altera la abundancia y composición de especies de fauna y flora, se pierde la base de sustento de la población nativa"[34].

En esta zona, las comunidades afrocolombianas, indígenas y mestizas de las cuencas del Jiguamiandó, Curbaradó, Truandó y Salaquí son, hoy en día, víctimas de nuevos desplazamientos forzados por la presión de los paramilitares para apoderarse de sus tierras tituladas[35] y desarrollar dichos proyectos agroindustriales[36]. Estas acciones han impedido un retorno duradero, en condiciones de seguridad y dignidad.

Soluciones transitorias que no permiten la reubicación rural con recuperación o indemnización por los bienes abandonados y la reparación integral

En materia de reparación o indemnización de la tierra abandonada por las personas desplazadas por ejemplo, se ha demostrado que las instituciones estatales invierten recursos en soluciones transitorias y descartan la reubicación agraria con adjudicación de la tierra. Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios[37].

Los mecanismos actualmente ofrecidos para asegurar a la población desplazada el acceso a la tierra en sus procesos de reasentamiento dependen de la ley 160 de 1994. Dicha ley no resulta satisfactoria porque pone a la población desplazada a competir con la población rural más pobre y les asigna el mismo subsidio equivalente al 70% del valor del predio. Por lo tanto, las personas desplazadas deben pagar el 30% del costo de la nueva parcela, cuando la mayoría de ellos han perdido todos sus bienes en ocasión del desplazamiento forzado. Esta disposición de la ley no toma en cuenta esta situación de vulnerabilidad y produce en

[32] "Cease-fire becomes land grab", *Washington Post,* 20 de septiembre de 2003, www.washingtonpost.com. Ver también "Tierras, punto débil de proceso con 'paras'", *El Tiempo,* 2 de septiembre de 2003, www.eltiempo.com.
[33] Ibid nota 3, pág. 10.
[34] Defensoría del Pueblo, Amicus Curiae, "*Explotación maderera y derechos humanos. Bajo Atrato – Chocó*", Ed. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2002, pág. 54.
[35] Los títulos adquiridos en conformidad con la ley 70 de 1993 fueron entregados a las comunidades por el Presidente Andrés Pastrana Arango en el año 2000.
[36] "Proponen proyectos agrícolas para las autodefensas reinsertadas", *El Colombiano*, 21 de enero de 2004, www.elcolombiano.com.
[37] Ibid nota 24, pág. 65 y 66.

general el endeudamiento de estas familias. En muchas ocasiones, estas personas no logran superar su endeudamiento por la baja productividad de los suelos. Además, la sobre valoración de la tierra como activo, apreciada en términos especulativos y no por su potencial productivo, dimensionó los precios de las transacciones por encima de los ingresos que podrían obtenerse con el desarrollo de los proyectos productivos[38].

En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas[39].

Durante su visita a Colombia en 1999, el Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre personas internamente desplazadas, Sr. F. Deng, insistió en que "un proceso equitativo de reforma y distribución de la tierra reviste importancia fundamental para hallar una solución duradera"[40]. El Estado colombiano no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir con esta recomendación, especialmente en cuanto a la atención a la población desplazada. Esta situación también desconoce la recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca de la adopción de medidas necesarias para llevar a cabo una genuina reforma agraria[41].

La política pública actual desconoce el derecho a la tierra de la población desplazada

El Gobierno ha privilegiado la austeridad fiscal y adoptado en consecuencia medidas económicas para reducir los gastos sociales y los gastos de funcionamiento del Estado. Una de las medidas ha sido la reestructuración del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA, que incluye la fusión de varias entidades encargadas de la reforma agraria y de apoyo al campesinado, y crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. Esta nueva entidad asume las funciones de cuatro entidades, y no se han establecido claramente sus obligaciones en materia de desarrollar programas especiales para la atención a al población desplazada. Esta reforma genera confusiones y podría dificultar su eficacia en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 constituye otro elemento importante para evaluar la elaboración de una política estatal en materia de derecho a la tierra[42]. El Plan no hace alusión a una política integral de reforma agraria o una política de adecuación de tierras y títulos de similar envergadura. Se reduce a plantear que la planeación de la reforma agraria deberá corregir el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola, propiciando la modernización de las relaciones rurales. Además propone que esta planeación podrá dar

[38] Ibid nota 6, pág. 110.
[39] Ibid nota 24, pág. 65 y 66.
[40] Ibid nota 2, párr. 104.
[41] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1/Add.74, párr. 23 y 44.
[42] Ley 812 del 26 de junio de 2003 y Presidencia de la República – Departamento nacional de planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 –2006, Hacia un Estado comunitario,* www.dnp.gov.co.

lugar a que en determinadas zonas, se realicen planes quinquenales de desarrollo rural y reforma agraria que se armonicen con las políticas macroeconómicas.

En cuanto a la población desplazada especialmente, el Plan Nacional de Desarrollo propone establecer un procedimiento especial para legalizar los derechos y títulos de propiedad de dicha población, como incentivo adicional para el retorno voluntario. Sin embargo, no presenta medidas concretas para lograr tal objetivo.

La disposición más grave del Plan Nacional de Desarrollo esta contenida en el artículo 28, relativo a la ampliación del acceso al uso y explotación de la tierra, por lo cual el Gobierno propone "recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados". No hace distinción de las razones por las cuales las parcelas fueron abandonadas por los beneficiarios de la reforma agraria y si fueron, por ejemplo, circunstancias ajenas a la voluntad de quien las explotaba como en el caso del desplazamiento forzado. Por lo tanto, esta disposición abre la posibilidad de que se impida el retorno de las personas desplazadas a sus tierras de origen a través de la readjudicación de sus tierras a productores (terratenientes o empresarios) o a otras personas desplazadas. Esta norma no solamente beneficiará a los responsables de los desplazamientos forzados, sino que será un incentivo para generar desplazamientos forzados de los beneficiarios de la reforma agraria que aún conservan sus parcelas.

Preocupa especialmente que exista esta posibilidad de readjudicación de la tierra sin que se respete el derecho de la población desplazada cuando las violaciones de derechos humanos y los desplazamientos forzado permanecen en la más completa impunidad. Esta situación no puede sino agravarse con el proceso de "desmovilización de los grupos paramilitares"[43]. Dentro de este proceso, el Gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de ley conocido como de "alternatividad penal"[44]. Este proyecto permite la impunidad para crímenes de lesa humanidad, y niega de facto el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos entre ellas las personas desplazadas[45]. En este marco, el Gobierno tampoco ha asumido compromisos claros para garantizar la realización del derecho a la tierra de las personas que fueron desplazadas por estos grupos. No se ha hecho referencia tampoco a la forma en como se permitirá restituir la tierra a las personas

[43] En diciembre de 2002, algunos grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC declararon un cese de hostilidades e iniciaron un proceso de dialogo con el Gobierno que llevó a la firma del "Acuerdo de Santa fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia", el 15 de julio de 2003, y a la desmovilización, en condición de impunidad, de 870 presuntos paramilitares del Bloque Cacique Nutibara en Medellín, entre otros eventos; www.presidencia.gov.co/cne/2003/julio/15/09152003.htm

[44] Proyecto de ley estatutaria n.° 85 de 2003-Senado, presentado por el Gobierno el 21 de agosto de 2003. Por medio de él se pretende facultar al Presidente de la República para ordenarles a los jueces que les suspendan a guerrilleros y paramilitares desmovilizados las penas privativas de la libertad por todo tipo de delitos, incluidos los crímenes de lesa humanidad y de guerra.

[45] Este proyecto prevé que, si el Presidente de la República lo solicita, "el juez deberá conceder la suspensión de la pena impuesta por sentencia ejecutoriada" a "personas pertenecientes a un grupo armado organizado al margen de la ley" que hayan cometido cualquier crimen, sin importar su gravedad (art. 2). Se contemplan también penas alternativas que resultan irrisorias frente a los crímenes cometidos y que, por lo tanto, vulneran los principios democráticos de justa retribución y proporcionalidad de las sanciones penales. En cuanto al derecho de las víctimas a la reparación integral, el decreto establece acciones que no indemnizan adecuadamente a las víctimas.

desplazadas e impedir la legalización de tierras adquiridas por métodos violentos.

3. Despojo de tierras por medio del desplazamiento forzado y repoblamiento ligado a proyectos agroindustriales

En algunos casos, se ha podido evidenciar que las tierras abandonadas por las personas desplazadas por la actuación de los grupos paramilitares, han sido repobladas con el objetivo de desarrollar proyectos agroindustriales en condiciones que las comunidades no estaban dispuestas a aceptar. La omisión, aquiescencia y apoyo de la fuerza pública a las acciones de los grupos paramilitares ha permitido que estas situaciones ocurran y se repitan. Como lo ha ratificado la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su informe del 2003 a la Comisión de Derechos Humanos, el Estado continúa demostrando falta de efectividad para contrarrestar las acciones violentas de los grupos paramilitares y se sigue presentando denuncias sobre nexos entre estos grupos y agentes del Estado[46].

Esta situación compromete la responsabilidad del Estado que tiene el deber, conforme a los Principios Rectores, de prevenir los desplazamientos forzados y la responsabilidad de prestar asistencia a las personas desplazadas para que recuperen, en la medida de lo posible, los bienes y posesiones que dejaron o de los que fueron despojados[47]. Esta situación se puede ilustrar con el caso del Alto Ariari (Meta).

En el Alto Ariari (Meta), desde mayo de 2002 los pobladores han sido víctimas de asesinatos selectivos, amenazas de muerte, saqueos y robos de bienes de primera necesidad por parte de grupos paramilitares, con la aquiescencia y la omisión del Batallón Vargas del Ejercito nacional que tiene presencia en los lugares donde se han agudizado las violaciones perpetradas por los grupos paramilitares. Más de 750 familias fueron forzadamente desplazadas hacia el casco urbano del municipio de El Castillo, Medellín del Ariari y Villavicencio[48].

En febrero de 2004, una semana después del asesinato por grupos paramilitares de la defensora de derechos humanos Lucero Henao y a su hijo, Yamid Daniel Henao, de 16 años de edad, en la vereda de Puerto Esperanza, municipio de El Castillo (Meta), grupos paramilitares distribuyeron folletos donde les ordenaban a los pobladores a abandonar el pueblo. Como consecuencia, las 9 familias campesinas del caserío de Puerto Esperanza, aproximadamente 70 personas, fueron forzadas a desplazarse hacia el casco urbano de El Castillo y la ciudad de Villavicencio[49].

En los últimos meses, en el casco urbano de Medellín del Ariari, los paramilitares han ocupado y utilizado las casas de las personas desplazadas. Simultáneamente, en las veredas abandonadas de este municipio y de los municipios cercanos, han llegado colonos.

---

[46] Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, véase párr. 9 y 34.
[47] Informe Deng 99 párr. 103.
[48] Comunicado de las comunidades campesinas del Alto Ariari (Meta) del 26 de mayo de 2003.
[49] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Informe ejecutivo 26 Meta, "*Perfidia paramilitar. Desterradas familias de Puerto Esperanza*", Bogotá, mimeo, 7 de febrero de 2004.

Los grupos paramilitares utilizaron esta situación para afianzar su poder en la zona, han efectuado inversiones y compras de fincas o arriendo, en algunos casos para el desarrollo de siembras extensivas de plátano, de sorgo y de maíz[50].

Ante estas situaciones, es imprescindible que el Estado colombiano adopte y aplique medidas claras de prevención del desplazamiento forzado, garantizando especialmente que no se fomente compras ilegales de tierras donde ha habido un desplazamiento forzado o donde existe un riesgo de desplazamiento forzado. El derecho a la tierra constituye un elemento esencial para construir soluciones sostenibles a la situación de desplazamiento forzado que viven millones de campesinas y campesinos colombianos. Es preciso que el Estado colombiano de prioridad a este tema y aborde de manera eficaz su obligación de restitución o pago de indemnización por las tierras y bienes perdidos como resultado del desplazamiento.

4. Conclusiones

- El Estado colombiano no reconoce en su entera dimensión y no lleva a cabo medidas para prevenir desplazamientos forzados generados por los intereses por la tierra;
- El Estado colombiano no ha realizado una reforma agraria que busque combatir la pobreza y que favorezca un acceso equitativo a la tierra, especialmente para las personas en condición mayor vulnerabilidad y que tienen un apego especial a la tierra como los son las comunidades campesinos, indígenas y afrocolombianos desplazados.
- El incumplimiento, por parte del Estado colombiano, de la normatividad relativa al derecho a la tierra y a la protección de los bienes abandonados en ocasión del desplazamiento forzado, ha provocado la repetición y continuación de la compra ilegal de tierras para el aprovechamiento de los suelos sin el acuerdo de las comunidades;
- La impunidad que cobija a los responsables de los desplazamientos forzado dificulta retornos con garantías de seguridad y dignidad y que cumplan especialmente con el derecho a la tierra y a la reparación integral de las personas desplazadas.

5. Recomendaciones al Estado colombiano

- Prevenir el desplazamiento forzado generado por los intereses por el uso de la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales;
- Garantizar la protección de la tenencia de la tierra de los poseedores, tenedores y ocupantes de las tierras, como medida de prevención del desplazamiento forzado o para permitir el retorno o reparación por los predios y propiedades abandonadas por causa del desplazamiento forzado;
- Adoptar las medidas necesarias para que las personas que retornan o se reubican en predios rurales tengan acceso a la tierra y que se les garantice la seguridad de la tenencia de la misma;

[50] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Informe Ejecutivo 25, Meta - El Castillo, "Impunidad, Silencio, Complicidad con la Estrategia Militar Encubierta. Torturados, desaparecidos, asesinados, desalojados", Bogotá, mimeo, 25 de enero 2004.

- Garantizar el derecho de las comunidades retornadas, en proceso de retorno o a riesgo de desplazamiento, de participar y decidir sobre el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos de su territorio;
- Aplicar los mecanismos de control y sanción de los funcionarios estatales que no respeten el derecho de las comunidades a la decisión sobre el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos de su territorio;
- Investigar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario que generan desplazamiento forzado y reparar integralmente a las víctimas;
- Aplicar medidas enérgicas para combatir y desmantelar a los grupos paramilitares, procesar y sancionar a sus integrantes y quienes les apoyen;
- Destituir y procesar a los funcionarios del Estado que sean considerados responsables de violaciones de derechos humanos o sobre los cuales existan fundados indicios de que han dado apoyo a los grupos paramilitares, con acción u omisión, han participado en la actividad de los mismos o la ha permitido de cualquier forma;
- Comprometerse con el mayor acceso a la tierra de las personas desplazadas y por eso adoptar una reforma agraria genuina como el centro del objetivo de las políticas públicas sobre vivienda y alimentación;
- Cumplir con las obligaciones destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho;
- Aplicar un sistema de información que garantice la protección de los predios abandonados en ocasión del desplazamiento forzado.

Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1 de marzo de 2004