



MEMORIA  
VÍCTIMAS DEL DESPOJO, INICIATIVAS PARA SALDAR LA DEUDA

## VÍCTIMAS DEL DESPOJO, INICIATIVAS PARA SALDAR LA DEUDA

SEMINARIO INTERNACIONAL BOGOTÁ NOVIEMBRE 2010

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Carrera 13 No 97 – 51. Tercer piso.  
Bogotá D.C.  
T +57 1 636 11 14  
E giz-kolumbien@giz.de  
I www.giz.de

giz





VÍCTIMAS DEL DESPOJO,  
INICIATIVAS PARA SALDAR LA DEUDA

SEMINARIO INTERNACIONAL, BOGOTÁ NOVIEMBRE, 2010  
MEMORIA

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Cooperación Alemana al Desarrollo

FortalEsDer – Fortalecimiento del Estado de Derecho

Barbara Hess  
Directora residente de la GIZ en Colombia

Dr. Helen Ahrens  
Directora FortalEsDer

Christian Grünhagen  
Coordinador Componente Justicia Transicional

Calle 85 No. 11-96, of 302  
Bogotá D.C. / Colombia  
T +57 1 621 40 05 - 621 38 86  
E co.fortalesder@giz.de  
I www.giz.de

IICP – Institute for integrative Conflict Transformation and Peacebuilding  
Dr. Ralf Leonhard

Diseño y Diagramación  
Camilo Abarca

Fotografía Portada  
"Amanecer Multicolor" Camilo Daza Pinzón

Fotógrafo oficial del evento Jean-Baptiste Vetter

Fotografías pág 30, 31, 33, 41, 53, 58, 65, 72, 73, 80, 90 y 111 Ralf Leonhard

Fotografías pág 10, 42, 43, 48 y 116 Camilo Abarca

Bogotá D.C. – Colombia  
marzo de 2011

Memoria

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Christian Grünhagen, GIZ, FortalEsDer: Presentación                                                              | 8  |
| Ralf Leonhard, IICP: Un momento clave en la historia de Colombia                                                 | 10 |
| Jürgen Christian Mertens, Embajador de la República Federal de Alemania en Colombia                              | 12 |
| Marion Kappeyne van de Coppello, Embajadora del Reino de los Países Bajos en Colombia                            | 14 |
| Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación                                                     | 15 |
| Monseñor Héctor Fabio Henao, Director Pastoral Social                                                            | 20 |
| Alejandro Reyes, Asesor del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural                                           | 23 |
| Clara Elena Reales, Magistrada Corte Constitucional                                                              | 28 |
| Primer Panel: El derecho en la construcción de políticas públicas Sentencia T-025 de 2004                        |    |
| Moderación: Luis Jorge Garay, Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.                             |    |
| Marco Romero, Director de CODHES, Secretaria Técnica de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 | 35 |
| Patricia Buriticá Céspedes, Comisionada de Sociedad CivilComisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR | 47 |
| Segundo Panel: Despojo, política de tierras                                                                      |    |
| Moderación: Fernando Barberi, Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004                              |    |
| Luis Jorge Garay, Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004                                          | 49 |
| Myriam Hernández Sabogal, Gerente Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada         | 55 |

Tercer Panel: Restitución de tierras y derechos a la verdad, la Justicia, la reparación integral y la no Repetición

Moderación: Jairo Acosta

Raúl Pariona, Profesor, Universidad de San Marcos, Lima – Perú

Ingrid Urizar, Asesora legal de la Pastoral de la Tierra – Guatemala

Nelson Camilo Sánchez, DeJusticia

Conversatorio: Restitución de Tierras y Modelo de Desarrollo Económico

Moderación: Carlos Salgado, Director de Planeta Paz

Absalón Machado, Coordinador Informe de Desarrollo Humano del PNUD

Juan Manuel Ospina, Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER

Oscar Darío Amaya, Procurador Delegado para los Asuntos Ambientales y Agrarios

Rafael Mejía, Presidente Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC.

Albert Berry, Doctor en Economía, profesor Universidad de Toronto

Luis Jorge Garay, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

Cuarto Panel: Extinción de Dominio ¿tierras para las víctimas?

Moderación: Yamile Salinas Abdala, Consultora Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) – Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho (FortalEsDer)

Rafael Merchán, Director Justicia Formal y del Derecho

Antonio Dell’Olio, Director de la Sección Internacional de LIBERA, Organización antimafias – Italia

Javier Alonso Lastra, Contralor Delegado para la Defensa

Cierre

Martha Isabel Castañeda Curvelo, Viceprocuradora General de la Nación

Orlando Burgos García, Representante Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada (MNFOPD)

Angelino Garzón, Vicepresidente de la República

Acrónimos

60

68

77

84

85

91

96

101

105

109

114

119

122

125

127

131

138

## Presentación

Christian Grünhagen  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)  
GmbH



Me es muy grato presentar la memoria del seminario internacional “Víctimas del Despojo – Iniciativas para Saldar la Deuda”, celebrado en el mes de noviembre de 2010, en la ciudad de Bogotá, Colombia.

Este evento es el resultado de un trabajo mancomunado entre la Embajada de Alemania, la Embajada del Reino de los Países Bajos, la Procuraduría General de la Nación, la cooperación alemana al desarrollo – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la Cámara de Industria y Comercio Colombo-Alemana y el Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding (IICP).

En el marco de la cooperación entre la República

de Colombia y la República Federal de Alemania la GIZ desarrolla, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, el proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho (FortalEsDer). Su objetivo es mejorar la calidad de la protección legal contra la actuación administrativa impropia, orientada hacia la función de paz del derecho y para ello, apoya el control externo de la actuación administrativa de la Rama Judicial y los órganos estatales de control (Ministerio Público).

Con la Procuraduría General de la Nación se convino el desarrollo de una línea de trabajo sobre el acceso de las víctimas a la justicia, y dentro de las prioridades se identificó la necesidad de clarificar las competencias y fortalecer la actuación de varias de sus dependencias en la restitución de las tierras a las víctimas del conflicto armado.

La definición de tal prioridad del proyecto obedeció a la claridad que se fue alcanzado en el país sobre la centralidad de la disputa por la tierra como un componente fundamental del desarrollo de los conflictos armados que han asolado al país y a las poblaciones más vulnerables. En medio de las dificultades para cuantificar los números del despojo, algunos de los estudios realizados indican que en Colombia fueron despojados 6,65 millones de personas desde 1980.

Durante los últimos 25 años un importante porcentaje de la población rural colombiana ha sido víctima del despojo de sus tierras y bienes, o se ha visto obligada a abandonarlas privándose igualmente de su uso y goce. En el apoderamiento de la tierra y los territorios en esta fase histórica, han intervenido actores de diferente naturaleza –legal e ilegal– cuyo accionar no sólo conjugó estrategias y mecanismos violentos, sino también procesos y procedimientos revestidos de presunta legalidad.

En desarrollo del convenio entre la GIZ y la Procuraduría General de la Nación se consideró necesario realizar un abordaje público de tal problema de manera que pudieran converger distintas visiones sobre sus causas y sus soluciones. Para su organización se realizó una

concertación con la red de organizaciones de la sociedad civil que conforma la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, quienes cuentan con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos.

La agenda del seminario buscó que hicieran presencia distintas instituciones para que actualizaran de manera pública sus obligaciones y compromisos para dar cumplimiento a los derechos a la restitución y el acceso a la tierra en Colombia. En esta medida hicieron sus presentaciones tanto los órganos de control, representantes de la Rama Judicial, así como representantes del Gobierno Nacional, que había puesto como uno de los puntos centrales de sus programas la restitución de las tierras a las víctimas. Dentro de este amplio plexo de instituciones convocadas a la reflexión, el seminario fue instalado por el Señor Procurador General de la Nación y fue clausurado por el Señor Vicepresidente de la República, cada uno en su rol institucional reconoció la gravedad del problema del despojo de la tierra en Colombia, las dificultades para afrontar tal problemática y se comprometieron a adelantar acciones a favor de la restitución de tierras a las víctimas.

Al tiempo fueron convocados a intervenir diversos sectores de la sociedad civil para que aportaran diversas visiones, tanto técnicas, como reivindicativas de manera que como destinatarios de la acción de estado pudieran exponer de nuevo las violaciones de los derechos y sus justos reclamos, visiones que fueron completados con las exposiciones de los gremios económicos quienes pusieron de presente también las diversas afectaciones que han sufrido con los procesos de violencia y su mirada a las posibles soluciones. Se destacan las intervenciones de algunos centros de pensamiento y análisis quienes contribuyen con la presentación de estudios pertinentes e iluminadores sobre este problema. En medio de otros importantes aportes de la sociedad civil, podemos destacar la presentación de la Encuesta realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado sobre la verificación de los derechos de esta población, la situación de despojo sufrida y las

implicaciones fiscales en el adelantamiento de políticas adecuadas y eficaces para resolver tal situación.

Estas exposiciones desde lo local fueron complementadas con experiencias de restitución llevadas a cabo en otros países a cargo de expertos internacionales, al tiempo se contó con la visión de representantes de organismos internacionales.

El seminario desarrolló un conjunto de temáticas donde se abarcaron aproximaciones jurídicas a partir de la figura del estado de cosas inconstitucional con el cual la Corte Constitucional ha retenido la competencia para dar seguimiento a las políticas públicas de atención a la población desplazada, también desde la perspectiva de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Se pasó además por diagnósticos sociales sobre la problemática del despojo de las tierras y sus implicaciones en el contexto macroeconómico del país, así como el examen de políticas públicas de restitución y de dispositivos jurídicos como la extinción de dominio.

La realización del seminario internacional no hubiera sido posible sin el compromiso e invaluable aporte de las organizaciones y personas involucradas en la preparación y ejecución. Quiero expresar mi agradecimiento especial a todos los participantes, expositores y moderadores y por su apoyo extraordinario con nombre propio a Yamile Salinas Abdala, Consultora de la GIZ, a Fernando Barberi, Marco Romero, Luis Jorge Garay, Lina Díaz y Claudia Bueno de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a Patricia Torres y Ángela Roa de la Cámara de Industria y Comercio Colombo-Alemana y a Ralf Leonhard y Camilo Abarca del IICP.

Espero que el seminario internacional “Víctimas del Despojo – Iniciativas para Saldar la Deuda”, constituya por sus propósitos y por sus conclusiones, un importante aporte a la tarea de reivindicar los derechos de las víctimas de la violencia y el despojo en Colombia.

## Un momento clave en la historia de Colombia

Ralf Leonhard  
IICP



Cuando se estaba realizando el seminario "Víctimas del despojo – iniciativas para saldar la deuda", en la Cámara se estaba discutiendo la Ley de Víctimas y de Tierras. Al momento de entregarse esta memoria a la imprenta, la ley se debate en el Senado. Con la aprobación de esta ley, el Estado colombiano reconoce que tiene una deuda con los más de cuatro millones de despojados. En este punto coinciden también prácticamente todos los y las ponentes del seminario internacional el cual se está documentando con esta publicación. Aun no hay un censo exacto de cuántas personas tienen derecho a cuánta tierra pero se calcula que un millón de familias puede aspirar a ser objeto de restitución o compensación. Eso precisamente es una de las tareas pendientes que exige no sólo buena voluntad sino también recursos.

La pelea por la tierra históricamente ha sido el conflicto central de Colombia. En un país

rico en recursos pero con la distribución de la riqueza más desigual del subcontinente, el dominio de la tierra no sólo genera ingresos por producción agropecuaria sino otorga poder. Una reforma agraria que pretendía procurar que ese poder fuera compartido por un mayor número de productores fue sabotada por generaciones de terratenientes. Desde los años 80 del siglo pasado, con el auge del narcotráfico y la proliferación del paramilitarismo, cobró fuerza un fenómeno que se puede calificar de contrarreforma agraria: cada vez más familias campesinas, comunidades indígenas y afrocolombianas que en buena parte podían dignamente vivir de sus tierras fueron violentamente desplazadas y masacradas. Mientras la población desplazada terminaba en campos de refugiados o en los tugurios de las grandes ciudades dependiendo de ayuda humanitaria, los victimarios se hacían dueños de la tierra robada. Comenzaron a sembrar monocultivos como palma africana o pasto para la ganadería extensiva. La tierra robada servía para lavar dinero, para cultivar coca o para especular con futuras revaluaciones debido a la planificación de grandes obras de infraestructura.

Es en este contexto que ante la ausencia de iniciativas del ejecutivo para frenar la concentración de tierras el poder judicial estuvo haciendo esfuerzos para combatir la injusticia. La restitución de tierras robadas es parte de las obligaciones del Estado. Así lo constató la Corte Constitucional en el año 2004. La Sentencia T-025, proferida por la Corte Constitucional abarca un amplio catálogo de derechos que el juez constitucional afirma están siendo vulnerados en Colombia, por un evidente "estado de cosas inconstitucional". Se reafirma que no es facultad sino obligación del Estado atender y proteger los derechos de la población desplazada. Entre otros, la Corte Suprema ve vulnerados el derecho a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al trabajo, a la salud, a la seguridad social y a la educación. Implícitamente, el derecho a la restitución de lo robado está contenida.

Pero la restitución encuentra obstáculos de carácter legal y fáctico. Varios ponentes hicieron alusión al problema de títulos múltiples, la identificación de testaferros y la compra de terrenos por terceros que actuaron de buena fe o afirman que han actuado de buena fe. No se ha olvidado el trágico caso del campesino Hernando Pérez del municipio Turbo que tuvo el privilegio de recibir su título de restitución de manos del propio Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo y pocas horas después apareció acribillado en un potrero. Hacer justicia significa provocar la resistencia de quienes están detrás de un despojo sistemático y organizado que hasta la fecha ha quedado impune. La seguridad física de las víctimas obviamente no se resuelve con un par de escoltas para cada uno de los despojados restituidos sino mediante una acción permanente contra las estructuras criminales.

El hecho de que en el seminario se tocaran todos esos temas espinosos, sea de manera directa o indirecta, convirtió el evento en un foro de cambio político donde funcionarios del gobierno reconocieron que en Colombia se vive un conflicto armado cuyos orígenes se remontan a la mitad del siglo pasado. Ese cambio significativo en el discurso frente al gobierno anterior y su enfoque de seguridad fue saludado por los y las representantes de la población desplazada que asistieron al seminario cuya audiencia con más de 500 personas sobrepasó las expectativas de los organizadores.

Los invitados internacionales enriquecieron con sus insumos el debate alrededor del tema central. Ingrid Urizar planteó que un acuerdo bueno y detallado no ayuda si no es acompañado por cambios políticos y en la correlación de fuerzas que faciliten la reconciliación. En el Perú, según destacó Raúl Pariona, una Comisión de la Verdad resultó crucial para superar la etapa de la violencia política. Albert Berry abrió el debate sobre el modelo de producción que conviene al país y que está íntimamente ligado a la restitución. El profesor canadiense sostiene que la economía campesina a largo plazo es

más rentable y productiva que el monocultivo de tipo agroindustrial. Y el sacerdote italiano Antonio Dell'Olio con la experiencia de Libera mostró un camino que puede servir de modelo para la conversión de tierras confiscadas en propiedad social.

El seminario tuvo el propósito de reunir actores del gobierno, de instituciones autónomas y sociedad civil alrededor del tema de la tierra y facilitó encuentros que pocas veces se han dado. Cuando el tercer día, en una segunda parte del evento, los y las procuradores agrarios tuvieron la oportunidad de discutir y profundizar lo expuesto en los primeros dos días, salieron a flote algunos de los problemas que inevitablemente se presentarán. Obviamente, de los compromisos. En este foro, el experto András Oskó de Hungría explicó con mucho detalle el proceso de restitución y compensación de propiedades que se dio en los países del este de Europa luego de la caída de la cortina de hierro. El camino es largo y está sembrado de trampas.

Obviamente de los compromisos políticos y de las promesas de cambio hasta la acción concreta en los departamentos y municipios hay mucho trecho. Y los debates mostraron cuántos obstáculos de carácter jurídico y fáctico todavía impiden que se haga justicia de manera expedita. Pero el primer paso fue dado y el desafío que cada quien tiene que asumir, queda más claro. Hay que estar de acuerdo con el profesor Berry quien, en su ponencia, identificó el momento actual como uno de los más importantes en los últimos cien años de la historia de Colombia.

## Jürgen Christian Mertens, Embajador de la República Federal de Alemania en Colombia



Excmo. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación.  
Apreciado Monseñor Héctor Fabio Henao, Director de la Pastoral Social.  
Apreciado Doctor Alejandro Reyes, Asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.  
Honorable Doctora Clara Elena Reales, Magistrada de la Corte Constitucional.  
Apreciado señor Marco Romero, Presidente de CODES (Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia).  
Estimada Dra. Barbara Hess, Directora del Programa de la GTZ.  
Honorables expertos internacionales.  
Estimados representantes del Cuerpo Diplomático.  
Damas y Caballeros,

Muy buenos días a todos ustedes.

He venido con mucho gusto hoy al Hotel Tequendama para acompañarles a ustedes en la inauguración de este importante evento. Importante, porque se trata de un tema que mueve a Colombia y requiere de la colaboración de todos nosotros: la restitución de tierras a los numerosos desplazados o despojados, quienes en la últimas décadas huyeron de la violencia y de la represión.

Los tiempos han cambiado. Colombia ahora tiene la oportunidad de encontrar una solución de paz. Pero en este mundo tan interdependiente, no podrá lograrlo sola – el país necesita el acompañamiento de la comunidad internacional.

El gobierno del Presidente Santos se ha puesto como meta prioritaria el desarrollo y la aplicación de mecanismos que permitan una reparación de víctimas justa y rápida. Las leyes de reforma necesarias para ello, como la Ley de Víctimas y la Ley de Tierras ya fueron presentadas. Esto es un progreso significativo, el cual también fue reconocido por el ministro alemán Niebel durante su reciente visita a Bogotá. El ministro dijo bien claramente que Alemania va a acompañar a Colombia en este importantísimo e histórico empeño.

El eje del seminario “Víctimas del Despojo – Iniciativas para saldar la deuda” se orienta a analizar el reto gubernamental de restituir las tierras a las víctimas del abandono y del despojo, en circunstancias que garanticen la realización de los derechos a la verdad y a la justicia, así como a la reintegración de las víctimas a la vida económica del país en condiciones de dignidad y seguridad. De igual forma, se debatirán aspectos relevantes para cumplir este reto, tales como las reformas al desarrollo rural en estudio y el acceso de tierras para la restitución, entre ellas las provenientes de procesos de extinción de dominio.

No es mi intención adelantarme al debate y aún menos a las conclusiones de los expertos nacionales e internacionales. Pero si quisiera contribuir con una reflexión sobre la experiencia con la restitución de tierras en Alemania a partir de 1990, cuando se aprobó la Ley de Patrimonio y Resarcimiento.

En esta ley se incluyeron tres épocas para la restitución: El período del Nacionalsocialismo de 1933 a 1945, el período de la ocupación militar soviética de 1945 a 1949 y el período de la existencia de la República Democrática de Alemania, RDA.

Entre 1990 – la entrada en vigor de la ley – y 1993 – el último plazo para presentar las solicitudes – se presentaron 2,3 millones de solicitudes de restitución, de las cuales 2,2 millones correspondían a inmuebles rurales.

Los casos se resolvieron por vía administrativa. Para atender las solicitudes se crearon oficinas en toda Alemania en las que se vincularon 3.600 funcionarios públicos que estaban encargados de recibir, tramitar, probar y resolver las reclamaciones, en conformidad con tres criterios:

1. La restitución tiene prioridad frente a la indemnización.
2. Los proyectos de inversión de interés público, como por ejemplo creación de vivienda y trabajo, priman sobre la restitución.
3. Compensación de intereses compatibles socialmente.

En los casos en que había múltiples afectados y daños, se restituía al primero de los afectados y a los demás se les compensaba.

Hoy, 20 años después de la entrada en vigor de esta ley, se ha concluido el 99% de los casos. El 50% se resolvió a favor de las víctimas. A la mitad de ellos, se restituyó la tierra y la otra mitad recibió una compensación. El otro 50% se rechazó, porque las solicitudes no cumplieron con los criterios, no se presentaron dentro de los plazos establecidos o porque no se presentaron las pruebas.

La instancia judicial se aplicó solamente en aquellos casos en que los reclamantes no estaban de acuerdo con la decisión adoptada en el acto administrativo, cerca de 7% de las 2,3 millones de solicitudes.

La experiencia en Alemania nos muestra que se ha requerido un gran esfuerzo para saldar la deuda con las víctimas, sobre todo de las entidades estatales. La iniciativa de restitución en Colombia implica la participación de diferentes entidades estatales, tal y como se plantea en el proyecto de ley (administrativas y judiciales). La coordinación de esta iniciativa por parte del

Ministerio de Agricultura implica nuevas tareas y retos para esta entidad, los que demandan recursos presupuestales y humanos importantes.

El acompañamiento de los organismos de control, como el Ministerio Público, y por parte de la sociedad civil es indispensable para garantizar los derechos de las víctimas en el proceso de la restitución.

Este seminario quiere ser un insumo a la construcción de la vía de restitución de tierras. Espero sinceramente que este intercambio sea de provecho para todos los participantes y, en particular, para nuestros amigos y socios colombianos.

Al fin y al cabo, el objetivo de este seminario es el mismo que nos motiva para seguir el proyecto FortaEsDer: La mejor calidad de la protección legal frente a la actuación administrativa orientada hacia la función de paz del derecho.

Pero no quiero finalizar sin agradecerles expresamente a todos los que participaron en la realización de esta conferencia. Ante todo quisiera darles las gracias a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio de Agricultura, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a la Embajada del Reino de los Países Bajos, al proyecto FortaEsDer de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), a la Cámara de Industria y Comercio Colombo-Alemana y al Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding (IICP) por haberlo organizado.

Contamos con la asistencia de aproximadamente 400 expertos nacionales e internacionales provenientes tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil y la academia. Gracias a ustedes por haber aceptado la invitación a participar en este seminario.

Les deseo unas discusiones muy fructíferas y les agradezco su amable atención. Me es grato ceder la palabra a mi apreciada colega, la Embajadora Marion Kappeyne.

## Marion Kappeyne van de Coppello, Embajadora del Reino de los Países Bajos



Retos a la reparación  
24 de noviembre 2010

Estimada Sra. Clara Elena Reales, magistrada de la Corte Constitucional, estimado Sr. Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación, estimado Monseñor Héctor Fabio Henao, director de Pastoral Social, estimado Sr. Juan Camilo Restrepo, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, estimado Sr. Jürgen Christian Mertens, Embajador de Alemania, estimadas todas y todos.

Buenos días,  
Quiero empezar con un cuento.  
Cuando un crítico le decía a John Maynard Keynes, "Mira señor, estas intervenciones del estado en la economía a lo largo serán eliminadas por las leyes del mercado, el famoso economista respondió al defensor del 'laissez faire': "Tiene usted completamente razón señor, pero a lo largo todos estaremos muertos". Con esta anécdota quiero decir que a pesar de sus dificultades y no obstante su probable imperfección, es urgente la reparación, pues cuando realmente queremos construir la paz, no hay que dejar morir a las víctimas.  
Cuando Marco Romero y monseñor Héctor Fabio Henao nos informaron de la solicitud de la Corte Constitucional a la Comisión de Seguimien-

to de un informe independiente sobre el goce de los derechos constitucionales por parte de los desplazados, vimos una posibilidad de un esfuerzo común del estado, del gobierno y de la sociedad civil. Estos esfuerzos comunes por entonces eran muy escasos. Más bien predominaba la polarización. Por esta razón la Comisión de Seguimiento siempre fue un punto de referencia para la embajada de los Países Bajos y para los demás países miembros del G-24 que contribuyeron a este esfuerzo.

Mirando la participación en esta conferencia sobre los retos de la reparación de la Procuraduría General de la Nación y muchos procuradores agrarios y ambientales, entre ellos una amiga personal, de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional, del Gobierno, del sector privado – están aquí los presidentes de la SAC y de Fedegan – y de la sociedad civil, creo que fue justificado nuestro optimismo y nuestra confianza en el trabajo de la Comisión de Seguimiento.

Hace dos días tuve el honor de firmar en nombre del G-24 la Declaración Conjunta sobre Derechos Humanos. Con la firma de esta declaración, representantes del gobierno, del Estado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional asumieron responsabilidad y compromiso de trabajar conjuntamente para garantizar los derechos humanos y para la construir la paz. Queda mucho por hacer, apenas nos encontramos y nos dimos cuenta de la necesidad de estos esfuerzos colectivos. Pero en el G-24 estamos convencidos que la Declaración Conjunta y esta conferencia aportarán soluciones a problemas que hace poco parecieron inalcanzables. Muchas gracias.

## Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación

Señoras y Señores:

Por iniciativa de la Procuraduría General de la Nación, de la Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia, de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), del Reino de los Países Bajos, del IICP, de la Comisión de Seguimiento que integran la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la Casa de la Mujer, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, el Centro de Estudios de Justicia, Derecho y Sociedad, el Secretariado Nacional de Pastoral Social – CARITAS Colombia, la Organización Viva la Ciudadanía y de la Organización Nacional Indígena de Colombia, se ha convocado la realización del Seminario Internacional VÍCTIMAS DEL DESPOJO – INICIATIVAS PARA SALDAR LA DEUDA, con el ánimo de seguir explorando alternativas en el proceso que viene apoyando el Ministerio Público de construcción de una política pública justa y equitativa, que permita saldar la deuda que tiene el país entero con quienes han padecido el despojo injusto y arbitrario de sus bienes.

Sea la oportunidad, en primer lugar, para expresar gratitud y reconocimiento a las embajadas y entidades convocantes, a los conferencistas y panelistas, especialmente a los invitados internacionales, que se han desplazado a nuestro país para compartir sus experiencias, tan necesarias para quienes tenemos la necesidad de contribuir en la construcción de la política pública enunciada.

Permítanme compartir con ustedes, en mi condición de Jefe del Ministerio Público, algunas reflexiones sobre estos temas, que se enmarcan en la esfera preventiva que le es inherente a la Procuraduría General de la Nación, y que están en la dirección de promover y estimular la discusión sobre esta compleja problemática social.

## 1. Situación de la Población Desplazada y la Restitución de Tierras

La Procuraduría General de la Nación advierte dificultades en el desarrollo de la política pública en materia de tierras para las víctimas. En efecto, se observan serios vacíos en la ejecución de la política de protección de predios y territorios abandonados. Este órgano de control ha constatado la ineficacia en la activación y trámite de la Ruta de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, así como el escaso cubrimiento de los programas gubernamentales de acceso a la propiedad inmueble rural de la población en situación de desplazamiento.

Se ha constatado que a 30 de septiembre de 2010 existen en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia (RUPTA) 37.713 solicitudes; de esas solicitudes 8.622 tienen medida de protección anotadas por la oficina de registro correspondiente, y 22.123 tienen nota devolutiva por parte de las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos. Lo que significa que tan sólo un 22% de las solicitudes tuvo protección efectiva, evidenciándose graves falencias en la concepción de la ruta de protección, porque si bien encontramos dentro de las anotaciones distintos tipos de derechos protegidos, se quedan por fuera de la órbita de protección el grueso de las víctimas que no cuentan con la información registral de su bien.



Otro dato que ha encendido las alarmas de la Procuraduría es que, según la información reportada por el INCODER, a 30 de septiembre de 2010 la sumatoria de las hectáreas sobre las que se ha solicitado protección es de doce millones, de las cuales efectivamente se han protegido dos millones quinientas mil hectáreas.

Información esta que resulta alarmante al confrontarla con los estudios adelantados en el país, como el recientemente presentado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) donde se calcula que cerca de 6,6 millones de hectáreas fueron abandonadas por los desplazados en Colombia entre los años 1980 y 2010, que equivalen al 12,9 % de la superficie agropecuaria del país. Esto evidencia que, frente a la ruta de protección, se estarían presentando, entre otras situaciones, (i) duplicidad de trámites, (ii) dificultades para determinar la extensión real de los predios denunciados, (iii) imposibilidad del sistema de verificar la existencia de un gran porcentaje de los predios, y (iv) multiplicidad de víctimas que reclamarían sus derechos sobre unos mismos territorios, bien como propietarios, tenedores, ocupantes y/o poseedores.

Este ente de control también advirtió, con gran preocupación, rezagos en el proceso de implementación y reformulación de la política de acceso a tierras, ya que tan sólo un 13.5% de la población que se postuló en el año 2009 logró acceder al subsidio integral de tierras o tiene una expectativa real y cercana de conseguirlo.

**"Se calcula que cerca de 6,6 millones de hectáreas fueron abandonadas por los desplazados en Colombia entre los años 1980 y 2010, que equivalen al 12,9 % de la superficie agropecuaria del país"**

El mismo escenario se repite en la convocatoria SIT 01 de 2010 donde, según los datos preliminares obtenidos por la Procuraduría General, solo el 7.9% de la población postulada tiene la posibilidad de acceder al mismo.

Estas cifras muestran que el esfuerzo adelantado por el ente ejecutor ha sido inane, toda vez que los indicadores de acceso a tierra de la población desplazada se encuentran muy lejos de alcanzar un nivel que permita pensar que se ha logrado un goce efectivo de derechos en la materia, máxime cuando se trata en su inmensa mayoría de población con vocación agraria que depende de su acceso a la tierra para iniciar su proceso de estabilización social y económica.

## 2. Situación de los grupos étnicos y problemática de Tierras.

Dos de los grupos sociales mas afectados por el conflicto interno lo constituyen los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, en razón a que los territorios en los que se encuentran asentados tienen un gran valor estratégico por su ubicación geográfica y por la gran riqueza en recursos naturales que en ellos se encuentran, lo que los ha convertido en escenarios de la confrontación armada y en áreas de gran interés para el desarrollo de megaproyectos económicos y de infraestructura.

La situación descrita ha conllevado la vulneración indiscriminada de los derechos de estos sectores poblacionales, tal como lo ha registrado la Corte Constitucional en su pronunciamientos, especialmente en los Autos 004 y 005 del 26 de febrero de 2009, a través de los cuales ha impartido órdenes perentorias para el respeto y garantía de sus derechos.

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de la "Política preventiva en materia de derechos de los grupos étnicos" aprobada mediante la Resolución No. 372 del 20 de diciembre de 2007, ha venido adelantando acciones orientadas a requerir del gobierno el cumplimiento de sus obligaciones en relación

con estos derechos, especialmente en lo relacionado con las previsiones contenidas en el Convenio 169 de la OIT aprobado por el Estado Colombiano mediante la Ley 21 de 1991.

Respecto a las iniciativas legislativas relacionadas con la restitución de tierras y el de víctimas, la PGN advierte a las instancias competentes que antes de adoptar cualquier determinación que pueda afectar directamente a los grupos étnicos, se deben surtir los correspondientes procesos de consulta previa tal como lo establece el instrumento antes citado, ya sea que estos sectores poblacionales estén incluidos en un proyecto de carácter general o que se presenten proyectos especiales para ellos.

Es importante resaltar que existen espacios de interlocución entre el Estado y los grupos étnicos en los que se deben ventilar esto asuntos e iniciar procesos de concertación para avanzar en el logro de acuerdos que permitan garantizar efectivamente sus derechos, tal es el caso de la Mesa Nacional de Concertación con los Pueblos Indígenas creada mediante el Decreto 1397 de 1996 y la Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras creada mediante la Ley 70 de 1993.

## 3. Proyecto de Ley de Víctimas.

El proyecto de Ley de Víctimas recoge varias recomendaciones formuladas por la Procuraduría General de la Nación, tales como el diseño

de un sistema de registro y control de víctimas o de destinatarios de eventuales reparaciones, la eliminación del criterio discriminatorio de excluir las víctimas ocasionadas por agentes estatales, y el que la reparación deba ser sostenible fiscalmente.

La Procuraduría advierte que el proyecto de ley de Víctimas reduce el Programa de Reparación por vía administrativa sólo al pago de una indemnización. Es de recodar que el Decreto 1290 de 2008 establece un programa de reparación integral que contempla, además de la indemnización otras medidas como restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. De igual forma, al crearse el sistema de atención y reparación integral a las víctimas se atribuye funciones de diseñar políticas públicas a la PGN, diseño que es ajeno a las tareas del ente de control. También llama la atención el otorgamiento de funciones al Vicepresidente que no están previstas en la Constitución ni dispuestas por el Presidente de la República.

## 4. Justicia y paz.

Reflexionar sobre la importancia del proceso de justicia y paz, su finalidad dirigida a "facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación", obliga a la Procuraduría General de la Nación a continuar trabajando con la Delegada para el Ministerio Público en Asun-

**"El proyecto de Ley de Víctimas recoge varias recomendaciones formuladas por la Procuraduría General de la Nación, tales como el diseño de un sistema de registro y control de víctimas o de destinatarios de eventuales reparaciones, la eliminación del criterio discriminatorio de excluir las víctimas ocasionadas por agentes estatales"**

tos Penales y sus inmediatos colaboradores, los Procuradores Judiciales Penales de Justicia y Paz, al igual la valiosa función que en búsqueda de la paz cumplen las demás Delegadas para el Ministerio Público, en Asuntos Ambientales y Agrarios, en Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y la Familia, y la Delegada para la prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, como el compromiso de los demás funcionarios de la entidad con este noble propósito.

A la Procuraduría, en defensa natural de los intereses de la sociedad, especialmente en la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, le corresponde desarrollar las acciones necesarias para contribuir desde el ámbito de sus funciones en la búsqueda de la paz, anhelo de una Colombia afectada, pero con la esperanza de brindar a las generaciones futuras un país digno del respeto de valores y principios.

Nuestra Carta Política en su artículo 22 refiere que "La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento", y de la cual para su consecución resulta ineludible que las diferentes instancias del Estado contribuyan bajo el

matiz de sus competencias a que se logre la efectividad en las normas y principios que rige nuestro estado social y democrático de derecho, con lo que se contribuiría al robustecimiento, la armonía y la reconciliación nacional que tanto necesita el país.

Consecuente con lo anterior, el Procurador General de la Nación hace especial énfasis sobre cuales deben ser las políticas de intervención del Ministerio Público en los Procesos de Justicia y Paz, razón por la que es necesario hacer referencia a los derroteros establecidos en el artículo 277 de la Constitución Política, en donde desde un punto de vista formal no se le imprime un carácter obligatorio a la intervención del Ministerio Público en los procesos judiciales, sin embargo y en razón a los intereses jurídicos comprometidos en los procesos transicionales, se hace perentoria y exigente su intervención en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales de las personas.

Es así como la fase de las audiencias de versión libre, se constituyen en el primer contacto entre el Ministerio Público, las víctimas y los postulados, buscando desde allí la garantía de sus derechos; oportunidad para procurar por el respeto de los derechos y garantías de quienes

son constituidos como víctimas dentro de este proceso, lo cual nos ha permitido a través de la experiencia del proceso de justicia y paz, la construcción de medidas que buscan el respeto por el ordenamiento jurídico.

En este sentido, teniendo en cuenta el compromiso por parte del Ministerio Público de intervenir en el proceso de Justicia y Paz, para garantizar a las víctimas los derechos y garantías, que lleven a una verdadera y efectiva justicia y reparación, es que la Procuraduría General de la Nación ha determinado asumir la defensa judicial de las víctimas frente al daño colectivo.

Dos experiencias se han tenido desde la Procuraduría General de la Nación en defensa de los derechos de las víctimas frente al daño colectivo. Se trata de los casos de Mampuján y Cúcuta, donde en coordinación con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) se tuvo la oportunidad de conocer, preparar y presentar ante la Sala de Justicia y Paz del Honorable Tribunal de Distrito Judicial de Bogotá D.C., las pretensiones relacionadas con la reparación por daños colectivos de la comunidad que sufrió detrimento de sus derechos como consecuencia del conflicto.

Si bien se está a la espera de la resolución, en el caso de Mampuján, de un recurso de apelación interpuesto ante la Sala Penal de la Honorable Corte Suprema de Justicia, en guarda del orden jurídico y de las garantías y derechos fundamentales, la experiencia ha sido satisfactoria por cuanto que entre todos los actores del Proceso de Justicia y Paz vamos construyendo el camino hacia la paz anhelada.

En materia de la problemática de tierras, en varios escenarios los Procuradores Judiciales analizan las salidas frente a los mecanismos judiciales para su restitución. Experiencias en Barranquilla, Bogotá y Medellín han permitido identificar factores que inciden en su momento en la protección del derecho a la restitución de la tierra que fue abandonada o producto de despojo como consecuencia del fenómeno

de violencia en Colombia, ello con el respeto de los derechos y garantías fundamentales de quienes intervienen en el proceso.

Otro punto de importancia que no puede dejarse de lado tiene que ver con el ámbito de aplicación de la ley 975 de 2005. Bien es sabido por todos que el proceso de desmovilización, en porcentaje superior al 65%, de los grupos armados organizados al margen de la ley se efectuó con posterioridad al 25 de julio de 2005, fecha en la que entró en vigor la Ley de Justicia y Paz, y que en su artículo 72 trajo como condición que la misma es aplicable para quienes se desmovilizaron y cometieron delitos a esa fecha, lo que en principio significaría que los desmovilizados con posterioridad podrían quedar por fuera de los beneficios que la ley otorga.

Este presupuesto lleva a la necesidad, tal como lo han expuesto los distintos intervinientes en el proceso de justicia, entre ellos el Ministerio Público, de la adopción de medidas legislativas para poder cumplir con la finalidad de la ley demarcada en sus artículos iniciales, lo contrario puede generar la inaplicabilidad de la ley para innumerables casos donde se encuentran personas desmovilizadas y postuladas al proceso de justicia y paz.

Estos y otras aspectos como los que tienen que ver con el reclutamiento forzado de menores, la violencia de género, la aplicación del principio de oportunidad a favor de desmovilizados de grupos armados organizados al margen de la ley, son temas sobre los que la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público con los Procuradores Judiciales Penales vienen trabajando en procura de garantizar con las intervenciones judiciales la búsqueda de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y por supuesto que el proceso de justicia y paz garantice la no repetición de actos inhumanos y degradantes para el ser humano.

Son muchos los esfuerzos que desde el proceso de justicia y paz hacen falta por hacer para

**"A la Procuraduría, en defensa natural de los intereses de la sociedad, especialmente en la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, le corresponde desarrollar las acciones necesarias para contribuir desde el ámbito de sus funciones en la búsqueda de la paz, anhelo de una Colombia afectada, pero con la esperanza de brindar a las generaciones futuras un país digno del respeto de valores y principios"**

**"Es necesario que el Estado adopte decisiones de fondo en materia de protección de derechos de las víctimas. La Procuraduría General de la Nación acompaña estos procesos con una perspectiva crítica y exigente"**

lograr identificar los casos que afectaron a los niños, niñas y adolescentes, al igual que de mujeres víctimas del conflicto.

Frente al alto compromiso de la Procuraduría General de la Nación, invito a los funcionarios que intervienen en el Proceso de Justicia y Paz para que continúen con el compromiso de intervenir en el proceso en busca de garantizar los derechos y garantías fundamentales, con especial atención los de las víctimas, y por supuesto para vigilar y garantizar la defensa del orden jurídico.

Es necesario que el Estado adopte decisiones de fondo en materia de protección de derechos de las víctimas. La Procuraduría General de la Nación acompaña estos procesos con una perspectiva crítica y exigente.

Muchas Gracias.

## **Monseñor Héctor Fabio Henao, Director Pastoral Social -los Retos Éticos**

Presento un saludo muy cordial al Señor Embajador Jürgen Christian Mertens, Embajador de la Republica Federal de Alemania, a la Señora Marion Kappeyne Van de Copello, embajadora del Reino de los Países Bajos, al Señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, a la Señora Magistrada de la Corte Constitucional, Clara Elena Reales, al Señor asesor del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Alejandro Reyes, saludo a los integrantes de la GTZ y a todas las personas presentes en este importante evento.

En la primera página de la Biblia se dice que la tarea primera que Dios le encomendó al ser humano fue la de "henchid y someted la tierra" y en esa frase se condensaron las dos expresiones que corresponden a un rey sabio que es capaz de cuidar del bienestar de sus súbditos, y desde ese mandato nosotros vinculamos toda la reflexión sobre la tierra a principios éticos fundamentales.

En la discusión que estamos desarrollando en este día y que nos habla sobre saldar la deuda y las víctimas del despojo, se hace referencia desde el título mismo a unos retos éticos muy fundamentales para el país. Se hace referencia tal vez a los retos éticos de mayor profundidad en las últimas décadas. El reto ético por una parte del reconocimiento de las víctimas y por otra parte el reto del reconocimiento de las pérdidas sufridas, de los daños a la naturaleza misma y del despojo de las tierras.

Aquí pueden concluir distintas perspectivas, como confluyen también en la Comisión de Seguimiento de la cual hago parte. Por una parte están las consideraciones de nivel jurídico, por otra parte están las consideraciones de nivel político y económico, pero por otra parte están también las consideraciones de orden ético.



Permítanme brevemente hacer algunas reflexiones sobre esas consecuencias éticas de esta reflexión, sobre las implicaciones éticas de una reflexión que no es en este momento un punto de partida sino que es parte de un largo proceso de discusión en Colombia sobre el goce efectivo de derechos para la población desplazada y para la población víctima en general y sobre lo que significa el reconocimiento de la necesidad de reconstruir los proyectos de vida de todas las poblaciones y las personas que han sufrido a raíz del conflicto armado que nuestro país ha desarrollado a lo largo de estos años.

Tal vez el despojo de tierras es el hecho más representativo de una crisis ética que en Colombia pasa por la indiferencia y pasa por el intento de olvido de quienes de muchas maneras han sido no solamente excluidos de manera social sino que también han recibido un duro proceso de exclusión a lo largo de todo el camino del abandono de sus tierras y de la peregrinación que han hecho de un sitio a otro buscando refugio y nuevas condiciones de vida.

Ese hecho, que evidencia no solamente una situación económica y no solamente hechos de carácter militar al margen de la ley, sino evidencia sobre todo la carencia de una discusión y de una conciencia ética en el pueblo colombiano, nos obliga hoy a pensar que en el centro de todas estas deliberaciones que se están haciendo, tiene que estar la dignidad de la persona humana, y lo digo porque en muchas

ocasiones, cuando uno se acerca a estos debates se encuentra con que las consideraciones que se hacen de muchos órdenes, supeditan el reconocimiento de la dignidad humana a otros factores.

Nos parece que el reto del país en este momento, es en primer lugar, recentrar el tema de la dignidad y el tema de los derechos cuando hablamos de las víctimas, y que en un Estado como el nuestro, llamado y claramente definido como Estado Social de Derecho, la base fundamental es la garantía del ejercicio de esos derechos, de crear condiciones para que las personas puedan alcanzar niveles de vida dignos. En ese sentido, nos parece que unido al reto de centrar la dignidad de la persona humana en estas discusiones, está el reto de crear un proceso que sea verdaderamente de garantía de ejercicio de derechos.

Sobre el tema de garantías se han hecho muchísimas discusiones, hay muchos debates en el país, hemos indudablemente avanzado enormemente y se han construido muchísimos mecanismos. Es un tema en el cual ha trabajado enormemente el Estado Colombiano, la Procuraduría, el gobierno, y en el que hemos tenido el apoyo de la comunidad internacional, pero igual en el que tenemos todavía un largo camino por recorrer.

En el campo de las víctimas, tal vez, es donde más se plasma la necesidad que se den plenas garantías, no solamente para unos sectores, sino para el conjunto de ellos. Diría que la preocupación por líderes de organizaciones de víctimas y de organizaciones de desplazados y la preocupación por personas defensores de derechos humanos, sigue siendo clave dentro de estas discusiones.

Lo segundo es relevar la necesidad ética de que en estos procesos se camina hacia la autorealización de los actores del mundo rural, en particular en las comunidades campesinas indígenas, afrocolombianas, que han sufrido el despojo. Cuando hablamos de autorealización,

**"Tal vez el despojo de tierras es el hecho más representativo de una crisis ética que en Colombia pasa por la indiferencia y pasa por el intento de olvido de quienes de muchas maneras han sido no solamente excluidos de manera social sino que también han recibido un duro proceso de exclusión a lo largo de todo el camino del abandono de sus tierras y de la peregrinación que han hecho de un sitio a otro buscando refugio y nuevas condiciones de vida"**

estamos pensando que a estas comunidades se les den las garantías de acceso al crédito, a la infraestructura y a servicios, que les permitan adelantar, con el conjunto de la sociedad un desarrollo armónico con la naturaleza, que sea sostenible y duradero.

En tercer lugar es muy importante subrayar la urgencia de garantizar la efectiva participación de todas las organizaciones involucradas en estas deliberaciones. Es muy importante abrir el compás de inclusión dentro de estas reflexiones. Es muy importante que los diferentes gremios y sectores sociales puedan participar activamente, es clave su inclusión y al lado de eso la inclusión de sectores de las organizaciones de quienes han sufrido el despojo.

En cuarto lugar es muy importante subrayar el derecho de los pueblos indígenas y comunidades negras, porque ese derecho de los pueblos ha sido desconocido en múltiples ocasiones a través de acciones que han penetrado en las propiedades de los territorios colectivos.

Yo insistiría nuevamente como lo he hecho en otros escenarios, en la urgencia de identificar que a lo largo de todo este proceso de despojo, ha habido actores que han sufrido de una manera particular. Allí hay sectores de mujeres que han sido víctimas en distintas partes del país de una manera muy grave en donde el despojo ha ido acompañado también de violencias relacionadas con el género y con el desconocimiento de la dignidad de la mujer. También

están los derechos colectivos de los indígenas y de los grupos afrocolombianos. Para estos sectores desearía que se conformaran mesas de concertación en ambos casos.

Finalmente, quiero subrayar el hecho de que éticamente, este proceso nos va a exigir a toda la sociedad colombiana una revisión muy profunda. Es la ocasión para que como sociedad nos replanteemos la manera como hemos abordado el tema de la tierra, la manera como hemos asumido el despojo, y el sufrimiento y la manera como hemos asumido la dignidad. En ese el triángulo entre tierras, sufrimiento, dignidad del ser humano, está la clave de muchas de las respuestas que estamos invitados a dar a lo largo de esta oportunidad histórica que se nos ofrece con la Ley de Restitución de Tierras y con la ley de Víctimas.

Muchas gracias.

**" Es la ocasión para que como sociedad nos replanteemos la manera como hemos abordado el tema de la tierra, la manera como hemos asumido el despojo, y el sufrimiento y la manera como hemos asumido la dignidad"**

## Alejandro Reyes, Asesor del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Después de presentar un saludo a todos ustedes y a los representantes de la comunidad internacional que nos acompañan, quisiera hacer unos planteamientos no tanto estrictamente técnicos de la Ley de Restitución de Tierras o de la estrategia, sino un planteamiento político de fondo de lo que está detrás y el contexto en el cual el gobierno pretende hacer una restitución de tierras despojadas.

El primer punto es reconocer que Colombia está terminando una larga guerra civil de cerca de 30 años de duración y ha avanzado parcialmente en la recuperación del control territorial de Colombia, pero estamos en una tarea inconclusa, estamos en la mitad de recuperación del control territorial.

Si uno considera que las comunidades que fueron desarraigadas de la tierra y las familias que perdieron sus predios, también ejercían control territorial de sus áreas hasta cuando grupos armados aterrizaron a la población y les quitaron precisamente el control de sus territorios y los desalojaron hacia las ciudades. La tarea que falta por realizar es precisamente la recuperación de ese control territorial de cada comunidad, de cada vereda y finalmente de cada familia campesina, indígena o negra que perdió la tierra.

Yo creo que ese es el horizonte verdadero en el cual opera el proyecto de Ley de Restitución de Tierras, es concluir una tarea de recuperación de control territorial que corresponde al Estado colombiano, que corresponde a las Fuerzas Armadas, a las estructuras políticas, que corresponde a la opinión pública y a las organizaciones de la sociedad en su conjunto a favor de las víctimas.



En Colombia esta guerra civil hizo colapsar los derechos de propiedad por dos vías. En primer lugar por la apropiación criminal de la tierra en Colombia, que comenzó desde principios de los años 80 con la masiva compra de tierras por narcotraficantes y continuó desde mediados de los años 80 ininterrumpidamente, pero con un pico de elevación más alto a finales de los años 90, con la apropiación criminal por parte de grupos armados ilegales.

Hay que decirlo con claridad en Colombia, tanto las guerrillas despojaron tierras y colapsaron la propiedad, como los grupos paramilitares lo hicieron – probablemente en mayor medida que las guerrillas y en otras regiones del país – pero ambos, o sea la intervención de grupos armados colapsando derechos de propiedad de los campesinos y apropiándose de la tierra, ese es el fenómeno al cual nos enfrentamos.

La guerra civil creó nuevas territorialidades, el narcotráfico buscó crear su propia territorialidad, con zonas de cultivo, con zonas de transformación, con corredores de salida, rutas de embarque. Y se apropiaron a sangre y fuego de esa territorialidad para poder realizar los negocios y de enriquecimiento ilícito por la vía no sólo del narcotráfico sino de otros negocios ilegales, como la extorsión sistemática y la apropiación de recursos públicos.

Los grupos armados, como es obvio, crearon cada uno su propia territorialidad para contar con zonas seguras y desalojar a la población que consideraban hostil de sus territorios y por lo tanto asegurar intereses militares. El Estado, también intentó recuperar territorialidad y a eso nos hemos dedicado los últimos ocho años o más, que es la recuperación del control estatal.

Más aún, el gran latifundio en Colombia igualmente no sólo recuperó sino que expandió su propia territorialidad. En Colombia se ha aumentado la concentración de la propiedad de la tierra a unos niveles que el Catastro no ha registrado por la desactualización catastral del país, pero que sitúan a Colombia, entre los dos o tres primeros lugares en el mundo en concentración de la propiedad de la tierra.

Y finalmente, los grandes perdedores de esta guerra civil, han sido los campesinos, los indígenas y los negros, cuya territorialidad fue disminuida, encogida, en muchas comunidades perdida del todo y que pasaron a colonizar ciudades, o mejor, tugurios de las ciudades en condiciones de miseria y pobreza absoluta extremas.

Hay que decir que, es afortunado, que la Corte Constitucional en el año 2004, hubiera declarado que todo esto es un estado de cosas inconstitucional, y que hubiera obligado al Gobierno a invertir recursos y a definir políticas públicas para afrontar las consecuencias de la guerra civil.

Sin embargo, también hay que decir que esta última guerra civil de 30 años, es sólo el último largo y doloroso episodio de un conflicto por la tierra de varios siglos, en el cual los campesinos han sufrido de despojos recurrentemente, en la cual, finalmente si uno mira el mapa de la distribución de la propiedad en Colombia, se da cuenta que las mejores tierras del país, planas, fértiles, con agua, con acceso al mercado, comunicadas, quedaron en manos de una pequeña élite de grandes propietarios, mientras el grueso del campesinado ha sido barrido ha-

**"No solamente podemos hacer justicia restaurativa o reparativa, sino que tenemos que pensarla dentro de un horizonte de justicia distributiva de la propiedad de la tierra y de los recursos que los campesinos, los indígenas y los negros deben tener para garantizar su vida y sus derechos fundamentales"**

cia zonas pendientes periféricas, o a colonizar las selvas y a destruir la reserva de bosques que Colombia puede aportar a la estabilización del cambio climático y que esa última fase de colonización de las selvas también en los últimos 30 años se nos convirtió en la expansión de los cultivos ilícitos como única posibilidad económica de supervivencia de un campesinado que fue desalojado de los centros de productos importantes comunicados del país.

De tal forma, que si queremos superar las consecuencias de esta larga guerra civil, tenemos que dar cuenta no sólo del despojo final de la tierra por parte de los campesinos, sino que tenemos que enfrentar también, la gravísima distorsión e iniquidad de la distribución de la propiedad.

No solamente podemos hacer justicia restaurativa o reparativa, sino que tenemos que pensarla dentro de un horizonte de justicia distributiva de la propiedad de la tierra y de los recursos que los campesinos, los indígenas y los negros deben tener para garantizar su vida y sus derechos fundamentales.

Un segundo punto que quisiera mencionar, es que la decisión del gobierno actual, de restituir

**"Los indígenas y los negros tienen territorios colectivos que son inalienables e inembargables y no pueden ser despojados jurídicamente, aunque sí, de hecho pueden ser ocupados por terceros"**

las tierras despojadas, desde el punto de vista político, es un traslado del conflicto por la tierra, del conflicto armado por la tierra. El conflicto se transporta entero, pero la diferencia es que esta vez el conflicto es asumido por el Estado, que el Estado asume la responsabilidad de participar en ese conflicto y de participar con una opción muy clara a favor de las víctimas del despojo y en contra de los despojadores. Pero el conflicto no ha desaparecido, el conflicto se transforma, el conflicto adquiere una dimensión política, judicial y administrativa, pero dentro de esas instancias, todo el conflicto vuelve a plantearse y a estructurarse como un conflicto legal, como un conflicto político, en este momento en el Parlamento y finalmente como un conflicto judicial y administrativo que vamos a presenciar en los próximos años.

La estrategia del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos es claramente una estrategia política de opción por las víctimas, además obedece a la clara comprensión de que si Colombia no es capaz de reparar a sus víctimas y de devolverle sus derechos, lo que estamos haciendo en Colombia es incubando un megac conflicto todavía más grande del que hemos tenido en los últimos 30 años, porque finalmente esa población que fue aterrorizada, desplazada,

asesinada, robada de sus bienes y derechos, esa población va a seguir planteando su conflicto y la nueva generación de hijos de los desplazados van a seguir planteando su conflicto, hasta que la sociedad y el Estado se decidan resolverlo. Es mejor resolverlo ahora y no esperar el desarrollo de las consecuencias históricas que va a tener el despojo de la tierra para la próxima generación.

Es obvio, como lo recordaba en un seminario en la Universidad de los Andes, Stephen Hollens, que no se puede quitar la tierra a quien conserva el poder, por eso la estrategia de restitución de tierras simultáneamente se coordina con una estrategia de seguridad y con una estrategia para ir quitándole poderes abusivos y criminales a quienes lo detentan e ir acorralándolos por medio de la justicia, e ir acorralándolos por la reprobación pública, por el rechazo social, por los medios de comunicación vigilantes que denuncian como estamos presenciándolo en Colombia. Todo eso está avanzando simultáneamente.

La estrategia de restitución de tierras parte de un reconocimiento de la verdad, el conflicto colombiano es uno de los conflictos mejor documentados en el mundo: tenemos registros detallados sobre actos de violencia desde principios de los años 80s. Pastoral Social hizo un primer aporte sustancial en 1985, presentando el primer estudio sistemático sobre desplazamiento, con base en una encuesta hecha en todas las parroquias del país que nos ofrece la primera base de datos sistemática e importante y seria sobre derechos perdidos por los desplazados.

El mismo gobierno desde los años 90 ha llevado un registro sistemático de desplazados y desde finales de los 90 y comienzos del presente siglo, un registro más o menos detallado de abandonos y despojos de la tierra. Entonces la verdad y el reconocimiento de la verdad, debe tener una consecuencia política importante: si Colombia conoce cuál es su conflicto, si sabe en detalle quiénes fueron sus víctimas y quienes sus victimarios, si sabemos dónde ocurrieron

los despojos, incluso con un nivel de precisión de municipios y aún de veredas, si todo eso lo sabemos: ¿por qué no ponemos a la verdad a producir las consecuencias judiciales y administrativas que la verdad debe reproducir? Esa es la lógica profunda que está en el proyecto de Ley de Restitución de Tierras, que quedó sumado al proyecto de víctimas.

Entonces, en Colombia vamos a ensayar una restitución que combina dos vías, la vía administrativa y la vía judicial, con un gran peso para la vía administrativa, que es la construcción de un registro de tierras despojadas, al cual se le va a dar valor judicial, porque ese registro determina quiénes perdieron sus predios, en manos de quién están; asocia las causas de violencia generalizada con el abandono de la tierra y con el despojo y por lo tanto invalida las transacciones de propiedad fraudulentas u oportunistas que se hicieron sobre las tierras despojadas, las anula y regresan los derechos de propiedad en cabeza de los verdaderos dueños. Ese es el valor de la verdad cuando la verdad entra a formar parte de un proceso político de justicia, reparativa y de restitución. La verdad tiene que tener mucha fuerza y la verdad va a intentar ser reflejada fielmente en el registro de tierras despojadas.

Como lo han dicho todas las encuestas y como lo dice la información registral y de notarias, gran parte de la propiedad perdida por los campesinos, los indígenas y los negros, era propiedad informal, por lo menos la de los campesinos. Los indígenas y los negros tienen territorios co-

lectivos que son inalienables e inembargables y no pueden ser despojados jurídicamente, aunque sí, de hecho pueden ser ocupados por terceros. Pero en cuanto a la propiedad de los campesinos: los que fueron despojados de la tierra en gran medida tenían una propiedad informal, no tenían escrituras, si las tenían no estaban registradas y sus transacciones se hacían por cartaventas. Y los campesinos no hacen sucesiones, sino tienen un concepto cultural tradicional de reconocimientos de propiedad por la comunidad y por los vecinos. En Colombia existen dos sistemas de registro de la propiedad, el sistema formal y los sistemas campesinos informales.

Este proyecto, y la estrategia de restitución de tierras que está definiendo el gobierno, reconoce ese doble carácter de la prueba de la propiedad y va a darle valor al testimonio de las comunidades, para que nos ayuden a determinar quiénes eran los poseedores o tenedores de la tierra que fue despojada. Eso es a lo que hemos llamado una estrategia de cartografía social, mediante la cual el registro de tierras despojadas, una vez que acopiemos toda la información sistemática que el país tiene sobre violencia, desplazamiento y abandono o despojo de la tierra, con esa información y con mapas catastrales reales vamos a ir a cada vereda a pedirle a los vecinos que nos ayuden a identificar quién tenía derecho sobre cuál predio. Y a esa información de la comunidad, se le va a dar valor para que opere como prueba de despojo para efectos de la restitución y que opere también en un doble sentido, para poder a continuación, una vez hecha la restitución, formalizar masi-

vamente los derechos de propiedad de los campesinos, que va a ser la segunda gran política que va a hacer el Ministerio de Agricultura y el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, que es parte de pagar una deuda histórica, no sólo de despojo sino de informalidad de la propiedad campesina, como ha dicho el economista peruano Hernando de Soto: "Los pobres en los países del tercer mundo tienen trillones de dólares de capital no reconocido formalmente, porque no tienen registro de propiedad". Si les damos registros y títulos de propiedad a los campesinos colombianos, vamos a encontrarnos que ellos tienen mucho más capital del que aparece en la circulación económica y en el aporte de la banca de inversión y la bancarización.

Esa es entonces, la estrategia fundamental de restitución de tierras. Sobre decir que esta tarea del Gobierno es de las más difíciles que ha asumido, sabemos que es muy compleja, sabemos que el solo anuncio que va a haber una importante restitución de tierras despojadas, ya ha comenzado a producir efectos sociales, económicos y políticos. Sabemos que hay dos grandes adversarios de esta iniciativa: el primer adversario desde arriba es el de los despojadores, los testaferros, los compradores que dicen ser compradores de buena fe de tierras despojadas y el gran peligro político es que estos apropiadores abusivos de la propiedad ajena hagan un gran frente común con la propiedad territorial en defensa de la seguridad jurídica de los derechos, tanto tradicionales, como de los nuevos derechos adquiridos mediante el despojo y el

crimen y ese es el primer frente político de oposición para lograr la restitución de tierras.

El segundo frente político no es menos importante y viene desde abajo, viene de los oportunistas, de campesinos, de aviatos que quieren hacerse pasar como desplazados o despojados de la tierra y que por lo tanto van a intentar disputar los derechos legítimos y, eso sí, auténticos de los verdaderos desplazados. Para ambos riesgos estamos preparándonos con un excelente sistema de información geográfica sobre despojo y con un trabajo muy juicioso que se va a hacer de cartografía social, para que sean las mismas comunidades las que nos digan quiénes son esos oportunistas que no pertenecían a la vereda, a quienes nunca habían visto que se ponen ahora en la cola de los que demandan su restitución.

Con esos instrumentos queremos brindar el proceso de restitución de tierras y necesitamos además el concurso de todas las organizaciones que la comunidad internacional, de los medios de comunicación, de la Iglesia, de los sindicatos, de las organizaciones campesinas, para que este propósito nacional pueda cumplirse en los próximos años y con eso demos punto final a 30 años de guerra civil, que todos esperamos que termine lo más pronto posible.

Muchas gracias.

**"Los pobres en los países del tercer mundo tienen trillones de dólares de capital no reconocido formalmente, porque no tienen registro de propiedad"**



## Clara Elena Reales, Magistrada Auxiliar – Corte Constitucional

Agradezco a la Procuraduría General de la Nación y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, así como a las embajadas de Alemania y Holanda su amable invitación a participar en este importante seminario internacional, en el que se abordarán temas de crucial interés en la tarea de saldar la deuda con las víctimas de este éxodo forzado que han sufrido cerca de cuatro millones de personas, cuatro millones de colombianos que fueron despojados de sus tierras y propiedades, de sus afectos y proyectos de vida o que debieron dejarlos abandonadas para salvar sus vidas y que viven como fantasmas caminantes, como extranjeros en su propia nación.

Antes de hablarles de lo que la Corte Constitucional ha hecho a lo largo del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y, particularmente en la garantía de protección, acceso y restitución de tierras, quisiera compartir con ustedes una idea que me permitió organizar lo que sería mi intervención en esta

instalación, dado que tantos y tan expertos conferencistas examinarán a lo largo de este seminario la labor de la Corte y los retos del gobierno.

Escuchando una conferencia de una escritora africana, Chimamanda Adichie, sobre el peligro de tener una única historia, me di cuenta que el reto que surge de este seminario, de los desafíos que enfrenta la propuesta del gobierno de saldar la deuda con los despojados y de la historia contada a través de la sentencia T-025 y de sus autos de seguimiento. Según esta escritora, si sólo contamos con una historia, y esa historia es incompleta y parcializada, tal historia no sólo no nos permite identificarnos con ella, sino que también puede terminar por autodefinirnos. Por ejemplo, si la historia de Colombia sólo fuera la que recogen los medios de comunicación extranjera, nuestra historia sería la de 44 millones de narcotraficantes y violentos, pero sabemos que esa historia es incompleta. Por ello, el reto que tenemos todos aquí, gobierno, jueces, órganos de control, organizaciones de derechos humanos, y víctimas, es poder contar una historia completa, con todas las versiones posibles, que nos permitan identificar

"Si sólo contamos con una historia, y esa historia es incompleta y parcializada, tal historia no sólo no nos permite identificarnos con ella, sino que también puede terminar por autodefinirnos"

como colombianos y como víctimas directas e indirectas de esta tragedia humanitaria que es el desplazamiento forzado interno, ¿cuál es esa deuda, cómo saldarla, y qué hacer para no repetir esta dolorosa historia?

Con frecuencia se nos señala como el pueblo más feliz del mundo, porque somos capaces de reír en medio de la tragedia. Sin embargo, yo diría que somos uno de los pueblos más amnésicos que existen, pues preferimos olvidar a enfrentar la verdad y las múltiples versiones de esa verdad. Y tal vez la imagen de Cien Años de Soledad, de un pueblo sin memoria que tiene que ponerle cartelito a las cosas para recordar cómo se llamaban, es una imagen mágica y triste a la vez, que retrata lo que nos ha pasado a lo largo de nuestra historia como Nación. Creo que el riesgo a preferir el olvido a la verdad es un peligro presente, en nuestra vida diaria y también en las propuestas presentadas por el gobierno a consideración del Congreso.

Pensando en que seguramente sobre distintos aspectos de la problemática del despojo, el gobierno ha oído sólo una versión de la historia, quisiera, en lo que concierne a la Corte Constitucional, contar la otra historia, que seguramente ayudará a reconstruir una historia completa de este proceso y permitirá que la solución al despojo tenga en cuenta todas las versiones y sea una realidad.

Con seguridad, el gobierno ha oído decir que los jueces no deben intervenir en las políticas públicas, que la Corte Constitucional ha invadido la órbita del Ejecutivo al tratar de rediseñar la política, que sus decisiones tienen un impacto fiscal que hay que impedir, que no sabe de políticas públicas y, sobre todo, que es una pesadilla tener a la Corte Constitucional pidiendo informes y exigiendo al gobierno hacer determinados ajustes a la política pública de atención integral a la población desplazada. Esas cosas son seguramente verdad, pero sólo parcialmente.

Los jueces debemos intervenir en las políticas públicas cuando a pesar de estar diseñadas para la protección de los derechos, no cumplen esa función y por el contrario perpetúan la violación de tales derechos, y especialmente cuando ni el Ejecutivo ni el Legislativo adoptan medidas adecuadas a la protección de tales derechos.

También debemos intervenir para proteger los derechos, así ello tenga implicaciones fiscales, porque la protección de todos los derechos, incluido el derecho a la vida, tiene implicaciones fiscales y a nadie se le ocurre que éste no deba ser protegido porque resulta costoso.

No es cierto que en el caso de la sentencia T-025 de 2004, la Corte haya rediseñado la política pública, aunque sí ha señalado los parámetros constitucionales que deben ser tenidos en cuenta para corregir las falencias que impiden la protección efectiva de los derechos de la población desplazada, ha acelerado el ritmo y ha impulsado las acciones estatales. Si bien ha señalado los defectos de esa política, con base en los reportes de expertos y del mismo gobierno, e incluso ha propuesto algunas medidas, en todos y cada uno de los autos le ha dejado al

"Con frecuencia se nos señala como el pueblo más feliz del mundo, porque somos capaces de reír en medio de la tragedia. Sin embargo, yo diría que somos uno de los pueblos más amnésicos que existen, pues preferimos olvidar a enfrentar la verdad y las múltiples versiones de esa verdad"

gobierno la posibilidad de proponer una alternativa distinta y mejor que la que se le puede ocurrir a la Corte. Hasta ahora esa posibilidad no ha sido utilizada por el gobierno.

Y seguramente, sí ha sido una pesadilla para muchos funcionarios, el que la Corte Constitucional haya mantenido su competencia para vigilar la forma como son cumplidas sus órdenes. Pero también es cierto que gracias a esa intervención, se ha modificado la forma de hacer políticas públicas en Colombia, se ha mejorado la percepción sobre el problema a resolver, se han fortalecido instituciones y procedimientos y se ha avanzado en la solución de esta tragedia humanitaria, aunque todavía nos quede mucho por hacer.

Así las cosas, los pronunciamientos de la Corte Constitucional a lo largo de estos seis años de



seguimiento a la sentencia T-025, han generado distintos tipos de impacto en la formulación, planeación y ejecución de las políticas públicas relacionadas con problemáticas estructurales como la atención integral a la población desplazada. En esta medida, el papel de la Corte Constitucional como juez de tutela, ha estado siempre orientado por el respeto de los principios de separación de poderes y colaboración armónica, para mantener su competencia ante la insuficiencia de medidas adoptadas por las autoridades nacionales y territoriales y para responder en forma eficaz y adecuada a la magnitud y gravedad del fenómeno del desplazamiento, y asegurarles a las víctimas de este delito el goce efectivo de sus derechos.

En lo que tiene que ver con la restitución de tierras, y bienes de la población desplazada, quisiera resaltar algunos aspectos que han surgido a lo largo de estos casi siete años de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025, con el convencimiento de que siempre es sabio mirar lo que se ha hecho en el pasado, para apropiarse de las lecciones aprendidas y construir a partir de los aciertos y de los errores cometidos. Y porque mirando las falencias y aciertos de la política, podremos construir la historia completa que permita realmente saldar la deuda con quienes han sido despojados.

Una de esas primeras lecciones aprendidas a lo largo del seguimiento a la sentencia T-025, surge del hecho de reconocer que no basta con contar una buena política plasmada en una ley para que la realidad se transforme, sino que es necesario que en el cumplimiento de esa política, se cuente con la capacidad institucional requerida para implementarla, y con los recursos necesarios para avanzar en su ejecución.

Por ello, ante cada nuevo proyecto de ley relacionado con las víctimas del desplazamiento forzado, son varias las preguntas que permanentemente debemos hacernos: ¿A quién está protegiendo la política? ¿A quiénes está dejando por fuera y por qué? ¿Cómo este instrumento asegura el goce efectivo de los derechos de esta población? ¿Qué capacidad institucional debo tener para lograr las metas propuestas? ¿En cuánto tiempo? ¿Cuántos recursos requiere la ejecución de esta política? ¿Cómo mido los avances y retrocesos de esa protección? ¿Qué errores estaré repitiendo? ¿De cuáles aciertos me estaré olvidando?

En materia de política de tierras y territorios, en la sentencia T-025 la Corte identificó como una de las “problemáticas más protuberantes de la política pública de atención a la población desplazada”, la no implementación de los mecanismos de aseguramiento de los derechos de propiedad, tenencia o posesión sobre las tierras y territorios de los desplazados con miras a prevenir el despojo. Es por ello que ordenó

incluir en los formularios de registro información sobre los bienes poseídos y abandonados al momento del éxodo.

Posteriormente, en los autos 178 de 2005 y 058 de 2007, la Corte requirió a las entidades del sector rural (Ministerio de Agricultura e Inco-der) implementar acciones eficaces para superar los graves rezagos en los programas de entrega de tierras en los procesos de retorno o reubicación de los desplazados rurales, así como para garantizar condiciones de seguridad para que la población desplazada retorne a sus tierras.

En el Auto 218 de 2006, la Corte se refirió a la puesta en marcha de mecanismos “para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado”, y le solicitó al Fiscal diseñar una estrategia para investigar el delito de desplazamiento forzado y sus efectos. La protección de la tierra también se evidencia en los indicadores adoptados en el auto 116 de 2008.

En atención a los precarios avances en materia de tierras reconocidos por el mismo gobierno y reseñados por los distintos actores que hacen parte del seguimiento de la sentencia T-025, en el Auto 008 de 2009, la Corte ordenó a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional reformular la política de tierras y estableció los plazos para su diseño, implementación y seguimiento, y resaltó como obstáculos a ser tenidos en cuenta en esa reformulación, los siguientes,

- La desactualización de la información

institucional necesaria para la individualización de predios y derechos;

- La escasa sistematización de la información catastral y registral relevante;
- El bajo nivel de conocimiento acerca de la normatividad, procedimientos y herramientas relativas a la protección patrimonial, por parte de los funcionarios concernidos
- El escaso conocimiento del marco de derechos y las herramientas para hacerlos exigibles, por parte de la población afectada.
- La transición normativa y las implicaciones que tal transición ha tenido en términos de competencias institucionales.
- La falta de información actualizada y de identificación catastral de los territorios étnicos.
- El establecimiento de un gran número de desplazados como ocupantes de territorios baldíos carentes de identificación catastral.
- Las relaciones informales de la tenencia de la tierra por parte de los desplazados.
- La imprecisión de los datos aportados por los desplazados por la violencia para la identificación de los predios.

En este Auto 008, la Corte también indicó que la nueva política debía estar orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos, tener en cuenta el enfoque diferencial, e identificar las reformas institucionales y normativas requeridas para garantizar la efectiva restitución de bienes a la población desplazada. Estamos entonces ante un replanteamiento de la política existente y en esa medida, todas las preguntas planteadas, y todas las herramientas desarrolladas deben ser consideradas.

En lo que respecta a la institucionalidad desde la Sentencia T-025, la Corte advirtió sobre las debilidades de la institucionalidad competente en materia de acceso a tierra. Ciertamente,



la liquidación del Incora, la entrada en funcionamiento del Incoder, la reestructuración de esa entidad con ocasión de la aprobación del Estatuto de Desarrollo Rural y luego por la declaratoria de inexecutable de ese estatuto al haber pretermitido el deber de consultar a las comunidades indígenas y afrocolombianas, y ahora una nueva planteada en los proyectos presentados por el gobierno al Congreso.

En cuanto a las limitaciones de la legislación interna, académicos, expertos y jueces han señalado la necesidad de dar cumplimiento a los estándares de protección en materia de derechos humanos. Esto llevó a la Corte, a requerir la revisión del marco legal interno, y a dar aplicación a instrumentos como la excepción de inconstitucionalidad, la definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios y la inversión de la carga de la prueba a favor de las víctimas.

En cuanto al enfoque diferencial, este fue introducido con dos finalidades: (i) distinguir a la población desplazada del resto de población vulnerable dada su condición de víctimas; y 2) diferenciar dentro del conjunto de la población desplazada aquellos grupos que por razón de

su género, su edad, su raza u origen étnico, o su discapacidad, han sido impactados de manera desproporcionada por el fenómeno del desplazamiento y que al no ser visibilizados, la vulneración de sus derechos se acentúa y perpetúa en el tiempo.

En materia de enfoque de género, en el auto 092 de 2008, en el que se aborda la extrema situación de vulnerabilidad de las mujeres frente al conflicto, la Corte señaló la necesidad de adoptar medidas especiales, en particular en lo que tiene que ver con el despojo de sus bienes, dada la precariedad de sus títulos y el hecho de que normalmente cuando existen, tales títulos se encuentran a nombre de un hombre.

También con base en el concepto de enfoque diferencial, la Corte dispuso que fuera necesario definir de medidas y tratamientos especiales frente a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición, para garantizar los derechos de las mujeres y de los grupos étnicos, entre otros sujetos de especial protección constitucional.

En cuanto a la protección de estos derechos, en el citado Auto 008, la Corte Constitucional ordenó al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, formular participativamente una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada en su condición de víctimas.

En esta materia, es importante recordar que la Corte ya había examinado el derecho a la restitución de las tierras despojadas en la sentencia T-821 de 2007, en la que se incorporaron al bloque de constitucionalidad los Principios Pinheiro, y se resaltó la conexión entre el derecho a la restitución o a la indemnización y el derecho inalienable a la verdad –“conocer la autoría del crimen; los motivos y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que



ocurrieron los hechos delictivos; y, finalmente, el patrón criminal que marca la comisión de los hechos criminales, y saber si el delito que se investiga constituye un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad”- , y el derecho a la justicia entendido como la “obligación de investigar, juzgar y condenar a los responsables”, con penas proporcionales, salvo que se trate de procesos de justicia de transición.

En relación con estos derechos, la Corte ha mencionado los múltiples factores y actores que ocasionan el desplazamiento y, por ende, el abandono de las tierras y territorios con el riesgo de que sean usurpados u ocupados por personas ajenas a sus titulares. Al respecto, dentro de las órdenes de la Corte dictadas a lo largo de este proceso de seguimiento, se encuentra en el Auto 218 la de formular una política de prevención, que llene vacíos como “la ausencia de un enfoque preventivo en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven avocadas a desplazarse”.

De igual forma, la Corporación se ha referido en los autos 004 y 005 a la “complejidad de los factores propios del conflicto armado o conexos a él que operan como causas de la eliminación, el desplazamiento y la desintegración de los pueblos indígenas”, que afecta también a las comunidades afrodescendientes, entre las cuales se menciona: “El despojo territorial simple por parte de actores con intereses económicos sobre las tierras y recursos naturales de propiedad” de los grupos étnicos, lo que se agudiza por la no titulación, saneamiento y ampliación de los territorios ancestrales. En efecto, el interés sobre la tierra por parte de “actores armados y no armados, legales e ilegales”, que “a menudo se entrelazan”, ya sea por los recursos naturales o por su valor militarmente estratégico, o económico, exacerba los riesgos de desplazamiento y confinamiento de comunidades indígenas, afrocolombianas y de pobladores rurales.

En el tema que convoca este Seminario, la Corte ha reiterado la estrecha relación que existe entre la pervivencia y la protección de sus derechos territoriales de estas comunidades como sujetos colectivos de derechos. En ese sentido, entre las órdenes impartidas por la Corporación, se encuentran las de adelantar el censo de territorios étnicos, titulados o no, y la

**“En este Auto 008, la Corte también indicó que la nueva política debía estar orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos, tener en cuenta el enfoque diferencial, e identificar las reformas institucionales y normativas requeridas para garantizar la efectiva restitución de bienes a la población desplazada”**

obligación de poner en marcha la ruta étnica construida participativamente por el Proyecto de protección de tierras y patrimonio de Acción Social “en situaciones de desplazamiento masivo, cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales”.

Un aspecto adicional que merece la pena mencionar, es el que tiene que ver con las condiciones de seguridad en las zonas expulsoras. La existencia de situaciones de inseguridad en algunas regiones del país se relaciona con la persistencia del desplazamiento, la no voluntad de retornar de un alto número de personas desplazadas, así como del temor de denunciar y reclamar sus tierras.

En ese orden de ideas, la restitución encaminada a la efectiva realización de los derechos de propiedad y posesiones de la población desplazada debe armonizarse con la ejecución de la política de retorno bajo los criterios de seguridad, voluntariedad y dignidad previstos en los Principios Deng, lo que además demanda su articulación con la implementación de las po-

**"Se resaltó la conexión entre el derecho a la restitución o a la indemnización y el derecho inalienable a la verdad -conocer la autoría del crimen; los motivos y las circunstancias de tiempo"**

líticas de generación de ingresos y vivienda y, por supuesto, con la valoración del riesgo y la adopción de medidas de protección particulares de los riesgos que enfrenta esta población cuando reclama sus tierras y demás bienes patrimoniales, en concordancia con lo dispuesto en el auto 218.

De manera complementaria, como lo sugirió la Corte es necesario impulsar medidas que flexibilicen el cambio de jurisdicción de los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso, cuando persistan situaciones de inseguridad que impidan a las víctimas reclamar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Estoy segura que recordar y utilizar estas medidas e instrumentos desarrollados a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, ayudarán a contar una historia más completa, más adecuada para lograr la restitución a las víctimas.

Y en este contexto es importante resaltar que el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 no ha sido un escenario para la confrontación con otras ramas del poder público, sino un espacio para visibilizar y armonizar distintos puntos de vista, y para dotarlas de herramientas que promoviendo la racionalidad de las políticas públicas, introduzcan elementos constitucionales con la finalidad de superar el estado de cosas inconstitucional", de manera que no sólo se avance en lo técnico sino también en el compromiso político por parte de quienes tanto a nivel nacional como territorial tienen la responsabilidad de adoptar y ejecutar políticas integrales, con el fin de garantizarle a las víctimas del desplazamiento forzado el goce efectivo de todos sus derechos, entre ellos el acceso, la protección y restitución jurídica y material de sus tierras y territorios, así como la plena autonomía para decidir retornar a sus lugares de origen o reubicarse bajo condiciones de seguridad y de dignidad.

Muchas gracias.

## Primer Panel: El Derecho en la Construcción de Políticas Públicas Sentencia T-025 de 2004

Moderación: Luis Jorge Garay, Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Marco Romero, Director Codhes y miembro de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado  
Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PERSPECTIVA DE DERECHOS

El objetivo de esta ponencia es mostrar el camino que ha trazado la Corte Constitucional colombiana de exigir el Goce Efectivo de los Derechos (GED) como criterio de evaluación de la eficacia de las políticas públicas, a través del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Paro: antes de abordar el tema es preciso hacer dos comentarios preliminares:

En primer lugar, quiero celebrar la presencia en el seminario del Dr. Christian Salazar, representante en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH) y reconocer el acuerdo logrado con el Gobierno del Presidente Santos para renovar el mandato de la Oficina en Colombia por un periodo de tres años. La trascendencia de este hecho sólo puede comprenderse si se examina al pasado inmediato, cuando el Gobierno del Presidente Uribe mantuvo una actitud hostil con el movimiento de derechos humanos e incluso frente las principales agencias humanitarias de la Comunidad Internacional. Ese gobierno pre-



tendió finalizar el mandato de la OACNUDH en Colombia, con el argumento de que la situación de los derechos humanos se hallaba resuelta y que el país se hallaba en una situación de postconflicto.

La verdadera razón de esa actitud tiene que ver con el impacto de los reportes de esas agencias sobre la crítica situación humanitaria de Colombia a partir de informes profesionales realizados en ejercicio del mandato de observación y protección, de los cuales se derivaron importantes recomendaciones tanto para el Estado colombiano en materia de derechos humanos como para los actores armados frente al Derecho Internacional Humanitario; además la oficina desarrolló importantes procesos de acompañamiento institucional y de respaldo a la sociedad civil, en el propósito de crear mejores condiciones de protección de los derechos humanos.

Hoy resulta aun más evidente la pretensión del gobierno Uribe de negar la realidad de la crisis humanitaria y descalificar a todo aquel que mostrara las evidencias sobre hechos que hoy Colombia conoce mejor como los casos de falsos positivos, el espionaje gubernamental de carácter ilegal y la violación del principio de distinción entre otros fenómenos.

Ante esa situación, se produjo una reacción oportuna de la comunidad internacional, de la Unión Europea, legisladores de Estados Unidos y de las principales embajadas presentes en Colombia, respaldando la continuidad de la presencia de la OACNUDH en Colombia. Del mismo modo se produjo una significativa reacción de la sociedad civil y de importantes expresiones de la sociedad política, en respaldo de esta gestión. Al final del día se logró preservar el mandato integral y de paso se produjo una manifestación de la profunda legitimidad que tiene el trabajo de las Naciones Unidas en Colombia. La renovación del mandato por tres años más, expresa una voluntad política diferente del nuevo gobierno en materia de derechos humanos y va a permitir que el país enfrente de manera más eficaz, los desafíos humanitarios que se desprenden tanto de las dinámicas tradicionales del conflicto, como de los riesgos nuevos de re victimización que se ciernen sobre las personas y organizaciones que reclaman la restitución de tierras y los derechos de las víctimas.

En segundo lugar es necesario precisar que en el presente seminario se harán intervenciones de varios miembros de la Comisión de Seguimiento, por lo cual se ha buscado hacer un ejercicio de complementariedad temática.

**"Hoy resulta aun más evidente la pretensión del gobierno Uribe de negar la realidad de la crisis humanitaria y descalificar a todo aquel que mostrara las evidencias"**

Hoy existe un importante reconocimiento nacional e internacional sobre el significado de la Sentencia T-025 en la protección constitucional de los derechos de la población en situación de desplazamiento (PSD). Por esta razón, esta ponencia quiere destacar los aspectos básicos del proceso de seguimiento: En primer lugar, destaca la sentencia T-025 como una pieza fundamental de un movimiento mayor por el reconocimiento de los derechos humanos y especialmente los derechos de la PSD. En segundo lugar, se examinan los principales criterios fijados por la Corte en el proceso de seguimiento que se inicia en 2004 y se mantiene en 2010. En tercer lugar, señala algunas ideas sobre la naturaleza y el papel jugado por la Comisión de Seguimiento, como una expresión de sociedad civil que juega un rol en el proceso de seguimiento y plantea una tesis sobre la coyuntura actual y las perspectivas del proceso de cumplimiento de la Sentencia T-025.

1. Los derechos de las víctimas del desplazamiento: Entre la negación y el reconocimiento

En Colombia hemos avanzado en un esfuerzo de reconocimiento de los derechos de las PSD y de las víctimas en general. Sin embargo ese reconocimiento enfrenta problemas de eficacia y está sometido a un juego pendular por el hecho de que existen sectores de la sociedad y expresiones políticas que se oponen a este avance.

En materia de reconocimiento no sólo existe un movimiento social de las víctimas, e importantes aportes de la sociedad civil y la comunidad internacional, sino que el propio Estado ha reconocido a través de múltiples leyes y tratados internacionales, un marco de protección de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En el caso del desplazamiento forzado, la Ley 387 de 1997 implica además un reconocimiento de responsabilidad del Estado que se deriva de las fallas de protección de los derechos ciudadanos en los territorios de expulsión y que conlleva el deber de asegurar prioritariamente los derechos ciudadanos en

**"Se crearon eufemismos que aún se mantienen para caracterizar los grupos armados como expresiones de delincuencia común e incluso se elaboraron directrices que pretendieron borrar del propio lenguaje oficial los conceptos básicos de la acción humanitaria"**

otros lugares mientras se logra el retorno en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad.

En esta dirección la Sentencia T-025 de 2004 y otras piezas de jurisprudencia han dado un paso aun más importante, al demandar que ese reconocimiento no se quede en el terreno formal, sino que se traduzca en el Goce Efectivo de los Derechos (GED) objetivamente verificable. Este paso representa un salto cualitativo en el proceso de exigibilidad de los derechos, dada la tradición formalista que caracteriza a nuestro Estado de Derecho, que se traduce en un divorcio profundo entre el contenido formal y la materialidad de los derechos.

Pero con la administración del Presidente Uribe se desarrolló una política regresiva y de negación. El país pudo ver cómo públicamente altos consejeros y funcionarios de ese gobierno y el propio Presidente, dedicaron su principal esfuerzo a la negación de la crisis humanitaria, a la negación del conflicto, a la negación de los derechos de las víctimas en este país. Se llegó a calificar el fenómeno masivo del desplazamiento forzado, que se mantuvo en un promedio anual cercano a las 300 mil personas durante la era de la "seguridad democrática" como un problema de migración socioeconómica. La tesis principal del gobierno es que en Colombia no existe un conflicto armado y por consiguiente carece de sentido hablar de derechos de las víctimas o de la vigencia del Derecho Internacional Humanitario. Se crearon eufemismos que

aún se mantienen para caracterizar los grupos armados como expresiones de delincuencia común e incluso se elaboraron directrices que pretendieron borrar del propio lenguaje oficial los conceptos básicos de la acción humanitaria. Este gobierno llegó incluso a promover la reforma de la constitución política a través del llamado "Estatuto Antiterrorista" para introducir, entre otras figuras propias de regímenes burocrático autoritarios, la detención de ciudadanos, la interceptación de comunicaciones y el allanamiento de sus domicilios, sin previa orden judicial.

El intento de arrasar las garantías ciudadanas fue sistemático y persistente. Pero muchas de estas iniciativas gubernamentales fracasaron por la existencia de múltiples formas de resistencia democrática que se han gestado en torno a la Constitución de 1991, desde la sociedad y desde las instituciones. Aun en este contexto adverso, la Comisión de Seguimiento ha hecho un reconocimiento a muchos funcionarios que, desde los niveles de gobierno contribuyen a desarrollar el enfoque de derechos que reafirma la Corte Constitucional.

Es importante denunciar la política de negación porque no se trata simplemente de un problema de estilo, sino de una voluntad de tergiversar y negar la historia. Tal como lo ha planteado el profesor Rodolfo Arango<sup>1</sup>, se trata de una lógica, una tendencia, una intención de negar

1 Arango Rodolfo. "El Le Pen colombiano y la negación de la historia". El Espectador. Agosto 20 de 2008

los derechos, de negar lo que ocurrió en el conflicto. Por consiguiente una tendencia a la negación de las responsabilidades y al lado de la negación de las responsabilidades la consecuencia es la invisibilización de las víctimas y sus derechos.

El debate sobre el proyecto de ley sobre los derechos de las víctimas sufrió un revés durante el gobierno Uribe precisamente por el predominio de esos sectores que representan esta política de negación, de invisibilización de las víctimas, los cuales suelen tener una ética absolutamente relativa, al punto de proponer un tratamiento discriminatorio para las víctimas de las violaciones de derechos humanos cometidos por agentes del Estado. Son los mismos sectores que hoy interponen todo tipo de obstáculos a la expedición de una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Pero también hay una fuerte tendencia al reconocimiento y es desde esa perspectiva que saludamos la voluntad del nuevo gobierno sobre estos temas. El reconocimiento por parte del Jefe del Estado de que se produjo en Colombia un despojo masivo de tierras y que por consiguiente se debe adelantar una política de restitución es muy importante, no sólo en términos de verdad histórica sino como fundamento para avanzar efectivamente en la afirmación de los derechos de las víctimas. Existe una polémica sobre la magnitud de las tierras abandonadas y despojadas, pero mas allá de esto, lo importante es que el gobierno se mueve en la dirección de reconocer la victimización de millones de personas, el despojo masivo y el hecho de que existen responsabilidades de los grupos armados pero también de agentes del Estado y de los sectores sociales que se han beneficiado con el despojo de las tierras.

Esta voluntad el gobierno sitúa nuevamente el país en el camino del reconocimiento de los derechos, abre de nuevo el debate sobre los contenidos de la Ley y plantea un nuevo escenario para el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Tenemos serias diferencias en

**"En las últimas décadas el Estado ha mostrado mayor disposición a reconocer los derechos pero con frecuencia, las leyes adoptadas se quedan en el papel"**

cuanto al contenido de las políticas del gobierno en materia de víctimas y especialmente en relación con su iniciativa de limitar la responsabilidad del Estado frente al goce efectivo de los derechos a una específica doctrina de la sostenibilidad fiscal y macroeconómica. En las nuevas propuestas legislativas subsisten riesgos antiguos y surgen nuevos, pero saludamos el impulso a una política de reconocimiento porque en el pasado este proceso ha provenido fundamentalmente de la Corte Constitucional y del movimiento social. Pero saludamos la política de reconocimiento porque sabemos que una de las tareas más complejas que tenemos como nación es la de configurar una voluntad política a favor de las víctimas y configurar una voluntad política que permita la restitución de tierras en medio de un escenario con grandes adversidades.

## 2. La sentencia T-025 y la doctrina del Goce Efectivo del Derecho

La magistrada Clara Elena Reales ha hecho un planteamiento muy interesante sobre el sentido de la intervención de la Corte Constitucional en el tema del desplazamiento forzado y ha delineado los diferentes criterios trazados por ese tribunal en el proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Ella ha hecho una gran síntesis del tema al señalar que el papel

de la Corte Constitucional ha consistido en llamar de nuevo las cosas por su nombre, pues los derechos tutelados ya están consagrados en la legislación colombiana, sólo que subsiste una falla en las instituciones encargadas de asegurar su cumplimiento. En las últimas décadas el Estado ha mostrado mayor disposición a reconocer los derechos pero con frecuencia, las leyes adoptadas se quedan en el papel o sólo se cumplen a través de procesos de exigibilidad judicial, pero no el curso normal de la acción gubernamental, como lo prueba el hecho de que en 20 años de vigencia de la Constitución de 1991, se hayan interpuesto más de cuatro millones de acciones de tutela.

La magistrada Clara Elena mencionó igualmente las enormes dificultades que tuvo para trasladarse, en su automóvil, desde la Corte hasta el recinto de este seminario, pese a que la distancia es muy corta, dada la tremenda congestión que caracteriza el tráfico del centro de la ciudad. Esa imagen permite hacer un símil con el proceso que adelanta la Corte. Tanto la sentencia T-025 como los autos de seguimiento son muy precisos y eficientes en señalar los compromisos que ha adquirido el Estado; la Corte ha caracterizado la perspectiva de derechos adoptada por el Estado, ha constatado la magnitud de la crisis humanitaria y la persistencia de múltiples formas de vulnerabilidad social y humanitaria entre las víctimas, ha declarado la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) derivado de la ineficacia institucional para cumplir los mandatos legales que protegen los derechos y ha proferido una serie de órdenes para corregir esta situación. En el proceso de seguimiento ha escuchado la voz de las víctimas, de las organizaciones de sociedad civil, los conceptos de la comunidad internacional y los informes de las agencias oficiales responsables; ha adoptado estándares técnicos de cumplimiento, ha trazado criterios de racionalidad de las políticas públicas y ha demandado sistemas de verificación y rendición de cuentas. Pero, hoy a seis años de expedida la sentencia T-025 de 2004 y a 13 años de expedida la Ley 387 de 1997, el ECI persiste en las materias

decisivas para lograr el restablecimiento socioeconómico de los hogares y la reparación integral.

En última instancia, la Corte Constitucional ha demandado un criterio básico, elemental para un Estado de Derecho, pero exótico para la tradición colombiana: La garantía del GED y por consiguiente el desarrollo de políticas públicas eficaces y apropiadas para ese fin. Este criterio que está muy cerca de los contenidos formales de la Ley, enfrenta la congestión y el caos de una institucionalidad tradicionalmente precaria para atender los derechos sociales y profundamente discapacitada para entender y atender los derechos de las víctimas, pese a que se trata de al menos el 10% de la población colombiana. La distancia entre la ley y la realidad parece corta pero en muchos casos tiende a ser infinita. De allí el carácter histórico y trascendental de un fallo judicial que, como lo indica la magistrada Reales, no consiste en inventar nuevas obligaciones para el Estado, sino, simplemente en volver a poner el nombre a aquello que la Constitución o la Ley ya había dado un nombre de derechos.

Pero, esta exigencia de lo básico genera todo tipo de resistencias y a su vez tiene trascendentes consecuencias, precisamente porque, en nuestro medio el cumplimiento de los derechos suele ser una excepción y no una regla. No sólo porque no se cumple con los mandatos de ley que protegen derechos sino que con frecuencia se busca su limitación a nombre de cualquier cosa.

El profesor Ciro Angarita Barón, a quien todos recordamos como uno de los magistrados más brillantes que ha tenido la Corte Constitucional, solía decir, en el contexto del debate sobre los Estados de Excepción, que en el Estado colombiano se ha recurrido con frecuencia al estado de sitio y a los estados de excepción, es decir la excepcionalidad se ha convertido en regla de normalidad y por consiguiente, el goce efectivo de los derechos y libertades se ha convertido en algo excepcional, es decir, que lo normal se

hizo excepcional y lo excepcional la norma. De esta manera durante el siglo XX el autoritarismo se disfrazó, se cubrió con el manto de la excepcionalidad creando un constitucionalismo dual.

La ausencia de voluntad política para asegurar los derechos reconocidos constituye una segunda forma de hacer excepcional la vigencia de los derechos ciudadanos. Por eso, a diferencia de los estados de excepción que se han decretado para recortar libertades y derechos, la figura del Estado de Cosas Inconstitucional constituye una medida de protección del derecho que busca dar eficacia social a la Acción de Tutela en todos aquellos casos en que existen colectivos sociales que padecen una misma situación de negación de sus derechos.

Desde su creación, el tribunal constitucional ha hecho aportes muy importantes para afianzar el Estado de Derecho en contra de estas dos tradiciones de autoritarismo y exclusión. Quienes ejercen responsabilidades institucionales deben destinar sus principales energías a la superación definitiva de estas prácticas antidemocráticas antes que a construir incesantemente las justificaciones para su persistencia.

Pero la crítica al reconocimiento formal sin goce efectivo de los derechos, no puede derivar en un desconocimiento de los avances democráticos de la Constitución de 1991. El problema es la coexistencia de una moderna carta de derechos y de poderosos instrumentos de exigibilidad, con un sistema de formación de las políticas públicas que funciona de manera autoreferida. Es como si la Defensoría del Pueblo y el Departamento Nacional de Planeación, sólo por mencionar emblemáticamente las instituciones que están relacionadas con estos campos, fueran dos países totalmente divorciados y mientras el uno habla de promoción de derechos el otro habla de recursos escasos y metas macroeconómicas de las políticas públicas, desligadas del goce efectivo de derechos.

La idea de evaluar políticas públicas desde la perspectiva del goce efectivo de los derechos implica una serie de requerimientos que no suelen formar parte de las políticas públicas tradicionales. El proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 ha producido todo un instrumental que debería incorporarse a todos los campos de la política pública. A título de ejemplo se mencionan los más relevantes:

El primero de ellos es la adopción de indicadores técnicos de GED, para evaluar los resultados de las políticas, en función de los contenidos concretos de cada derecho. Cuando se adopta esta metodología, queda al descubierto la fractura entre política pública y el contenido de los derechos.

El caso de la vivienda es elocuente y representativo de lo que ocurre con todos los derechos. Desde los años 90, la política de vivienda se fundamenta en el modelo de subsidio a la demanda y se otorga al mercado la función de producción. Hipotéticamente, si la familia no cuenta con un ahorro, puede acudir al sistema financiero para habilitar cuentas de ahorro programado u obtener el complemento del valor de la vivienda. Si se supone un costo de 35 millones de pesos, que es el costo aproximado de una vivienda de 50 metros cuadrados en los barrios populares de Bogotá y la familia obtiene un subsidio de diez millones, debe hacer un cierre financiero de 25 millones y en el caso más frecuente de que no cuente con ese ahorro puede acudir al sistema financiero, pero los bancos exigen garantías de ingresos superiores a dos salarios mínimos. En este ejemplo, es evidente que la política excluye de entrada a la población más pobre y con mayor razón a la población desplazada, dado que esta última se caracteriza por la pérdida de su capital económico y social, el despojo de sus bienes, la distorsión entre su cosmovisión rural y el nuevo asentamiento en la informalidad urbana, etc. Para cerrar el círculo, el mercado produce sólo un nivel mínimo de viviendas de interés social, precisamente porque las empresas conocen las condiciones de ingresos de los hogares.



Por el contrario, los indicadores sobre el derecho a la vivienda, adoptados por la Corte Constitucional hacen referencia al acceso de todos los hogares a una vivienda digna y desagregan esta noción en componentes concretos, como el tamaño adecuado para evitar hacinamiento, materiales adecuados en términos de calidad y respeto a las tradiciones culturales, dotación de servicios públicos domiciliarios, acceso a mercados centros educativos y de salud, entre otras características. Todos estos elementos forman parte de los convenios internacionales sobre hábitat suscritos por el Estado colombiano e incluso de los documentos programáticos oficiales sobre la política de vivienda. Pero no forman parte de los instrumentos concretos en los que se materializa la política de vivienda, por lo menos para la mayor parte de la población a la que supuestamente se dirige. Más aun, la primera propuesta del gobierno nacional para superar el ECI en materia del derecho a la vivienda para la población desplazada sólo preveía un aporte cercano a 250 mil pesos mensuales por hogar durante un año<sup>2</sup>. Por eso, cuando se indaga por el acceso de los hogares desplazados a una vivienda digna, el resultado es previsible: Sólo el 10,5% de los hogares tiene garantizados todos los atributos protegidos por la batería de indicadores adoptada por la Corte Constitucional.<sup>3</sup>

En segundo lugar, la Corte ha valorizado los derechos especiales reconocidos por la Constitución a grupos tradicionalmente discriminados o excluidos. A partir de la convocatoria de audiencias nacionales, la Corte ha escuchado directamente la voz de los actores sociales concretos que son víctimas del desplazamiento, es decir las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, afrodescendientes, las mesas de fortalecimiento de la población desplazada, las personas que sufren discapacidades físicas y o mentales. Estas audiencias mostraron de forma radical el mismo problema: El Estado colombiano es reconocido internacionalmente por las normas progresivas que ha adoptado en reconocimiento de los derechos especiales de las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y afrocolombianos, etc. Pero en la práctica estos enfoques diferenciales se han quedado en un nivel retórico. Se habla de ellos en las academias y existen documentos conceptuales muy importantes en las diferen-

2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Documento de respuesta al auto 218 del 11 de agosto de 2006. Bogotá, 2007. Página 6

3 III Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la Población Desplazada. Julio/Agosto de 2010. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y CID-Universidad Nacional de Colombia.

tes agencias de gobierno, pero no forman parte sustantiva de las políticas públicas y no tienen soporte material en las instituciones que deberían encargarse de su garantía efectiva. Por esta razón, la corte decide adoptar una serie de autos<sup>4</sup> relacionados con los derechos de estos grupos sociales afectados por el desplazamiento forzado y ordenar la creación de programas concretos para superar su denegación fáctica y en el caso de los grupos étnicos ha ordenado la realización de consultas previas a los pueblos sobre la manera de llevar a cabo la política frente al desplazamiento forzado.

Se ha criticado a la Corte Constitucional con el argumento según el cual la expedición de autos de seguimiento en las diversas materias desorganiza la acción institucional del gobierno e impide su eficacia. Pero este tipo de críticas desconoce el problema de fondo que es la habitual negación de los derechos de estos grupos. Ahora bien, si las decisiones de la Corte trastornan el orden de políticas públicas que desconocen los derechos ciudadanos, esto no debe conducir a un cuestionamiento de la institución que realza el valor de los derechos, sino que debe llevar a una reestructuración profunda de las políticas públicas, no sólo en el tema del desplazamiento forzado, sino en todos los campos de acción gubernamental cuyo componente misional se relaciona con la garantía de los derechos. Lo contrario, es decir el recorte de los derechos para mantener intactas las actuales políticas públicas y la justificación de los incumplimientos, nos aleja aun más de la pretensión de fundar una institucionalidad democrática.

En tercer lugar, la Corte Constitucional ha señalado una serie de criterios básicos de racionalidad, entre los cuales se destacan, además

4 Los autos No. 092 de 2008, 251 de 2008, 004, de 2009, 005 de 2009, 008 de 2009, se expiden con posterioridad a las audiencias públicas en las que participaron representaciones de mujeres, niños, pueblos indígenas, afrodescendientes y discapacitados afectados por situaciones de desplazamiento forzado en todo el país. Los autos reiteran los derechos especiales de estos grupos, establecen las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran y profieren una serie de órdenes destinadas a que estos derechos se incorporen en las políticas públicas

de los ya enunciados la cobertura universal de los servicios sociales, la disposición oportuna y suficiente de los recursos, la atención según las situaciones de vulnerabilidad de los grupos objetivo; la habilitación de espacios de participación y consulta a las víctimas en los procesos de la política pública, la adopción de protocolos estrictos de acceso a los servicios, la verificación pública de los resultados, entre otros. Estos principios contrastan con el uso indiscriminado de preconceptos que actúan como justificaciones ideológicas, cuando no están fundadas en evaluaciones técnicas rigurosas:



La cultura política colombiana esta acostumbrada por ejemplo a la exclusión de millones de ciudadanos y ciudadanas de servicios sociales básicos, con el argumento de la escasez de los recursos o el carácter subdesarrollado del país. Pero no es usual un examen de las fuentes de recursos enfocado al problema de la concentración del ingreso que es vergonzoso, toda vez que Colombia siempre compite por el segundo o tercer lugar entre los países más inequitativos de todas las Américas, según los índices de desarrollo humano elaborado por las Naciones Unidas.

El argumento de la responsabilidad fiscal es importante y se debe examinar técnicamente, pero además existen diferentes aproximaciones al tema. Se puede lograr un equilibrio fiscal a

partir de una política de tributación progresiva y redistributiva que incremente sustancialmente los recursos del Estado para atender las agendas sociales. En los años 90 se impuso la visión contraria, es decir el ajuste fiscal con sacrificio de la distribución y la protección social y esto sólo condujo a incrementar la pobreza y la iniquidad. El concepto de responsabilidad fiscal implícito en la jurisprudencia de la Corte direcciona la responsabilidad hacia la garantía del derecho, por lo menos en un nivel básico de acceso.

En cuarto lugar, la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre el carácter objetivo de la corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales para asegurar los derechos ciudadanos y sobre el sentido de la subsidiariedad como garantía ciudadana de acceso a los derechos en situaciones de profundas asimetrías de desarrollo entre las regiones y disímiles capacidades de los gobiernos locales y regionales. La nación debe actuar como poder de compensación cuando no hay las capacidades fiscales e institucionales en el territorio para atender el GED, pero a su vez, la capacidad local se debe examinar técnicamente para evitar la simple evasión de la responsabilidad a nombre de la autonomía territorial. Conceptualmente el problema esta resuelto, pero en la práctica la suerte de los pobladores sigue

dependiendo de la voluntad de las fuerzas políticas o de las capacidades fiscales de los gobiernos locales. Aun en el nivel más básico. En la práctica, cada nivel de gobierno remite a las víctimas al siguiente y cada cual tiene razones aparentemente muy sólidas para denegar el derecho. Para evitar este salto al vacío, la Corte ha solicitado al gobierno la reglamentación precisa de las co responsabilidades, la disposición de los recursos según las necesidades y la creación de un sistema de certificación del cumplimiento.

Estos ejemplos muestran el sentido de la jurisprudencia que se ha venido construyendo en Colombia. El mensaje es muy claro: Si se han de tomar los derechos en serio, las políticas públicas se deben estructurar y evaluar, en función del principio de garantizar y asegurar el acceso a los derechos. Este desarrollo merece el reconocimiento de la sociedad colombiana y no las voces que pretenden estigmatizar lo que ha hecho la Corte Constitucional con argumentos sin fundamento como la acusación de que tales actuaciones son maximalistas, de que constituyen un gobierno de los jueces o que expresan la pretensión de hacer un partido político de oposición. En un país donde la impunidad suele estar por encima del 90% cuando las cortes de justicia actúan, son estigmatizadas, perseguidas y acusadas de ser la oposición política.

La perspectiva trazada por la Corte Constitucional con la sentencia T-025 es el camino que debe seguir la sociedad colombiana no sólo en el terreno del desplazamiento, sino también en el de otros sectores de la sociedad que viven una gran y masiva vulneración de sus derechos.

### 3. La naturaleza y el rol de la Comisión de Seguimiento

La Comisión de Seguimiento es una entidad independiente que surge como una forma de ejercicio del principio de responsabilidad social con los derechos de las víctimas. Por esta razón tiene una composición plural y convoca diferentes actores sociales entre ellos a organizaciones

**"Conceptualmente el problema está resuelto, pero en la práctica la suerte de los pobladores sigue dependiendo de la voluntad de las fuerzas políticas o de las capacidades fiscales de los gobiernos locales"**

sociales, ex magistrados, científicos sociales, periodistas, líderes de los pueblos indígenas y afrodescendientes, profesores universitarios, lideresas de las redes sociales que trabajan por los derechos de las mujeres, representantes de la Pastoral Social de la iglesia católica. A través de este ejercicio de responsabilidad social, la Comisión de Seguimiento ejerce una tarea de incidencia para demandar del Estado la responsabilidad pública que le corresponde, es decir la afirmación de una perspectiva de derechos.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos innovadores que ha tomado la Corte Constitucional en este proceso es fortalecer la participación de la sociedad civil. La Corte Constitucional, en su función de máximo juez ha solicitado a diversas expresiones sociales, entre ellas la Comisión de Seguimiento, la presentación de informes independientes sobre el estado de los derechos de la población desplazada, sobre el grado de cumplimiento de la sentencia y sobre la idoneidad de las políticas públicas para asegurar el goce efectivo del derecho. En el caso de la Comisión de Seguimiento este mandato se extendió a la presentación de informes independientes de verificación, los cuales se han desarrollado a través del uso de las metodologías de la investigación social, entre ellas las Encuestas Nacionales de Verificación, las mesas de expertos y expertas en los diferentes campos de la política pública, los grupos focales y los estudios regionales, entre otros.

Los informes de verificación, evalúan el estado de los derechos de la población desplazada a partir de la batería de indicadores adoptada por la Corte Constitucional y han llegado a una serie de conclusiones entre las cuales se deben destacar las siguientes:

En primer lugar, la sentencia T-025 de 2004, ha sido fundamental activar políticas públicas que antes no existían y que ha llevado a un incremento significativo de los recursos fiscales y las coberturas de salud, educación y atención humanitaria de emergencia, servicios en los cuales la cobertura supera el 80%, de la población, pese a que sobreviven complejos problemas de calidad e integralidad de estos servicios y el 20% restante se ubica ante todo en las zonas rurales.

Por otra parte hemos visto que existen una serie de temas en los cuales hay una franja estructural, ¿cuáles son estos temas?: soluciones duraderas, es decir acceso a viviendas, tierra, programas de empleo y generación de ingresos. En estos temas la Corte Constitucional ha planteado una conclusión muy precisa a través del Auto No. 008 de 2009: Las políticas públicas asociadas a estos campos de realización de los derechos adolecen de un rezago estructural y por consiguiente se deben replantear totalmente, a efecto de asegurar que se debe pasar de la etapa asistencial a un escenario de estabilización socioeconómica de los hogares, la reparación integral, la restitución de las tierras y el acceso a recursos de apoyo técnico, organizativo y financiero. Sin un avance significativo en estas materias, la PSD se mantendrá en el círculo perverso del asistencialismo que le obliga a demandar permanentemente la ayuda humanitaria, en ausencia de oportunidades para desplegar sus capacidades sociales y productivas. Pero para avanzar en esta dirección se requiere cambiar el enfoque de subsidios marginales de bajo impacto que tienden a hacerse permanentes por políticas más estructurales capaces de garantizar la autosostenibilidad de los hogares y las comunidades.

Frente a este escenario, los anuncios del nuevo gobierno plantean avances importantes y riesgos estructurales. Mediante los autos de seguimiento 383 y 385 de 2010, la Corte Constitucional ha manifestado que aún persiste un ECI y ha demandado al nuevo gobierno un pronunciamiento sobre la política del gobierno anterior, en el sentido de establecer los campos en los que habrá continuidad y aquellos en los que se van a introducir cambios importantes. Del mismo modo la Corte ha solicitado al gobierno un informe sobre la manera como los nuevos temas de la agenda (Plan de Desarrollo, Proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, entre otras) contribuirán al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

Las iniciativas del nuevo gobierno constituyen un avance muy importante porque prometen desbloquear los temas estructuralmente rezagados como la reparación, el acceso a tierras, los retornos y desarrollo rural sostenible. La verificación del impacto de estos nuevos instrumentos se hará en su momento sobre la base del análisis de los resultados en términos de goce efectivo de derechos. Pero estos avances no pueden simplificar el conjunto de derechos de atención y reparación que está en juego y por ello, la salida más razonable consiste en profundizar los estándares y criterios producidos en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, de tal modo que se puedan extender al conjunto de las víctimas, en un movimiento progresivo que no sacrifique los avances en materia de desplazamiento.

Pero además el análisis de resultados, es necesario advertir sobre las contradicciones que plantea la nueva agenda política, la mayor parte de ellas relacionadas con las políticas económicas del gobierno. Mientras el Ministerio de Agricultura ofrece importantes señales en el sentido de avanzar hacia una reforma rural que haga compatible la agenda de la minería en ascenso con la agricultura, la restitución de tierras, la creación de nuevas zonas de reserva campesina, la ampliación del mercado interno y la soberanía alimentaria, entre otras medidas,

el resto del equipo económico insiste en una política minimalista en la financiación de los derechos de las víctimas y en la primacía del modelo extractivo y el libre comercio sobre una reforma rural democrática. El Plan de Desarrollo va en esta misma dirección y no ofrece un incremento significativo de los recursos destinados a la atención del universo de víctimas. El proyecto de reforma del sistema de regalías no contempla una destinación específica de recursos para la atención de estas materias, pese a los anuncios del Ministro de Hacienda saliente a este respecto.

Pero el aspecto más preocupante de la nueva política es la pretensión de reformas a la Constitución para subordinar la exigibilidad de los derechos y por ende las posibilidades de actuación de los jueces al principio de sostenibilidad fiscal. Tal como ha sido presentado el proyecto plantea el siguiente texto constitucional:

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad

**"Es necesario advertir sobre las contradicciones que plantea la nueva agenda política, la mayor parte de ellas relacionadas con las políticas económicas del gobierno"**

nibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las ramas y órganos del poder público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva. El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad.

Actualmente la Constitución y la jurisprudencia afirman claramente la responsabilidad del Estado en la garantía del acceso básico a los derechos y el mínimo vital para todos y preferencialmente para quienes han sido objeto de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La progresividad se entiende como el umbral que se extiende más allá de la realización básica del derecho.

Por el contrario el proyecto de sostenibilidad fiscal simplemente relega a la miseria a todos aquellos colombianos y colombianas que hoy no gozan de un nivel básico de acceso a sus derechos, puesto que no va acompañado de una propuesta de tributación redistributiva que afecte la actual distribución del ingreso. Es una manera feudal de entender la progresividad, por cuenta de los vulnerables, mientras que el mismo Estado promueve con celo la garantía de la seguridad jurídica y la confianza inversionista para los grandes inversionistas. Feudal porque la seguridad jurídica es para todos los asociados o simplemente se torna en un privilegio

El país tiene un dilema muy claro: O avanza por el camino trazado por la Corte Constitucional fundando un verdadero Estado de Derecho, es decir que da un trato y un acceso a los derechos para todos y todas en condiciones de igualdad o se retrocede a la ortodoxia neoliberal con una doctrina que promueve todas las garantías para el capital a costa de los derechos ciudadanos, la cual, dicho sea de paso, ha fracasado en toda América Latina y aun en el mundo como lo muestra la recesión que se vive hoy.

La comisión ha propuesto un pacto fiscal progresivo orientado por el principio de garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas y de las poblaciones vulnerables. Ha propuesto un Plan Nacional que responda tanto a las necesidades de reconstrucción de los daños causados por la tragedia invernal, como la garantía de los derechos de atención y reparación de las víctimas. Ha propuesto una reforma que modernice el agro sin sacrificar los intereses y los sistemas productivos de los campesinos, los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además ha llamado la atención sobre la necesidad de pensar el costo de la atención de estas tragedias a partir de la pregunta sobre el costo futuro que deberá pagar la sociedad si no desarrolla hoy una política eficaz en el propósito de garantizar un lugar productivo a los millones de colombianos que hoy viven en condiciones de vulnerabilidad extrema.

Estamos ante un desafío ético, social y humanitario de grandes proporciones y esto demanda un diálogo abierto antes que la institucionalización de una ideología. El maestro Eduardo Cifuentes lo ha planteado de modo pedagógico cuando señala que mientras “Los chilenos invirtieron US-\$ 22 millones para sacar a 33 mineros de un hoyo profundo, Colombia tiene más de cuatro millones de personas en el hoyo profundo de la miseria, la injusticia radical y la victimización pero a diferencia de Chile, en Colombia no se ve una voluntad de hacer un esfuerzo fiscal e institucional del tamaño del problema”.

Las leyes de víctimas y de restitución de tierras no pueden ser solamente un pretexto para limpiar la imagen de un país con millones de víctimas de la guerra y del despojo. Deben ser instrumentos para asegurar un futuro digno a todas las víctimas. La perspectiva del acceso efectivo a los derechos de ciudadanía es la manera que tiene esta sociedad de reconocerse como nación y de reconstruirse en el presente y en el futuro.

## Patricia Buriticá Céspedes Comisionada de Sociedad Civil Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR



### LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA HA COMBINADO:

- Una normatividad existente: nacional derivada de múltiples acuerdos de paz (casi 50 en 40 años, destacando la Constitución de 1991) e internacional de países con graves violaciones en DDHH e infracciones al DIH; un reciente camino internacional en Justicia Transicional.
- El papel de las víctimas: la utilización de la Acción de Tutela en procesos de exigibilidad de las víctimas. La Sentencia T-025 acumuló 108 tutelas de 1.150 familias desplazadas.
- El trabajo de la Corte en construir jurisprudencia en materia de los derechos de las víctimas, el estado social de derecho y la justicia transicional.

### LA SENTENCIA APORTA A LA POLÍTICA PÚBLICA EN:

- Releva a las víctimas de la carga de la prueba. (Propuesta de la Ley de Víctimas, el Decreto de Reparación Indemnizatoria).
- Legitimación de los demandantes: Reconocimiento de las víctimas como demandantes, de sus organizaciones, de sus condiciones.
- Los derechos de las víctimas están por encima de temas de procedimiento.
- Los argumentos de las dificultades presupuestales y la no disponibilidad de recursos y la competencia de las instituciones.

### LA RESPUESTA DE ESTADO A LA POBLACIÓN DESPLAZADA:

La integralidad de las respuestas del Estado: La sentencia aporta a la construcción de la Política Pública, en tanto se ocupa de analizar por primera vez de manera integral, el contenido, alcance y las limitaciones de la Política Pública del Estado desarrollada hasta ese momento para la población desplazada.

### LA SENTENCIA APORTA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA:

- Derechos fundamentales: Establecer los derechos de la población desplazada como fundamentales.
- Principios rectores: Definir principios rectores sobre los que se basen las acciones para el cumplimiento de los derechos.
- Evalúa y precisa la respuesta del estado.

### SEÑALA LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A RESOLVER EN LA POLÍTICA PÚBLICA:

- Los problemas derivados de las dificultades de atención.
- Los tiempos para recibir la atención.
- El tener que recurrir a la Tutela para obtener un derecho.
- La insuficiencia de recursos públicos destinados a la Población Desplazada
- Falencias en la protección y garantías de derecho.
- La información insuficiente y no oportuna.
- Los sistemas de registros, los tiempos y las

dificultades de éste para la atención.

→ La reiterada violación de los derechos de la Población Desplazada.

#### CARACTERIZACIÓN DE LA DECISIÓN

La decisión del estado de cosas inconstitucional obedece a un problema estructural, que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado y sus distintos componentes en razón a la insuficiencia de recursos destinados para tal fin y a la precaria capacidad institucional para implementarla.

#### CONDICIONES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

- El enfoque diferencial.
- La consulta previa.
- La participación de las víctimas en el diseño de la política.
- La información oportuna y eficaz.

#### RESULTADOS HACÍA LA POLÍTICA PÚBLICA

- Enfoque diferencial: Derivado del Auto 092 - Diseño de programas - Precisión de los principales riesgos y afectación desproporcionada.
- Consulta previa: Como una condición tomada ya en cuenta para el diseño de la Política Pública. - Autos 04 y 05 - Diseño específico de programas y políticas.

#### RESULTADOS DE LA POLÍTICA

- Diseño de la Política de tierras Derivado del Auto 08
- La necesidad de mecanismos transicionales en materia normativa.
- La adecuación y el fortalecimiento institucional.
- Establecer sistemas de información.
- Establecer un censo de tierras.
- Responsabilidades de las entidades nacionales y los entes territoriales.



#### ORDENES DICTADAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

- Corregir actuaciones negligentes o discriminatorias.
- Responsabilidades institucionales.
- Precisar los derechos de la Población Desplazada.
- Fijar criterios para la interpretación de las normas a favor de la Población Desplazada.
- Rechazar los retardos con elementos injustificados para atender las peticiones y dar solución.
- Urgir el diseño y puesta en marcha de políticas y programas.
- Precisar los elementos que determinan la condición de desplazado.
- Señalar los obstáculos que impiden la atención.
- Indicar falencias u omisiones en las políticas y programas.
- Otorgar protección efectiva.

Gracias.

## Segundo Panel: Despojo, Política de Tierras

Moderación: Fernando Barberi, Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004

Luis Jorge Garay, Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004

### Desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras, daños y reparación integral: Algunas evidencias en el caso de Colombia 1980-2010

El propósito de esta presentación es mostrar algunos resultados básicos de la III Encuesta Nacional de Verificación (III ENV-2010) de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado sobre el grado de cumplimiento de los indicadores de goce efectivo de los derechos (GED) de la población desplazada aplicada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, durante los meses de julio y agosto de 2010. En esta ocasión se hace énfasis en el módulo de tierras en el que se busca, entre otros, estimar el total de hectáreas y de las hectáreas cultivadas despojadas o forzadas a dejar en abandono a causa del desplazamiento forzado, calcular la magnitud del daño emergente y del lucro cesante relacionado con los bienes de los que la población desplazada se vio privada, y determinar las tipologías de despojo.

El universo muestral de la encuesta estuvo constituido tanto por la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- como por la no inscrita. La muestra estuvo conformada por 10.433 grupos familiares en 68 municipios y 27 departamentos



del país. Esta muestra no solo es representativa a nivel nacional sino también a nivel regional, teniendo en cuenta que el país fue dividido en seis regiones de acuerdo fundamentalmente con los patrones geográficos de expulsión

La población objetivo comprendió toda aquella que se hubiera desplazado a partir del año de 1980 y la incluida en el registro RUPD a partir del año de 1999.

El marco muestral de la encuesta estuvo compuesto por 337 centros urbanos que agrupan el 93% de la población desplazada inscrita en el RUPD. El operativo de campo se llevó a cabo en dos etapas durante los meses de julio y agosto de 2010. Como la información sobre la extensión de las tierras es difícil de recordar por las mismas víctimas, especialmente a medida que pasa el tiempo de desplazamiento, la encuesta, de una parte, contempló varias preguntas de control para indagar sobre la consistencia de las respuestas, y de otra, se procedió a verificar telefónicamente la información recolectada al respecto para cerca de un 10% de la muestra -es decir, cerca de 1000 hogares-, encontrándose que solamente 25 encuestas registraban inconsistencias. La Comisión de Seguimiento teniendo en cuenta que la encuesta se enmarca en un proceso de tipo judicial emprendido por la Corte Constitucional, ésta debe no sólo garantizar la representatividad estadística de

los resultados sobre GED, sino también su confiabilidad, por ello se contrató una interventoría externa, que fue desarrollada por la firma Ipsos-Napoleón Franco.

En dicha encuesta se indagó primero sobre los bienes despojados o forzados a dejar en abandono para cuantificar la magnitud del daño material causado por el desplazamiento, debido a su importancia para el proceso de reparación integral de las víctimas. Al respecto se encontró que el 82,9% de la población desplazada poseía algún bien (sin tener en cuenta los muebles y enseres): el 42,1% poseía tierras, el 70,8% ganado y otros animales, el 46,9% cultivos, el 49,1% maquinaria, equipo y/o vehículos, el 22,0% infraestructura productiva.

De ahí que puede afirmarse que el fenómeno del abandono o el despojo de bienes tuvo un carácter masivo. En efecto, el 96,7%, 97,6%, 96,3%, 86,5% y la totalidad de los grupos familiares desplazados que poseían respectivamente tierras, animales, maquinaria y equipo, e infraestructura productiva, se vieron privados de los mismos debido al desplazamiento forzado.

El total de tierras que las familias desplazadas se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente en el momento del desplazamiento, entre los años de 1980 y julio de 2010, sin contar aquellas de propiedad colectiva, fue de cerca de 6.638.195 hectáreas. Esta cuantía equivale al 15,4% de la superficie agropecuaria nacional.

De ese total, en el período 1980-1997 fueron abandonadas, vendidas bajo presión o entregadas a terceros forzosamente 1.023.703 hectáreas, 5.263.282 hectáreas entre los años 1998 y 2008, y 351.210 has entre 2009 y julio de 2010. Lo anterior significa un promedio anual de 56.872,4 has., 478.480,2 has. y 221.863,6 has. abandonadas, vendidas o entregadas a terceros forzosamente, en los respectivos períodos. De esta manera, los once años transcurridos entre 1998 y 2008 fueron aquellos en los que con mayor intensidad se vivió el fenómeno del abandono forzado y el despojo de tierras en la historia reciente del país.

La superficie cultivada que las familias desplazadas se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente fue de 1.563.759 hectáreas en el periodo comprendido entre enero de 1980 y julio de 2010. En el periodo de mayor desplazamiento (1998-2008) las áreas cultivadas promedio al año que las familias desplazadas debieron abandonar, vender o entregar forzosamente a terceros alcanzó las 116.385,5 hectáreas, una cifra que oscila entre el 2,9% y el 3,5% de la superficie cosechada anualmente en el país.

En la encuesta también se buscó indagar por la estructura de la tenencia de las tierras puesto que el conocimiento de la misma resulta importante tanto para el proceso de reparación como también para el de formalización de la propiedad rural, dado el muy elevado grado de informalidad que ha persistido históricamente en el país.

En esta materia, cerca de las cuatro quintas partes de las familias desplazadas que fueron afectadas afirmó considerarse propietaria de la tierra que fue obligada a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente (77,6% propietario individual, 0,9% propietario colectivo en territorio étnico y 0,7% otro tipo de propiedad colectiva). Otro porcentaje significativo señaló que la poseía con algún derecho (10,6% eran herederos, 2,8% poseedores, 2,2% ocupantes de baldío, 2,5% ocupantes de hecho), un 1,5% trabajaba las tierras como usufructuario, un 0,4% en calidad de otro tenedor, y finalmente un 0,1% manifestó haberla tenido bajo otra forma de tenencia.

No obstante, la mayor parte de los que se consideraban propietarios no tenía títulos debidamente registrados: únicamente el 21,5% contaba con escritura debidamente registrada y el 1,4% con título colectivo registrado. Cerca de otra décima parte tenía título sin registrar (escritura no registrada 8,7% y título colectivo no registrado 1,1%). Pero más de la tercera parte (33,4%) no poseía ningún papel que lo acreditara como propietario del predio, y más de otra cuarta parte tenía documentos un tanto precarios (promesa de compraventa 9,8%, contrato de compraventa 9,3%, carta de venta 3,5%, certificado del Incora o Incoder 1,6%, hijuela 1,5%, certificación de alcaldía 0,3%).

De todas formas, conviene anotar que aquellas familias desplazadas que no disponían de títulos registrados habían estado asentadas en sus tierras con antelación a su desplazamiento en calidad de poseedores, ocupantes de hecho, ocupantes de baldío o herederos durante un número de años, que, presumiendo su buena fe, les aseguraba el derecho a la propiedad de las mismas. En efecto, los propietarios las habían ocupado, en promedio, durante 16,5 años, los poseedores 14,7 años, los ocupantes de baldío 10,7 años, los ocupantes de hecho 12,9 años y los herederos 24,8 años.

Adicionalmente, debe resaltarse, entre otros propósitos para el diseño de una política de reparación integral, el elevado porcentaje de

**"Una proporción de la población desplazada superior al 30% desconoce el estado actual en que se encuentran las tierras que les fueron despojadas"**

hogares monoparentales con madres como cabeza de familia entre la población desplazada, el cual llega al 60%, cerca del doble del que se registra para en el conjunto de los hogares del país. Este elevado porcentaje de hogares monomarentales que caracteriza la población desplazada no se compadece con el hecho de que la mayoría de las tierras que poseían las familias desplazadas figuraba a nombre de los hombres (63,4%) y sólo cerca de una cuarta parte (26,6%) exclusivamente a nombre de las mujeres (26,6%). Los porcentajes más altos de predios que figuraban a nombre de las mujeres se presentan en los casos de herederos (34,2%), y los más bajos en los de los ocupantes de baldíos (11,7%).

Una proporción de la población desplazada superior al 30% desconoce el estado actual en que se encuentran las tierras que les fueron despojadas o se vieron forzadas a abandonar con motivo del desplazamiento, lo que implica que todavía no se han dado las condiciones necesarias para que las personas desplazadas puedan tener un grado razonable de acceso directo a sus lugares de expulsión. No obstante lo anterior, resulta sugerente el hecho de que un 52,0% de la población estime que, al menos en principio, los bienes se podrían encontrar aún abandonados y que sólo un 6,2% de la población esté absolutamente segura que sus tierras están ocupadas sin su consentimiento, mientras que un 3,3% aduce que las está explotando di-

**"El total de tierras que las familias desplazadas se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente en el momento del desplazamiento.... fue de cerca de 6.638.195 hectáreas"**

rectamente o por medio de un familiar y un 2,3% que se las entregó igualmente a un familiar para que las cuidaran. El alto grado de desconocimiento del estado actual en que se encuentran las tierras de los desplazados es sugerente de la lejanía que mantiene el desplazado con su tierra y de la profunda ruptura del tejido social, factor esencial que debe tenerse en cuenta para garantizar un eventual proceso exitoso de retorno.

Una proporción aún mayor de la población desplazada (75,9%) desconoce el uso específico al que están dedicados los bienes despojados o forzados a abandonar, en tanto que un 37,7% de quienes conocen el uso que se está dando actualmente a las tierras que poseían, indica que están dedicadas a pequeñas explotaciones agrícolas, otro 10,6% señala que se desarrollan actividades ganaderas y otro 35,4% manifiesta que se encuentran "enmontadas" o en rastrojo.

En las zonas de expulsión de las familias desplazadas se han presentado con posterioridad al desplazamiento dos fenómenos que se deben destacar:

- i) Un claro proceso de concentración de la propiedad, pues un 54,1% de las familias encuestadas informan que sus parcelas y las de sus vecinos se habrían agrupado en manos de unos pocos nuevos propietarios, y
- ii) Una sustitución de cultivos alimenticios

por otro tipo de cultivos (más del 28% de las familias dio cuenta de este hecho). Este fenómeno, que posiblemente esté asociado con la expansión de cultivos de palma africana y forestales, podría tener consecuencias graves sobre la seguridad alimentaria de estas regiones, especialmente dada la elevada dedicación de dichas tierras en la producción de bienes de la canasta alimentaria en sus regiones con antelación al desplazamiento forzado.

Así mismo, el mal uso de los recursos existentes en las zonas de desplazamiento también se deduce de la III ENV-2010, pues más de la cuarta parte de las familias manifestó que en sus zonas se ha producido tala de bosques y contaminación de ríos y quebradas.

De otra parte, para el diseño de la política de reparación y el éxito del proceso de retorno es fundamental tener en cuenta que el 40% de los desplazamientos ocurrió de forma masiva, es decir de más de 10 grupos familiares simultáneamente, y una buena proporción grupal (entre 2 y 10 hogares simultáneamente). De ello se deduciría la importancia de privilegiar la modalidad de reparaciones colectivas y fomentar modelos asociativos de producción con miras a propiciar la reconstrucción de tejido social, la consolidación de comunidades y el desarrollo de procesos productivos sostenibles.

De lo anterior, puede concluirse que en Colombia ha habido un despojo masivo sin precedentes en otros países y menos en la modernidad, y que el daño material causado por la pérdida de activos y de ingresos en el periodo 1980-2010 ha sido de enormes proporciones. La encuesta permite inferir que el daño emergente habría ascendido hasta ahora a una suma cercana a 19,9 billones de pesos y el lucro cesante a la de 59,9 billones de pesos, las cuales sumadas llegarían a 79,8 billones de pesos de 2010, cifra equivalente a 16% del Producto Interno Bruto a precios corrientes del 2009. A ello, por supuesto, habría que adicionar los daños de carácter inmaterial, que podrían incluso llegar a incrementar de manera significativa la cuantía

recién mencionada, si se aplicaran por ejemplo las tarifas tenidas en cuenta en la sentencia proferida en contra de Edwar Cobos y Uber Banquéz por la sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá.

La inmensa magnitud del daño material e inmaterial ocasionado hace necesario que la sociedad y el Estado en sus diversas instancias

únicamente de un gobierno de turno, por más que haya sido elegido con el cumplimiento de todos los requisitos de una democracia formal. Debería ser fruto de una conciliación entre los más diversos y representativos estamentos de la sociedad y el Estado, y por demás con una visión social incluyente e incluso intergeneracional.



lleguen a consensuar sobre cómo saldar esta deuda. De una parte, es claro que optar por una reparación administrativa que propenda por la integralidad mas no necesariamente por la plenitud del resarcimiento para todas y cada una de las víctimas en un plazo cercano puede ocasionar problemas de desestabilización fiscal, pero tampoco puede pretenderse que por falta de compromisos decisivos con las víctimas por parte de grupos poderosos, se opte por realizar una reparación minimalista, como la que se llevaría a cabo si se aplicaran los topes establecidos en el Decreto 1290 del 2008, por ejemplo.

No es dable ni justificable desde una perspectiva de justicia redistributiva que por omisión se llegare a imponer la opción facilista de una reparación pauperizadora. El grado de reparación distributiva en equidad y su alcance reparador no deberían ser una decisión autónoma

Si bien es necesario consultar los topes fiscales para asegurar la estabilidad fiscal en una perspectiva de mediano y largo plazo, también debe enfatizarse que la especificación del esfuerzo a cargo especialmente de determinados grupos sociales por su capacidad económica, de la reorientación y repriorización del gasto público ante una tragedia humanitaria como la del desplazamiento forzado y la victimización ocurrida en el país en las últimas décadas y del uso de recursos públicos resultantes del aprovechamiento de la riqueza de la Nación, entre otros, debe ser el resultado de un proceso de conciliación de intereses diversos y de concertación de compromisos entre grupos sociales decisivos alrededor de propósitos de índole societal con carácter estructural e intergeneracional. Es un proceso que podría ser denominado como el de la economía política de la reparación integral.

**"De lo anterior, puede concluirse que en Colombia ha habido un despojo masivo sin precedentes en otros países y menos en la modernidad"**

Ahora bien, una vez acordado que no resultaría viable reparar de manera integral la totalidad del daño a todas y cada una de las víctimas del país en un futuro previsible, y una vez definido tanto el monto a reparar como el periodo de tiempo para su ejecución, resulta indispensable especificar los criterios de justicia social que han de guiar la reparación. Dada de una parte la naturaleza diferencial de las pérdidas de las distintas víctimas y la situación de inaceptable precariedad y extrema vulnerabilidad de la población desplazada en Colombia, al punto de que más del 97% de la población desplazada es pobre y más del 76% indigente, convendría optar por una reparación integral distributiva en equidad: reparación integral con criterio de justicia social.

La tarificación tiene sentido sí y sólo sí permite eximir a la víctima de acreditar la cuantía del perjuicio sufrido, partiendo de criterios objetivos que reconozcan el daño en su dimensión integral, y sí y sólo sí permite una indemnización con base en situaciones objetivas y comunes entre subgrupos de víctimas, para lo cual debe establecerse no un único monto para todas las víctimas, sino una tarificación de sumas diferenciales entre grupos (entre mínimos y máximos indemnizatorios), garantizándose así que se les otorguen montos indemnizatorios diferentes, ya sea en su forma de pago o en su cuantía, entre víctimas con condiciones características diferenciales.

Antes de finalizar no debe dejar de mencionarse que con respecto al proyecto de ley de víctimas que se tramita actualmente en el Congreso de la República, es necesario mantenerse atentos para evitar que contradiga principios y criterios jurisprudenciales de carácter constitucional, básicos para propender por una reparación integral en el país. Así debe tenerse en cuenta que:

1. La reparación integral en Colombia no debe ser sustituta ni sustituible de la prestación de servicios sociales que el Estado ha de otorgar a todo ciudadano. El proyecto de ley es confuso

en esta materia y se presta a una indebida interpretación de los alcances de una verdadera reparación integral.

2. El proyecto de ley no recoge debidamente el espíritu de la integralidad de la reparación, ya que se podría afirmar que tiende a limitarse a buscar la restitución de las tierras y no del patrimonio, al no reconocerse la pérdida de activos distintos a las mismas, ni el daño emergente ni el lucro cesante. A diferencia del camino que se ha seguido de recortar los alcances de la reparación integral, contraviniendo la normativa internacional y el bloque de constitucionalidad colombiano, se ha de optar por seguir estrictamente la jurisprudencia vigente sobre reparación integral e instituir la política de reparación distributiva en equidad, cuya especificación ha de consultar los condicionamientos de la requerida estabilidad fiscal en una perspectiva de mediano y largo plazo y proceder consecuentemente a la especificación de unas tarifas (tarificación) con criterios de justicia social distributiva. El legislador decidirá si dicha tarificación ha de ser definida en el mismo texto de la ley o si se le otorga la facultad al Ejecutivo para el establecimiento de dichas tarifas, con el entendido de que es potestad de la misma Corte Constitucional la de revisar su "bondad" en términos de la justicia reparativa y, si fuere del caso, observar su revisión por parte del Ejecutivo.

3. Por último, no resulta aconsejable ni congruente con la decisión de legislar y legitimar socialmente una reparación parcial, no plena de todos los daños para las víctimas, la ausencia de una comisión de la verdad que sea incluyente y que garantice el esclarecimiento de los hechos, la verdad y el reconocimiento de las víctimas como parte esencial de su reparación moral.

## De la Protección a la Restitución: Experiencias y reflexiones hacia una política integral de tierras

Myriam Hernández Sabogal,  
Gerente Proyecto Protección de  
Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada



En Colombia, la magnitud del desplazamiento forzado, ha afectado a 3.573.179 personas, equivalentes a 823.989 hogares, incluidos en el Registro Único de Población Desplazada a octubre 31 de 2010 y traído como consecuencia la violación "múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar internamente"<sup>1</sup>, tal como lo ha reconocido la Honorable Corte Constitucional. En este contexto, el derecho a la propiedad queda expuesto a graves vulneraciones al someter a la población, principalmente la que habita en las zonas rurales, al despojo y/o el abandono de sus tierras y territorios.

1- Sentencia SU-1150 de 2000. p.m. Eduardo Cifuentes Muñoz

Por ello resulta de la mayor importancia la decisión adoptada por el gobierno nacional, de saldar la deuda con las víctimas y dar la más alta prioridad a la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios, expresando así la voluntad política inaplazable, de aplicar los estándares internacionales en materia de reparación y no dar paso a que prosperen procesos de acumulación y enriquecimiento, basados en el despojo de las tierras, los cuales estarían viciados desde su origen. Adicionalmente, porque las expectativas y esperanzas generadas entre las víctimas, demandan una intervención que de manera definitiva permita que se haga justicia, se reparen integralmente los daños sufridos y se conozca la verdad de lo ocurrido. De suceder lo contrario se correría el riesgo de exacerbar el conflicto.

### CONSIDERACIONES EN TORNO AL DESPOJO Y ABANDONO DE TIERRAS.

La experiencia acumulada a través del proceso de protección de los derechos patrimoniales de las víctimas y los avances alcanzados en el acompañamiento a algunos casos de despojo, permiten destacar algunas diferencias entre este y el abandono.

El abandono de inmuebles a causa de la violencia, se produce cuando las personas o comunidades se ven obligadas a dejar las tierras o territorios, afectando sus derechos de propiedad, posesión, ocupación o tenencia, por amenazas directas contra su vida y el patrimonio, ante el miedo infundido por diferentes actores o por la situación de riesgo. En este caso la persona no está en el inmueble, pero la titularidad sobre el bien no ha cambiado. En cuanto al despojo, la evidencia empírica ha demostrado que este no se constituye en un hecho aislado, por el contrario es un proceso en el que han concurrido diversos actores, intereses y modalidades. Pero la variable que hace que el despojo adquiera características distintas es el contexto territorial. Este contexto determina que los despojadores se interesen en la tierra bien sea por su posición geoestratégica; por las expectativas

de obtener rentas extraordinarias derivadas de la explotación de la biodiversidad, los recursos naturales o las tendencias de cambio en el uso del suelo. También por la valorización por obras de infraestructura o los propósitos de especular en el mercado de tierras, entre otros factores.

A esto se añaden circunstancias regionales asociadas a las capacidades institucionales y el debilitamiento de las organizaciones campesinas y étnicas. De otra parte, para el análisis del despojo, resulta insuficiente examinar exclusivamente la actuación del actor armado, pues con ello se corre el riesgo de dejar por fuera otras formas de afectación de los derechos, provenientes de actores y agentes diferentes, para lo cual es fundamental la consulta a las víctimas.

En determinados casos es posible identificar la intervención de algunas instituciones, que han facilitado o coadyuvado al despojo, aplicando figuras de carácter administrativo tales como caducidades que desconocen o afectan derechos adquiridos en tiempos de paz; o haciendo alteraciones sobre folios de matrícula inmobiliaria, englobes de predios y una tardía inscripción de las medidas de protección en los certificados de tradición y libertad.

Igualmente, cabe mencionar pronunciamientos judiciales que reconocen pretensiones no ajustadas al marco del derecho. Este es el caso de los procesos de pertenencia presentados por los despojadores o sus testaferros contra los desplazados en municipios como Carmen de Bolívar. También las acciones reivindicatorias y policivas en contra de las víctimas, implementadas en Chivolo, Magdalena.

Otra modalidad que ha facilitado el despojo compromete a algunas entidades del sector financiero, por cuanto los pasivos de la población que antes eran normales y manejables, terminan, con el advenimiento del desplazamiento, afectando todo su patrimonio, pues el incumplimiento conduce al embargo, secuestro y remate de sus tierras, sin que se formulen los alivios

necesarios en correspondencia con la situación de vulnerabilidad e indefensión de la población. Esto es lo que ha sucedido con la venta de la cartera, por parte del Estado, a empresas de cobranza que no toman en consideración las posibilidades reales de pago de la población desplazada y con la estrategia de hipotecar los bienes usurpados.

En la región de Montes de María, donde el Estado, en distintos momentos ha hecho un gran esfuerzo presupuestal en adquisición de predios para reforma agraria y en materia de seguridad, se generó un fenómeno de compras masivas, estimulado por la confianza para la inversión del sector privado e inducido por el estado de necesidad de las víctimas, que ha llevado a una mayor concentración de la propiedad rural. Como lo señaló la Honorable Corte Constitucional, en su sentencia C- 536 de 1997 "(.....)Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares." (Subrayado fuera de texto)

**"Los despojadores se interesan en la tierra bien sea por su posición geoestratégica; por las expectativas de obtener rentas extraordinarias derivadas de la explotación de la biodiversidad, los recursos naturales o las tendencias de cambio en el uso del suelo"**

A lo anterior hay que agregar que algunas de estas negociaciones no se ajustaron a lo dispuesto en el ordenamiento en materia agraria, esto es la prohibición de adquisición de más de una Unidad Agrícola Familiar por un solo comprador, para el caso de baldíos titulados (artículo 72 de la Ley 160 de 1994).

Expuesto lo anterior, uno se pregunta si el Estado hizo todo lo que debía para garantizar los derechos de las víctimas. Me temo que no. Lo recomendable sería que las entidades competentes examinen a fondo las nuevas modalidades de despojo, que no son fácilmente detectables, dado que los victimarios mutan en su actuación y emplean formas muy sutiles, aprovechando situaciones como la vulnerabilidad o el estado de necesidad de las víctimas. De otra parte, es fundamental que la respuesta del Estado para acompañar el retorno y la estabilización socioeconómica logre ser oportuna y efectiva, para propiciar la sostenibilidad de la restitución.

Es claro que no basta con la restitución jurídica y material de los bienes, sino que se requiere garantizar condiciones de seguridad y accesibilidad a bienes y servicios y un entorno que permita la realización de un proyecto de vida digno, que posibilite al campesino hacer su aporte económico y a la vez reconstruir sus lazos sociales e identidad cultural. En ello el territorio, como base material para el desarrollo de sociedades rurales incluyentes, cumple un papel fundamental.

#### CONSIDERACIONES FRENTE A OTROS DESAFÍOS QUE ENFRENTAN LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN

Informalidad en la tenencia de la tierra. La Comisión de Seguimiento, a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en la III Encuesta Nacional de Verificación, confirma una vez más la informalidad existente en la tenencia rural en el país.

**"Es claro que no basta con la restitución jurídica y material de los bienes, sino que se requiere garantizar condiciones de seguridad y accesibilidad a bienes y servicios y un entorno que permita la realización de un proyecto de vida digno"**

El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, a través de su ejercicio permanente de protección de derechos sobre la tierra y los territorios, ha constatado que el 48.27% de las personas que han solicitado protección ejercen derechos informales sobre la tierra.

La decisión de intervenir masivamente en la formalización de los derechos, exige el acopio de información discriminada para establecer quiénes ocupan baldíos titulables, la situación de los poseedores, el peso de la falsa tradición y las sucesiones, entre otras formas de relación con la tierra. Dicho esto, resulta claro que la formalización reclama una institucionalidad con capacidad de actuación, para prevenir el riesgo de legalizar despojos y generar suficiente confianza en las comunidades, con el fin de lograr su convencimiento acerca de los beneficios que pueden derivar de la regularización de la tenencia precaria. A ello contribuiría enormemente el aprovechamiento de la información disponible en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA y el diseño de políticas

complementarias, que permitan el ejercicio de su desarrollo productivo autónomo y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

#### LA INFORMACIÓN UN RECURSO IMPRESCINDIBLE PARA LA RESTITUCIÓN DE LOS PREDIOS A SUS LEGÍTIMOS TITULARES

La oportunidad y eficacia requeridas para identificar físicamente los predios, los titulares de derechos y las relaciones jurídicas ejercidas sobre los mismos, demandan metodologías apropiadas y probadas, que permitan articular y contrastar información proveniente de las instituciones encargadas de la administración de tierras y la acreditación de la propiedad en el país, con la aportada por las comunidades a través de ejercicios de cartografía social, que facilitan la identificación de derechos informales y permiten ejercer control social sobre los datos aportados.

En este orden de ideas, cabe destacar que las medidas de protección del patrimonio tienen características y especificidades que permiten identificar y evidenciar los derechos tanto formales como informales, que han ejercido las personas antes de la ocurrencia del desplazamiento y de manera preventiva, cuando existe riesgo del mismo. Igualmente, obtener mayor información para publicitar la relación que tienen las personas con los predios objeto de protección, lo cual ofrece mejores garantías para la realización de los derechos, tal como lo ha podido constatar el Proyecto Protección de Tierras, también se genera mayor seguridad en cuanto a la obligación de amparar la voluntad de los titulares de los derechos en la enajenación o transferencia de los mismos.

Capítulo aparte merece la protección de los territorios de las comunidades étnicas, pues ello exige el reconocimiento formal de sus derechos ancestrales, la protección material del ejercicio de su territorialidad en función de apoyar sus planes de vida. Para ello resulta fundamental asumir el reto de identificar y caracterizar las múltiples afectaciones que pesan sobre estos territorios, tal como lo ha ordenado la Honora-

ble Corte Constitucional. Cabe aclarar que las medidas de protección que han servido para frenar el despojo, no son permanentes ni tienen una aplicación indefinida en el tiempo, pero requieren ser conservadas hasta lograr la restitución efectiva, pues su desmonte indiscriminado podría suscitar una reactivación de las viejas y nuevas formas de despojo.

La información obtenida a través de la aplicación de las medidas de protección está contenida en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA, Sistema que da cuenta de los diferentes derechos reconocidos por la legislación colombiana, al momento de producirse el abandono o el despojo de los respectivos predios o territorios, indicando el titular o titulares de derechos con sus respectivas cédulas.

A 31 de octubre se registran como titulares de derechos en los procesos de protección 109.527 personas, relacionadas con 117.936 predios, cuya área estimada asciende a 3,904.609 hectáreas (extensión que incluye áreas superpuestas). La relación jurídica de las personas con la tierra en el RUPTA se distribuye así: 46.39 % son propietarios; el 28.99% son poseedores; el 18.22% son ocupantes; el 2.2% son tenedores y el 0,2% corresponde a derechos territoriales de grupos étnicos. El resto son casos de pobladores asentados en zonas no adjudicables. El RUPTA registra como titulares de derechos el 33.63% de mujeres, lo cual se ha logrado debido al esfuerzo realizado para visibilizar sus derechos, en tanto su afectación resulta de mayor impacto, porque tradicionalmente han sido

relegadas en el reconocimiento de los mismos y les queda en consecuencia, más difícil probar su titularidad. La información presentada corresponde a la aplicación de las diferentes rutas de protección diseñadas por la Red Interinstitucional, en 32 departamentos que abarcan 879 municipios.

Los anteriores datos validan el esfuerzo que se viene adelantando desde la Red Interinstitucional de Protección, conformada por el IGAC y los Catastros Descentralizados, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Incoder y los gobiernos a nivel territorial, el Ministerio Público y Acción Social, lo cual demanda un fortalecimiento institucional adicional al ya adelantado, que permita aprovechar la experiencia acumulada, las metodologías e instrumentos desarrollados, las directrices impartidas por las diferentes entidades, el intercambio de información acreditando su carácter probatorio, en tanto en el proceso de protección se realiza una depuración de la misma. Todo ello con el fin de contribuir a la compleja pero urgente tarea de la restitución de los bienes inmuebles.

Otra fuente de información clave para la restitución es el Registro Único de Población Desplazada – RUPD – en el cual se consignan, a agosto 31 de 2010, 328.463 hogares que manifestaron haber abandonado 550.511 bienes inmuebles que comprenden una extensión de 3,613.552 hectáreas. Información recogida en el Formulario Único de Declaración desde el año 2004.

Así las cosas, puede afirmarse que el país ya dispone de una base importante en materia de información, una red interinstitucional activa, con recursos humanos capacitados que tienen un nivel de apropiación conceptual, y metodológica, por cuanto han sido dotadas de procedimientos e instrumentos probados, y con instancias técnicas de apoyo como las Mesas o Subcomisiones de Tierra en el nivel departamental.

Los avances hechos por la Comisión de Seguimiento, los logros alcanzados a través de las medidas de protección, las experiencias desarrolladas por el Proyecto Protección de Tierras, construidas durante ocho años de ejercicio continuo en diversas partes del país, bajo un enfoque de derechos, y un equipo asesor vinculado al Proyecto con una visión holística del problema y conocimiento experto; constituyen un legado que entrega Acción Social y la cooperación internacional comprometida desde el inicio con estos retos, al país, que se espera sean tenidos en cuenta como punto de partida para avanzar en la restitución y aseguramiento jurídico de los derechos.

El conocimiento acumulado, la memoria institucional y lo aportado por las organizaciones de víctimas, son el referente obligado para el diseño y la implementación de una política integral de restitución. Desconocerlos significaría, como ha sucedido en otras oportunidades, un retroceso imperdonable y el desaprovechamiento de una oportunidad histórica para la reconciliación y la paz nacional.



"A 31 de octubre se registran como titulares de derechos en los procesos de protección 109.527 personas, relacionadas con 117.936 predios, cuya área estimada asciende a 3,904.609 hectáreas"

## Tercer Panel: Restitución de Tierras y Derechos a la Verdad, la Justicia, la Repa- ración Integral y la no Repetición

Moderación: Jairo Ignacio Acosta Aristizábal  
Procurador Judicial Penal de Justicia y Paz

### El Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación Problemas de la Justicia Transicional en el Perú

Raúl Pariona, Profesor, Univer-  
sidad de San Marcos, Lima -  
Perú

#### I. Preliminares

Luego de asolar a los pueblos, la guerra y la violencia dejan muerte, desaparecidos, heridos y desplazados. En los conflictos internos genera, además, división social, resentimiento y, con ello, el peligro latente de nuevos brotes de violencia en el futuro. Los pueblos que superan la violencia y consiguen la paz garantizan esta última mediante procesos de justicia transicional que suponen acceso a la verdad, la justicia y la reparación, con la consiguiente plasmación de las bases para que lo sucedido no se repita nunca más.

En la presente exposición abordaré brevemente los problemas que presenta el acceso a la verdad, la justicia y la reparación. Por supuesto, aquella girará en torno a la experiencia peruana y los obstáculos que se enfrentó durante la transición hacia la democracia y la materialización de la justicia. En la primera parte realizaré un recuento de la historia de violencia vivida en los años ochenta y noventa, la caída



del régimen del ex presidente Alberto Fujimori y el retorno a la democracia. En la segunda parte presentaré el significado y contexto de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y los problemas que enfrentó en su tarea por establecer la verdad de lo acaecido. Finalmente, expondré las vicisitudes que se vivieron – y que aún continúan – en las etapas de justicia y reparación, básicamente en el proceso de judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos. Aquí, reseñaré el caso del juzgamiento del ex presidente Alberto Fujimori por los crímenes contra los derechos humanos y los problemas a los que se enfrentó la justicia durante el juicio (como la problemática de la autoría mediata en aparatos organizados de poder).

#### II. Anotación previa: El contexto de la justicia transicional en Colombia

Considerando que el objeto de esta exposición es mostrar la experiencia peruana en el acceso a la justicia transicional, debe destacarse las diferentes circunstancias que presentan estos procesos en el Perú y Colombia. A diferencia del Perú, donde el establecimiento de la verdad, justicia y la reparación se dio cuando el conflicto ya había culminado y existía un franco tránsito hacia la paz, en Colombia este proceso (sobre todo dirigido a la reparación) se da cuando el conflicto armado aún continua.

Esta diferencia ha llevado a cuestionar que el caso colombiano constituya un supuesto de justicia transicional, pues aquí el conflicto armado entre las guerrillas, las fuerzas del orden y los paramilitares no ha fenecido. En este contexto de latente violencia, es difícil hablar de la posibilidad de conocer la verdad, acceder a la justicia y de lograr una verdadera reparación. En tanto el conflicto no ha cesado, la verdad que pudiera establecerse será siempre parcial; las víctimas no podrán ofrecer testimonios libres pues aún persiste la amenaza y el miedo. Además, aún no se ha identificado a los violadores de derechos humanos ni existe la voluntad de la partes en conflicto para brindar información que permita el mejor esclarecimiento de los hechos. Asimismo, la reparación será siempre parcial pues no existe una real cuantificación de los daños ocasionados y, de otro lado, el número de víctimas continúa en aumento. Frente a este panorama de verdadera ausencia de transición a la paz, se ha señalado críticamente que el uso de la justicia transicional podría llevar a disfrazar el conflicto y, con ello, el aseguramiento de la impunidad o del trato indulgente para los autores de crímenes graves, con claro perjuicio de los intereses de las víctimas. Igualmente, emplear la categoría de la justicia transicional en contextos en los que la violencia continúa, no garantizaría adecuadamente la no repetición de los hechos, en tanto para que esto suceda no basta con la reparación. La justicia transicional debe coadyuvar a que las condiciones que originaron la violencia sean efectivamente superadas.

Pese a los cuestionamientos, en Colombia el uso de la justicia transicional ha tenido resultados positivos. Esto demuestra el carácter sui generis de la experiencia colombiana. En efecto, a partir de los esfuerzos de la sociedad civil y de las víctimas organizadas y, además, de las importantes medidas establecidas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, se ha logrado un escenario adecuado que hace posible el empleo democrático de la justicia transicional.

Las categorías de esta justicia sirven actualmente como pauta para los procesos de negociación política que ayuda a tener siempre en cuenta los valores de la verdad, la justicia, la reparación y los intereses de los actores, sobre todo, los de las víctimas. El caso colombiano ha demostrado que si los pueblos están decididos a transitar hacia la paz, las categorías de la justicia transicional son casi ineludibles. Un ejemplo paradigmático de la utilidad de esta justicia es el avance logrado en Colombia en el proceso de reparación y restitución de tierras a los desplazados por la violencia. Si bien Colombia no ha pasado aún por las etapas de acceso a la verdad (v. gr. con la instauración de una comisión de la verdad) ni de acceso a la justicia (al menos, no completamente), con la judicialización de los casos de crímenes, el proceso de reparación que lleva adelante es, sin embargo, un buen ejemplo a seguir. Este hecho confirma a su vez que en el tema de justicia transicional no existen formulas únicas en tanto el éxito depende siempre de las condiciones y circunstancias de cada caso.

**"A diferencia del Perú, donde el establecimiento de la verdad, justicia y la reparación se dio cuando el conflicto ya había culminado y existía un franco tránsito hacia la paz, en Colombia este proceso (sobre todo dirigido a la reparación) se da cuando el conflicto armado aún continua"**

### III. El conflicto y la violencia en el Perú

La violencia política en el Perú se inició en 1980 cuando la organización denominada Partido Comunista Peruano "Sendero Luminoso", con la finalidad de instaurar un gobierno comunista, se levantó en armas y asoló con ataques terroristas a la sociedad y al Estado. En esta misma época el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru también se levantó en armas con similares fines. La respuesta del Estado, con la intervención de la Policía Nacional en un primer momento y, luego, con la de las fuerzas armadas, provocó un conflicto armado sumamente violento.

Las consecuencias de los enfrentamientos fueron la muerte y asesinato de miles de peruanos, desaparecidos, desplazados, torturados, daños materiales e institucionales. Las víctimas de la violencia fueron, principalmente, la población civil y, dentro de ésta, los campesinos andinos y nativos de la selva. Pero la guerra no sólo trajo estas atrocidades, sino que también socavó la democracia y la institucionalidad y preparó el escenario propicio para el rompimiento del orden constitucional en el país. En medio de la lucha contra el terrorismo iniciada por el Estado, y considerando inútiles los esfuerzos que en el marco de la democracia habían hecho algunos gobiernos, el ex presidente Alberto Fujimori dio un golpe de Estado en el año 1992 e instauró un régimen autoritario. Entre otras medidas, Fujimori dispuso un cambio en la estrategia de lucha contra el terrorismo. En adelante las fuerzas armadas tomarían un rol protagónico

en el combate con los grupos alzados en armas y materializarían una estrategia antisubversiva cuya ejecución tuvo como consecuencia la sistemática violación de los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas.

Durante el régimen de Fujimori (1990 - 2001) las prácticas sistemáticas de violaciones de derechos humanos alcanzaron tal nivel que lograron concitar la preocupación de la comunidad internacional. La justicia, que había tomado conocimiento de muchos de estos casos, intentó -aunque tímidamente- enfrentar los casos más escandalosos. Sin embargo, estos intentos de la justicia fueron bloqueados por acción directa del régimen que en 1995 emitió leyes de amnistía que excluían de responsabilidad a todos los autores de las violaciones de derechos humanos. En esta estrategia por evitar cualquier control sobre sus acciones, Fujimori dispuso el retiro del Perú de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en la práctica, el funcionamiento del Tribunal Constitucional fue anulado.

En el año 2000, luego de haberse hecho públicos innumerables casos de corrupción, fraude electoral y ante la imposibilidad de continuar en el poder, Fujimori huyó del Perú y renunció a la presidencia desde Japón. Con la caída del régimen de Fujimori se inició en el Perú un proceso de retorno a la democracia. Luego de un gobierno de transición dirigido por el presidente Valentín Paniagua, cuyo objetivo fue llamar a elecciones generales, el año 2001 Alejandro

Toledo asumió la presidencia de la república con quien se produjo el retorno a la institucionalidad.

### IV. La Comisión de la Verdad y Reconciliación

Con el retorno a la democracia surgieron en el Perú movimientos de todos los sectores sociales que reclamaban que la etapa de la violencia no fuera olvidada y que, más bien, se sacaran lecciones de la pesadilla vivida para garantizar que las futuras generaciones no repitieran lo sucedido nunca más. El contexto político favoreció la aceptación de estos reclamos de las víctimas, la sociedad civil, los partidos políticos y otros actores sociales.

Es en este contexto que en el año 2001 se instituyó en el Perú la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Bajo las consignas de que la violencia y sus atroces consecuencias no quedarán en el olvido, de que la impunidad no sea permitida, y de que la justicia impere y escuche las voces de las víctimas que reclamaban justicia y reparación, la Comisión de la Verdad y Reconciliación asumió las tareas de establecer la verdad de los hechos de violencia política vividos en el Perú entre los años 1980 y 2000; de informar sobre la responsabilidades políticas y penales por los sucesos de violencia y violación de derechos humanos; y de estudiar las condiciones que originaron y propiciaron el escenario para el surgimiento del conflicto armado así como de realizar propuestas de reparación.

Luego de dos años de trabajo, con base en las investigaciones efectuadas, la Comisión de la Verdad llegó a establecer en su Informe Final que la cifra de víctimas fatales en esas dos décadas superaban los 69 mil peruanos muertos o desaparecidos a manos de las organizaciones subversivas y de agentes del Estado. La Comisión de la Verdad expresó:

"Nos ha tocado rescatar y apilar uno sobre otro, año por año, los nombres de peruanos que estuvieron y ya no están. La cifra es demasiado

grande como para que nuestra Nación permita que se siga hablando de errores o excesos de parte de quienes intervinieron directamente en esos crímenes. Y es, también, demasiado estri-dente y rotunda como para que alguna autoridad o un ciudadano cualquiera pueda alegar ignorancia en su descargo. Este informe expone, pues, un doble escándalo: el del asesinato, la desaparición y la tortura masivos, y el de la indolencia, la ineptitud y la indiferencia de quienes pudieron impedir esta catástrofe humanitaria y no lo hicieron".

"Nadie se debe escudar en los defectos de nuestra sociedad ni en los rigores de nuestra historia para evadir sus responsabilidades. Es cierto -y esa es una lección mayor de este informe- que existe una culpa general, la culpa de la omisión, que involucra a todos los que dejamos hacer sin preguntar en los años de la violencia. Somos los primeros en señalarlo así. Pero al mismo tiempo advertimos que existen responsabilidades concretas que afrontar y que el Perú -como toda sociedad que haya vivido una experiencia como ésta- no puede permi-

**"La guerra no sólo trajo estas atrocidades, sino que también socavó la democracia y la institucionalidad y preparó el escenario propicio para el rompimiento del orden constitucional en el país"**

**"En el Perú movimientos de todos los sectores sociales que reclamaban que la etapa de la violencia no fuera olvidada y que, más bien, se sacaran lecciones de la pesadilla vivida para garantizar que las futuras generaciones no repitieran lo sucedido nunca más"**

tir la impunidad. La impunidad es incompatible con la dignidad de toda nación democrática. La Comisión ha encontrado numerosos responsables de crímenes y violaciones de los derechos humanos y así lo hace saber al país por los canales pertinentes, respetando siempre los requisitos y restricciones que señala la ley peruana para imputar un delito. La Comisión exige y alienta a la sociedad peruana a exigir que la justicia penal actúe de inmediato, sin espíritu de venganza, pero con energía y sin vacilaciones.

"Sin embargo, este informe va, en realidad, más allá del señalamiento de responsabilidades particulares. Hemos encontrado que los crímenes cometidos contra la población peruana no fueron, por desgracia, atropellos de ciertos sujetos perversos que se apartaban, así, de las normas de sus organizaciones. Nuestras investigaciones de campo, sumadas a los testimonios ya mencionados y un meticuloso análisis documental, nos obligan a denunciar en términos categóricos la perpetración masiva de crímenes coordinados o previstos por las organizaciones o instituciones que intervinieron directamente en el conflicto. (...) En el curso de nuestras investigaciones, y teniendo a mano las

normas de derecho internacional que regulan la vida civilizada de las naciones, hemos llegado a la convicción de que, en ciertos periodos y lugares, las fuerzas armadas incurrieron en una práctica sistemática o generalizada de violaciones de derechos humanos y que existen fundamentos para señalar la comisión de delitos de lesa humanidad, así como infracciones al derecho internacional humanitario".

"En un país como el nuestro, combatir el olvido es una forma poderosa de hacer justicia. Estamos convencidos de que el rescate de la verdad sobre el pasado —incluso de una verdad tan dura, tan difícil de sobrellevar como la que nos fue encomendado buscar— es una forma de acercarnos más a ese ideal de democracia que los peruanos proclamamos con tanta vehemencia y practicamos con tanta inconstancia".

V. Acceso a la justicia y la reparación – Especial referencia a los problemas de judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos

En el Perú, si bien se avanzó en el establecimiento de la verdad con un trabajo importante de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, las siguientes etapas de la justicia transicional han tenido obstáculos. El acceso a la justicia, con la correspondiente judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos viene avanzando lentamente. Los procesos de reparación (individuales y colectivos) no se han cumplido; avanzan a duras penas, e incluso, puede observarse que algunos sectores se oponen a su cumplimiento. Sobre el proceso de reparación, las recomendaciones de la Comisión de la Verdad vienen siendo monitoreadas por una Comisión Multisectorial de Alto Nivel que tiene como objetivo hacer el seguimiento de las medidas que toma el Estado para el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (lo que incluye la reparación de las víctimas).

Como he indicado, uno de los problemas más grandes que enfrenta el acceso a la justicia, son los obstáculos que existen en el proceso de

judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos encontrados por la Comisión de la Verdad. La mayoría de los casos remitidos por la Comisión a las autoridades del sistema de justicia del país (aproximadamente cincuenta casos) siguen pendientes de investigación. En éstos, la Comisión ha logrado documentar violaciones de derechos humanos que incluyen ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas. Sin embargo, no ha existido voluntad política por parte de las instituciones responsables para impulsar y agilizar estos procesos. Han transcurrido ya más de siete años desde que el informe de la Comisión de la Verdad (y con él los casos que debían investigarse penalmente) ha sido presentado. Actualmente, las circunstancias políticas que propiciaron el movimiento por la verdad y la justicia han cambiado parcialmente, pues se observa en algunos sectores políticos la voluntad de dejar todo en el olvido.

A este factor se suma el hecho de las dificultades materiales que presenta la investigación de violaciones de derechos humanos. Esto es así porque se trata de casos acaecidos hace muchos años (en algunos casos hace más de 15 años!), lo que implica serias dificultades para la recolección (y análisis) de las pruebas. Por ejemplo, puede mencionarse la dificultad para ubicar los restos de las víctimas (cuando éstos no han sido eliminados); la necesidad de que dichos restos sean sometidos a exámenes especiales; la escasez de testigos; la deficiente colaboración de la policía y de las fuerzas armadas para brindar información relevante; entre otras dificultades. Además, no debe olvidarse las dificultades propias del sistema penal y del Derecho Penal. Aquí, debe traerse a colación los problemas de aplicación de la ley penal en el tiempo, de tipificación de los delitos, e, incluso, los obstáculos procesales (prescripción, sentencias emitidas por el fuero militar que pueden generar pretensión de cosa juzgada, etc.). Adicionalmente, en el caso peruano se debieron superar las consecuencias jurídicas de las leyes de amnistía expedidas con la finalidad de asegurar la impunidad.



VI. El caso Fujimori y los problemas de su juzgamiento

Un caso emblemático en el que se presentaron varias de las mencionadas dificultades, es el referido al juzgamiento del ex presidente Alberto Fujimori a quien se acusó de haber sido el autor intelectual de los crímenes de "Barrios Altos" y "La Cantuta", dos casos emblemáticos de violación de derechos humanos en el Perú. En el primer caso, el comando paramilitar denominado "Colina" asesinó y posteriormente desapareció a un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Enrique Guzmán y Valle (La Cantuta). En el segundo caso, este mismo comando paramilitar dio muerte a diecisiete personas en el distrito limeño de Barrios Altos. En concreto, se acusó a Fujimori de haber promovido, a través del Servicio de Inteligencia Na-

"En un país como el nuestro, combatir el olvido es una forma poderosa de hacer justicia"

cional y en el marco de una "especial" política gubernamental de lucha contra el terrorismo, la perpetración de los delitos finalmente ejecutados por el Grupo Colina.

Los hechos imputados al ex presidente Fujimori ocurrieron en los años 1991 y 1992 y fueron ejecutados directamente por el Grupo Colina (comando de aniquilamiento de presuntos terroristas). Al momento del juzgamiento habían transcurrido alrededor de 17 años desde la fecha de los hechos, no existían muchas pruebas directas que vincularan al ex presidente con los hechos (si bien existían múltiples pruebas indiciarias), la documentación que registraba la existencia y apoyo institucional al comando paramilitar al interior del ejército peruano había desaparecido casi en su totalidad, muchos de los miembros del comando de aniquilamiento seguían de servicio activo en el ejército y, además, el contexto político en el que se le juzgó fue realmente adverso. Seguidores del ex presidente habían logrado un buen número de escaños en el parlamento peruano desde donde intentaban deslegitimar el juzgamiento de su líder. Distintos sectores sociales, olvidando los años de violencia, también pugnaban por dejar los asesinatos en el olvido.

La justicia peruana tuvo que reconstruir los hechos con muchas dificultades sobre la base de numerosos (cientos) medios probatorios, en un juicio observado directamente por la comunidad internacional. Desde el punto de vista de respeto a las garantías del debido proceso, el juicio fue impecable. Pese a la dificultad que

implica investigar un crimen de Estado, el Ministerio Público logró probar que en el gobierno de Fujimori se había instaurado un programa de lucha contra el terrorismo que comprendía el aniquilamiento extrajudicial y la desaparición de los presuntos terroristas; y que Fujimori conoció y promovió esa política de Estado, cuya ejecución significó el asesinato y desaparición de personas.

En el juzgamiento surgió un obstáculo adicional de naturaleza sustantiva. Esta dificultad estaba referida a la imputación de responsabilidad a título de autor a Fujimori, quien no participó directamente en los hechos, sino que se limitó a impartir órdenes o directivas para la perpetración de los crímenes y a instaurar políticas de Estado de cuya ejecución se derivaron los asesinatos. En rigor, el problema radicaba en determinar la posibilidad de admitir la doctrina de la autoría mediata a través de aparatos organizados de poder. En el caso peruano, esta discusión era absolutamente relevante, en tanto ya se había determinado que los miembros del Grupo Colina, que ejecutaron directamente los asesinatos, eran los autores de los delitos. El hecho de que ya existieran autores de los crímenes, representaba un obstáculo para que también pudiera imputarse responsabilidad penal a Fujimori como autor de los mismos crímenes. Según los objetores, lo que aquí se admitía era la conocida figura del "autor detrás del autor" que, en su opinión, era ilegítimo.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia del Perú zanjó la discusión en su sentencia contra

Fujimori al admitir como válida (para la jurisprudencia nacional) la "autoría mediata por dominio de organización", según la cual es autor (mediato) aquel que desde la cúspide de un aparato organizado de poder (en un contexto en el que la organización estatal se halla apartada del Derecho) emite directivas para la ejecución de programas que implican el asesinato de personas, aunque estos sean ejecutados por otras personas (ejecutores directos) consideradas también autores (directos). Se admite así en la jurisprudencia peruana la figura del "autor detrás del autor". Nuestra Corte Suprema asumió así la teoría de la autoría mediata por organización fundada por el profesor alemán Claus Roxin y que fuera empleada en el juzgamiento de los casos de los disparos del "Muro de Berlín" (donde se determinó la responsabilidad penal de los miembros del Consejo de Seguridad de la ex República Democrática Alemana); así como en el juzgamiento de la junta militar argentina por los crímenes contra los derechos humanos perpetrados durante la dictadura en ese país.

De esta manera, el 7 de abril de 2009 la Corte Suprema del Perú condenó al ex presidente Alberto Fujimori Fujimori como autor mediato de crímenes contra la humanidad por el asesinato y la posterior desaparición de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Enrique Guzmán y Valle (La Cantuta), por la muerte de diecisiete personas en una quinta del distrito limeño de Barrios Altos y por el secuestro de un empresario y un periodista. Se trata de una sentencia sin precedentes en la historia de

nuestra jurisprudencia y, con seguridad, una de las más relevantes de la jurisprudencia internacional.

## VII. Conclusiones

Podemos concluir esta breve exposición subrayando que el acceso a la verdad, la justicia y la reparación, presenta diversos problemas, no sólo de índole político (referido a las circunstancias que impiden llevar adelante la transición a la paz) sino que éstos surgen de la propia lógica con que procede la justicia en un Estado social y democrático de Derecho.

En el Perú hemos avanzado en la etapa de acceso a la verdad con el ejemplar desempeño de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Sin embargo, el acceso a la justicia que supone la judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos enfrenta diversos obstáculos que hacen lenta la sanción a los responsables de los crímenes.

En el tema de reparaciones tampoco es mucho lo que se ha avanzado. En este aspecto, viendo el importante desarrollo del proceso colombiano, los peruanos seguramente aprenderemos de su experiencia.

"La justicia peruana tuvo que reconstruir los hechos con muchas dificultades sobre la base de numerosos (cientos) medios probatorios, en un juicio observado directamente por la comunidad internacional"

## La Lucha por La Madre Tierra, un Aspecto Central del Retorno de los Refugiados

### La Experiencia Guatemalteca

Ingrid Urizar, Asesora legal de la Pastoral de la Tierra – Guatemala



#### 1. LA FIRMA DE LA PAZ

Para ponerle fin al conflicto armado de más de 36 años de guerra, Guatemala firma la paz en 1996 con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y con ella se firman varios instrumentos denominados "Acuerdos de Paz".

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado guatemalteco asume una serie de compromisos de orden político para enfrentar las causas estructurales que originaron el conflicto armado. Los Acuerdos de Paz sustantivos resumen perfectamente los principales compromisos<sup>1</sup>:

1. La plena vigencia por los derechos humanos.

<sup>1</sup>-Úrsula Roldán Andrade. La década de la Paz y la Cooperación. Guatemala 2006.

2. El resarcimiento a la población víctima del conflicto, la reinserción de la población desarraigada.

3. La superación de la discriminación étnica y con ella la convicción de construir una nación pluricultural y pluriétnica, con el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas de orígenes ancestrales y milenarios.

4. El compromiso porque la sociedad avanzara en la democratización de su Estado, fortaleciendo el poder civil y alejar al Estado y sus estructuras del poder militar.

5. La superación de la exclusión socioeconómica, de la pobreza, de las iniquidades, marcada por una historia de despojo agrario, de un Estado débil para el cumplimiento de sus obligaciones en políticas públicas, especialmente sociales y el reto cada vez mayor por una participación ciudadana, en especial con el reconocimiento de los derechos a las mujeres.

Como puede observarse se destaca la obligación de afrontar la cuestión agraria, principalmente lo relacionado a la concentración de la tierra y la discriminación étnica, que generó la mayor explotación social, pobreza y exclusión, mediante la implementación del modelo económico agroexportador basado en el sistema finca.

La problemática agraria, es abordada específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; además de compromisos sustantivos contenidos en el Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y mecanismos específicos establecidos en el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado Interno

Específicamente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria reconoció respecto al tema agrario, entre otros:

1. Que la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación

de la mayoría de la población que vive en el medio rural y que es más afectada por la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.

2. Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central. Nuestra historia ha dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación de la tierra. Ha llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto. Es indispensable subsanar y superar este legado.

3. La resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización

de las modalidades de producción y de cultivo, hasta la protección del ambiente, pasando por la seguridad jurídica de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo.

4. Corresponde al Estado un papel fundamental y urgente, como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Es esencial que el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos y sus recursos hacia el campo e impulse de forma sostenida una modernización agraria en la dirección de una mayor justicia y de una mayor eficiencia.

El Gobierno se comprometió a implantar las siguientes medidas concretas:

A) Acceso a la propiedad de la tierra y recursos productivos:

→ Fondo de Tierras, a través de un "Mercado transparente de Tierras"

→ Acceso a otros recursos: El acceso a créditos a través de la creación de una entidad financiera de propiedad mixta, (BANRURAL),

B) Marco Legal y Seguridad Jurídica

→ Reforma y modernización a los procedimientos de titulación y registro de la tierra, que garanticen la propiedad de la tierra.

→ Creación de una jurisdicción agraria y ambiental y revisión, y adecuación en la ley de tierras ociosas, que fije impuestos significativamente más alto.

→ Protección de tierras ejidales, municipales y normar el uso participativo en la administración de tierras comunales.

C) Regulación expedita de conflictos

Mediante la intervención directa del Estado, creando una oficina presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos, utilizando mecanismos judiciales, no judiciales, de compensación y restitución de derechos en caso de li-

**"Se destaca la obligación de afrontar la cuestión agraria, principalmente lo relacionado a la concentración de la tierra y la discriminación étnica, que generó la mayor explotación social, pobreza y exclusión, mediante la implementación del modelo económico agroexportador basado en el sistema finca"**

## “La lucha por la tierra es una de las partes más importantes en el proceso del retorno colectivo y organizado”

tigios en que comunidades pobres hayan salido desposeídas o en caso se compruebe despojo. Regularización en la adjudicación de las tierras otorgadas por el INTA

D) Registro de la Propiedad Inmueble o Catastro El gobierno se compromete a crear cambios legislativos, que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro, descentralizado, multiutilitario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria.

Uno de los signatarios de los Acuerdos de Paz afirmó: “los Acuerdos de Paz son una estrategia para el desarrollo del país, la cual incluye compromisos específicos”... “es una estrategia que permite adecuar las medidas concretas a los tiempos y las situaciones, siempre y cuando dichas medidas sean coherentes con los objetivos, los principios, la metodología y los fundamentos para un desarrollo equitativo en Guatemala, tal como está planteado en los Acuerdos de Paz”.<sup>2</sup>

El Acuerdo firmado por el Gobierno de Guatemala y las Comisiones Permanentes de representantes de los Refugiados Guatemaltecos en

México<sup>3</sup>, se suscribe en el 1992, muchos años antes de que se firmaran de Los Acuerdos de Paz, por lo que los refugiados propusieron volver de manera colectiva para aumentar al máximo su seguridad y atraer la mayor cantidad posible de ayuda (especialmente la internacional), lo cual les perfilaba tener algunos beneficios.

Los refugiados que regresaron a Guatemala a partir del 1993 con organizaciones propias se auto-determinaron “retornados”, quienes llegaron en pequeños grupos y al margen de estas organizaciones se solían llamar “Repatriados”.<sup>4</sup>

Dicho acuerdo señaló:

A) Que el retorno de los refugiados debía ser una decisión voluntaria, expresada individualmente, llevado a cabo en forma colectiva, y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad.

B) Que el retorno colectivo y organizado tiene como objetivo la conservación y el desarrollo de la riqueza de las experiencias que las comunidades han alcanzado en los años de refugio

C) Especificó que hubiera instituciones internacionales que actuaran como testigos, garantes y verificadores que el retorno se diera tomando en cuenta los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

D) El retorno será en forma gradual, a corto plazo, programado y organizado por las Comisiones Permanentes, a petición del pueblo refugiado, quien decidirá cuándo, cómo y adónde será el mismo. Mediante un Plan Operativo de Retorno que se entregará a las entidades de acompañamiento nacional e internacional.<sup>5</sup>

El Acuerdo además establece:

A) El derecho de libre asociación y organización de los retornados, respetando el derecho

<sup>3</sup> Llamado también Acuerdos del 8 de octubre de 1992.

<sup>4</sup> En términos legales no existió diferencia entre las dos categorías, pero la connotación política en el uso del término fue importante en el país.

<sup>5</sup> Entidades a quienes debieron presentar el plan fueron: ACNUR, CEAR, COMAR

“Al regreso de los refugiados, muy pocas tierras permanecieron desocupadas, la mayoría de ellas ya tenían otras familias ocupándolas, a excepción de algunas tierras que estaban ubicadas en centros de combate, lo cual imposibilitaba su ocupación”

constitucional del pueblo retornado a vivir y desarrollar su cultura y a organizarse libremente para garantizar su participación económica, política, social, cultural, religiosa y étnica así como para lograr una efectiva reintegración en la sociedad guatemalteca, sin más limitaciones que las contempladas por la ley.

B) Tomando en cuenta que los retornados tuvieron que permanecer durante muchos años fuera del territorio nacional se hace indispensable que los mismos se puedan dedicar exclusivamente a todas las actividades que el reasentamiento, la reconstrucción y reintegración implican.

C) Acompañamiento del retorno, que implica la presencia física, por parte del Procurador de los Derechos Humanos, la Iglesia, el ACNUR y GRICAR conforme a sus respectivos mandatos, así como de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones nacionales y extranjeras de carácter religioso o laico y personalidades en las fases de traslado, reasentamiento y reintegración de los retornados.

D) Libre locomoción dentro del país, salida y entrada del mismo, de los retornados y miembros de las Comisiones Permanentes

E) Derecho a la vida e integridad personal y comunitaria

F) Acceso a la tierra y recuperación de tierras.

“La lucha por la tierra es una de las partes más importantes en el proceso del retorno colectivo y organizado”

## 2. FORMAS DE TENENCIA DE LAS TIERRAS

Las formas de tenencia de la tierra en Guatemala son diversas: a) Propiedad Particular (muchos sin título registrado en el Registro de la Propiedad; b) Copropiedad; c) Propiedad Colectiva<sup>6</sup>; d) Arrendamiento; e) Propiedad del Estado<sup>7</sup>; c) Derecho de uso de propiedades municipales; d) Derechos posesorios.

En el caso de los refugiados, las formas de tenencia también eran variadas: a) Tenencia con “Título privado”; b) Un derecho como parte de un título colectivo; c) Tierras heredadas con o sin título; c) Tierras con títulos provisionales por proyectos de Colonización del Estado o de la Iglesia Católica<sup>8</sup>, o sin título provisional. Claro está que antes de irse del país, la mayoría de ellos contaba con un lugar (propio, prestado o rentado) para el consumo familiar, (aunque éste no fuera suficiente).

En la mayoría de casos, sea el título que fuera, para los refugiados lo más importante era mantener el vínculo y arraigo a sus tierras, mantuvieron una estrecha relación espiritual con ellas.

<sup>6</sup> Los títulos normalmente se encontraban a nombre de los miembros fundadores de la comunidad. En estos casos los buenos arreglos y la buena fe dictaminaban la forma de usar la tierra y las de sus generaciones.

<sup>7</sup> Asentamientos de personas que recibían del Estado Títulos Provisionales, de conformidad con el programa instalado por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)

<sup>8</sup> En este caso, la propiedad era otorgada a una cooperativa, con lo cual, el ser asociado le daba la categoría de propietario.

### 3. LA RECUPERACIÓN DE LA TIERRA:

Al regreso de los refugiados, muy pocas tierras permanecieron desocupadas, la mayoría de ellas ya tenían otras familias ocupándolas, a excepción de algunas tierras que estaban ubicadas en centros de combate, lo cual imposibilitaba su ocupación. “Las tierras dejadas atrás, fueron ocupadas por una combinación de movimientos poblacionales inducidos por el Estado y movimientos espontáneos. Los motivos de los campesinos que llegaban a tomar posesión de las tierras disponibles cubrían un amplio espectro.” En muchos de los casos el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) hizo activas campañas para que los campesinos sin tierra ocuparan las parcelas vacantes, o no hizo nada cuando las familias llegaban por su cuenta”.<sup>9</sup>

Se puede hablar de dos fases y modalidades del retorno y la recuperación de las tierras:

1. La realizada a partir de 1987. Se trata de pequeños grupos de refugiados, quienes puede decirse fueron pioneros de la recuperación de sus tierras, quienes lograron acceder a sus antiguas comunidades pero junto a otras familias nuevas que continuaban ocupando tierras reclamadas por otros refugiados. Con ellos, el gobierno negoció el retorno para un pequeño número de familias, pero de un modo que disminuía las posibilidades de otras familias de refugiados de hacer lo mismo, pues prometía a los nuevos asentados la tenencia segura sobre lo poseído a cambio de que éstos aceptaran el ingreso del grupo familiar originario.<sup>10</sup>

2. La realizada a partir del 1993. El retorno colectivo y organizado de quienes empezaron reclamando la recuperación de las tierras nacionales, donde muchos de ellos tenían títulos provisionales o recibos de haber iniciado el pago de dichas tierras. Proceso de mayor confrontación en todo el proceso de repatriación.

El resultado de las negociaciones de estas tierras fue:

1. La mayor parte de los refugiados recibieron sus antiguas tierras y los nuevos ocupantes fueron compensados con tierras alternativas o dinero, o bien se dividieron las tierras en disputa.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Worby Paula. Los Refugiados y Retornados Guatemaltecos y el Acceso a la Tierra. Resultados, Lecciones y Perspectivas. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> En este caso, el Estado actuó bajo el principio que la propiedad privada es un derecho inherente a la persona humana, es decir, la consideración de lo sagrado del derecho de la propiedad privada.



2. Los nuevos ocupantes permanecieron en las tierras de los refugiados y éstos recibieron “tierras sin costo”, pero luego de muchos años de negociación.

3. Los refugiados no recibieron ni su tierra original ni otras alternativas como grupo organizado. Algunos prefirieron quedarse en México y otros solicitaron tierras individualmente en calidad de “refugiados sin tierras”.

4. Otros casos, parte de la tierra reclamada fue desocupada y se recuperó esa parte, la otra no. Por lo que la comunidad debió formarse con menos extensión total de tierra antes de la violencia, con las consecuencias de que algunas familias emigraron a otras partes.

En este sentido, para el Estado, la solución adecuada se enmarca en el numeral 2 anterior, ya que las familias recibieron tierras con la misma extensión que tenían antes,<sup>12</sup> pero desde la visión de las comunidades, el simbolismo, la estrecha relación con sus antiguas tierras así como la calidad de ellas, era mucho más importante que cualquier compensación.

“Se había pagado con vida las tierras de antes y el no retorno allí hacía esfumar la ilusión de reunirse como antes con su comunidad”<sup>13</sup>

### 4. MEDIACIÓN Y ACCIONES DE PRESIÓN

Para el caso de las disputas se creó una instancia mediadora, conformada por instancias nacionales como: la Procuraduría de Derechos Humanos y la Conferencia Episcopal de Guatemala<sup>14</sup> e instancias internacionales como ACNUR Y la Comisión de Derechos Humanos para Guatemala (CDHG) ubicada en México.

Además se formó un grupo complementario integrado por cuatro embajadas y dos organizaciones internacionales privadas.<sup>15</sup>

Los refugiados también realizaron sus acciones de presión ante la presencia de conflictos con difícil solución. Entre sus acciones principales fueron: foros de discusión, protestas, marchas, toma de edificios públicos, etc.

<sup>12</sup> A pesar de que ningún otro programa les otorgaría tanta extensión como lo hizo el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)

<sup>13</sup> Worby Paula. Los Refugiados y Retornados Guatemaltecos y el Acceso a la Tierra. Resultados, Lecciones y Perspectivas. Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales AVANCSO)

<sup>14</sup> Iglesia Católica

<sup>15</sup> Estas organizaciones generaban presión internacional al Estado de Guatemala para que cumpliera con sus compromisos

Se considera que las acciones de presión a la instancia mediadora, facilitó la resolución de muchos de los conflictos que se presentaron.

## 5. PROGRAMAS ESTATALES DE COMPRA DE TIERRA PARA REFUGIADOS

Durante las décadas de los 80 y los 90, el programa existente estaba basado en la adjudicación de tierras estatales. Esta situación varió al firmarse los Acuerdos de Paz, ya que el Estado empezó a implementar programas que se dieran bajo la adquisición de tierras privadas compradas a precios de mercado.<sup>16</sup>

Los programas más conocidos fueron:

1. El implementado por el Instituto de Transformación Agraria (INTA) cuyas condiciones consistían en:

un año de gracia y 20 mensualidades (luego se redujeron a diez), sumando el costo total de la finca que se adquiría.

2. Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva para la Población Repatriada (FORRELAP), el cual sí era exclusivo para refugiados, y consistía en el otorgamiento de "*Crédito Revolvente*". Los fondos no eran reembolsados al Estado sino a un "*fondo de desarrollo comunitario*".<sup>17</sup> Este programa inicia como encargado de administrar créditos a nivel familiar para repatriados, posteriormente su función se convierte en administrar la compra de fincas.

3. Programa de Asistencia a Población Desarraigada (PAPDE) fue un programa creado por el Fondo para la Paz (FONAPAZ) para administrar las compras entregadas en compensación para la "Población en Resistencia" (CPR) específicamente de dos áreas, la Ixil y la de Petén.

4. Fondo Nacional de Tierras (FONATERRA), el cual tomaba en cuenta a todos los que demostraran tener la necesidad de tierras, por

<sup>16</sup> Se implementa el modelo de "nuevas reformas agrarias asistidas por el mercado, con el fin de desactivar las posibles demandas de reformas agrarias tradicionales"

<sup>17</sup> Este programa fue financiado por el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y administrado por la Agencia Internacional: Organización Internacional de Migración (OIM)

lo que no fue dirigido exclusivamente para los refugiados.

5. Fondo de Tierras (FONTIERRAS), creado por el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, el cual deroga al INTA Y a FONATERRA. Este programa consolida el acceso a tierra vía mercado. Se otorga un crédito por diez años pero el sistema de pago no fue factible de acuerdo a la producción proyectada.

## PROGRAMAS PRIVADOS

1. Un programa privado de compra de tierras por una "Fundación del Centavo", que respondía a las directrices impulsadas por el Banco Mundial.<sup>18</sup>

Existen discrepancias por parte del gobierno en cuanto al monto total gastado en la compra de fincas,<sup>19</sup> sin embargo ha calculado haber hecho un gasto de aproximadamente US-\$ 29.7 millones para la compra de 36 fincas.

Se calcula que unos 43,600 refugiados regresaron al país, sólo el 30% regresó a sus propias tierras y el resto se asentó en nuevas tierras mediante los programas de compra.

## LIMITACIONES

1. Los programas fueron creados en sustitución de reformas agrarias consideradas no factibles.

2. No existió sistematización de las tierras abandonadas, ni un censo que pudiera establecer la cantidad y ubicación de esas tierras.

3. Se dio una constante evolución de programas y creación de nuevos, sin embargo nunca hubo un esfuerzo por sistematizar las limitaciones y los alcances de cada uno de ellos, para mejorarlas en los nuevos programas.

4. Buena parte de la tierra que se adquirió fue a precios muy elevados. La presión del

<sup>18</sup> Hernández Alarcón, 2000:24.

<sup>19</sup> Quizá no tuvieron origen en la falta de cálculo de otras inversiones hechas en el momento, o solamente se incluyó la compra de tierras como tal.

gobierno por comprar tierras permitió a los terratenientes a elevar los precios de mercado.<sup>20</sup>

5. No hubo un presupuesto adecuado ante las demandas existentes.

6. No hubo un esquema realista de repago. En la mayoría de casos se calculó de manera inadecuada el tiempo en que las tierras podían producir y por ende los retornados pagar las deudas contraídas.

7. Los programas de tierra fueron incapaces de atraer ayuda internacional debido a la percepción de que la mayoría de fondos iban a beneficiar a terratenientes ricos.

8. En algunos casos, los precios elevados de las fincas motivaron al gobierno a asentar a los refugiados en tierras menos productivas y hacinar personas para reducir la inversión por familia.<sup>21</sup>

9. La compra de tierras generó grandes desigualdades entre las diferentes comunidades de retornados, algunos obtuvieron tierras más productivas y otros en muy mal estado y sin vías de acceso.

10. Algunos de los programas no tenían claridad de su funcionamiento, y en la mayoría de ellos el gobierno no ofreció apoyo técnico o fue muy deficiente.

11. Los programas de compra de tierras requirieron grandes inversiones, por lo que el Estado fue muy reacio en aprobar programas adicionales de créditos o proyectos productivos.

12. Se dio una ausencia de mecanismos administrativos por parte del gobierno para incorporar fácilmente o automáticamente a las mujeres casadas o unidas como copropietarias de las tierras adquiridas por sus esposos.

<sup>20</sup> También algunos refugiados presionaron al gobierno a la compra de tierras, aún éstas fueran caras.

<sup>21</sup> Sobre población que en algunos casos también incentivó la desertión

El gobierno no concibió otros sistemas de familias que no fueran representadas sólo por el hombre "jefe del hogar". Aquellas mujeres que lograron ser tomadas en cuenta en los programas, perdieron su derecho al transferir la tierra a la figura jurídica organizativa.

13. Para la ayuda en proyectos productivos y de desarrollo, se tomó en cuenta a las cooperativas, asociaciones y comités, quienes siempre excluyeron a mujeres.

14. Existen tierras compradas cuya delimitación de la extensión no se hizo adecuadamente, lo cual ha llevado a conflictos por linderos entre retornados.

15. La existencia de títulos provisionales otorgados por parte del Estado en tierras de su propiedad, los expedientes incompletos, el desorden, etc. se convirtieron en uno de los temas más críticos.

16. Muchos de los que tenían tierras apresuraron el retorno sin buscar una forma organizada de hacerlo, por el temor de no encontrar

"Es necesario para el bienestar de las comunidades que existan mecanismos que permitan procesos adecuados de protección de derechos individuales y de solución pacífica de conflictos que surjan"

sus tierras. Muchas de estas familias no recibieron el apoyo debido por parte del Estado, ya que se priorizó a las familias organizadas. En un inicio, el programa de FORELAP que otorgaba crédito no reembolsable fue limitado por el gobierno a los grupos afiliados a las comisiones CCPP, por ser contrapartes en los acuerdos firmados. El efecto de este programa fue discriminar a grupos independientes.

17. Las formas organizativas que el Estado impuso para la adquisición de tierras de manera colectiva y/o en copropiedad, muchas veces generó problemas de expulsión de socios o bien de cambio del modelo colectivo. Muchas familias pedían privatizar sus tierras.

#### ENSEÑANZAS

1. Es necesario realizar procesos de sistematización de cada programa que se implemente para poder mejorar aquellas limitaciones que se encuentren en futuros programas.

2. Es un proceso donde los refugiados participaron directamente en establecer los términos de su repatriación.

3. Los reclamos de los refugiados traspasaron el ámbito legal, desde esa perspectiva había grandes debilidades, pero el reclamo emocional fue realmente poderoso.

4. Las mujeres asumieron la meta del retorno colectivo y su papel estratégico en luchar por ello. Así, desde su estancia en México, realizaron varias movilizaciones que generó que la lucha de los refugiados se tornara atractiva para la cooperación internacional.

5. Para la recuperación de tierras, es necesario que los grupos o comunidades reciban todo el apoyo técnico, crediticio y asesoría legal necesarios. Principalmente en el tema de iniciativas productivas, pese a que las estrategias de vida de los refugiados han sido complementadas por estrategias económicas que no se basan en el agro. Los proyectos productivos

deben considerar de manera especial la participación de mujeres, tomando en cuenta el trabajo que ellas ya desarrollan en el seno familiar.

6. Es importante asegurarse que haya recursos adecuados que garanticen compensaciones y soluciones positivas para las partes que pudieran estar en conflicto, tanto para promover el desarrollo económico como para disminuir las tensiones entre grupos de pobladores.

7. Respecto a los títulos de tierras que sean nacionales, una manera de proteger los intereses de las mujeres es un modelo que permita tanto a éstas como a los hombres, representar conjuntamente a la familia beneficiaria sin que se le recargue trabajo o costos adicionales a los que ya aportan.

8. La separación entre derechos individuales y comunitarios deben considerarse siempre, cuando los títulos de tierra se tengan en comunidad, para cuidar tanto la igualdad no sólo de género, sino también de aquellas minorías políticas o étnicas que puedan ser más vulnerables dentro de la comunidad.

9. Es necesario para el bienestar de las comunidades que existan mecanismos que permitan procesos adecuados de protección de derechos individuales y de solución pacífica de conflictos que surjan.



## Restitución de Tierras y Derechos a la Verdad y la Justicia

### Nelson Camilo Sánchez – DeJusticia

Antes que nada, a nombre del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), una organización que hace parte de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública en materia de Desplazamiento Forzado, quiero agradecer a las entidades que nos han acompañado en la realización de este evento: la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Embajada de los Países Bajos en Colombia. Igualmente, quiero extender un agradecimiento a mis colegas de CODHES y del Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento que se han encargado de organizar esta exitosa conferencia.

Sin lugar a dudas, el tema que nos convoca en estos dos días (la restitución de tierras) se ha ganado un importante lugar en la agenda pública en los meses recientes. Eso es positivo pues los procesos de desarraigo y despojo que se han llevado a cabo en el país han sido masivos y han afectado, en general, a una población de por sí muy vulnerable. Todo ello ante la inoperancia del Estado y frente a la indolencia de gran parte de la sociedad colombiana.

Es por estas razones que la restitución de tierras se convierte en un objetivo central de la realidad política del país; así como de cualquier política pública que se encamine a la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto en Colombia. La restitución es central para cualquier debate sobre reparaciones en el país, pero su impacto no termina allí. Es igualmente importante que los esfuerzos de restitución promuevan la realización de los derechos a la verdad y a la justicia, y estén estructurados a partir de elementos que garanticen la no repetición.

Mi presentación entonces abordará esta relación entre restitución y derechos de las víctimas, principalmente los derechos a la justicia y a la verdad. Para usar eficientemente mi tiempo, he decidido abordar este tema en tres puntos. En primer lugar, trataré el tema de las distintas visiones sobre la restitución, pues para empezar creo que es necesario ordenar el debate y aclarar de qué estamos hablando cuando hablamos de restitución; hasta dónde van los consensos y dónde empiezan los disensos. En segundo lugar, trataré la relación entre la política de restitución que actualmente se

**"El proyecto también contempla el pago de compensaciones monetarias para terceros de buena fe y para aquellas víctimas a las cuales sea imposible restituirles sus bienes originales"**

promueve y el derecho a la verdad. Finalmente haré algunos comentarios sobre la relación entre restitución y derecho a la justicia.

1. ¿Restitución para qué y para quiénes?

Uno de los componentes mejor recibidos del proyecto de Ley de Víctimas que actualmente se discute en el Congreso es el capítulo sobre restitución de tierras. Este capítulo propone la creación de una Unidad Administrativa de Gestión de Tierras y de un procedimiento de restitución a cargo de salas agrarias de los Tribunales Superior de Distrito Judicial, las cuales resolverían la restitución en única instancia, en un término perentorio de cuatro meses, tras un período probatorio de treinta días. En dicho proceso no serían admisibles, entre otras, la acumulación procesal, la intervención excluyente o coadyuvante ni las excepciones previas.

En virtud de tal procedimiento, la Unidad de Gestión de Tierras recibiría la solicitud de la víctima y presentaría la demanda en su nombre ante las salas agrarias, en aquellas zonas en donde previamente hayan sido declaradas zonas afectadas con la violencia generalizada por parte del gobierno nacional. El proyecto también contempla el pago de compensaciones monetarias para terceros de buena fe y para aquellas víctimas a las cuales sea imposible restituirles sus bienes originales. Dicha compensación sería pagada, en cualquiera de los casos, con títulos de deuda pública doméstica, emitidos por el gobierno y administrados por el Banco de la República, por su valor de mercado al momento de la sentencia.

Por el momento, la propuesta ha sido bien recibida, aun cuando ha suscitado un buen número de discusiones especializadas. Unas de carácter técnico, que buscan evaluar si las instituciones, procedimientos y medidas del proyecto son las más adecuadas para resolver la situación; mientras que otras han sido más políticas y se concentran en la conveniencia de un modelo como este frente a los acuciantes problemas de seguridad que todavía se viven en grandes zonas del país. En cualquier caso, estas discusiones no han opacado el amplio apoyo que distintos sectores políticos y sociales le han dado al proyecto. De hecho, este masivo apoyo hace prever que existe un mayor consenso por la restitución que por la adopción de otros mecanismos establecidos en el proyecto de ley de Víctimas.

Sin embargo, este debate ha sido hasta ahora incompleto. No se ha discutido a profundidad cuáles son las limitaciones de ese aparente consenso. Dichas limitaciones están directamente asociadas a la relación entre política social y política de víctimas. Como lo sostuvimos en un texto que escribimos con Rodrigo Uprimny, si bien existen algunos encuentros estratégicos en el tema de tierras en distintos sectores de la sociedad, los cuales confluyen en el tema específico de la restitución, también existen diametrales desacuerdos sobre el asunto.

Estos disensos no han sido puestos de manera explícita en el debate, lo cual, a nuestro juicio, puede no sólo afectar la implementación efectiva del proceso de restitución de tierras despojadas, sino que además puede cerrar las puertas a la discusión democrática de los te-

mas agrarios e impedir con ello un proceso de transición que busque la eliminación de los factores de iniquidad que están en la base del conflicto social y armado.

En nuestro criterio, en Colombia actualmente es posible distinguir dos visiones sobre los fines y los alcances de la restitución que son aparentemente compatibles, pero que en un análisis más profundo se revela que están en contradicción. Por un lado, están quienes abogan por una “restitución fina”, defendida por quienes comparten una visión conservadora en términos políticos y una tendencia neoliberal conservadora u ortodoxa neoclásica en materias económicas. A partir de esta visión política y económica, estos sectores respaldan una política de restitución que se concentre en corregir la ilegalidad del despojo y aclarar los títulos y los derechos individuales sobre los bienes, lo cual serviría para dinamizar el mercado de tierras y dar vía libre a una política de desarrollo rural que modernice la producción agraria, con base, esencialmente, en la gran propiedad empresarial.

Al otro lado del espectro se ubican los defensores de lo que podemos llamar una “restitución gruesa”, que ha sido generalmente defendida por organizaciones de víctimas, por sectores sociales y académicos más sensibles a políticas de redistribución de la propiedad de la tierra y al reconocimiento de los derechos de las víctimas, de la economía campesina y del papel del campesinado en la política y en

la economía nacional. Esta posición promueve la adopción de una política de restitución que satisfaga los objetivos no sólo de justicia correctiva, sino además de reconocimiento y redistribución a favor del campesinado y las comunidades étnicas.

El siguiente cuadro explica las distintas posiciones al respecto presentando las diversas posiciones frente al propósito y alcance de la restitución.

Así, mientras que los defensores de la restitución fina no ven la necesidad de articular la restitución con medidas de política social que remuevan las condiciones estructurales que llevaron a la violencia y al despojo; quienes defendemos la restitución gruesa argumentamos que sin dicha articulación las posibilidades reales de establecer medidas efectivas de restitución son prácticamente nulas. Es por ello que el proyecto de ley actual, a pesar de estar en el camino correcto es insuficiente para la consecución de los fines mediatos de la restitución y debe ser complementado con políticas adicionales, como la que ha prometido el Gobierno a través de la política integral de tierras, pero que todavía no se conoce.

Este debate no se puede perder de vista cuando se buscan puntos de convergencia entre la política de restitución y la satisfacción de otros derechos como la justicia y la verdad. De entrada, es claro que la visión más minimalista o

"Están quienes abogan por una “restitución fina”, defendida por quienes comparten una visión conservadora en términos políticos y una tendencia neoliberal conservadora u ortodoxa neoclásica en materias económicas"

| P<br>R<br>O<br>P<br>Ó<br>S<br>I<br>T<br>O | A L C A N C E                                                                    |                                    |                                      |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
|                                           | Restitución                                                                      | Posición A o<br>"restitución fina" | Posición B o<br>"restitución gruesa" |
|                                           | Posición I<br>o puramente<br>Correctiva                                          | I-A                                | I-B                                  |
|                                           | Posición II que in-<br>tegra dimensiones<br>distributivas y de<br>reconocimiento | II-A                               | II- B                                |

fin de la restitución poco contribuye a objetivos estratégicos en cuanto a verdad, justicia y, sobre todo, a establecer garantías para la no repetición (ello sin mencionar que en sí misma ni siquiera garantiza un proceso de reparación viable en el mediano y largo plazo).

## 2. Restitución de tierras y derecho a la verdad

En Colombia tenemos un desafío grande y que nos diferencia de otras experiencias de reparaciones masivas en el continente y en el mundo: la necesidad de adelantar la política de reparaciones en medio del conflicto. La continuidad de un conflicto de las magnitudes del conflicto colombiano impide, no solamente que se tenga seguridad para hacer la restitución de tierras y bienes, sino además, afecta la posibilidad de alcanzar el derecho a la verdad, el cual es, a su vez, necesario para adelantar el proceso de reparaciones.

Esa es precisamente la fuente de uno de los principales debates actuales: la dificultad de adelantar un programa de reparaciones masivas sin un ejercicio previo de verdad. En otros países en donde se han diseñado programas administrativos de reparaciones (como en Argentina, Chile o Guatemala) el debate sobre verdad, especialmente aquella relacionada sobre el universo de víctimas, estaba ya más o menos definido. En general, en los países que han desarrollado este tipo de programas ha

existido previamente una comisión de la verdad o de esclarecimiento que ha publicado un informe en donde se hace una lista de víctimas y, a partir de allí, el programa se dedica únicamente a proveer los beneficios a estas víctimas.

El problema en Colombia es que no tenemos definido ese universo. Uno, porque carecemos de un ejercicio integral, serio y comprensivo de verdad; y dos, porque la continuidad del conflicto hace que el universo de víctimas siga creciendo a diario.

Es por esta razón que en el proyecto de Ley de Víctimas se discute tanto acerca de quién debe integrar el comité encargado de otorgar las reparaciones administrativas. En la versión actual, dicho comité se integra por cinco personas, de quienes se espera que tengan la misma preparación que tienen los magistrados de la Corte Suprema o del Consejo de Estado. Además, el procedimiento propuesto se parece más un juicio que a un trámite administrativo. Es decir, un proceso que debería ser sumario y rápido (que es la ventaja de las reparaciones por vía administrativa) se convierte en un litigio complicado para demostrar que la persona sí fue víctima y tiene derecho a reclamar una reparación económica menor.

Esa misma inquietud sobre quiénes son las víctimas, cómo distinguir entre víctimas y "avivatos", se traslada a la cuestión de restitución. Representantes del Partido Conservador y del Partido de la Unidad Nacional en la Cámara de Representantes se han opuesto al proyecto de ley aduciendo que no hay garantías para que personas inescrupulosas no terminen haciéndose a las tierras legítimamente adquiridas por la gente de bien, por ejemplo.

Más allá de que esta oposición no se ha sustentado objetivamente y no parece ir más allá del prejuicio y ser una excusa a través de la cual se esconde una oposición por otros motivos, esta posición pone sobre la mesa el punto a discutir. El punto de la necesaria articulación

que debe existir entre las medidas judiciales y administrativas de restitución con los ejercicios de verdad y justicia.

En el debate del proyecto de Ley de Víctimas se demuestra la poca coherencia con la que se ha planteado los mecanismos de esclarecimiento y memoria con las medidas de restitución. El primer gran tema es acerca de si debe promoverse el establecimiento de un mecanismo de verdad institucional no judicial del tipo de una comisión de la verdad o de esclarecimiento. Mientras que un sector de la sociedad ha resaltado la importancia que tendría un mecanismo de este tipo frente al poco avance de la verdad judicial en el país, otro sector se ha mostrado reticente pues opina que una eventual comisión de la verdad debe posponerse hasta que existan condiciones favorables para su ejercicio, es decir, en época de posconflicto.

El punto no es sencillo. De un lado, es cierto que a la fecha no existe una política articulada de esclarecimiento. Si bien se ha conocido parte de la verdad a través de los procesos judiciales, la versión de los perpetradores no ha podido ser confrontada con la de las víctimas. Además, aun cuando el Grupo de Memoria Histórica ha producido unos informes importantes, no tiene la misma entidad e impacto que tendría un mecanismo como el de una verdadera comisión de la verdad.

Pero, por otro lado, establecer una comisión de la verdad en la actual realidad social y política tiene riesgos. Uno de ellos es que la sociedad esté muy polarizada, y que dicha polarización que permita la posibilidad de debatir con mesura los hallazgos, o que los resultados sean

contestados muy fuertemente y con esto se le quite legitimidad al proceso. Un segundo riesgo es que el ejercicio de esclarecimiento simplemente no se pueda adelantar por la violencia. Buscar la verdad cuando existen todavía aparatos armados poderosos es muy difícil. Un tercer riesgo es que el establecimiento de una comisión de este tipo puede llevar al equívoco - en escenarios nacionales, pero sobre todo internacionales - de que en Colombia se vive una etapa de posconflicto, lo cual no es cierto.

Por eso las distintas opciones que se han discutido en el Congreso han sido tan criticadas. La primera opción propuesta fue crear una comisión de la verdad que identificara todos los patrones de violencia del conflicto, e intentara dar una versión oficial de lo que pasó en un tiempo determinado. Los miembros de dicha comisión serían nombrados por el gobierno nacional.

Es obvio que esta propuesta tenía problemas de diseño no sólo por la vaguedad del mandato, sino además por la evidente falta de independencia que podría suscitar el mecanismo de elección de los comisionados.

La segunda propuesta fue la que presentaron los representantes Navas y Cepeda relativa a la creación de una Comisión de Esclarecimiento Histórico, concentrada ya no en desvelar todas las causas y patrones del conflicto, sino específicamente dedicada a investigar la relación entre economía (lícita e ilícita) y conflicto armado. La idea era una comisión encargada de investigar lo que se ha conocido como el fenómeno de la paraeconomía. Muy relacionado con el despojo de tierras y otros bienes.

"Un segundo riesgo es que el ejercicio de esclarecimiento simplemente no se pueda adelantar por la violencia. Buscar la verdad cuando existen todavía aparatos armados poderosos es muy difícil"

Frente a la falta de concertación, la Cámara de Representantes decidió abortar la idea y, para ello, la redujo a su mínima expresión. De acuerdo con el artículo 127 del texto aprobado, el Estado, a través del Archivo General de la Nación, diseñará, creará e implementará una "Unidad de Derechos Humanos y Memoria Histórica", la cual tendrá como principales funciones las de acopio, preservación y custodia de los materiales que recoja o de manera voluntaria sean entregados por personas naturales o jurídicas, que se refieran o documenten todos los temas relacionados con las violaciones de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como la respuesta estatal ante tales violaciones. Así las cosas, la decisión va encaminada a preservar archivos, pruebas e información para permitir los posibles trabajos de una futura comisión de la verdad.

El segundo gran tema en cuanto a la relación restitución y derecho a la verdad es el uso que tendrá la información recabada por la Unidad Integral de Tierras para la develación de otros patrones delictivos y de despojo. Si realmente se quiere avanzar en el desmantelamiento de las redes de poder que han dado lugar al despojo masivo de bienes es necesario que la información que va a recolectar la Unidad de Tierras se cruce con otras fuentes y se lea con un propósito global específico. Si dicha información se mantiene en reserva y se utiliza solamente para la disputa individual de derechos de propiedad se perderá de vista el objetivo global de la iniciativa. Sin embargo, a la fecha existe muy poca claridad sobre cómo operará esta nidad y si su objetivo será estudiar patrones generales de despojo y poner dicha información a disposición de autoridades penales y de la sociedad, en general.

Finalmente, el tercer gran tema de debate, el que más demuestra que una política de restitución que no es coherente con medidas de verdad es insuficiente, es aquél relativo a la fecha a partir de la cual las personas que fueron víctimas de despojo y otras violaciones serán consideradas como tales. Tal y como fue aprobado

el proyecto en segundo debate, quedó fijado el año de 1991 como referente temporal para el reconocimiento de víctimas del conflicto. Se ha señalado ya que esta fecha es arbitraria y discriminatoria, pues no fue justificada y excluye a gran parte de las víctimas de la UP y de las terribles masacres de finales de los ochentas, como las de Segovia y Trujillo.

El efecto más nefasto de este referente temporal es que limita la posibilidad de investigar la responsabilidad de agentes armados y civiles en la violencia cometida durante los años 80 del siglo pasado. Con ello, la verdad sobre la creación y el fortalecimiento de los grupos armados que produjeron, entre otras, el despojo de bienes queda en el limbo. Así, se reconstruye sólo una parte tanto de los patrimonios despojados como de la verdad sobre los mecanismos utilizados para llegar a ese despojo patrimonial.

### 3. Restitución y derecho a la justicia

De manera similar a lo ya dicho, la efectividad del proceso de restitución depende en gran medida de la coherencia que se logre alcanzar entre reparaciones y realización del derecho a la justicia de las víctimas. Ello por dos razones fundamentales. La primera: porque el propio proceso de restitución puede generar una suerte de reconocimiento de las víctimas que permita el acceso a un órgano de justicia que garantice sus derechos sobre sus bienes, lo cual tiene un efecto material y simbólico importante. La segunda: porque la relación entre esclarecimiento de derechos y despojadores puede llevar a que la investigación no sólo sirva para restablecer los derechos de propiedad, sino además, para llevar ante la justicia penal a quienes cometieron los delitos y violaciones.

Sobre el primer punto, el principal debate ha sido qué tan judicial queremos el mecanismo de restitución, o qué tan administrativo. Por un lado, algunos sectores defienden que el proceso de restitución debe ser eminentemente administrativo, así tenga algunas protecciones de tipo judicial para garantizar derechos. Sólo una

entidad administrativa puede garantizar eficacia, celeridad y coherencia en la resolución de un número tan grande de casos. Por otro lado, otros sectores apoyan más la idea de que el peso de la resolución de los casos esté en el sistema de justicia, debido a la importancia del tema y la clase de derechos que están involucrados en la restitución.

Con algunas controversias menores, el mecanismo que presenta el proyecto de Ley de Víctimas parece responder parcialmente a las dos posiciones. Es un sistema mixto en donde la batuta la lleva el ejecutivo con la Unidad de Tierras, pero que garantiza que cada una de las disputas tendrá una decisión judicial.

Sin embargo, el tema está lejos de estar clausurado. La experiencia muestra que esquemas institucionales similares han fracasado en el pasado. De hecho, el sistema transicional puesto en marcha a partir de la Ley 975 de 2005 era algo similar: un órgano encargado de coordinar todo el proceso (el Gobierno Nacional), que es el encargado de iniciar el proceso, o mejor, quien tiene la llave de entrada del proceso (ya que es el que incluye o excluye postulados), los presenta a una unidad judicial distinta a las demás, creadas solamente para estos efectos (las unidades de Justicia y Paz, distintas a las

unidades penales ordinarias comunes, como la jurisdicción agraria será distinta a los tribunales civiles ordinarios), que en un procedimiento corto judicial, va a tramitar los casos, los cuales serán resueltos en cuestión de unos meses.

No es necesario decir que este esquema hipotético – que repito, es muy similar al que hoy día se propone para la resolución de las controversias sobre restitución – ha fracasado debido a su propia efectividad. Así las cosas, las autoridades encargadas de implementar la política de restitución deben partir de las conclusiones de este modelo y corregirlas, antes que ignorarlas y repetirlas.

El segundo tema sigue también sin estar aclarado. En la medida en que el funcionamiento de la Unidad de Gestión de Tierras es todavía una incógnita, aun no se sabe qué posibilidades habrá de explotar el procedimiento de restitución para la fijación de responsabilidades penales, directas e indirectas.

Muchas gracias.

**"La verdad sobre la creación y el fortalecimiento de los grupos armados que produjeron, entre otras, el despojo de bienes queda en el limbo"**

## Conversatorio: Restitución de Tierras y Modelo de Desarrollo Económico

**Moderación: Carlos Salgado, Director de Planeta Paz**

En el Conversatorio, a los participantes se les pidió que expusieran sus reflexiones sobre los siguientes temas y preguntas:

1 - ¿Qué significan las siguientes tendencias para la política rural del presente y el futuro en términos de enfoques, institucionalidad y roles de los actores?

Un estudio reciente y aún no publicado muestra las siguientes tendencias:

→ En el campo se redujo ligeramente la pobreza (69.3% en 2002 a 65.2% en 2008) y se mantuvo la indigencia (32.5% en 2002 a 32.6% en 2008).

→ El análisis según las cifras oficiales (Minagricultura) permite ver que se mantiene la tendencia a la consolidación de los cultivos permanentes y al tiempo de los cultivos "predominantemente campesinos".

→ La tendencia de la última década muestra que aumentó la ocupación rural según tipo de ocupación en los trabajadores cuenta propia (usualmente entendidos como el campesinado), los trabajadores particulares, los familiares sin remuneración y los jornaleros.

→ Aumentó la ocupación rural por actividad en la agricultura, la construcción, el transporte y las inmobiliarias.

→ Aumentó el desplazamiento forzado y la concentración de la propiedad de la tierra.

→ Es muy difícil saber qué ha pasado con las sociedades campesinas y es más difícil aún saber cuántos son. Igual, no hay estudios sobre la reconfiguración de los actores rurales.

2 - ¿Visto el siguiente contexto de la ejecución del ATPDEA, qué nos hace pensar que el TLC contribuirá a la democracia en el campo colombiano y no a mantener o profundizar el estado de cosas, incluso favoreciendo sólo al-

gunos negocios? ¿Cuál es la favorabilidad de estos acuerdos en un contexto de conflicto?

En el contexto de los acuerdos de preferencias arancelarias por la lucha contra la droga, conocidos como ATPA y ATPDEA, vigentes desde 1990, el campo colombiano ha vivido una tragedia: despojo y abandono forzado de tierras, desplazamiento forzado de población, concentración de la propiedad de la tierra, auge del paramilitarismo, ciclos intensos del conflicto con las guerrillas, empresas nacionales y extranjeras con negocios en el campo envueltas en relaciones ilegales, corrupción con los subsidios para el agro, etcétera. Sin duda, el ATPDEA también ha servido para mejorar algunos negocios y el empleo asociado. Desde hace unos años se debate intensamente la posible favorabilidad del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, previendo en el gobierno y sectores privados que será muy provechoso.

**"Es muy difícil saber  
qué ha pasado con las  
sociedades campesinas  
y es más difícil aún sa-  
ber cuántos son. Igual,  
no hay estudios sobre la  
reconfiguración de los  
actores rurales"**

3 - ¿Consideraría útil que el desarrollo de la inversión en proyectos rurales sea monitoreado por un "código de ética" que dé seguimiento a ¿qué tipo de conflicto estimula o transforma? ¿Si genera acciones de concentración o distribución de activos?

¿Qué actores empodera y cuáles debilita? y ¿Si fortalece criterios éticos para la democracia y el desarrollo?

Lo anterior teniendo en cuenta que una empresa europea acaba de cerrar sus negocios con una empresa palmicultora colombiana envuelta en una discusión sobre los mecanismos de adquisición de una finca (caso Las Pavas).

4 - Dadas las características de los conflictos de distribución propios de nuestro país, ¿los enfoques que se mencionan enseguida pueden ser afortunados para definir el marco del desarrollo rural y sus relaciones con el desarrollo económico general? ¿Asistiremos a una práctica política que subordina la agricultura ya no a la industria sino a la minería?

¿Son compatibles la desagregación de la política rural y la locomotora de la minería con un modelo de desarrollo que desactive los conflictos de distribución?

En América Latina y, en particular en Colombia, se han impuesto en los últimos años la "Nueva Ruralidad" y el "Enfoque territorial del desarrollo" como tendencias analíticas y prácticas para el "desarrollo rural". Tres ejes claves de estos enfoques corresponden a lo que denominan "desagregación" de las relaciones en el campo y de la política, concentrar la mirada más en los territorios que en las unidades productivas, y modificar los arreglos institucionales para que se ajusten a este nuevo enfoque.

5 - Señale cinco medidas de política agropecuaria necesarias en un modelo de desarrollo rural que propugne por la coexistencia eficiente de la agricultura empresarial de escala y los pequeños productores.



**Absalón Machado, Coordinador  
Informe de Desarrollo Humano  
del PNUD**

Buenos días a todos y todas, a los colegas de la mesa directiva. Lo primero que tengo que decir es pedirle disculpas a Carlos, por no haberle seguido al pie de la letra las cinco preguntas, yo lo que hice fue realmente hacer unas reflexiones mucho más generales que algunas de las inquietudes que están incorporadas en las preguntas. Pero estaba pensando más en el trabajo que estábamos haciendo en el Informe del Desarrollo Humano del PNUD y tratando de ubicar, cuáles eran los problemas que consideramos que son críticos en el desarrollo del sector y al mismo tiempo que son muy relevantes para definir políticas públicas para el sector rural y que de alguna manera están relacionadas con las preguntas que él ha formulado para el conversatorio.

Voy a leer un pequeño texto que escribí sobre esto, por supuesto sé que hay preguntas, por ejemplo como la del TLC al cual yo no me voy a referir y otras, pero espero que en la discusión que se haga sobre esto haya oportunidad para ampliar algunas cosas.

Nosotros hemos encontrado una serie de problemas críticos en el sector rural, no solamente

dos o tres, sino muchos, pero voy a señalar cinco o seis que me parecen muy pertinentes para la discusión que se ha planteado en este foro.

El primero es que se observa en Colombia realmente un proceso de desruralización, que se hace en el ámbito de una ruralidad que es mucho más amplia que las cifras que muestra el censo de población del año 2005, donde se define lo rural desde el punto demográfico como "el resto". En el censo se dice que la población rural es el 25%. En este trabajo que estamos haciendo, con base en un índice de ruralidad que hemos construido, nosotros encontramos que la población rural es mucho más del 25%, puede estar cerca del 32%, si uno toma un índice de ruralidad por encima del 40%. No voy a explicar eso, pues metodológicamente es un poco largo.

Esa ruralidad que hemos explorado, la conseguimos por distintos grados. No hay una sola ruralidad en el país, sino que hay distintos grados de ruralidad, eso es muy importante para mí al pensar en política por las diferencias de desarrollo rural según los grados de ruralidad que se encuentran en este sector.

De acuerdo a una de las relaciones que hemos hecho a partir de este índice de ruralidad es notorio, por ejemplo, que los municipios más rurales de Colombia son los que tienen los peores indicadores de calidad de vida y de pobreza. Esa relación la encontramos muy directa. De manera que lo rural se sigue caracterizando por las peores condiciones de vida e índice de desarrollo mucho más bajos que los que se

**"Los municipios más rurales de Colombia son los que tienen los peores indicadores de calidad de vida y de pobreza"**

encuentran en las áreas urbanas. Ya hay una brecha bastante clara, la cual se agrava lógicamente por la permanencia del conflicto que padece Colombia.

El segundo hecho que vale la pena mencionar es el de la reprimarización de la economía, con el desarrollo minero, en general con el desarrollo de los recursos del subsuelo. Esto está generando conflictos en una disputa de los recursos del subsuelo que está afectando y que va a afectar los recursos del suelo para la producción agroalimentaria, especialmente para la seguridad alimentaria con unas consecuencias muy adversas para el medio ambiente. Esto es una tendencia de reprimarización de la economía, que está configurando un modelo de desarrollo muy fundamentado en la explotación de recursos naturales. Esto puede ser un hecho no digamos que nuevo, pero se ha acentuado y que en la nueva visión del modelo de desarrollo que está planteando el gobierno se le pone como una de las locomotoras, que va a acentuar el modelo de reprimarización. Eso va a tener una serie de consecuencias sobre el sector rural que no están claramente analizadas todavía.

Un tercer hecho notorio es la persistencia del campesinado como actor social y productivo en el campo que al mismo tiempo de esa persistencia es el que se ha convertido en la víctima del conflicto, que ha sido discriminado negativamente por las políticas públicas y que es un actor que no tiene reconocimiento político pleno en derechos. Se le violan persistentemente sus derechos humanos, se le despoja de las tierras,

**"Algunas organizaciones públicas además como sabemos, han sido permeadas y cooptadas por actores armados ilegales, que han asaltado sus aparatos burocráticos y los recursos públicos"**

se le desplaza forzosamente, además un hecho bien notorio en la política pública, no solamente la que se está planteando actualmente, sino de la última década, que pese a estas condiciones se le quiere convertir a toda costa en un empresario para mejorar la competitividad del sector agropecuario, como si esa fuera la única opción que se presenta para los campesinos en el ámbito de la globalización.

El cuarto hecho notorio de estos temas críticos es una institucionalidad rural atrasada, descoordinada, que no se ha puesto a tono con la nueva realidad de las relaciones de los actores sociales con el mercado y con el Estado y de este con el mercado, de manera que es una institucionalidad que además es atrasada en el sentido que maneja criterios todavía provenientes de la visión sectorialista de la agricultura y que además opera sin mecanismos de planeación.

Algunas organizaciones públicas además como sabemos, han sido permeadas y cooptadas por actores armados ilegales, que han asaltado sus aparatos burocráticos y los recursos públicos. El conflicto ha desarticulado y precarizado la institucionalidad en las localidades rurales y con ello ha debilitado la organización social.

La relación Estado - organización social rural asiste así a un desencuentro y a una desconfianza mutua. Adicionalmente, el Estado no tiene suficiente gobernabilidad para orientar y regular los procesos económicos y sociales en el campo. Ese es el cuarto hecho protuberante

que hemos encontrado como problema crítico en el desarrollo rural.

Un quinto tema es un proceso muy notorio de consolidación de la concentración de la propiedad rural que está aparejado con una ganaderización de la agricultura, en donde el uso de la tierra en pastos abarca casi las  $\frac{3}{4}$  partes de lo que es la frontera agropecuaria actual. El decir de 52, 51 y tanto millones de hectáreas, más o menos 39 millones están en pastos, eso da casi la tercera parte de la frontera agropecuaria. Eso va aparejado con una concentración de la propiedad muy grande.

Estos procesos, ambos tienen una característica y es que cierran las posibilidades de desarrollo humano al restringir la ampliación de las oportunidades, el desarrollo de las capacidades y la libertad de los pobladores rurales. El conflicto ha agravado estas precariedades y la visión de las élites y de las políticas del Estado consecuentes, esas políticas con esas visiones ha conducido a lo que yo he denominado "un estado de cosas inmodificable en materia de estructura de tenencia de la propiedad en Colombia".

Esto tiene una explicación histórica que se puede ilustrar pero pongo la frase, porque esta es como la síntesis de unas reflexiones. Es decir, ese estado de cosas inmodificables quiere decir una política agraria que no contempla la redistribución y que se hace sin equidad, como se puede ver por ejemplo en la actual propuesta del Plan de Desarrollo.



SEMINARIO INTERNACIONAL, VÍCTIMAS DEL DESPOJO, INICIATIVAS PARA SALDAR LA DEUDA

La alta concentración de la tierra es un problema que se desconoce, para el desarrollo. Se desconoce porque no está en el diagnóstico, como si no fuera un problema para el desarrollo, en un contexto que está caracterizado por una alta pobreza rural e índices de miseria que son vergonzosos para el país y donde existen pocas posibilidades que la población rural encuentre opciones de ingresos dignos por fuera del sector rural.

Un último punto crítico y relevante para la política, es una alta criminalidad en el sector rural y el narcotráfico como un elemento estructurante clave en el conflicto colombiano.

Esos son seis problemas críticos que nosotros estamos analizando con alguna profundidad en el informe de Desarrollo Humano, pero no quiere decir, cómo les decía antes, que sean los únicos problemas que hay en el sector, por supuesto, el desplazamiento, el despojo de tierras, todos están allí y hacen presencia.

La conclusión de este diagnóstico muy general es que todos estos problemas, junto con otros, que están presentes, temas de medio ambiente, cambio climático, etc., están configurando o han configurado una situación de alta vulnerabilidad rural, tanto para la economía agraria como para la sociedad rural con sus diferenciaciones pertinentes por grupos étnicos, por género, etc.

Hay distintos grados de vulnerabilidad según el tipo de grupos a los cuales uno se refiere en el

sector. Esta vulnerabilidad afecta las relaciones rural-urbanas y se traduce en una no convergencia entre el desarrollo rural y el urbano en buena parte de las regiones del país. El hilo conductor del Informe de Desarrollo Humano, se los anticipo, es el tema de la vulnerabilidad de la sociedad rural.

Entonces, después de estas breves reflexiones sobre el diagnóstico, voy a hacer unos comentarios sobre el modelo, que era uno de los temas acá presentes en las preguntas. En un trabajo reciente de un analista del RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), se llama Julio Berdegué, éste se hace una pregunta que es la siguiente: ¿Debe ser la reducción de la pobreza rural un objetivo de la política pública agropecuaria y por lo tanto de la institucionalidad pública del sector? Y al hacer esa pregunta recuerda que en el marco del consenso de Washington, la respuesta a esa pregunta era negativa, porque se consideraba ineficaz perseguir objetivos sociales a través de instrumentos que se guiaban por una lógica económica como es la competitividad, y que la mezcla entre lo social y lo productivo tampoco permitía alcanzar los objetivos productivos. Ese era el criterio que se derivaba del consenso de Washington. La idea era que la política agropecuaria debería encargarse solamente de la competitividad, de la productividad y que el tema social y de la pobreza no le correspondía a los Ministerios de Agricultura y al conjunto de la institucionalidad.

Esta pregunta que hace Julio adquiere una relevancia muy grande. Hoy cuando ese consenso de Washington, obviamente está revaluado, digamos que ha fracasado y se busca una opción muy diferente. ¿Cuál es el nuevo modelo, que no sea el que promovió el consenso de Washington?

El autor muestra cuatro ejemplos en América Latina donde la pobreza y la extrema pobreza rurales retrocedieron sensiblemente en los últimos 30 años y son: Brasil, Chile, Guatemala y México. Miren estas cifras contundentes: Chile redujo la pobreza rural en 76% y la extrema pobreza en 83%, Brasil redujo la pobreza en 24% y la extrema pobreza en 50%, Guatemala redujo en 19% la pobreza y 34% la extrema pobreza, o sea la miseria, y México redujo la pobreza rural en 25% y la extrema pobreza en 42%, durante el mismo período de 30 años.

En estos países precisamente lo que muestra el autor es que no se independizó la política de fomento agropecuario o de competitividad de los objetivos de la pobreza. Ahí están los ejemplos de una cantidad de programas de tipo social, de lucha contra la pobreza, que se han realizado en estos países simultáneamente a la apuesta por una mayor productividad, por una mayor eficiencia, por el desarrollo de los mercados, etc.

Un modelo de desarrollo rural y una política consecuente con ese modelo debería buscar en lo fundamental, disminuir apreciablemente la

pobreza rural, disminuir la iniquidad y por otro lado blindar al sector y a los pobladores rurales de todos los elementos endógenos y exógenos que vulneran su sostenibilidad y progreso. Entonces digamos una consecuencia bastante hiriente.

Ese modelo requiere un contexto de democracia, ciudadanía y de reconocimiento de derechos en el sector rural tal que conduzca a una especie de alianza del Estado con los actores sociales en una apuesta política al desarrollo y al progreso en que participen todos y donde se esperaría que todos fueran ganadores.

El desarrollo rural, en conclusión, no se puede hacer sin democracia y la democracia además es fundamental para que los mercados funcionen sin fallas ni discriminaciones. El modelo de desarrollo rural no puede concebirse sólo para alcanzar la competitividad, también para el desarrollo de la sociedad rural, como un cuerpo orgánico de la sociedad colombiana, su desarrollo político, para su desarrollo institucional y cultural diverso. En otros términos, la disyuntiva no es entre Estado y mercado solamente, sino que sociedad, mercados y Estado requieren actuar de una manera unísona y articulada dentro de una gobernabilidad en la que el Estado pone orientaciones, adopta regulaciones, pero también interviene. Ese es un resultado de lo que ha pasado en los últimos 20 años.

Colombia ha vivido una coyuntura propicia para la búsqueda de un modelo de desarrollo rural

"El desarrollo rural, en conclusión, no se puede hacer sin democracia y la democracia además es fundamental para que los mercados funcionen sin fallas ni discriminaciones"

"La disminución de la vulnerabilidad del sector rural pasa por una política de desarrollo rural muy fuerte, para las economías campesinas"

diferente al que se ha ido configurando y aplicando en las últimas décadas. Pero ello implica un reconocimiento de los actores, implica seguridad, justicia, redistribución y sostenibilidad.

Ese modelo debe ser construido entre todos y no puede ser un simple enunciado de los gobiernos o del Plan de Desarrollo. El modelo requiere una institucionalidad diferente a la actual, en la que los actores sociales sean parte efectiva del diseño de políticas y del sistema de toma de decisiones. El modelo no lo construyen los tecnócratas, ni las élites y no se debe permitir que lo construya solamente el mercado, lo construye en realidad toda la sociedad y eso es lo que le da viabilidad y sostenibilidad a cualquier modelo y por supuesto se debe regir como se hace en la pregunta por un código de ética para todos los actores, públicos y privados.

En una sociedad donde aún este índice de ruralidad es relativamente alto, es necesaria una política de desarrollo rural diferenciada por grupos campesinos y allí entre los grupos campesinos, de lo que se encuentra en la literatura y en los análisis que se han hecho, tanto en América Latina como en Colombia, es que se pueden encontrar grupos de la sociedad rural o pobladores rurales que están muy por debajo de las posibilidades de salir adelante solamente trabajando en la agricultura.

Otros que son los que constituyen el universo más grande son los que se llaman las eco-



nomías familiares de subsistencia, que aunque tienen menos dotaciones de recursos, tienen opciones de trabajo en la agricultura o de poder vivir de la agricultura como una actividad fundamental. Y hay unos que se consideran que son los que están mejor dotados y que tienen mayores capacidades, mayor desarrollo, los que van más adelante hacia la empresarización, es decir pequeños empresarios.

La conclusión que se ha hecho y que hace Julio Berdegú, es que las economías familiares de subsistencia son un sector intermedio muy significativo y estratégico que requiere apoyos de política pública y que la posibilidad de que se ubiquen adecuadamente en el aparato productivo con éxito, depende de la calidad de la política y de la cobertura de esa política. Eso no quiere decir que la política pública se centre solamente en los grupos de agricultores de subsistencia y los otros grupos se dejen por fuera, no: todos caben en la política pública, pero el énfasis se hace en este sector de la agricultura de subsistencia, que es el más grande del sector y los más pobres, en donde se pueda hacer entonces un modelo de desarrollo rural, para este sector con una prioridad muy grande sobre las economías campesinas.

Lo que se está planteando realmente aquí es que hay que hacer una política pública de desarrollo rural donde se incorpore de una manera prioritaria a las economías campesinas, con participación de ellos y que los objetivos de esa política no sean solamente incorporarlos al mercado, hacerlos más productivos, aumentar la oferta de alimentos, etc., sino que también tienen que tener como objetivo la búsqueda y el ataque profundo a la pobreza y a la disminución de la vulnerabilidad que tienen estos sectores en la economía. Ese es el planteamiento general, en otros términos: la disminución de la vulnerabilidad del sector rural pasa por una política de desarrollo rural muy fuerte, para las economías campesinas.

Gracias.



### Juan Manuel Ospina, Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER

Ante todo un muy cordial saludo a todos los amigos y amigas acá presentes y a mis compañeros de la mesa en este foro que tiene importancia que el tema rural y el tema del despojo y de las víctimas del conflicto, de los desplazados y las posibilidades que se vuelva realidad, ese postulado central del gobierno del Presidente Santos, que el sector rural pueda ser una de las locomotoras para generar lo que el Presidente ha denominado la prosperidad democrática. Yo quisiera en esta rápida presentación centrarme en cuatro puntos.

Un primer punto y me lo van a perdonar pero aquí soy el representante del gobierno, es cuáles son los puntos que orientan su política y las decisiones que tomarán y se empiezan a tomar en desarrollo de esa política.

En segundo lugar, yo quisiera agrupar las preguntas que tienen que ver con qué significación tienen las tendencias que se registran en el sector agropecuario en términos de formulación de políticas y el tema del código de ética en el desarrollo rural y al cual debían ceñir sus actuaciones los diferentes actores en este proceso.

En tercer lugar estaría la parte del enfoque territorial del desarrollo rural y las medidas para este desarrollo rural y finalmente el tema del TLC y la democracia en el campo colombiano.

Yo creo que simplificando enormemente el pensamiento del Presidente Santos, podríamos decir que hay dos criterios fundamentales en sus planteamientos y que tienen que ver directamente con los temas que acá se están tratando. Uno es el concepto de consolidación de la seguridad y el segundo es el concepto de formalización. En términos de la consolidación, el Presidente parte de un diagnóstico que creo que todos podríamos compartir en sus grandes rasgos y es que si hay algún elemento que ha trabado el proceso de un avance del país como totalidad, no en alguno de sus aspectos, un avance en una plena modernidad que le permita actuar de manera creativa, responsable, de manera digna y con claro sentido de los intereses nacionales en un mundo crecientemente integrado, no solamente en términos de la globalización económica y comercial, es precisamente lo que yo denomino este desorden rural histórico del país, que tiene sus expresiones desde muy diversos ángulos empezando por la más dramática y es que ese "desorden" ha sido el gran motor de un conflicto social, de un conflicto político, de un conflicto armado que ha sido tristemente compañero del país durante decenios.

En segundo lugar que ha sido el causante de esas cifras que nos deberían avergonzar de pobreza y de miseria rural y tercero de ese uso irracional e inadecuado de nuestros recursos, especialmente de tierra y agua que nos lo recordaba Absalón ahora, genera ese desequilibrio ambiental entre tierras, ganadería generalmente extensiva y tierras dedicadas a la producción rural. Ese desorden ha generado igualmente y creo que es un punto central en lo que se plantea y se empieza hacer, de no reconocer los derechos, las características, las posibilidades que tienen de aportar cada uno desde su ángulo a su verdadero proyecto de desarrollo nacional y que ha hecho que se

## "Hay una clara conciencia que el conflicto armado se originó en el campo y se resolverá fundamentalmente en el campo"

mantenga unas situaciones de conflicto entre campesinos y empresarios agrícolas, entre las poblaciones étnicas sean indígenas o negras con otros sectores y ese conflicto de tipo biológico entre la expansión productiva y nuestros recursos naturales, el hecho de seguir siendo Colombia un país con frontera agrícola abierta.

Yo creo que el Presidente Santos entendió que mientras acá esto no se atendiera, de alguna manera Colombia iba a seguir en una posición muy secundaria, posición de enorme dificultad para poder aprovechar las posibilidades que ofrece el mundo de hoy, un mundo que es globalizado y sobre esto quisiera hablar rápidamente al contestar la última pregunta, pero en una globalización que crecientemente le vuelve abrir enorme posibilidades a las producciones que provienen del mundo rural, sean producciones verdes, sean producciones mineras. Al Presidente Santos, meterle el hombro duro a este tema es su prioridad de prioridades, lo ha dicho en privado, lo ha repetido en público, que si sólo lograra sacar este asunto adelante justificaría su paso por la presidencia.

Es un tema absolutamente fundamental ante sus planteamientos y esto supone que pueda consolidar este proceso de transformación de manera progresiva a lo largo y ancho del territorio nacional, aquí hay una clara conciencia

que el conflicto armado se originó en el campo y se resolverá fundamentalmente en el campo y que no es un conflicto que se resuelve por las armas, sino que se resuelve fundamentalmente con una plena presencia del territorio nacional de las instituciones de Estado, de las expresiones de la sociedad colombiana, para generar desarrollos en sus territorios. Hablar de desarrollo en esos territorios es hablar fundamentalmente de desarrollo rural.

El segundo punto tiene que ver con la formalización, yo pasaría ahí muy rápidamente, pero es también constatar que si en algo este país mantiene rasgos de un profundo atraso, es que no se ha podido superar la lucha entre la Colombia informal, la Colombia del rebusque, la Colombia del atajo como diría Antanas Mockus, con una Colombia institucional, formal, legal, que se ciña a una reglas y las cumpla. Parte de este problema yo creo que ha estado en que se ha supuesto siempre que Colombia es un país homogéneo, se ha olvidado su profunda diversidad y heterogeneidad y el desconocer estas diversidades, creo que ha generado un escenario todavía más complejo para lograr que la informalidad del rebusque se pueda enmarcar dentro de unas reglas que reconozcan esas realidades propias y que las regule. Este tema de la informalidad va desde los mercados laborales, las relaciones políticas, entre los poderes del Estado, la forma de acceder a la propiedad en todos los diferentes aspectos de la vida y en el campo colombiano tiene una especial significación.

Podríamos hablar más de estos planteamientos centrales, pero creo que esto nos ayuda a ubicarnos en lo que muy rápidamente presentaré a continuación. Juntaría la pregunta: ¿Qué significación tienen estas tendencias que se registran en el mundo rural colombiano con la formulación de las políticas y el tema de un código de ética para la política, para los actores en los procesos de desarrollo rural?

La primera parte pues yo creo que está en buena medida contestada en lo que dije al comien-

## "Primero la tierra, segundo la seguridad y tercero el desarrollo rural que hay que desatar en esas tierras"

zo, esta tiene que ser una política que parta de reconocer esas realidades de conflicto, esas realidades de irracionalidad, esas realidades de exclusión, esas realidades de no reconocimientos de derechos, que ha caracterizado en lo fundamental un proceso muy anárquico de desarrollo rural en el país. Precisamente lo que se ha estado buscando es poder partir de un replanteamiento de la tenencia de la tierra que tiene tres componentes principales, todo lo que son los procesos de restitución de tierras, que como consecuencia de este conflicto de desplazamiento y de acciones amparadas por la formalidad jurídica y administrativa permitió que un número grande de hectáreas de propiedad campesina les fuesen usurpadas y quedaran en manos de terceros poseedores, muchos de ellos con relaciones con los grupos armados.

¿Cuántas hectáreas puede haber en ésta? La discusión está abierta, yo diría unas cifras aproximadas de tierra no abandonada, sino tierra usurpada, de tierra despojada, podría estar entre las 500 y las 800 mil hectáreas. Se oyen cifras, pero es muy difícil decir hoy exactamente cuántas saldrán y yo me imagino que en la medida que el proceso avance se irán conociendo mas realidades y esta cifra se irá ajustando y con seguridad se irá ajustando hacia arriba y no hacia abajo. Yo creo que las cifras que doy son más bien el piso a partir del cual habría que empezar a plantear esta situación.

En segundo lugar vienen la tierras que proceden de la Dirección Nacional de Estupefacientes, tierras que están sujetas a procesos de extinción, tierras que en un alto porcentaje fueron tomadas por la vía económica de los capitales del narcotráfico, en este momento estamos

evaluando en el INCODER un primer paquete de 38.500 hectáreas, terminaremos esta evaluación ahora a finales de diciembre, en una evaluación para determinar extensiones reales, locaciones productivas, localización y este tema de localización es importante porque muchas de estas tierras traen tras de sí una historia de sangre y de violencia y se tienen que iniciar estos procesos en aquellos territorios que puedan garantizar la seguridad. Ese es un elemento que está asociado, puede generar ciertas limitaciones al proceso, pero que no lo podemos saltar, porque hay vidas humanas en juego y esto supone priorizar ese trabajo con tierras de extinción de dominio, con tierras procedentes también de la reversión de despojos, trabajar en aquella áreas donde esta seguridad está garantizada y que son en lo fundamental lo que el gobierno ha caracterizado como las zonas o áreas de consolidación.

El tercer componente importante está en la titulación, cifras redondas un poco más de la mitad de la tierra rural en Colombia es una tierra con ocupación formal, pero que no tiene la titularidad plena y aquí viene un elemento muy importante y es que la decisión política de hacer el realindereamiento de las tierras de reserva que fueron definidas en la Ley segunda de 1959 y allí creo que el país tiene que ser claro y hay cifras redondas 6.500.000 de hectáreas que fueron consideradas en el año de 1959 como bosques, pero hoy no son bosques, son tierras donde hay una ocupación productiva, donde hay una ocupación de centros urbanos, hay inclusive capitales departamentales, que están dentro de estas tierras formalmente de reserva, pero que ya no son.

Allí entrarían al torrente de titulación una enorme cantidad de tierras que en buena parte están al interior de la frontera agrícola y allí hay un espacio muy importante para hacer replanteamientos en cuanto al uso y la tenencia de la tierra. Creo que allí estamos arrimándonos a lo que puede ser una de las decisiones de fondo para empezar realmente a cambiar no solamente la tenencia de propiedad en Colombia, sino sus usos. Muchas de estas tierras están hoy en esa ganadería extensiva que se ha dicho y que podrían ser los escenarios para desarrollar procesos y que las volteen definitivamente hacia los usos agrícolas y sus complementarios.

Esa es la base que arranca todo este proceso, yo digo que todo está montado en un triángulo. Primero la tierra, segundo la seguridad y tercero el desarrollo rural que hay que desatar en esas tierras porque algunas veces hay la impresión que sólo se va atender el tema de las tierras, sobretodo el tema de la restitución de tierras, esto es así, pero si esto no está acompañado de amplios procesos de desarrollo rural, creo que habremos dado una vuelta muy larga para volver al mismo punto. De eso hablaré rápidamente en la pregunta siguiente.

Obviamente todo esto tiene que estar enmarcado dentro de una visión que vaya más allá de lo simplemente productivo. Esto tiene que estar enmarcado dentro de una visión de una ética política, de una ética ciudadana, de una ética de reconocimiento de derechos, una ética de reconocimiento y valoración de las diferencias, de una ética que además concilie los usos productivos del suelo, con la preservación de nuestros recursos naturales.

A veces, y yo vengo de ese mundo de los economistas, se mira mucho como hacemos las tierras más productivas, más competitivas, esa carrera ciega por la competitividad hace que se brinquen todos los demás criterios. Pero acá yo creo que este tiene que ser un compromiso como nación, tenemos que abordar estos temas desde una perspectiva de desarrollo rural integral, muy en la línea que nos planteaba Ab-

salón Machado hace un momento. Estos temas de desarrollo rural, tienen que tener una clara base territorial, el desarrollo rural no se hace en abstracto, este es un país caracterizado por las diferencias, que no hemos sabido manejar y se han vuelto fuente principalísima de conflicto, pero que si las entendemos, las asumimos, las organizamos, desde una política, podemos no solamente superar en buena medida las ocasiones de conflicto, sino que pueden ser también un factor de progreso, de enriquecimiento, en todos los niveles de la vida de la nación.

La tercera pregunta tendría que ver con el enfoque territorial de desarrollo rural y qué medidas se pueden tomar en relación específica con el desarrollo rural. Lo decía hace un momento, en esto no se reclama absolutamente ninguna originalidad, queremos retomar elementos que están en la Ley 160, que es un instrumento jurídico muy desaprovechado, pues hay allí herramientas que si se saben desarrollar podrían ser muy valiosas, para poder generar procesos de desarrollo, que partan del reconocimiento de esas condiciones propias, específicas, diversas, que configuran nuestro mundo rural. Allí están las áreas de desarrollo rural, nosotros retomaremos, estamos allí en esa tarea, poder planear, organizar y ejecutar las políticas de desarrollo rural en el marco de áreas específicas, caracterizadas con sus posibilidades, con sus problemas, con sus poblaciones, con sus recursos.

Esas van a ser los escenarios privilegiados del trabajo que se adelante para que junto con la reorganización de la tenencia de la tierra poder generar allí procesos de desarrollo rural, que no le pueden ser competencia sólo de una entidad o sólo de la nación, allí en estas áreas tenemos que desarrollar y sería una de las grandes tareas del INCODER, un trabajo de convocatoria, de organización de recursos ciudadanos, de recursos económicos, de recursos institucionales, que alrededor de proyectos, de propuestas y metas definidas puedan ir convergiendo y generando estos procesos de desarrollo de los territorios rurales.

Sería una estrategia y podríamos denominar de pactos ciudadanos, por el campo y el desarrollo rural, allí vamos a poder generar la integralidad que requiere el proceso de desarrollo rural. Cuando me han preguntado cómo podría ser este INCODER, yo les digo, se parecería más al DRI que al INCORA, porque en el INCORA había la idea que una sola entidad iba hacer todo el trabajo, con mujer campesina, distribución de tierras, adecuación de tierras, capacitación, transferencia de tecnología, vivienda, vías terciarias. Sus enemigos decían que a ratos hacía reforma agraria cuando le quedaba tiempo. Aquí no es integrar en una entidad, sino integrar en territorios y que cada uno pueda ir a jugar su parte, dándole una enorme importancia a lo que es el factor sociedad, todo el factor ciudadano, esto no puede ser tarea sólo de gobierno nacional y allí viene una de las tareas grandes del INCODER, ¿cómo ayudamos a fortalecer la institucionalidad que está en los territorios, la secretarías de agricultura o su equivalente?

Hay que replantear el tema de las sumatas, ¿cómo es que juegan allí los municipios, cómo es que se hace allí una transferencia y un acompañamiento efectivo a estas poblaciones? Tiene que ver con todo el tema del cierre de la frontera, tiene que ver con todo el tema de reconocer que el concepto de seguridad alimentaria regresa a la política pública. Una seguridad alimentaria que no es solamente la seguridad de la auto-subsistencia de la unidad campesina, sino que es un tema de seguridad alimentaria urbana. Allí perdónenme que recuerde que fui cuatro años Secretario de Gobierno del Alcalde Garzón y detrás de Bogotá Sin Hambre había una política muy importante que era realmente la política de la seguridad alimentaria urbana, que lideró Eduardo Díaz Uribe.

Allí hay unos elementos básicos que recuperar y que permiten que producciones campesinas organizadas, estén directamente relacionadas con los grandes centros de consumo y por ahí usted le está garantizando mercados a estas comunidades rurales organizadas, ojalá en zo-

nas de reserva campesina, concepto que revivimos y le daremos todo el impulso y el tema de la seguridad alimentaria urbana.

Está todo el tema de la minería, a ver yo quiero ser muy franco y hablo como Juan Manuel Ospina, de pronto como economista. Yo creo que oponerse uno a la globalización y al desarrollo minero es como estrellarse contra Monserrate. La cosa es cómo se hace, yo recuerdo el profesor Garay hace 15 años, hablaba de una globalización incluyente, creativa. Veo que el tema no es si hay globalización o no, sino cómo llegamos a ella, si llegamos en una posición de subordinación o si llegamos en una posición inteligente para aprovecharla. Creo que hay enormes posibilidades como se va configurando los mercados del siglo 21 para este tipo de actividades hay que saberlo hacer.

Lo mismo pasa con la minería, pretender parar la minería es imposible, pero hay que hacer el gran debate de cómo se puede conciliar lo uno con lo otro. Recordemos que en la minería vienen las regalías, ojalá salga la Ley de Regalías, que son en buena medida los recursos para generar desarrollo regional, que es básicamente generar desarrollo rural.

Termino, tenemos que pensar que el campo no puede ser solamente un generador de alimentos y materias primas, allí tenemos que hacer una política clara que permita agregación de valor de esas materias al interior de la economía rural, en eso hay experiencias interesantes, en estos días veíamos la de Corea del Sur, que hace parques industriales rurales, tenemos que romper esa idea que industria sólo rima con ciudad, procesos de industrialización y transformación al interior del mundo rural, son posibles, ayudan a generar un mayor valor agregado, desde el mundo rural, eso implica más empleos, mejores ingresos, más estabilidad, una mayor racionalidad en la distribución espacial de las inversiones y los recursos. Pero en este punto y les agradezco la atención.

## Oscar Darío Amaya, Procurador Delegado para los Asuntos Ambientales y Agrarios



Muy buenos días, muchas gracias nuevamente a la embajada de la República Federal, la Embajada de los Países Bajos y a la GTZ, como principales organizadores, que han apoyado a la procuraduría en esta iniciativa, que surgió a comienzos de este año, con el propósito precisamente de exponer escenarios similares a los que vive Colombia, frente a esta temática y problemática de tierras.

Por razones del formato que comparto plenamente, para hacerlo ejecutivo, voy a salirme un poco del esquema que habíamos planteado, no sin antes contarles que teníamos planteado, con ocasión de este seminario, la Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios, se comprometió a presentar una evaluación general sobre el INCODER. Es sobre el escenario de gestión del año, es una reflexión que hace la Delegada en un informe preventivo sobre la forma como el INCODER ejecuta la misión exclusiva de Reforma Social Agraria. No nos referimos en el documento a pesca u otra serie de actividades que el INCODER desarrolla: en un documento que les han entregado les están

entregando, nos dimos a la tarea de titularlo muy ejecutivamente, CIENT REFLEXIONES SOBRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, MATERIA DE REFORMA SOCIAL AGRARIA. Sólo en materia Reforma Social Agraria y en eso gracias a la coordinación del equipo que integran Valeria Saldarriaga, Rafael Caro, Carmen Elena Gómez, Sonia Sanclemente y todo el equipo de apoyo a los procuradores delegados, logramos entregar muy a la carrera este informe.

Me voy a salir del modelo que habíamos preparado para responder rápidamente en cinco ideas generales nuestra opinión sobre el tema.

Este informe que se les ha entregado tiene 100 conclusiones, sobre los procesos misionales del INCODER y muy a forma de tips, a manera de resumen, cómo ve la Delegada para Asuntos Ambientales Agrarios.

Sea lo primero frente al tema del modelo económico, tener presente, que esta entidad, la Procuraduría General de la Nación, que este año cumple 180 años, realiza tres funciones, una la disciplinaria, muy conocida últimamente, segundo, la de intervención que es la presencia de nuestros procuradores judiciales categoría 1 y 2 en los procesos judiciales, en este caso los agrarios y la tercera función es la preventiva, que es antes de, anticiparse a, dar señales y sobre todo comprometerse con una interpretación de la ley. Esa es la función preventiva que el Dr. Ordoñez quiere privilegiar.

Por esto, esta delegada es un termómetro de lo que ocurre a través de los ojos de 30 procuradores judiciales agrarios en todo el país, quienes perciben la problemática en el sitio y en el expediente, a quienes les toca resolver el tema, qué está pasando con las convocatorias, qué está pasando con la titulación de baldíos, qué pasa con el Fondo Nacional Agrario, que repito está ampliamente expuesto en el documento.

Nos toca de alguna forma incidir por supuesto en construcción de política pública frente al

"El modelo económico es un modelo excluyente, que no tiene en cuenta a todos los actores del conflicto, a todos los actores de la sociedad, especialmente al campesino"

tema. Esa es una de las funciones preventivas de esta entidad y desde ese punto de vista, es evidente que el proceso que tiene el país en este momento, que promueve el gobierno frente a un borrón y cuenta nueva, demuestra a las claras que el modelo económico es un modelo excluyente, que no tiene en cuenta a todos los actores del conflicto, a todos los actores de la sociedad, especialmente al campesino.

El inevitable crecimiento del Producto Interno Bruto en los últimos años, no ha tenido la capacidad de absorber no sólo el tema de empleo sino el tema de calidad de vida, de sostenibilidad de esas cadenas agrícolas. Por supuesto es un tema que hay que dejarlo en manos de los economistas, pero la percepción que uno tiene como termómetro del Ministerio Público, frente a estos temas, es que no se pueden aplicar los mismos parámetros de competitividad a una economía agraria empresarial, a una economía agraria campesina per se. No se puede medir con la misma vara y en ese sector, creemos nosotros que es necesario que el Estado sostenga: la economía rural campesina no puede ser vista y no puede ser comparada, analizada, con los mismos parámetros de competitividad, que una economía empresarial, una economía de gran escala, como la que está llegando en buena hora al país, economía o modelo económico que por supuesto tiene que ser un modelo ético,

respetuoso de los derechos, incluyente, por decir lo menos social y en el tema especial que hace la delegada, mucho énfasis en un trabajo que vamos a publicar muy pronto frente al tema de la mujer rural.

La mujer rural es la que sostiene la economía campesina. Estamos haciendo un trabajo muy interesante que va a ser lanzado en el mes de enero, sobre el papel de la mujer, no sólo frente a los recursos naturales, esta delegada es agraria ambiental, sino en el tema de la función de la mujer, madre, esposa, compañera, frente a la primera parte de la cadena agraria que es esta.

Por supuesto la disminución de la pobreza no es un tema que en el tema de economía agraria se pueda dejar al juego de oferta y demanda. Lo digo por supuesto sin ser economista. En ese sentido no se puede dejar que la economía, que el libre juego de oferta y demanda produzca resultados en materia de economía campesina, no empresarial.

Por eso echo de menos eventos, ferias. El Ministerio de Medio Ambiente hasta hace unos años hacía ferias artesanales, mercados verdes, era donde se escuchaba precisamente la salida de productos desde el campo, desde los campesinos, desde los indígenas, desde las

comunidades afro, de cómo sacar su producto, cómo sacar su producción ecologizada, con unos criterios ambientales.

Segundo punto. Evidentemente el tema de la revisión de las reservas de la Ley Segunda. Puede sonar un poco escandaloso para un sector del ambientalismo, pero el Estado tiene que sentarse seriamente a revisar el esquema de las zonas de Ley Segunda. Hace unos cinco años, estando en otra actividad profesional, les pedí a los funcionarios del Ministerio, la cartografía de las reservas de Ley Segunda y le pedí simultáneamente la cartografía de los títulos mineros y era el mismo mapa.

En ese sentido, hay que promover y en eso la Procuraduría estará sin lugar a dudas ayudando a realizar este proceso, revisando el esquema de las zonas, de las reservas forestales, de ley Segunda del año '59. Una cosa era el esquema

de protección hace 50 años y otra cosa es el esquema de protección hoy. Con esto no estoy diciendo y lo digo por supuesto como procurador ambiental, que entonces "Soltad amarras, liberar", no, es una racionalización y un aporte desde lo ambiental, en el sentido que reservas de Ley Segunda no son parques naturales y tienen un esquema de conservación y protección que es conciliable con desarrollo sostenible en el buen sentido de la palabra, desarrollo sostenible incluyente.

Es necesario, por supuesto una actualización. Actualización es reconocer lo que está pasando, hay un principio, es reconocido en jurisprudencia, el principio realidad, con mucha frecuencia nos encontramos en el ejercicio de la actividad de Procuraduría Ambiental, con ese choque entre el urbanismo, entre el desarrollo, entre la presencia de diferentes categorías de área protegida. Y cuando uno se va a dar cuenta, nos rasgamos la vestidura a veces los ambientalistas y encontramos por 30 ó 40 años otorgamiento de licencias de construcción y en muchos casos invasiones en áreas que tienen alguna categoría de protección. Por eso la idea que plantea el Doctor Ospina de revisar y actualizar las reservas de Ley Segunda, es simplemente un ejercicio de hacer valer lo que se llama el principio de realidad. Tenemos algún tipo de conflicto con la Corporación Autónoma de Cundinamarca, con el ministerio, porque nos parece que en algunos casos no es equitativa frente al tratamiento de áreas protegidas.

Tenemos en el escritorio el debate de la reserva de la Ley Forestal de la sabana de Bogotá, en la que la CAR y el Ministerio han sido intransigentes sin reconocer la ocupación no sólo agraria sino inclusive urbanística, con o sin licencias, versus otros esquemas en donde el Ministerio mismo ha patrocinado redelimitación de áreas protegidas, es decir, usted ¿cómo quiere las reservas, cómo la entiende?

Estamos también de acuerdo con el Doctor Ospina, en el tema de revivir la zona de reserva

campesina. No lo quisimos incluir deliberadamente en el documento que se les entregó hoy, apenas hacemos mención en un párrafo sobre las zonas de reserva campesina, empezando porque hay que quitarle esa estigmatización que tienen esas zonas de reserva campesina desde hace mucho rato. Estamos avanzando en un estudio sobre el tema, pero sin lugar a dudas recibirá esa figura de las zonas de reserva campesina un apoyo desde la Procuraduría para su actualización, por supuesto bajo unos esquemas de respeto a los derechos, de confianza, garantizar la seguridad, de jurídica y los derechos adquiridos.

Cuarta reflexión, que es un poco el motivo central del documento que se les entrega. Es evidente que hay una debilidad institucional agraria. Creo que así como la minería, como menciona el Dr. Ospina, es evidente que hay una debilidad institucional agraria. El esquema de 4 en 1 del INCODER no funcionó. Es un esquema que en su momento tuvo su justificación, sus móviles políticos, pero es clarísimo que ese 4 en 1 no funcionó. Escasamente, pero hay que admitirlo, hay avances en algunas gestiones del INCODER. En un documento que la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales hizo en el año 2006, del cual surgió el Plan de Choque, generó que más de 50.000 expedientes fueran reactivados, priorizados. Ese documento del 2006 sirvió muchísimo, pero yo no diría ni siquiera que la sen-

tencia que tumbó la 1151, que me parece que estructuralmente no es coherente poner hacer a un Instituto cuatro actividades que parecieran tener que ver entre sí, pero entonces ¿por qué no meten salud ambiental?

Es un llamado respetuoso de separar al INCODER de las otras funciones que no son de Reforma Agraria. El estudio nos muestra avances muy importantes en algunas actividades del INCODER, pero bajísima gestión en la mayoría, bajísima gestión en el tema de convocatorias, en el tema de titulación de baldíos, en el tema de Fondo Nacional Agrario, es decir, las cifras están ahí, la información fue tomada por la Procuraduría, en los informes oficiales de rendición de cuentas. Ese análisis que se hace cualitativo por parte de la Procuraduría es muy concreto y muy ejecutivo, esperamos que resulte de su interés.

Ahí hay un desorden histórico frente al tema agrario, de querer hacer mucho, pero entonces el tema de distritos de riego ¿dónde está? El tema de pesca, que es muy difícil. Realizar una evaluación desde la Procuraduría sobre el tema de pesca es de las tareas más difíciles por la ausencia de institucionalidad en materia de pesca. Por eso, dejamos aparte la pesca, nos concentramos en ese documento en el tema de Reforma Social Agraria. Ese 4 en 1 convirtió al INCODER en un instituto de asuntos varios, que

**"En ese sentido no se puede dejar que la economía, que el libre juego de oferta y demanda produzca resultados en materia de economía campesina, no empresarial"**

**"No nos hemos dado cuenta, pero el cambio climático ya llegó, el cambio climático no es Groenlandia, no es Alaska: es Bogotá, es Mosquera, es Timijai, es Colombia entera"**

no se concentra por pretender hacer muchas cosas, dejó las cuatro tareas bastante cortas en sus resultados. Creemos que hay que concentrar al Instituto en la deuda histórica, esa es una buena razón por la cual el título del Seminario fue ese: ¿Cómo hacer para saldar la deuda? Sin una institucionalidad fuerte, pero más que fuerte, concentrada en esa actividad misional, será muy difícil obtener resultados.

Quinto y último punto. El tema para redondear y cierro mi intervención frente a las preguntas planteadas, frente al modelo, frente a la institucionalidad, frente al tema ético, es necesario darle una visión ecológica a la agricultura, a través de varios ingredientes. No nos hemos dado cuenta, pero el cambio climático ya llegó, el cambio climático no es Groenlandia, no es Alaska: es Bogotá, es Mosquera, es Timijai, es Colombia entera. Adónde va esta reflexión, así como se habla de la transversalización de la variable ambiental, en todas las políticas públicas, nos parece necesario que también lo rural debe transversalizar las otras políticas públicas.

¿A qué me refiero? Una de las quejas cuando uno trabaja en el sector ambiental, es que siempre se mira el ambientalismo como llegó la barrera, llegó el límite, llegó las licencias, llegó el problema, llegó el estudio, llegó el verde a trancar el tema. La presencia de un Ministerio de Ambiente ojalá concentrado nuevamente en sus funciones misionales, no puede perder de vista que la variable ambiental, independientemente de un Ministerio o 33 corporaciones, cinco institutos o seis autoridades ambientales urbanas, el éxito de lo ambiental es la transversalización a todo el sector público. Pues yo creo que es necesario que lo rural en la misma medida de lo ambiental debe transversalizar los otros sectores de la administración pública.

Me parece importante desde un organismo de control que tiene la doble misión ambiental y agraria incorporar el tema. Con eso concluyo del desarrollo territorial. En este momento los alcaldes están y los actuales alcaldes tienen la obligación legal y constitucional de revi-

sar los planos de ordenamiento territorial. El plan de ordenamiento territorial es la apuesta a futuro del alcalde. Sobre su modelo de desarrollo territorial tratamos con el procurador en cuanto viaje. Lo hacemos fuera de la ciudad, más importante que dejar una placa y recordar al alcalde que hizo esto, la mejor placa es poder dejar el próximo plan de ordenamiento territorial que tiene vigencia de tres períodos, su impronta. Una impronta permita que el alcalde, reconociendo la realidad de hoy, conociendo temas como cambio climático, incluya el tema ambiental en el desarrollo y el desarrollo rural pasa necesariamente por decisiones municipales. La decisión municipal es el tipo de municipio que el alcalde quiere, por supuesto habilitando o deshabilitando si sea necesario algún tipo de restricciones ambientales, pero sobre todo incorporando la variable ambiental y yo creo que la rural, en los nuevos esquemas de ordenamiento territorial.

Una pequeña cuña, en marzo de este año la Procuraduría produjo la circular 023 del 2010, donde se sugieren 14 determinantes ambientales, para los planes de ordenamiento territorial. Eso es una labor pedagógica muy sencilla, de cómo los alcaldes pueden incorporar estas zonas que requieren para el desarrollo rural en su mapa, en su cartografía, en su plan.

Muchas gracias.

## Rafael Mejía, Presidente Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC



Quisiera empezar analizando, preguntando y viendo el título de lo que nos convoca hoy aquí, VÍCTIMAS DEL DESPOJO, INICIATIVAS PARA SALDAR LA DEUDA. ¿Por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿quiénes?, ¿dónde? Empecemos con las cosas básicas: en Colombia hay 114,17 millones de hectáreas, el uso agropecuario son 63, o sea 55%, el uso agropecuario el 50,99 millones, o sea el 44,6%. Aquí se mencionó ya cuáles son los usos y cuál es la vocación de estas tierras, por ejemplo en agrícola hay una vocación de 10,4 y se están usando alrededor de 4,8 millones de hectáreas. En contraste, la ganadería está usando cerca de 42 millones de hectáreas, y para el inventario que tenemos se necesitan sólo diez millones. ¿Por qué es preocupante? Simplemente si nosotros analizamos en un estudio reciente del 2007 al 2010, se han hecho 196.000 operaciones para compra de ganado bovino. Un valor de 2.5 billones de pesos, en otras palabras más del 20% de todo el crédito, pero ¿qué ha sucedido? Tenemos el mismo inventario.

Siguiendo una perspectiva de construcción del sector rural, de donde tenemos que mirar hacia dónde vamos, quisiera mirar el entorno macroeconómico, lo de tierras y desarrollo rural, lo

de competitividad y producción, lo de comercio interno y externo y lo de agua e infraestructura.

Si nosotros contestando las preguntas que hicimos al principio, vemos básicamente lo que está sucediendo en el mundo y para qué es el uso y cuáles son las perspectivas nuestras. En el mundo y según la FAO y según Naciones Unidas, para el año 2050 va haber 9.100 millones de habitantes y hoy somos 6.800, o sea que vamos a incrementar 2.400 millones de habitantes y tenemos que producir un 70% más de alimentos. Se mencionó el factor del cambio climático: yo no sé si ustedes son conscientes. Desafortunadamente en los próximos 70 años, la productividad agrícola de Colombia va a descender entre un cinco y un 15%. Los vecinos peor: Venezuela, Ecuador, Perú, entre el 15 y 25%. Por contraste, la parte Norte de Estados Unidos incrementa su productividad por cambio climático entre un 5 y un 15 y Canadá entre un 15 y 20%.

Tenemos un país con todas las oportunidades del mundo, hay siete países en América Latina y en África subsahariana – Angola, Argentina, Bolivia, Brasil, Congo, Sudán y, lógico, Colombia – que pueden aportar a esta producción agrícola del mundo. Entonces tenemos que mirar que las tasas de crecimiento y consumo no son las más adecuadas y toca hacer un gran esfuerzo y por eso el uso de la tierra viendo que la mayoría de los productos, que a pesar que redujeron sus precios en el 2008, vuelven a estar con tendencia. Hacia el futuro ¿qué es lo que nos espera? Producir más si queremos alimentar la población.

**"Las carreteras secundarias y terciarias que son más de 154.000 km, hoy en día, más del 65% están en regular o mal estado"**

¿Qué es lo que ha sucedido en Colombia? El sector agropecuario ha tenido un crecimiento en las últimas tres décadas, del 80 al 90 de 2.6%, del 90 al 2000 de 4% y del 2000 hasta ahora el 2.9%, eso es muy por debajo. El área cosechada, miremos sólo la última década, el total creció sólo un 0.9%, los cultivos permanentes crecieron 1.8%, en cambio los transitorios se cayeron. Los transitorios son la mayoría de la economía campesina. Sin embargo, la producción tanto de transitorios como de permanentes se incrementaron en 0.6% y 2.2% respectivamente. En otras palabras: hemos sido más productivos respecto a la producción pecuaria: el total creció un 3.4%, hay que destacar aves con el 6.6% y hay que destacar la porcicultura con el 6.7%.

En resumen, para no aburrirlos con cifras, las exportaciones crecieron en valor, pero no en volumen, en la última década es similar. En cambio las importaciones, creció tanto el volumen como el valor. Tenemos ante nosotros una serie de situaciones que debemos analizar en una forma muy concreta. Básicamente, debemos mirar qué elementos debemos ver de política para tener un desarrollo competitivo y sostenible del sector. Vimos muy rápido el mundo, vimos muy rápido a Colombia, sin embargo, veamos unas medidas de carácter macro que son indispensables, como tasa de cambio, empleo e infraestructura especialmente la de transporte. La infraestructura de transporte vial está afectando profundamente a Colombia, las carreteras secundarias y terciarias que son más de 154.000 km, hoy en día, más del 65% están en regular o mal estado. Esa infraestructura de Colombia nos está perjudicando, uno a veces quisiera no compararse, pero por ejemplo si no eliminamos la tabla de fletes, como ejemplo: como proporción del valor de exportación por km recorrido en Colombia, 0.92 por cada 1.000 km, en Perú: 0.59. Como proporción de importaciones, 1.3 por cada 1.000 km, Brasil y Uruguay: 0.5, menos de la mitad.

Hay que mirar y hacer un seguimiento, no sólo de las propuestas del sector privado, sino de las acciones del gobierno. Hemos mirado y hemos

visto la institucionalidad pública, evidentemente hay que reforzarla, se refirió Juan Manuel Ospina muy claramente, no sólo al INCODER, sino lo que compromete esta institución, pero el ICA, el Corpoica, Banco Agrario, también se debe revisar.

Innovación y Desarrollo Tecnológico, una cifra: en Colombia el 45%, esto es por organizaciones de productores. En cambio en los países con que competimos, por ejemplo Brasil y Argentina, más del 90% es por cuenta del Estado. Hay que buscar la asociatividad y la empresarialización. Se habló del empleo y del costo laboral, hay que mirar básicamente como está compuesto ese empleo. Esto es aterrador, el trabajador sin remuneración ha crecido en un 47% en el promedio móvil de los últimos doce meses y el jornalero ha disminuido en 3.2%.

Estamos recibiendo en el campo el empleo que no queremos, sin remuneración, sin prestaciones sociales, pero las cifras del DANE nos muestran que creció el empleo en el sector agrícola y pecuario. También en las preguntas estaba comercialización. Ustedes saben que todavía un 72% de las exportaciones están concentradas en Estados Unidos, Unión Europea y Venezuela. Y de esas exportaciones, más del 62% están concentradas en café, flores y banano. Entonces todas estas acciones, hemos venido promoviendo, no sólo una descripción de lo que sucede, sino unas acciones específicas. Por ejemplo en comercio exterior hay que terminar las negociaciones de Corea del Sur y entrar en negociaciones con los países APEC, acompañar los procesos, generar instrumentos, mantener condiciones de protección actual. Ustedes oyeron los problemas de los aranceles, entiendan que los aranceles son la contrapartida de los subsidios directos.

Aquí hago un pequeño paréntesis: tratados de libre comercio, el de la Unión Europea y Colombia, es para el sector agropecuario equilibrado, pero cuando uno mira individualmente los componentes, el sector lácteo es aterrador, es un fracaso total. El tratado entre Canadá y

Colombia es muy bueno para ambos países. El de Estados Unidos nació bajo tres premisas: Primero: El ATPDEA, sólo servía para las flores. El país no tenía acceso por las barreras arancelarias, es decir, podíamos mandar un queso, pero si era de una vaca verde y el queso se daba naranja. Pero sí lo podíamos llevar. Ese tipo de barreras no arancelarias hicieron que se trabajara muy duro y se lograron resultados adecuados.

En segundo Lugar: Se trabajó con gradualidad. Estados Unidos, una economía mucho más desarrollada que Colombia, en otras palabras Grandes y Ricos, nosotros más pequeños y en vías de acabar con la pobreza. Fíjese lo político que fui.

Tercero: Tenemos que mirar los subsidios, acuérdesse que hablamos de las barreras no arancelarias, la gradualidad y los subsidios. Evidentemente los subsidios, la contrapartida son los aranceles. De ahí nació el programa Agroingreso Seguro. Ese programa destinado al pequeño, al mediano, al grande, un instrumento para la competitividad y el desarrollo. En el gobierno anterior lo volvieron asistencialista, es decir, para conseguir votos.

Los tratados en términos generales, si me preguntan, por qué los hacemos, volvemos a lo básico de la economía. La oferta del sector agropecuario está creciendo más rápido que la demanda interna, o buscamos los caminos equitativos para poder comercializar los productos, o simplemente se revierte en el productor agrícola y pecuario. Cuando los precios se caen normalmente, no se caen para los formadores de precios. Por eso existen los tratados de libre comercio: para tener posibilidades

de crecer. Tenemos que buscar regulación en materia de competencia y un ataque frontal al contrabando.

Crédito asociativo: hay que tener información confiable, hay que propiciar el aseguramiento, entonces también como otro punto indispensable es la política ambiental y gestión del recurso hídrico. En Colombia es muy triste, con dos aguaceros nos inundamos, y diez días sin llover, entonces hay una sequía. Un ejemplo: hay alrededor de 49 embalses y un país con la mitad del área como España tiene más de 1.400 embalses para manejo de agua. Cambio climático: es preocupante y es una realidad. Aquí tenemos que mirar otros componentes, los insumos agrícolas, mucho más altos que en todo nuestro vecindario.

Ahora con las medidas de China va a haber un problema adicional, el valor de la tierra en Colombia. Hicimos un ejercicio: 20 hectáreas, y lo comparamos con países como Ecuador, Paraguay y Uruguay. Dato concreto: en Ecuador, \$5.000.000, en Paraguay, \$6.000.000, en Uruguay, \$6.200.000 y el valor comercial de estos terrenos en Colombia \$22.500.000 – ¡cuatro veces! Por eso la competitividad nuestra es así.

También tenemos que buscar desarrollo de proyectos industriales en mayores extensiones. Ustedes entienden que es perfectamente hablar de grandes extensiones en Antioquia, en Boyacá, versus en la Orinoquía en la Altillanura. Pero para poder ser proveedores de alimentos a nivel mundial, necesitamos tenerlo, acuérdense. Hoy ya hemos ido diversificando nuestra canasta energética, el biodiesel, proveniente del aceite de palma, y el etanol de la caña de azúcar.

**"Si nosotros como país no avanzamos en la transformación del sector agropecuario y rural, es muy difícil poder alcanzar un desarrollo competitivo y sostenible"**

Nosotros creemos seriamente: Si nosotros como país no avanzamos en la transformación del sector agropecuario y rural, es muy difícil poder alcanzar un desarrollo competitivo y sostenible que le permita ganar posición como abastecedor, no sólo de alimentos sino de materias primas agrícolas a nivel mundial y contribuir a la generación de empleo, bienestar y riqueza en el campo colombiano.

Aquí hablamos de la diferencia entre la pobreza rural y la pobreza urbana, hablamos de la indigencia en las áreas rurales que no hemos logrado disminuir sino que se han incrementado, tenemos que volver algunas ecuaciones básicas de la economía.

El campo colombiano, está discriminado, se los voy a poner en forma muy concreta. Tomen cualquier período, cualquier noticiero, el sector financiero produjo tantas utilidades, tantos millones, ¿cuál es el comentario? ¡qué buenos banqueros! El sector industrial tuvo unas utilidades magníficas, y ¿qué sucede? Es la industria, el futuro del país. El sector de la construcción, por ejemplo, de centros comerciales, qué señor, qué visión, cómo lo desarrolla, son billones, pero está bien. Pero en cambio, un agricultor gana unos pesitos y lo insultan, está abusando de la población urbana, los está dejando sin comer. Eso es injusto y es una visión que hay que cambiar: el sector agropecuario, no debe ser para ennegrecer ni para empobrecer, ni embrutecer. El sector agropecuario y después de oír las estadísticas que Absalón decía del 32%, es indispensable que busquemos cómo sacarlo adelante y cuando hablo de sacarlo adelante, me refiero a pequeños, minifundios, medianos, a grandes. Hemos pedido un estudio a la FAO, para saber qué es un grande en Colombia versus Ecuador o Brasil, o qué es un pequeño en Brasil, versus un pequeño en Colombia y ustedes se sorprenderían.

Nosotros tenemos que pasar por encima de esas barreras, como país trabajar y construir a pesar de que tenemos todos y cada uno de los que estamos aquí diferentes ideas de cómo

se deben hacer las cosas y en cada sector, en cada renglón. Oímos lo que está pasando con la mujer y la mujer campesina. Eso nos pone a pensar a todos que no es un sector de la población, no son hombres o mujeres o pequeños o medianos o grandes, sino que es un país.

Para terminar quisiera referirme rápido a un tema que está de moda entre todos. En enero, febrero y marzo estuvo el fenómeno del Niño, no hubo agua, se corrió el invierno que llegaba en abril y mayo y ese invierno se unió con el fenómeno de la Niña y va a ir hasta finales de enero. En la costa Caribe está empezando a disminuir la intensidad y está aumentando en lo que es la zona andina. En este momento hay 161.000 hectáreas afectadas, hay 75.000 que ya están perdidas porque están inundadas y 85.000 deterioradas. Pero tenemos que ser prudentes, esto es alrededor del 3% del área cultivada en Colombia, sólo el 3%, entonces no es que tengamos una hambruna dentro de ocho días, no es que nos vamos a quedar sin comida. Sí, va a haber comida suficiente, probablemente no de la mejor calidad, la pobre lechuguina va a estar ajada, el ajo, la cebolla, el apio etc., pero ese es un problema diferente.

Aquí el factor humano es el que más está sufriendo y por eso se han hecho todos los movimientos, desde el punto de vista del sector privado y del gobierno, ya se están diseñando para refinanciación de créditos y capital fresco para que puedan volver a producir, continuar y sacar al país adelante. Menciono este problema, porque aunque es coyuntural, agrava lo que estamos discutiendo, agrava lo de las víctimas del despojo, agrava lo que es cómo saldar esta deuda, entonces quedamos con una sola misión hoy: Todos a trabajar en conjunto, respetar las diferencias que tengamos y trabajar en las cosas comunes que tenemos, que les garantizo son muchas más que las diferencias.

Mil gracias.

## Albert Berry, Doctor en Economía, profesor Universidad de Toronto



Quiero agradecer a los organizadores de este evento. Para mí el propósito básico del evento es la cuestión de justicia, la restitución y la cuestión de justicia es de enorme importancia obviamente. Yo soy economista y entre otras cosas lo discutido antes deja muy en claro la importancia de la restitución por razones morales. El punto básico de mi argumento es que en el sentido de recuperar la justicia deseable en Colombia, eso va con el desarrollo saludable económico.

No hay ninguna inconsistencia, al contrario, hay una fuerte complementariedad entre los dos objetivos. Hasta cierto punto eso es obvio, es sentido común, porque es muy obvio que el conflicto y la inseguridad y todos esos elementos

del proceso reciente en Colombia, tienen costos fuertes económicos. Hemos oído de diferentes conferencistas aspectos de ese costo. No quiero referirme a eso, porque ya se ha comentado y es fácilmente entendible para todos ustedes. Yo quiero enfocar mis comentarios respecto a otros aspectos, de la relación entre la justicia, la recuperación de la justicia y el desarrollo económico saludable. Cuando digo saludable, me refiero a un desarrollo que incluye un aumento marcado en el PIB, pero también incluye generación de empleo decente, justicia económica, bajos niveles de desigualdad, otros elementos relacionados con estos.

Voy a aprovechar principalmente de la historia de Colombia, de cómo la conozco, pero también quiero hacer unas comparaciones entre otros países para plantear mi concepto de lo que sería un buen comportamiento socioeconómico para Colombia en los años futuros. En las palabras de Hollis Chenery, un conocido economista norteamericano, lo que se busca es crecimiento con equidad, crecimiento saludable, y eso incluye empleo, reducción de pobreza, incluye oportunidades justas para la población, etc.

¿Dónde entra todo el problema del despojo en Colombia en los últimos años, cómo entra un comportamiento general económico? Quiero hacer dos comentarios parcialmente comparativos y parcialmente dirigidos a la realidad colombiana.

Una de las dudas que tiene mucha gente cuando uno dice: queremos fortalecer la pequeña agricultura, el campesinado, la unidad familiar. Una de las dudas típicas a lo largo del mundo es la idea de que esta pequeña unidad no puede ser eficiente en términos económicos. Hay economías de escala, hay falta de educación,

**"La pequeña unidad típicamente alcanza niveles de productividad de la tierra mayores que la grande"**

no tiene futuro la agricultura familiar y debemos afrontar que su papel va a disminuir, al estilo de lo que acaba de decir el Dr. Mejía. Bueno, eso es a mi juicio 100% falso, pero lo más importante y lo más desconocido por parte de la gente que discute estos temas es que la pequeña unidad típicamente alcanza niveles de productividad de la tierra mayores que la grande. Eso se llama relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de la unidad y es muy conocido entre los especialistas de esta área, pero muy poco fuera de los especialistas, es poco conocido acá, poco conocido en Estados Unidos, pero es un hecho.

Hay que entender las raíces, los factores atrás de esa relación inversa, antes de opinar sobre el futuro, sobre la eficiencia económica de la unidad pequeña familiar. Entonces ese es el aspecto microeconómico. Tenemos evidencia de todo el mundo de que la pequeña agricultura tiene la capacidad de ser muy productiva, no siempre lo alcanza, eso es otro tema al cual voy a referirme, pero a nivel agregado, a nivel histórico, a nivel macroeconómico, si uno se hace la pregunta, cuáles son los países alrededor del mundo que en los últimos 50 a 70 años han logrado crecimiento con equidad saludable, generación adecuada de empleo para todos: son todos los países cuyas bases de desarrollo han sido la pequeña agricultura, la mayoría de asiáticos, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Costa Rica. Alrededor del mundo son la minoría de los países desafortunadamente, pero son los únicos que han podido alcanzar ese tipo de desarrollo socioeconómico, en un 100%.

Otros no muy lejos, han tenido comportamientos buenos, pero no tan buenos como éstos. En fin lo que quiero decir es que la experiencia comparativa macroeconómica confirma la importancia y el papel del proceso largo de desarrollo y el papel del pequeño campesinado. Ese es mi punto de partida en toda esta discusión. La idea que es política social, es una parte de todo el paquete de políticas para la pobreza, uno como gobierno apoya a los pequeños, es cuestión social, no es cuestión económica, es

equivocada, porque este componente del sector agropecuario tiene mucha potencialidad y a veces no se alcanza a potenciar.

En los países más exitosos vemos un campesinado fuerte, generalizado, y un gobierno que lo apoya en forma eficiente. Eso tiene muchos componentes, la mayoría ya comentados, el gobierno a un nivel u otro, puede ser nacional, o local, tiene que ayudar con infraestructura, mercadeo y principalmente a mediano y largo plazo con investigación y desarrollo para las nuevas variedades de cultivos, eso es clave, eso es un elemento del éxito de todos los casos muy exitosos.

En ese sentido, Colombia tiene un desafío entre los diferentes desafíos: en este elemento del apoyo, el país queda bastante débil, ha empeorado, a mi juicio, en las últimas décadas. Es obvio que en el proceso del diseño, la implementación de un paquete de políticas que se necesitan ahora, que a este elemento hay que darle mucha prioridad.

En los casos exitosos, tenemos un gobierno, o un grupo de gobiernos, que dan apoyo a la agricultura familiar y con eso un desarrollo impresionante, en el mejor de los casos. Se ha hecho referencia también a las actividades no agrícolas en el campo y otro aspecto fascinante, no tan predecible tal vez de estas experiencias muy exitosas, construidas alrededor de la pequeña agricultura familiar es el hecho que el empleo no agrícola rural, se explota, hay una cantidad de posibilidades para productores de ladrillos, muebles, confecciones.

**"En los países más exitosos vemos un campesinado fuerte, generalizado, y un gobierno que lo apoya en forma eficiente"**

Cuando los ingresos de los pequeños agricultores empiezan a subir, hay mucha demanda, para productos no agrícolas, no es una demanda para el producto del Gucci, es un producto local, entonces hay un tipo de complementariedad entre el crecimiento agrícola, especialmente en el campesinado y las actividades no agrícolas. En países como Taiwan y Costa Rica, eso ha sido fuerte, en países donde dominan las unidades grandes, esa demanda no es tan fuerte porque hay menos empleo, menos ingresos de gente que vive cien por ciento en el campo.

Quiero terminar con una referencia a un argumento, de cómo está ligada la solución del problema de los despojados en este país y de la pequeña agricultura familiar en general.Cuál es la relación entre el éxito que tendría el país o no en el futuro, en la resolución de ese problema y la cuestión del empleo general del país, global.

Se ha comentado que Colombia tiene un nivel de desempleo alto. En relación al resto del continente, tiene un nivel de informalidad urbana atípicamente alta. El gobierno y todo el mundo están preocupados, con razón por el problema del empleo. ¿Cuáles son los factores detrás de este problema y es un problema correctamente identificado? No hay ninguna duda de que esto va a ser un desafío a nivel agregado global, muy fuerte para el país.

Hay diferentes elementos, pero en los países latinos, por lo menos, que comparten en cierto grado, estructura económica y los que más problemas han tenido en estas variables del

empleo, son los países que menos éxito han tenido con la pequeña agricultura, que en el mejor de los casos emplea cantidades de gente y la pequeña y mediana empresa no agrícola, incluyendo las microempresas, porque esos son los dos componentes grandes de demanda de mano de obra.

El sector formal, las empresas grandes privadas, la agricultura grande y el sector público generan la minoría de todos los empleos. En Paraguay, donde hice el cálculo reciente, esos tres componentes generan el 15% del empleo total. En Colombia es mayor: entre 30 y 35%, pero por el momento y por el futuro, los dos sectores de mayor importancia son la pequeña agricultura y las pequeñas y medianas empresas no agrícolas. La grande genera poco empleo, ese es el problema, no contribuye mucho por el lado de demanda.

¿Cuáles son los problemas de Colombia? A diferencia de otros países, no ha podido mantener la demanda, la posibilidad de mantener empleo medio rentable en la pequeña agricultura. "Ha tenido un proceso de expulsión prematuro de mucha gente del campo y ha inundado el mercado de trabajo no agrícola." Eso es un factor clave, sin resolver de la pequeña agricultura, sin restitución, por un lado, apoyo a la pequeña agricultura en general e independiente, restitución. Esos dos aspectos son claves para que este sector vuelva a su capacidad normal de generación de empleo.

El segundo problema que tienen Colombia y algunos otros países es el hecho de que es un país minero. No tan minero como Venezuela, por ejemplo, pero es un país minero y los estudiosos de la experiencia de países mineros han terminado con la frase: La maldición de los recursos naturales. Esa frase capta la idea de que con demasiada frecuencia, a los países exportadores de productos mineros no les va muy bien económicamente, el crecimiento es más lento de lo esperado. Por un lado la generación de empleo es mala y la desigualdad es alta. Son características de los países que

exportan productos mineros. Eso no quiere decir que es imposible aprovechar su dotación en el sector minero, pero sí, quiere decir en el caso típico el beneficio que se saca es menos del esperado y a veces incluso negativo. Hay casos en el mundo, Nigeria es de las más trágicas, en que el petróleo ha dañado el país a través de diferentes mecanismos. El mecanismo principal es que el sector minero genera muy poco empleo directamente, genera muchas divisas, eso está bien y las divisas se utilizan para importar productos manufacturados y agrícolas.

Desafortunadamente, esos son dos sectores con mucha más capacidad de generación de empleo que la minería, entonces el país sale con un balance negativo en cuanto al empleo. Es muy difícil tener un buen resultado en el campo de empleo si el país depende mucho de los productos minerales. Para mirar el caso del vecino, Venezuela, caso clásico, desde 1980 el sector informal urbano de Venezuela, explotó, se aumentó en un factor no visto antes, en ningún país latino. Ese fue el resultado de los altos precios del petróleo desde los años 70 y esta maldición de los recursos, o sea generación de muy poco empleo en ese sector, dañó el empleo en los otros sectores, sector informal antes bastante bajo, en términos relativos, Venezuela del 30% del empleo urbano saltó al 50%. Entre otras cosas, Chávez es parcialmente el resultado de la reacción pública fuerte a ese problema enorme de empleo urbano que sufrió Venezuela desde el año 80. Eso es un caso extremo.

Colombia afronta dos problemas graves en cuanto a su objetivo de empleo adecuado. Uno, no ha podido hacer su función normal de agricultura por todas las razones que son tema de este evento. En segundo lugar el hecho de que las exportaciones mineras han subido, que constituye una barrera a una solución adecuada para el empleo. Una barrera que sí se puede superar, pero la política económica en general y en especial la política para el empleo tiene que ser mejor en Colombia que en otro país para sacar el mismo resultado.

En todos esos sentidos, yo diría que la situación en Colombia ahora es obviamente difícil, pero en el grado en el que se pueda resolver la injusticia y permitir que el sector pequeño agricultor retome su capacidad histórica de producción, de bienes alimenticios, etc. Ese es uno de los dos factores claves para la resolución del desafío de empleo en Colombia y de enorme importancia para que Colombia se vuelva el país de antes en cierto sentido.

Termino con mi juicio que este momento es de los tres o cuatro momentos más importantes de la historia de Colombia de los últimos 100 años. No tengo 100 años, pero he leído un poco, en el sentido de que al no hacer nada, de no tener ningún éxito en confrontar el problema que es tema del evento, yo creo que el futuro del país no parece muy positivo. Todos los problemas, el problema del empleo a nivel agregado de todos los otros resultados y efectos de la desposesión, es muy difícil que el país maneje esos problemas sin atacarlos directamente y rápidamente.

Por otro lado, si se fuera a tener éxito, esto puede ser un cambio de dirección tan fuerte e importante, que en términos que utilizamos mucho en economía, en lugar de círculos viciosos, lo que sufre el país en ciertos aspectos ahora, tendría círculos virtuosos, en que el avance en un aspecto causaría un avance en otro aspecto y a veces a la sorpresa de todo el mundo, las cosas cambian mucho en cinco o diez años. Eso debe ser el objetivo en Colombia, no es un objetivo marginal, es un cambio fuerte en la dirección de la sociedad y la economía.

Gracias.

## El Nuevo Modelo de Desarrollo Rural

Luis Jorge Garay, Director Equipo de Verificación, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado



Quisiera hacer una presentación sintética alrededor de las preguntas y de las reflexiones que se han hecho hoy en el marco del panel sobre la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo rural.

En primer lugar, resulta claro, como lo mencionaba Absalón Machado, que en Colombia, como ha ocurrido corrientemente en etapas del proceso de desarrollo capitalista, se ha presentado un patrón de desagriculturización de la economía. Éste, sin embargo, ha sido excluyente en el sentido de privilegiar la producción empresarial a gran escala con especial detrimento de la pequeña producción y del campesinado.

En segundo lugar, desde hace unas décadas se ha avanzado en el país en un proceso de desin-

dustrialización y en una terciarización de la economía con énfasis en ciertos servicios poco generadores de tecnología e innovación, caracterizándose la creación de riqueza casi más en la reproducción de rentas que en la verdadera generación de ganancias en términos estrictamente productivos capitalistas. Es decir, se ha venido produciendo un relativo agotamiento de otras fuentes de crecimiento de Colombia.

Sin embargo, actualmente el país se encuentra a las puertas de una nueva etapa de desarrollo, que se basa de nuevo en la reprimarización de la economía alrededor de la explotación de recursos naturales, la cual plantea nuevos retos, como lo mencionaba Albert Berry recientemente.

Estos retos están relacionados con la necesaria búsqueda de mejores alternativas para aprovechar esa riqueza de manera que contribuya a aumentar el nivel de bienestar colectivo, y especialmente de amplios sectores de la población al margen de los beneficios de la modernidad, y se logre el fortalecimiento de las instituciones democráticas del país. De ahí que la minería y lo que ello pueda representar como fuente de crecimiento y factor determinante de cambio del modelo de desarrollo en Colombia, tiene que ser gestionada de una manera tal que en vez de reproducir costos sociales y por demás inequitativamente distribuidos, sirva para generar más democracia y mayor inclusión social, permitiendo, entre otros, saldar la deuda por concepto de reparación integral (para el restablecimiento del patrimonio y de los proyectos de vida) que el Estado y la sociedad tienen con cerca del 10% de su población en razón de la victimización masiva y el desplazamiento forzado observado durante las últimas décadas, y además contribuir a la reconstrucción de amplias zonas y la consecución de condiciones de vida digna de cerca de dos y medio millones de damnificados a causa del fenómeno climático e invernal de los últimos meses.

En tercer lugar, ante esta nueva realidad y la confluencia de diversos problemas que han

abatido a Colombia en las últimas décadas, cualquier modelo de desarrollo rural tiene que partir de una unidad de análisis diferente a la tradicional. No se puede conceptualizar a partir de la unidad productiva propiamente dicha, sino que hay que adoptar una nueva unidad de análisis en términos de política pública y estrategia de desarrollo, como es el territorio.

Debe tenerse en cuenta que el territorio se ha redefinido ante la confluencia de fenómenos y distorsiones de gravedad que han ocurrido en el pasado reciente. Uno, por los cambios de la propiedad, la titulación o la posesión, algunos de índole legal, otros muchos de índole ilegal e ilegítima; dos, por los cambios en el uso del mismo entre lo agropecuario y la producción de alimentos tradicional y la producción para biocombustibles y la minería; y tres, por el grado de inadecuación existente entre el uso y la aptitud de la tierra, como lo mencionaba Rafael Mejía, caracterizado el mal uso, entre otros rasgos, por la presencia de una excesiva extensión de tierra dedicada a la ganadería extensiva.

Este uso de la tierra resulta claramente negativo para la creación de un círculo virtuoso entre el crecimiento económico, la generación de riqueza colectiva, la inclusión social del campesinado, la reducción de inaceptables niveles de concentración de la tierra y su redistribución y la adecuación entre uso y destinación de la tierra. Además, se está presentando una nueva fuente de alteración de los poderes e intereses alrededor del territorio, constituida por la rápida y desordenada mineralización del mismo, ante una inadecuada y escasa regulación del uso del territorio.

Por eso, si el país quiere avanzar a un nuevo modelo de desarrollo rural, es preciso enfrentar todos y cada uno de estos factores. Es necesario no sólo lograr el retorno o la reubicación en el campo de más de un seis por ciento o incluso hasta un diez por ciento de la población colombiana, sino también adelantar una reforma agraria transformadora que respon-

da apropiadamente a los retos que impone un mundo competitivo en globalización, y a la vez, que promueva el reconocimiento, la inclusión y la autosuficiencia económica del campesinado. Simultáneamente, debe avanzarse en el proceso de extinción de dominio para la expropiación de la tierra en manos de los victimarios, ilegales y sus testaferros que han hecho uso del recurso de la violencia y el desplazamiento masivo de campesinos como factor de poder territorial y de aprovechamiento del territorio para sus intereses criminales.

En cuarto lugar, hay que recordar que los pequeños y medianos campesinos pueden ser incluso más eficientes y productivos en comparación con los grandes empresarios en la producción de diversos productos del agro, según la experiencia internacional, como lo afirmó Albert Berry, por lo que debe gestionarse cómo hacer más eficiente socialmente la unidad productiva en el país. Y aquí el reto de sociedades como la colombiana, ante la oportunidad que implicaría el retorno conjunto de amplias comunidades, ojalá a sus territorios de origen cuando sea dable y aconsejable para su inclusión social, consiste en desarrollar unas formas de asociatividad moderna, que puedan aumentar la eficiencia de las unidades productivas en términos del adecuado aprovechamiento del

uso de la tierra, del desarrollo tecnológico y la innovación, de la comercialización y venta de sus productos, de su inserción en cadenas de producción agropecuaria en condiciones de participación/negociación más equilibradas. Debe recordarse que uno de los grandes problemas de la pequeña producción es el transporte, la comercialización y distribución de sus productos. Encontrar formas modernas y creativas de modelos asociativos constituye entonces un reto fundamental de un nuevo modelo de desarrollo rural en el país.

En quinto lugar, debe resaltarse que en un contexto caracterizado por una situación de conflicto armado interno y por el accionar de diversas formas de violencia organizada, avanzar hacia un cambio en la estructura territorial del país, en la distribución de la propiedad y en el uso de la tierra, requiere de un Estado que intervenga con un papel estratégico fundamental para, entre otros propósitos, ir desmontando las bases del exacerbado modelo del rentismo en el campo colombiano, donde se utiliza la tierra para generar rentas no sólo económicas, sino también políticas y de orden militar, tanto de actores ilegales como paralegales. En este contexto sería preciso revertir la racionalidad del otorgamiento de subsidios como los del programa denominado Agro Ingreso Seguro que,

fundamentada en una economía política clara a favor de ciertos grupos de poder dominantes se orientó a privilegiar a algunas pocas familias terratenientes y, según han revelado algunas fuentes judiciales, a otros agentes al menos paralegales.

El papel del Estado en este nuevo modelo de desarrollo rural tiene que ser proactivo y muy consecuente con el propósito básico de avanzar hacia la inclusión social y el desarrollo productivo en el campo, a través no sólo de la gran explotación empresarial, sino también de la mediana y la pequeña unidad agrícola. Aquí hay un reto crucial para el país en medio del proceso de la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas, cual es el de evitar la pauperización de los restituidos, impidiéndose que se vean convertidos en unos precarios rentistas de la tierra o en unos trabajadores explotados de las grandes producciones agropecuarias. Hay que ser extremadamente cuidadosos para prevenir que se abuse de una indemnización administrativa precaria y propugnar, en cambio, por conseguir realmente que la reparación y la restitución sirvan para el aprovechamiento del potencial no sólo de la tierra sino del capital humano para la producción y el desarrollo agropecuario del país. Esta alerta es fundamental, ante los planteamientos al menos que se han hecho inicialmente sobre lo que sería el modelo de desarrollo rural promovido por el actual gobierno.

En sexto lugar, es preciso tener claridad sobre los efectos de la globalización y los Tratados de Libre Comercio en el nuevo modelo de desarrollo rural. A este respecto quiero comentar que hace dos días se ha publicado un libro sobre el impacto del TLC con Estados Unidos en la pequeña economía campesina, en el cual los autores<sup>1</sup> mostramos que este tratado implicaría una pérdida neta a la economía campesina, concentrada fundamentalmente en tres productos y en algunas regiones específicas. Así se estima que un 14% de la población campesina tendría pérdidas de su ingreso agropecuario en

**"Actualmente el país se encuentra a las puertas de una nueva etapa de desarrollo, que se basa de nuevo en la reprimarización de la economía alrededor de la explotación de recursos naturales"**



<sup>1</sup> L. J. Garay, F. Barberi e I. Cardona (2010).

un 70%; otro 14% de la población campesina tendría pérdidas cercanas a un 48% de su ingreso agropecuario, y alrededor de un 25% una pérdida cercana a un 30% del mismo. El sector campesino en su conjunto perdería del orden del 10% de su ingreso, teniendo en cuenta que una proporción significativa de los pequeños productores no produce bienes que compiten con las importaciones estadounidenses. Este sería entonces el impacto del TLC con los Estados Unidos sobre el ingreso de este grupo poblacional si no se adoptan medidas para mitigar sus efectos.

No debe dejarse de lado el hecho de que el grado de iniquidad con que fue negociado el TLC en el caso específico del sector agropecuario fue de una magnitud tal que llevó al gobierno Uribe a instaurar el programa denominado Agro Ingreso Seguro, entre otras razones para convencer al sector agropecuario formal, representado fundamentalmente por la Sociedad de Agricultores de Colombia y la Federación Nacional de Ganaderos, de apoyar el tratado. En estas condiciones, la pérdida de la economía

**"Hay que recordar que los pequeños y medianos campesinos pueden ser incluso más eficientes y productivos en comparación con los grandes empresarios en la producción de diversos productos del agro"**

campesina en ese tratado sin una intervención del gobierno a favor de los perdedores para poder compensar esas pérdidas y generar nuevas oportunidades, llevaría claramente a calificarlo como un obstáculo adicional al retorno fuera de los políticos y sociales que han sido ya discutidos.

De esta manera, ante las pérdidas previsibles para pequeños y aún ciertos medianos productores, se hace necesario establecer un fondo cuyo propósito sea, de una parte, compensar a los perdedores del TLC, y de otra, promover exportaciones potenciales para aprovechar las oportunidades del TLC. Se piensa que dadas las condiciones prevalecientes en Colombia en medio de la búsqueda por restituir tierras y reparar a las víctimas del campo, al gobierno de los Estados Unidos le cabe un compromiso de aportar recursos para la constitución de este fondo, bajo el principio de corresponsabilidad. Un TLC que traiga como consecuencia una mayor pauperización de algunos sectores de la economía campesina, agravaría la situación no sólo social y económica, sino política y de seguridad en el campo colombiano, y agudizaría algunos de los problemas que ha querido enfrentar el gobierno de Estados Unidos en Colombia, como es la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. He ahí una muestra de cómo la globalización a veces puede ser un obstáculo o a veces puede ser una oportunidad. Pero para aprovecharla, cuando se presente la ocasión, se requiere de la intervención del Estado: en nuestro caso actual, para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo rural.

En séptimo lugar, es fundamental discutir el papel de la inversión extranjera en el agro colombiano. Este tema es de extremo cuidado. La tendencia en el mundo es la de que algunos países realizan inversiones en el exterior para garantizar el abastecimiento de alimentos para sus poblaciones nacionales y en sus propios mercados internos. En esta materia Rafael Mejía ha tocado un punto importante: se ha presentado un cambio fundamental en el patrón de abastecimiento en el consumo de alimentos

en el mundo. Colombia potencialmente podría tener alguna posibilidad, y digo potencialmente y lo subrayo. Y ello porque Colombia no puede ceder a otorgar plena libertad a la inversión extranjera en el agro en medio de una disputa sobre los derechos de propiedad en el campo y en pleno proceso de restitución y formalización de una buena proporción de la tierra cultivable en el país. Una política de esta naturaleza podría catalogarse como insustentable desde el punto de vista de justicia social. Un fenómeno parecido sufrió el país con las esmeraldas, cuando agentes privados que primero mediante el ejercicio del poder territorial y el uso de la fuerza aprovecharon la explotación de recursos naturales de la nación sin una debida regulación y supervisión del Estado colombiano. Y luego, recurriendo al asocio con la inversión extranjera, lograron legalizar la explotación de esmeraldas en Colombia. Que no vaya a ocurrir algo parecido con la tierra: Que una vez ingrese el capital extranjero, se "cierren" por encima de la ley todas las controversias sobre derechos de propiedad y titulación de la tierra.

Conclusión. Colombia tiene oportunidades, pero requiere Estado y sociedad fuertes y bajo el imperio de la ley en derecho. Podría avanzar hacia un círculo creativo de un nuevo modelo de desarrollo rural que aproveche el gran potencial humano, ecológico y ambiental del país, así como su gran capital social ampliamente desperdiciado por los múltiples conflictos de intereses predominantes, legales e ilegales, que impiden que en Colombia se pueda hacer una realidad. Al menos teóricamente, hoy día Colombia se encontraría a la vera de la posibilidad de avanzar hacia una redefinición de un modelo más digno y democrático. El grave problema es que hoy en día se carece de una sociedad suficientemente organizada y democrática que asuma el liderazgo de esa tarea societal, pero en el camino podrían reproducirse fuerzas y movimientos sociales a favor de un modelo de desarrollo creativo, incluyente y democrático.

Gracias.

**"Un TLC que traiga como consecuencia una mayor pauperización de algunos sectores de la economía campesina, agravaría la situación no sólo social y económica, sino política y de seguridad en el campo colombiano, y agudizaría algunos de los problemas que ha querido enfrentar el gobierno de Estados Unidos en Colombia, como es la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo"**



#### Cuarto Panel: Extinción de Dominio ¿Tierras para las Víctimas?

**Moderación:** Yamile Salinas Abdala, Consultora Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) - Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho (FortalEsDer)

#### Rafael Merchán, Director Justicia Formal y del Derecho

A nombre del Ministerio del Interior me complace enormemente estar en este seminario. Quisiera arrancar por excusar al Señor Ministro, de verdad, créanme, era de todo el interés de él estar acá, entre otras cosas porque él tiene un viejo vínculo con el tema de extinción de dominio, como quiera que él fue el ponente de la ley original de extinción de dominio, de la Ley 333 del 96, pero como todos ustedes saben en este momento, creo que es una muy mala noticia para el foro, pero una buena noticia para el país es que se está debatiendo la Ley de Víctimas y eso por supuesto le hace imposible estar acá.

Yo quisiera arrancar por decir que es una verdad de orgullo, pero creo que el éxito de la po-

lítica de restitución de tierras arranca por tener una Ley de Extinción de Dominio supremamente eficiente, supremamente robusta, supremamente fuerte, supremamente dinámica que verdaderamente cumpla con los propósitos para los que fue concebida en 1996. La Ley de Extinción de Dominio tiene unas características muy especiales que hacen que sea una ley modelo en muchos sentidos. En primer lugar, su carácter retroactivo, en siguiente lugar el hecho de considerarla como una acción real, es decir, independiente de la acción penal, en tercer lugar, la posibilidad de que a través de la ley se persigieran bienes equivalentes, es decir, si no se puede perseguir un bien determinado, producto del delito, que se pueda perseguir otro similar, y en cuarto lugar la posibilidad de seguir persiguiendo los bienes incluso cuando el delincuente ha muerto, que se pueda perseguir los bienes frente a los herederos del delincuente. Estas características de la ley hicieron que la Ley de Extinción de Dominio de 1996 fuera una ley modelo a nivel mundial, por darles sólo tres ejemplos de países que la han replicado, está el caso de México, El Salvador y España, que con algunas modificaciones han incorporado en sus legislaciones los grandes tópicos, los grandes principios, los grandes lineamientos de la Ley de Extinción de Dominio colombiano.

Para nadie es un misterio que en Colombia no ha rendido los frutos que el país esperaba. Incluso intentos recientes por hacerla más expedita, más ágil, han terminado generando efectos contrarios y se han mostrado insuficientes para que la ley responda a las grandes expectativas que el país tiene frente a este instrumento jurídico que es supremamente novedoso y que puede ser supremamente eficiente, no sólo para enfrentar a la delincuencia organizada, sino también como un instrumento de equidad y de lograr un país mucho más justo, mucho más solidario que es en últimas el motivo de este foro que nos congrega hoy.

Entonces, ¿qué hacer frente a esa circunstancia de que la ley no ha respondido adecuadamente a todas las expectativas que se tiene frente a

ella? Lo primero que hay que decir es que el problema de la ley, y en eso el gobierno es plenamente consciente y tiene toda la claridad conceptual al respecto, es un problema eminentemente procesal. Los parágrafos, los incisos, los numerales, nos están generando una gran cantidad de problemas. Y respetando por supuesto, los derechos de todos los intervinientes en el proceso, sí necesitamos un procedimiento que sea mucho más ágil.

Se ha hablado mucho y lo comentaba ahorita la doctora Salinas, de la posibilidad de crear una jurisdicción especial de extinción de dominio. Esa debería ser la gran meta, hacia eso deberíamos llegar, ese debería ser un gran propósito donde actúen de la mano el gobierno los partidos políticos, la academia, el Congreso. Sin embargo, el gobierno en los análisis que ha hecho se ha encontrado con un escollo frente a ese tema, y es que la creación de una jurisdicción de extinción de dominio requeriría una acción de índole constitucional, un acto legislativo. Por

supuesto todos sabemos el trámite engorroso que es un acto legislativo: ocho debates. Estamos hablando de por lo menos un año frente a un tema que tiene la máxima trascendencia para el gobierno que es urgente, más aún cuando estamos en un proceso de justicia transicional, cuando estamos hablando fuertemente del tema de reparar a las víctimas. Una medida de esa índole no daría espera. Por eso el gobierno ha tomado la decisión de emprender una serie de medidas para lograr ir agilizando por la vía de ley los procedimientos referentes a la extinción de dominio. Y hacia ese tema puntual me quiero referir en los pocos minutos que va a tomar mi exposición, es hacia qué está haciendo hoy el gobierno en materia de extinción de dominio que entre otras cosas les comento es un tema que me llama muchísimo la atención, que en todos los titulares que uno ve, prensa, radio, etc., nadie ha mencionado el enorme impacto que va a tener el capítulo sobre extinción de dominio que se presentó en la Ley de Seguridad Ciudadana. Insisto, la jurisdicción de extinción de dominio debería ser un gran propósito nacional, pero como a veces lo óptimo es enemigo de lo posible, por ahora lo que estamos haciendo y creo que va ser una cosa bastante importante para el país, es incorporar un capítulo en la Ley de Seguridad Ciudadana que creemos que va a agilizar enormemente todos los problemas, o buena parte de los problemas procesales que tiene la Ley de Extinción de Dominio.

Hay una cifra que creo que es escandalosa y que lo tiene que poner a uno en una muy profunda reflexión sobre estos temas de la inoperancia de la Ley de Extinción de Dominio, y es que hoy en día en Colombia un proceso de extinción de dominio, según unos datos que me pasaron para la presentación, se está demorando en promedio unos siete años. Eso, por supuesto, no era el espíritu original de la ley, entre otras cosas porque se trataba de una acción eminentemente real, donde lo que se está haciendo es persiguiendo el bien. Entonces para que realmente la Ley de Extinción de Dominio sea un instrumento de justicia social, necesitamos salir de ese marco donde un pro-

"El gobierno ha tomado la decisión de emprender una serie de medidas para lograr ir agilizando por la vía de ley los procedimientos referentes a la extinción de dominio"



ceso se demora la escandalosa cifra de siete años. ¿A qué aspiramos? A que sea un proceso que se demore un año, a que se demore, siendo pesimista, un año y medio, pero no más que eso. Mientras no logremos que los procesos de extinción de dominio se resuelvan en esos plazos prudenciales, en buena medida todas las normas sobre extinción van a ser letra muerta, van a ser un saludo a la bandera, o van a ser, como llaman muchos sociólogos jurídicos, unas normas de lo que llaman la eficacia simbólica del derecho.

Ahora bien, pasemos a temas un poquito más técnicos, para entender el espíritu de las reformas que ya pasó en primer debate como uno de los capítulos de la Ley de Seguridad Ciudadana que discutió la Comisión Primera del Senado, hace unos ocho o quince días. Próximamente se dará el segundo debate en la plenaria del Senado. Para entender ese espíritu, hay que tener en cuenta la naturaleza jurídica de la Ley de Extinción de Dominio que es bastante sui generis en la medida que no es una acción ni penal, ni civil ni administrativa. De hecho, la Corte Constitucional ha señalado en algunas de sus sentencias que es una acción de índole constitucional. Entonces estamos hablando de una acción eminentemente sui generis, bastante extraña, lo cual no es malo, lo cual nos da algunas ventajas procesales que era lo que quería explicarles en la medida que nos permite coger lo mejor del proceso penal, lo mejor del proceso civil y eso es precisamente lo que hemos tratado de hacer en esta ley para agilizar procedimientos. Yo insisto en eso: no hay que llamarse a engaño en que el más grave cuello de botella que ha tenido la ley son los aspectos procesales que rodean la misma donde hay unos grupos de abogados de la delincuencia organizada ya expertos en lograr a punta de incisos y de párrafos dilatar eternamente los procesos precisamente porque la ley lo permite. Les doy un ejemplo concreto que me mencionaba hoy el Doctor Carlos Medellín quien como ustedes recordarán fue el Ministro de Justicia, autor de la ley original, me dijo, el solo proceso de notificación del proceso de extinción

de dominio de Drogas La Rebaja lleva cuatro años. Ese es el tipo de cosas que nosotros con la propuesta que se va a incluir en la Ley de Seguridad Ciudadana queremos evitar.

Dicho lo anterior miremos muy brevemente cuáles son algunos de esos elementos procesales que se contemplan en la ley. El primero es lo que tiene que ver con la dificultad para realizar la notificación, que es una dificultad que hoy en día detiene los procesos por años. En ese sentido la iniciativa mejora sustancialmente el sistema de notificaciones sin desconocer por supuesto los derechos de las personas afectadas. En realización con la iniciación del proceso se permite usar mecanismos supletorios de notificación tales como el aviso en aquellos casos en que se frustre la notificación personal que ha sido el gran problema que ha tenido toda esta normatividad, todo de conformidad, con lo que consagra el Código de Procedimiento Civil. Y acá vuelvo a algo que decían anteriormente. Tenemos la ventaja de que por ese carácter sui generis que tiene la Ley de Extinción de Dominio podemos tomar elementos de distintas áreas del derecho y acá lo que hemos querido hacer es que el tema de las notificaciones se surta a través del Código de Procedimiento Penal, lo cual nos va a facilitar enormemente este tema de las notificaciones que es uno de los grandes cuellos de botella que tiene la Ley de Extinción de Dominio y es uno de los grandes causantes de esos procesos interminables que muchas veces no llevan a nada.

En segundo lugar, hacemos también esa toma de otras áreas pero esta vez del área penal para lograr oralizar el proceso de extinción de dominio simplificando las audiencias y optimizando las pruebas. El nuevo proceso toma así elementos claves de lo que hoy en día es el sistema penal acusatorio y lo cual se traduce en una considerable economía procesal. El proceso se simplifica ¿cómo?: reduciendo una primera fase a cargo de la Fiscalía General de la Nación, y una segunda fase, que se surte ante jueces penales de circuitos especializados. Incluso esto es importante anotar: se prevé la creación de

unidades especiales de extinción de dominio. Y a partir de aprobada la iniciativa, las pruebas se podrán evacuar en una sola audiencia. Que es otro de los grandes problemas procesales que tiene la Ley de Extinción de Dominio y que lleva a que tengamos procesos de extinción que se demoran en promedio siete años.

En tercer lugar, y este es un tema clave, se han detectado casos en que los bienes adjudicados se terminan utilizando para actividades ilícitas: Para cultivos ilícitos, para toda clase de maniobras fraudulentas y por eso el proyecto es muy enfático en permitir que los actos administrativos de adjudicación de estos bienes sean revocados de una forma muy fácil, muy expedita, muy ágil. De manera tal que no sigamos en esa circunstancia que hoy en día los bienes que son extinguidos terminan por vía de testaferros en manos de los mismos delincuentes haciendo por supuesto anulatorio cualquier efecto de la ley y haciendo que la ley termine siendo un saludo a la bandera.

En cuarto lugar, la ley prevé algo que procesalmente es importante y es que no habrá presentación ni trámite de excepciones previas sino que esos temas se abordarán directamente en la sentencia o en el marco del régimen de nulidades, las excepciones previas hemos detectado es otro de los grandes cuellos de botellas que tiene el tema y por eso el proyecto lo aborda explícitamente.

Un tema que resulta de la mayor importancia, y ese es otro de los temas que lo aterran a uno: Actualmente en el país para resolver todos los procesos de extinción de dominio, tenemos tres juzgados. Esos juzgados se van renovando anualmente a través de unos acuerdos que expide el Consejo Superior de la Judicatura, por su puesto para un problema de la envergadura que implica la extinción de dominio, eso no puede ser viable ni ese es el mecanismo necesario para que la ley tenga los suficientes dientes y para que sea una herramienta lo suficientemente eficaz, para convertirse en un instrumento de distribución de tierras que es el motivo de este

seminario. Por eso la reforma señala un cambio sustancial ahí, y es la posibilidad de que cualquier juez penal de circuito en el país podrá adelantar dicho proceso. Lo cual, por supuesto, es redundar en unos trámites mucho más expeditos. Piénsese que los jueces penales del país, son más de 340, en vez de los tres jueces especializados a los cuales hacía alusión.

Además de los anteriores elementos, que por supuesto, son importantes, existe algo que todos estamos perfectamente notificados que es lo que tiene que ver con el Departamento Nacional de Estupefacientes. Todos hemos visto en la prensa cómo el Departamento Nacional de Estupefacientes ha sido víctima de toda clase de problemas administrativos de corrupción etc. Y sin ir muy lejos está el hecho que el Departamento no ha podido consolidar un sistema lo suficientemente sólido, lo suficientemente serio, para saber sobre qué bienes debe actuar fruto de las sentencias que se han expedido y tener un inventario de cuáles son los bienes que están en su poder. Entonces, una reforma, una cirugía muy profunda al Departamento Nacional de Estupefacientes, es una prioridad para que esta Ley de Extinción de Dominio y todas estas políticas de redistribución de tierras que surjan a partir de una Ley de Extinción de Dominio vigoroso se puedan poner en práctica. Y todos sabemos que ya el gobierno Nacional está en esa tarea, no es una tarea fácil, precisamente por todos los problemas que se habían generado en la entidad, pero creemos que van

por el buen camino, que se están tomando las medidas correctivas del caso.

Yo quería terminar señalando que el tema que nos reúne hoy es absolutamente prioritario para el gobierno que ha entendido que como bien lo dice el título del presente foro, existe una enorme deuda por pagar con los despojados. De ahí la insistencia en sacar adelante la Ley de Víctimas que afortunadamente y en buena hora se está debatiendo en este momento en el Congreso, en sacar adelante esta Ley de Extinción de Dominio que creemos que en los términos que hemos brevemente esbozado será una herramienta importante en el propósito de hacer una nación más justa de tantos y tantos colombianos que han sido víctimas de la violencia y el desplazamiento.

Entonces ese es el mensaje fundamental que quiere dejar el gobierno, no estamos hablando qué haremos con la Ley de Extinción de Dominio, sino que ya estamos tomando unas medidas muy de fondo para lograr los procesos mucho más ágiles y para lograr que la Ley de Extinción de Dominio sea verdaderamente una revolución en Colombia como lo está reclamando desde hace muchísimos años la sociedad colombiana y particularmente como lo están reclamando con justa razón las personas que han sido víctimas de la violencia y el despojo.

Muchas Gracias.

**"El Departamento Nacional de Estupefacientes ha sido víctima de toda clase de problemas administrativos de corrupción etc"**

## Antonio dell'Olio, Director de la Sección Internacional de LIBERA, Organización antimafias - Italia



Extinción de Dominio  
¿Tierras para las Víctimas?  
La experiencia de Libera en Italia

Libera, Asociaciones, Nombres y Números contra las Mafias, nació en 1995 con la intención de reunir y representar a todas aquellas realidades que trazan itinerarios territoriales y llevan a cabo intervenciones para hacer frente a las organizaciones mafiosas.

Libera es hoy una organización de más de 1.500 grupos, asociaciones, escuelas e individuos que la apoyan y que han decidido compartir este importante compromiso civil a favor de la creación de una sociedad alternativa a las mafias. Con la intención de construir redes internacionales, hemos promovido una red europea que se llama FLARE (Freedom, Legality And Rights in Europe). Actualmente la componen más de 50 organizaciones europeas en 30 países. También estamos construyendo una red en América

Latina que con las herramientas típicas de la sociedad civil (prevención, educación, movimientos por los derechos humanos y por una legislación más eficaz, asistencia a las víctimas...) puede luchar contra el crimen organizado, los carteles y la delincuencia que está afectando gran parte de la sociedad incluso la política, la información, la economía ... Nosotros creemos que la corrupción sea la otra cara de la medalla del crimen.

En 1995, Libera propuso a todas las organizaciones adheridas a su red organizar una gran movilización para apoyar la propuesta de una ley que estableciera no sólo que los bienes y propiedades ilegalmente adquiridos por el crimen organizado debían ser confiscados, sino también que esos bienes fueran regresados a la comunidad como símbolo de la multidimensionalidad del combate contra el crimen organizado. El aspecto judicial debería coincidir con el político-administrativo y con la producción económica como también con el socio-cultural. En los territorios donde los bienes y las tierras son confiscados, se produce una sinergia positiva con varios actores e instituciones para dar mejor uso a esos bienes y propiedades.

Libera logró recaudar más de un millón de firmas para presentar una ley que permita la utilización social de los bienes confiscados a los mafiosos y a los corruptos. El Parlamento aprobó con unanimidad una ley que permite la confiscación y el uso social de los bienes confiscados a los mafiosos. La Ley 109/96 encomienda a la Agencia Nacional todas las propiedades secuestradas y confiscadas a los imputados que no han podido comprobar el origen lícito de esos bienes. La agencia entonces la regresa a la comunidad (alcadía) convirtiéndolas en tierras e inmuebles que son usadas para beneficios sociales.

14 años después de su aprobación, la ley ha convertido más de 4.500 propiedades ilícitas para el uso de la comunidad. Las tierras confiscadas en Sicilia, Calabria, Campania, Puglia y Lazio son administradas por cooperativas ju-

veniles y producen aceite de oliva, vino, pasta, taralli, legumbres, preserves y otros productos orgánicos. Todos nuestros productos llevan el sello de calidad y responsabilidad civil de la marca Libera Terra. Cada año en estas tierras organizamos campamentos internacionales de servicio comunitario para los jóvenes.

Recientemente creamos un nuevo proyecto empresarial: El Consorcio Libera Terra Mediterraneo, un proyecto de las cooperativas de Libera Terra en asociación con otras organizaciones que han creado alianzas y colaboraciones en liderazgo y producción en toda Italia para expandir la red de cooperativas.

Las tiendas "I Sapori e i Saperi della Legalità" (Los Sabores y Saberes de la Legalidad) son las distribuidoras italianas de productos orgánicos producidos en las tierras confiscadas. Cooperando con Libera Terra – agencia para la promoción de cooperativas y de cultura de respeto por la ley – fue creada en mayo de 2006. Cooperativas y miembros de Legacoop han avanzado el proyecto y todo tipo de productores de comida orgánica y de alta calidad.

Hasta junio de 2008, los bienes y propiedades confiscados de las organizaciones criminales alcanzaron el número de 8.385 de los cuales

4.940 (el 59%) ya han sido destinados al uso social e institucional. El 84% de los bienes confiscados está en las cuatro regiones "meridionali" con una prevalencia en Sicilia donde se encuentra el 47% de las confiscaciones. En Calabria y Campania se encuentra el 15% de las confiscaciones, en Puglia el 7%. El restante 16% está concentrado primordialmente en las regiones de Lombardía y Lazio. En el transcurso de 2007, "Agenzia del Demanio" ha destinado 684 propiedades confiscadas al uso social. Hay una serie de motivos por los cuales esta ley y la idea detrás de ella son vanguardistas. Primero que todo, fue una respuesta concreta a la reflexión que se había desarrollado durante años en las sociedades civiles italianas y en el más progresista discurso político: no es suficiente combatir a la mafia con un enfoque político/judicial porque los capos continuaban manejando su negocio aún estando presos. Era claro que la manera más efectiva de detener sus actividades era la incautación de los bienes que habían acumulado y los cuales incrementaban su estatus económico y eran también usados para actividades ilícitas.

La incautación y renovación de las propiedades pertenecientes a los grupos mafiosos tiene también un significado importante para el territorio donde éstas se encuentran. Son símbolo de esperanza y una motivación para un compromiso activo. De ser símbolos de la riqueza y poder del crimen organizado pasan a convertirse en lugares donde ocurren actividades productivas y sociales para el ejercicio de cultura y ciudadanía activa.

Constituyen también una alternativa concreta a los problemas sociales que son causa y efecto de la dispersa atracción de las actividades ilícitas sobre todo entre los jóvenes: El desempleo, deterioro de instituciones educacionales, redes sociales débiles. Las cooperativas que Libera está estableciendo en los bienes restituidos ofrecen oportunidades de empleo, vocacionales y entrenamiento profesional a los jóvenes que de otro modo no tendrían alternativa más que unirse a las actividades ilegales.

Adicionalmente practican un valor positivo legal y reconocimiento por la comercialización de los productos, beneficiando a toda la economía del área y creando riqueza limpia para la comunidad entera.

Datos adicionales: Hoy 800 hectáreas de tierra confiscada están bajo cultivo; un millón de paquetes de pasta han sido producidos, 450.000 botellas de vino y 54.000 botellas de aceite de oliva fueron vendidas. Llamamos a estos productos "buenos, limpios y justos". Cultivamos productos orgánicos de alta calidad que han cumplido con todos los requerimientos para llevar la etiqueta de productos orgánicos.

No sólo es importante la calidad del producto sino también la manera como el producto es producido. Nos gusta preservar y a veces recuperar las viejas tradiciones y el arte que han estado vinculados con la producción alimenticia de nuestros territorios y que están en peligro debido al "agrobusiness". Los productos que vendemos son producto de la tradición de las regiones donde son producidos.

Esta experiencia de prácticas positivas en Italia puede ser transferida con todas las adaptaciones a la realidad colombiana. Aunque la Ley de Extinción de Dominio ya existe, su ejecución ha sido limitada. Adicionalmente, la ley no incluye una seria consideración acerca de los usos sociales de esas tierras. Esto da pie a la pregunta en relación al futuro uso de la tierra así como también de quiénes tienen control sobre ella.

Se necesita una reforma del catastro. En mi opinión, el modelo italiano no tiene capacidad entera de ser exportado debido a las diferencias entre la estructura e historia de Colombia. Muchas personas han sido forzadas a dejar sus tierras y ahora viven en una situación precaria. Han tenido que abandonar sus actividades agrícolas en las tierras que fueron usurpadas por grandes empresas que siembran monocultivos. La gente ahora depende de actividades de sobrevivencia ajenas a su cultura campesina.

De manera similar, la población indígena ha sido forzada a dejar sus tierras y territorios para hacer espacio para actividades comerciales más lucrativas que explotan los recursos naturales colombianos.

Es por eso que para que esta ley debe ser aplicada eficazmente. Sugerimos que las tierras confiscadas sean regresadas a sus dueños originales para asegurar la soberanía alimenticia y seguridad de agricultura para las futuras generaciones.

Con un apoyo internacional podemos construir una red para la comercialización justa de lo que se podrá producir.

**"Sugerimos que las tierras confiscadas sean regresadas a sus dueños originales para asegurar la soberanía alimenticia y seguridad de agricultura para las futuras generaciones"**

**"Libera logró recaudar más de un millón de firmas para presentar una ley que permita la utilización social de los bienes confiscados a los mafiosos y a los corruptos"**

## Javier Alonso Lastra, Contralor Delegado para la Defensa



Extinción de Dominio  
¿Tierras para las Víctimas?

Muy Buenas tardes, un cordial saludo para todos los organizadores, a Yamile Salinas, a mi compañero del pánel, Doctor Antonio Dell'Olio, y a quien representó al Ministerio del Interior, Doctor Rafael Merchán. En primer lugar, excusar a la Señora Contralora, quien hubiera querido acompañarnos, pero por cuestiones de último ha delegado a la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, la participación en este importante encuentro.

Las visiones que se tienen sobre la problemática desde el órgano que mira la situación en particular es lo que eventualmente puede mostrar un problema de coordinación en la visión y obviamente en el abordaje de la problemática. Y me quiero referir a esto porque la pregunta que nos convoca y que participa la Contraloría, es ¿Extinción de Dominio, tierras para las víctimas?, es decir, si ese proceso sería como una fuente, una alternativa, para brindar soluciones a las víctimas despojadas de sus propiedades. Pues la respuesta inmediata jurídica y teóricamente sería sí, es una alternativa.

De hecho los planes de desarrollo del gobierno anterior han soportado en buena medida la entrega de tierras a este capítulo de Extinción de Dominio. Y uno mira desde la Constitución Política de Colombia y las leyes que sucesivamente ha expedido el Congreso de la República, van en un incremento de una mejoría procedimental. Por ejemplo, la Ley 785 de 2002, que le entrega la administración de bienes a la Dirección Nacional de Estupefacientes, y posteriormente la Ley 793 de 2002, que deroga la Ley 333 del 96, justamente perseguía esos propósitos. ¿Cuáles propósitos? Hacer más expedito los procedimientos para la extinción de tierras. Y me imagino que en foros como estos se dijo que había que modificar la ley para hacer más eficiente y efectivo el modelo de extinción de dominio. Y las cifras, después de estas discusiones nos demuestran que en la práctica eso no ha sucedido. Me imagino que el INCODER mostró cifras y aquí el participante dijo que eran 100.000 hectáreas que se habían extinguido. Yo tengo una información, de pronto hay que mirar la fecha de corte, que son 65.000.

El tema es que por concepto de extinción de dominio, y ni siquiera tenemos la seguridad que sea por extinción de dominio, cifras de la Dirección Nacional de Estupefacientes, muestran que tan sólo el 16% de esas 65.000 ó 100.000 hectáreas, se han logrado entregar por este concepto. Y según las cifras registradas en el programa o en el sistema de la Dirección Nacional de Estupefacientes, en la práctica esto no ha mostrado avances importantes ni significativos. Miremos que de los 7.156 bienes rurales registrados en ese sistema que maneja la Dirección Nacional de Estupefacientes, incautados hay 6.903. Es decir, solamente aprehendidos como un depositario ahí, que muy seguramente puede ser familiar del narcotraficante o compadre, etc., y tan sólo 253 bienes han sido extinguidos. Y esos son los bienes que se podrían jurídicamente entregar a cierta población que lo requiera. Legalmente está justificado en la ley, porque estos bienes también son para cumplir cometidos sociales. Pero de 7.156, una base de datos que se viene manejando desde

**"De los 7.156 bienes rurales registrados en ese sistema que maneja la Dirección Nacional de Estupefacientes, incautados hay 6.903. Es decir, solamente aprehendidos como un depositario ahí, que muy seguramente puede ser familiar del narcotraficante o compadre, etc., y tan sólo 253 bienes han sido extinguidos"**

el año 1985, a raíz digo yo, de la Ley del 2002 que reformó la Ley 333 de 1996, aceleró un poco los procesos, porque estos bienes extinguidos arrancan a partir del año 2002, es decir, que esa reforma tuvo un impacto no importante pero en relación con lo que se venía haciendo anteriormente un impacto que por lo menos hay resultados, pero de los cuales 50 fueron enajenados, ¿a quién? a particulares, etc. Y ahí se va disminuyendo la cifra: 26 asignados a entidades públicas y 177 en administración por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Entonces, hay 177 bienes, hay que mirar a cuántas hectáreas corresponde, pero, si hace parte de una política introducida en un Plan de Desarrollo, ¿por qué no se procede al paso siguiente? que es justamente revisar la manera de que esto esté en poder de personas que realmente lo necesitan y es justamente la política que convoca este foro.

El Doctor Rafael, del Ministerio del Interior, se ocupó del análisis jurídico de los problemas jurídicos que tiene de momento en que se aprehende un bien a extinguirlo, a entregarlo a familia, y dice que son problemas de notificación, que hay procesos que demoran en notificarse, y puede tener razón. Pero más que eso podemos encontrar dentro de los documentos de análisis, que estamos enfrente de una industria del narcotráfico que también se ha especializado

en burlar los procedimientos. Y eso no es por salvar responsabilidades. Quiero en este momento corregir a la doctora Yamile, quien dijo que por qué la Contraloría no feneció la cuenta, entonces se hizo la intervención. No, miren que hay un dato muy curioso y vengo a hacer una autocrítica. No con retrovisor, ni más faltaba, sino institucionalmente hablando. Estuve revisando los informes de diez años atrás, y la Contraloría hasta el 2008 no feneció la cuenta de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Y para el 2009, sí. Faltaron de pronto unas felicitaciones en ese informe. Y dos meses después, participa el gobierno en la toma o posesión de la Dirección, donde también participó la Contraloría. Entonces la reflexión es, si acabamos de fenecer la cuenta, ¿qué hacemos aquí?

Es un tema como para revisar, porque cuando se habla de coordinación entre entidades públicas, el control a la eficiencia del uso de los bienes que luego van a hacer parte del Estado, son en principio de particulares, esos bienes, pero luego van a ser parte del Estado. En ese tránsito es como si fueran bienes del Estado, la Contraloría debería participar de manera eficiente, drástica, rigurosa, en no estar ni feneciendo gestiones ni tampoco pasando de agache ante responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales.

La Contraloría, a partir de septiembre y con la evidencia que está atravesando la Dirección Nacional de Estupefacientes, en el manejo como la ha dicho en reiteradas oportunidades, tanto el Señor Ministro como el Director de ese Departamento, es una organización estatal, pero que facilita el accionar de la delincuencia. Y ¿cuántas de esas personas que han venido trabajando en la Dirección Nacional de Estupefacientes, tienen hoy un proceso de responsabilidad fiscal, un proceso disciplinario? Pueden ser muy pocas, es decir contadas con los dedos de la mano. Ahí es donde nosotros, como Contraloría, debemos responderle al país en una mirada eficaz en el accionar de la administración pública, en temas que tocan directamente con una problemática social de la población colombiana. Ahí está a disposición, y algunos medios de comunicación hicieron esta crítica. Es una autocrítica, para no dejar pasar de lado estos procesos tan puntuales, debemos ser más rigurosos, las personas que la Contraloría General de la República delegue para intervenir este tipo de sociedades, debe contar con todo el perfil. Es una institución que tiene gente muy valiosa, gente muy honesta, gente muy transparente, y a esas son las personas que hay que mandar como a una misión específica a responder por estos temas.

**"Podemos encontrar dentro de los documentos de análisis, que estamos enfrente de una industria del narcotráfico que también se ha especializado en burlar los procedimientos"**

Yo creo que hay que hacer reformas a la ley sin lugar a dudas, pero que no solamente esto es suficiente para que de la noche a la mañana, de 253 bienes que resultaron siendo 177, vayamos a estar en los 7.000. Pero sí, de alguna manera buscar articular desde el gobierno nacional, desde el Ministerio del Interior y de Justicia, antes de sus separaciones, como se tramita en la Ley, todo lo que tiene que ver con las oficinas de registro de instrumentos públicos, con el accionar que hacen tanto la Fiscalía a través del CTI, con los jueces, este es una demora de instancia en instancia no solamente por notificaciones, sino por razones múltiples, que los años pasan y los resultados no se ven. Sobre estos temas sencillamente debe haber responsables, debe haber personas que, si representan al Estado en este momento, y no son capaces, pues que renuncien, así de fácil. Y la persona que se meta ahí, es para responder con honestidad en todo el accionar de su trabajo al frente de un tema tan importante.

Ya voy a cerrar diciendo que la Contraloría, porque usted me pedía que me refiriera a los temas específicos, está terminando una auditoría especial para todo el tema de sociedades. Está en poder de la Dirección Nacional de Estupefacientes, la respuesta a esto, por tanto, no es oficial el informe. Y tiene un grupo de reacción inmediata, revisando no solamente los temas de bienes rurales, sino también toda clase de bienes que se manejan allí en esta Dirección Nacional de Estupefacientes. Esta entidad, como lo dijo el representante del Ministerio, debe repensarse, de pronto a veces es borrón y cuenta nueva. Se han hecho avances con la famosa sociedad de activos especiales, eso ha servido un poco, pero yo creo que desde el punto de vista institucional y del talento humano hay que adoptar medidas más drásticas para la eficiencia de estos procesos que sin lugar a dudas redundan en el bienestar de millones de familias colombianas.

Muchas Gracias.

## Cierre Martha Isabel Castañeda Curve- lo, Viceprocuradora General de la Nación



Señoras y Señores:

Sea lo primero reconocer y agradecer a la Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia, a la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), al Reino de los Países Bajos, y al IICP, por el apoyo que le han brindado a la Procuraduría General de la Nación, para la realización de este Seminario VÍCTIMAS DEL DESPOJO. INICIATIVAS PARA SALDAR LA DEUDA.

Agradecimiento que extendemos a la Comisión de Seguimiento que integran la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la Casa de la Mujer, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, el Centro de Estudios de Justicia, Derecho y sociedad, el Secretariado Nacional de Pastoral Social – CARITAS Colombia, la Organización Viva la Ciudadanía y la Organización Nacional Indígena de Colombia.

Como se ha expuesto a lo largo del evento, las cosas en el país están tomando una dinámica diferente, que imponen del Estado la adopción de decisiones de fondo en materia de protección de los derechos de las víctimas del conflicto.

La Procuraduría General de la Nación, en su condición de garante de garantías, tiene la misión constitucional y legal de promover la defensa de los derechos de todos los colombianos, entre ellos los de las víctimas del conflicto, como también los de las personas ajenas al mismo.

Conocida la decisión oficial de promover un proyecto de ley de víctimas y de restitución de tierras, se hace necesario adecuar el marco jurídico que debe permitir resolver, en forma transicional, la situación de miles de desplazados que han visto afectada su dignidad, su vida y sus bienes.

Numerosas han sido las observaciones que han formulado diferentes Delegadas y el Procurador mismo, sobre el citado proyecto de ley. Muchas de las cuales han sido tenidas en cuenta en el trámite que se surte en la Honorable Cámara de Representantes.

Es la hora de establecer un quiebre con la historia de nuestro país. Este empeño, esbozado por el gobierno Nacional, ha recibido un acompañamiento crítico pero constructivo del jefe del Ministerio Público y de todo su equipo de trabajo. En este marco de referencia, la Procuraduría General de la Nación debe profundizar su gestión de intervención en todo el territorio nacional para no resultar inferior al compromiso que todo el estado Colombiano tiene en materia de derechos de las víctimas. Un amplio número de Procuradores Judiciales han contribuido en la órbita de sus competencias en estas actividades, y de igual manera debe reconocerse que también en muchos casos voceros de este órgano de control han omitido gestionar la protección de desplazados, de campesinos en general y de miembros de grupos indígenas y de comunidades afrocolombianas.

**"Es la hora de producir resultados para la población campesina, y para las víctimas del conflicto, con gradualidad y sin generar expectativas que no puedan ser atendidas"**

La exposición de experiencias internacional en este Seminario ha resultado enriquecedora para los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación. Aunque la experiencia de nuestro querido país es muy particular, conviene revisar como esta problemática ha sido manejada en otras latitudes.

Es fundamental ajustar y revisar el modelo de desarrollo económico que ha venido imperando en Colombia durante los últimos años. Los innegables avances en materia de Producto Interno Bruto no han tenido la capacidad de transmitir el mismo bienestar a los campesinos, y por el contrario han profundizado las circunstancias objetivas del desplazamiento y del despojo.

Los procesos de reformas legislativas que adelanta el Congreso de la República deben ser sostenibles en lo fiscal, e incluyentes en lo social. Es la hora de producir resultados para la población campesina, y para las víctimas del conflicto, con gradualidad y sin generar expectativas que no puedan ser atendidas. Como bien lo expuso durante el evento uno de los más calificados conocedores de la problemática de violencia en Colombia, el escenario del debate será ahora el jurídico. Y para el mismo, requerimos de una Procuraduría General de la Nación incisiva, respetuosa y exigente.

Gracias, nuevamente por darnos la oportunidad de capacitar a nuestros funcionarios y de participar en este proceso de construcción colectiva.

## Orlando Burgos García, Coordinador Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada (MNFOPD)



### Saludos protocolarios

La Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada como vocera legítima de las víctimas del desplazamiento forzado, es el producto de la lucha de su diligencia que propende por la defensa y reivindicación de los derechos humanos de la población víctima del desplazamiento forzado y se constituye como espacio con interlocución ante el Estado, dotada de legitimidad a través del decreto 250/2005, que aprobó el PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL, con responsabilidades de ejercer seguimiento, evaluación e incidencia de la política en esta materia a través de cuatro Mesas. Este proceso nos permitió ser incluidos en el SNAIPD como la cuarta mesa del sistema, refrendada a través del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Pero este ejercicio de representación no sería posible sin el acompañamiento local, departamental y nacional de organizaciones hermanas de la socie-

dad civil, de organizaciones sindicales y ONGs. Esta actividad de representación de la MNFOPD debe ser reconocida por parte del gobierno en la práctica y no solamente desde lo retórico, no solamente en lo local, sino a nivel Nacional. Es necesario que el gobierno y la sociedad colombiana respeten y reconozcan las incesantes luchas que han dado las Organizaciones de Población Desplazada.

El desarrollo de trabajo diario de la MNFOPD supone constantes e innumerables obstáculos para su desempeño, entre otros:

La ausencia de garantías de seguridad personal de los líderes y lideresas por amenazas directas contra su vida, garantías, que se encuentran consagradas en la Constitución Política, Ley 387/97, Auto/200/2007, además del poco compromiso, seriedad e irregularidades con las evaluaciones y estudios de los riesgos, dicha evaluación para algunos asesores del programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, están por encima del derecho a la vida. Recordemos que habrían podido ser fácilmente prevenidas las muertes de los más de 65 compañeros asesinados desde 2002 hasta la fecha, todas, frente a la pasividad del saliente Director del Programa de DDHH del Ministerio del Interior y sus asesores, sea esta una oportunidad para pedirle al señor Ministro de Gobierno Dr. Germán Vargas Lleras, a la Dra. María Paulina Riberos se implementen las medidas necesarias a los delegados de la MNFOPD y en especial su secretaría técnica con el fin de garantizarnos nuestra labor. Dicha petición nace como expectativa frente a la voluntad que se a expresado por parte de ustedes en mejorar las falencias del programa con respecto a sus políticas.

Precisamente uno de los retos a los que se debe enfrentar la Ley de Víctimas es el de garantizar que las personas que han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos no continúen sometidas a las mismas situaciones de vulnerabilidad y desprotección a las que fueron y siguen siendo sometidas.

La inexistencia de un presupuesto propio, que podría ser administrado por un ente ético y responsable para que nos proporcione los medios

necesarios para cumplir con las responsabilidades que como Mesa asumimos para ejercer un rol de incidencia y de consulta en la política pública sobre el desplazamiento forzado. Con la voluntad de los representantes del gobierno, en cabeza del nuevo ministro, señor Germán Vargas Lleras, es necesario concertar espacios de reunión con la Mesa Nacional y su Secretaría Técnica, con el objetivo de que nuestras peticiones y exigencias por los daños causados, sean escuchadas y concertadas para la toma de medidas efectivas que redunden en la protección de las vidas de las personas y las familias en condición de desplazamiento, entendiendo que no puede existir por parte del Ministerio ningún tipo de connivencia con las sistemáticas campañas de desprestigio y desinformación que existió en gobiernos anteriores, con argumentos de que nosotros, las víctimas, somos una red de mafias y que los diferentes sectores de la sociedad civil que con sus estudios en la materia, son los profesionales del desplazamiento, de aquí que exigimos por parte del Estado el cumplimiento de las diferentes providencias que ha emanado de la Corte Constitucional, lo cual representa no sólo una refrenda al Estado Social de Derecho, sino un respaldo a los derechos de la población más vulnerable del país, a nombre de la MNFOPD y de todas las víctimas del desplazamiento forzado no podemos más que respaldar y resaltar el papel que ha venido cumpliendo la Honorable Corte Constitucional.

Dentro de los primeros cien días de su administración, el nuevo gobierno pretende impulsar la aprobación del proyecto de Ley 107 de 2010,

por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas. En este sentido, tenemos innumerables temores que por razones de límite de tiempo no podremos exponer en su totalidad, pero queremos compartir entre otros:

- **Primero:** Por parte del gobierno, no existió voluntad política para abrir escenarios de discusión y concertación con las víctimas en la formulación de la ley. Finalmente, las víctimas, serán las directamente afectadas con la implementación y los efectos que se deriven de esta ley.

- **Segundo,** el presupuesto: El gobierno anterior estimó que el costo de la política integral era de \$44 billones, para una población desplazada equivalente a un 78% de la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), si se consideran los resultados de los estudios que ha efectuado la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado, se tiene que se requeriría un monto de \$66 billones. Entonces, no se repararía a todas las víctimas de desplazamiento forzado, ¿cuál entonces, puede ser el criterio del gobierno actual para la escogencia de las víctimas que se van a reparar? Con un agravante recordemos que el desplazamiento continua, a junio del 2010, 7.500 familias nuevas se han desplazado, según informe de ONU y CODHES.

- **Tercero,** de manera sistemática se han confundido las medidas de asistencia humanitaria, con las medidas de reparación, ya que el gobierno entiende que las medidas de asistencia humanitaria, llevan consigo efectos reparado-

res, lo que implica un incumplimiento constitucional ya que en ningún momento las medidas de reparación pueden ser reemplazadas con medidas de asistencia humanitaria y con los servicios que el Estado está en obligación de proporcionar a cualquier ciudadano.

- **Cuatro,** el proyecto de ley contempla la asistencia y orientación y representación judicial a las víctimas en cabeza de la Defensoría del Pueblo. Solicitamos que la Defensoría del Pueblo sea dotada de medidas de fortalecimiento institucional, con el objetivo de que no se presente la ya acostumbrada congestión ya que el número de víctimas se encuentra en un dramático ascenso. En este sentido es pertinente mencionar la contradicción existente en el sentido en que la Defensoría presta su apoyo y asesoría jurídica a las víctimas de violaciones de DDHH y a personas procesadas por la comisión de delitos contra los mismos. Es necesario que el gobierno preste especial atención a los comentarios formulados por la Comisión de Seguimiento ante la Corte Constitucional, entendiéndose que "El Sistema Nacional de Representación Judicial de Víctimas, coordinado por la Defensoría del Pueblo debería estar desligado y no paralelo al sistema de defensoría pública, precisamente porque éste se encontraría conformado por una planta de profesionales formados principalmente en prestar el servicio de defensa técnica a personas investigadas o juzgadas por procesos penales; mientras que los representantes de las víctimas tienen que ser profesionales especializados en el correcto encausamiento de las pretensiones de las víctimas".<sup>1</sup>

- **Quinto,** un compromiso real para que el gobierno y los organismos de control y de acusación del Estado, investiguen y juzguen todos los crímenes cometidos por agentes del Estado por acción u omisión, la existencia de una comisión de la verdad, a fin de que se clarifiquen, se identifiquen las diferentes estructuras de

poder que cometieron delitos de forma masiva y sistemática contra las víctimas, ya sea estos políticos o económicos y que aún hoy gozan de prestigio no sólo político sino social. Este compromiso del gobierno debe suponer la existencia de una comisión de la verdad, con carácter ético que pueda evaluar y ponderar la magnitud, la sistematicidad y los efectos de los delitos más graves en la violación a los DDHH. La función y actuaciones de esta Comisión de la Verdad deben estar en comunión y corresponsabilidad de otros organismos del Estado, con el objetivo de lograr no sólo una reparación de carácter simbólico, sino que a través de ella se libren informes periódicos que permitan divulgarse ante la sociedad colombiana para que se tenga una lección histórica de lo que nunca debió ocurrir y lo que no debe repetirse.

- **Sexto,** las garantías de no repetición, como parte de la reparación integral de los derechos a la tierra y al territorio, deberían concretarse en un conjunto de medidas encaminadas a dejar sin efecto las normas del derecho interno cuya aplicación favorezca la impunidad frente al desplazamiento forzado, o que contribuyan a la legalización del despojo; fortalecer la independencia de jueces y fiscales en los procesos relacionados con el desplazamiento forzado y el despojo; reconocimiento público de la existencia de víctimas del desplazamiento forzado y del despojo y adopción de medidas legislativas, reformas institucionales que posibiliten la garantía del derecho a la reparación integral.

- **Séptimo,** el proyecto de Ley de Víctimas no formula ninguna propuesta clara de carácter étnico y de consulta previa para víctimas de tierras y territorios ancestrales. No establece postulados claros que se encaminen al reconocimiento y planes de salvaguarda de derecho fundamental que tienen los grupos indígenas y afrocolombianos para la pervivencia de sus miembros y la protección de todo el componente cultural que se constituye como parte importante de el patrimonio inmaterial de nuestro país.

- **Octavo,** el proyecto de ley no contempla el acceso a la educación de las personas en con-

**"La existencia de una comisión de la verdad, con carácter ético que pueda evaluar y ponderar la magnitud, la sistematicidad y los efectos de los delitos más graves en la violación a los DDHH"**

<sup>1</sup> Análisis prepositivo del proyecto de ley 107 de 2010 (Cámara) por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas, radicado por el Gobierno en la Cámara de Representantes. Comisión de Seguimiento a la Política Pública. Equipo Nacional de Verificación, pág. 17, 2010.

dición de desplazamiento forzoso. Esperamos que el gobierno presente propuestas novedosas e inclusivas que con el concurso de las secretarías de educación de las capitales y las becas para el acceso a instituciones de educación superior, pueda subsanar las fracturas que se presentaron en el proceso de educación de las personas que fueron obligadas a desplazarse. Además de esto, tampoco se contempla la restitución e indemnización de nuestras casas, muebles, enseres, patrimonio económico y mucho menos los pasivos adquiridos por parte de la P.D.

Con todo, y lo anterior, recibimos con grandes expectativas las propuestas nuevas y conciliadoras que el nuevo gobierno está impulsando con ocasión de la presentación del proyecto de Ley de Víctimas y la Mesa se declara abierta a las negociaciones y a las respuestas claras por parte del gobierno, pero llamando la atención sobre el hecho de que estas propuestas no pueden quedarse rezagadas en el camino y no pueden constituirse nuevamente en eso: Una red de iniciativas y propuestas con las mejores intenciones. En suma, señor ministro, la mejor buena intención del actual gobierno debe ser su compromiso con el cumplimiento estricto y cabal de la Sentencia T-025, con lo cual, podremos entonces hablar de una superación del estado de cosas inconstitucional (ECI).

Finalmente, queremos solicitar existan compromisos y obligaciones de todos los organismos del Estado a fin de adelantar un cambio social que pueda brindar garantías jurídicas a toda la población en condición de desplazamiento.

- A los alcaldes y gobernadores, entrar en una

lógica de compromiso y de responsabilidad compartida, libre de los vicios y lesiones graves que se derivan de las diferentes prácticas clientelistas.

- A la comunidad internacional a cumplir un rol más estratégico y no meramente asistencial, además de que continúe ofreciendo su respaldo a los estudios que lleva a cabo la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado que valga decir han sido de apoyo y acompañamiento fundamental en la visibilización de nuestro accionar.

- Que el nuevo gobierno, en concurso con el Ministerio de Agricultura, tenga la voluntad de establecer una interlocución con la MNFOPD, a fin de lograr una negociación justa y acorde con los daños recibidos y una participación en la Ley de Tierra. La formulación de una verdadera reforma agraria y participación en la discusión de la Ley de Desarrollo Rural y se determine de manera clara cuál va a ser la capacidad de créditos para el desarrollo de proyectos productivos para la población desplazada.

Muchas Gracias.

## Angelino Garzón, Vicepresidente de la República



Muy buenas tardes, yo quiero expresar mi saludo a nombre del gobierno nacional, a la doctora Martha Isabel Castañeda, Viceprocuradora General de la Nación, a Orlando Burgos García, representante de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, a Marco Romero y a las demás personas que han hecho posible esta reunión sobre los temas de Víctimas del despojo - Iniciativas para saldar la deuda, a cada uno de los delegados de las organizaciones internacionales, de las organizaciones nacionales, y a cada una de las personas y también a los dirigentes hombres y mujeres de la población desplazada, de las víctimas de la violencia, igual mis saludos a los colegas de los medios de comunicación y a las autoridades de policía.

Orlando ha hecho algunas denuncias, ha planteado algunas observaciones críticas, al proyecto de ley que el gobierno nacional ha presentado para reparar a las víctimas de la violencia y avanzar en el proceso de restitución de tierras a población campesina que fue despojada violentamente y fraudulentamente de esas tierras como también avanzar en un proceso de titulación colectiva, de manera especial a pobla-

ción afrodescendiente y a población indígena. Igualmente ha señalado algunas críticas sobre los procedimientos de ayudas de reparación a población desplazada por parte de algunas entidades del Estado, incluyendo lo que tiene que ver con los programas de Acción Social. Yo quisiera hacer algunos comentarios, sobre lo que fue la intervención de Orlando, y también en base a la información que tengo de lo que ha sido el desarrollo del seminario, evento que le doy mucha importancia y que contribuye enormemente a hacer reflexión y hacer conciencia en el país de la magnitud de lo que son las consecuencias de toda esta violencia irracional que hemos vivido y obviamente cuyas consecuencias más graves es tener hoy millones de personas en el país damnificadas de esa violencia incluyendo la población desplazada.

Lo primero es que hoy como política de gobierno en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos, y en cabeza de mi persona como Vicepresidente, nosotros partimos del principio que el Estado tiene que ser más sensible, más solidario, más humano frente a las víctimas y más duro frente a los victimarios, y permítanme decirles, que esta es una violencia que ya cumple casi 62 años de manera ininterrumpida, una violencia generada fundamentalmente por grupos armados ilegales, llámense guerrilla, paramilitares, bandas criminales, narcotráfico, y una violencia donde no podemos negar que el Estado y también la sociedad civil en muchos momentos, en todas sus expresiones sociales y políticas, fue más bondadosa con los victimarios y más insensible con las víctimas. Los victimarios eran objeto de primera página, no en una crítica contra ellos, sino protagonistas de primer nivel, y las víctimas, eran personas olvidadas, escondidas, es como si no existieran, víctimas y en primer plano estaban los victimarios. Y tenemos que reconocer críticamente desde el Estado en primer lugar pero también desde todas las expresiones de la sociedad civil, sociales y políticas de todas las tendencias que cometimos ese error. Y solamente en los últimos años y obviamente allí tenemos que resaltar que contribuyeron de manera positiva las

**"Queremos solicitar existan compromisos y obligaciones de todos los organismos del Estado a fin de adelantar un cambio social que pueda brindar garantías jurídicas a toda la población en condición de desplazamiento"**

**"El Estado tiene que ser más sensible, más solidario, más humano frente a las víctimas y más duro frente a los victimarios"**

organizaciones de las víctimas, comenzamos a pensar y a mirar que las víctimas son primero y los victimarios, hay que actuar más duro contra ellos.

Igualmente, permítanme decirles que en esta irracionalidad de la violencia, muchas veces desde el propio Estado, desde la propia sociedad, fuimos permisivos a que so pretexto de combatir los grupos armados ilegales muchos servidores públicos y muchos sectores de la sociedad, creyeron que podíamos combatir a los grupos armados ilegales aplicando las mismas prácticas, crueles e inhumanas de los grupos armados ilegales, y hay que reconocer, no lo podemos ocultar, que en esta locura, en esta violencia, servidores públicos, sectores de la sociedad, terminaron cometiendo delitos de lesa humanidad, violando los derechos humanos del derecho internacional humanitario contra muchas personas en nuestro país.

Y permítanme decirles, el otro mensaje es que nosotros somos concientes, que todo este esfuerzo que estamos desarrollando en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, no lo estamos haciendo en un escenario de paz, lo estamos haciendo en un escenario con la existencia de grupos armados ilegales, con capacidad todavía de hacer daño, con la insensibilidad por ejemplo en los actuales momentos, que a pesar de

que tenemos más de un millón doscientos mil personas damnificadas por la ola invernal, no tienen ningún reparo en seguir asesinando personas, en seguir haciendo atentados terroristas contra la infraestructura, en seguir asesinando soldados y policías y en seguir amenazando de muerte a muchas personas incluyendo defensores de derechos humanos incluyendo gente de la población desplazada, y esto es muy importante tenerlo en cuenta: estamos haciendo este proceso en un escenario de lucha frontal contra los grupos armados ilegales y no negamos a pesar de los avances en la lucha contra ellos, que tienen capacidad de hacer daño, incluyendo la denuncia que usted ha presentado, de los nueve dirigentes de población desplazada que han sido asesinados. Y este es uno de los problemas que tenemos, mal haría yo como Vicepresidente de la República o cualquier servidor público, no solamente del gobierno sino del Estado colombiano, de decir que porque nosotros llegamos y tenemos la voluntad política de reparar a las víctimas, de seguir luchando contra los grupos armados ilegales, la actividad de los grupos armados ilegales termina de manera automática. Al contrario, permítanme decirles, de manera franca, sincera y desgarradora hoy tenemos la situación que estos grupos armados ilegales pueden producir daños muy grandes a manera de provocación, a manera de sabotear el camino, lo hemos vivido con dirigentes campesinos, con esto que hemos denominado un plan de choque de restitución de tierras. Nos han asesinado algunos dirigentes campesinos que horas antes habían recibido un título de restitución de sus tierras y hemos entendido el mensaje, el mensaje que mediante el terror, la violencia, quieren parar este proceso de restitución de tierras, y quieren parar el proyecto de Ley de Reparación a las Víctimas y Restitución de Tierras. Lo hemos entendido y hemos aceptado el desafío, no vamos a ceder a los criminales en esta política de aprobación a la Ley de Reparación a las Víctimas y Restitución de Tierras y lo tenemos también con el asesinato de dirigentes políticos, de fiscales como sucedió la semana pasada en Sevilla, Valle, de defensores de derechos humanos, de dirigentes

sindicales, de empresarios y alcaldes y servidores públicos. Por eso yo quiero decirles que las observaciones las reparaciones las críticas que ustedes tienen al proyecto de Ley de Reparación a las Víctimas y Restitución de Tierras, es probable que en algunas de ellas tengan razón pero permítanme decirles, teníamos que tomar una decisión, no era una decisión fácil la de presentar este proyecto de ley por parte del gobierno nacional.

Primero, que las víctimas son de primera, segunda y tercera categoría, nosotros tomamos una decisión como gobierno. No aceptamos esa tesis: las víctimas son iguales, las víctimas no tuvieron posibilidad de escoger a los victimarios, los victimarios escogieron a las víctimas y nos salimos de ese debate que impidió desafortunadamente en la legislatura pasada del Congreso que se aprobara el proyecto de Ley de Reparación a las Víctimas y hasta que no definiéramos quiénes eran víctimas de agentes del Estado o no, no se podía aprobar el proyecto. Nosotros nos salimos de ese debate, nosotros dijimos claramente: el proyecto es para reparar a las víctimas, y si algunos victimarios son agentes del Estado, que sea la justicia que los sancione, pero no podemos esperar cinco, diez, quince o veinte años de un proceso judicial que hasta que no condene al victimario, entonces no reparamos a las víctimas, y eso está claramente en el proyecto y entonces presentamos el proyecto tal como está.

Segundo, el debate fiscal, no estamos hablando de cien víctimas, ni estamos hablando de diez mil víctimas, ni estamos hablando de un millón de víctimas, estamos hablando de entrada de tres millones seiscientas mil víctimas, mínimo y cada día que pase hay nuevas víctimas, porque no estamos haciendo esto en una situación de paz consolidada, ni íbamos a esperar tener un escenario de paz consolidado para iniciar un proceso de reparación a las víctimas, y entonces, aquí hay muchos delegados y delegadas internacionales, y saben mirándome a los ojos que no hay un solo país en el mundo que haya emprendido un proceso de reparación a

**"Estamos hablando de entrada de tres millones seiscientas mil víctimas, mínimo y cada día que pase hay nuevas víctimas"**

las víctimas de esta magnitud. Y, permítanme decirles lo siguiente, de cada diez procesos de reparación a las víctimas en el mundo entero, nueve han fracasado y uno ha salido exitoso. Y nosotros queremos junto con la sociedad civil, junto con la comunidad internacional, junto con las organizaciones de las víctimas, queremos que este proceso no fracase. Aquí no se trata de hacer un show, aquí no se trata de quedar en paz con Dios como dice el dicho popular, aquí se trata de tener una normatividad jurídica para avanzar seriamente en un proceso de reparación a las víctimas. Y por eso, uno de los argumentos para que no presentáramos el proyecto ha sido el tema fiscal. Nosotros hemos calculado que en los quince años que está proyectado el proyecto de reparación a las víctimas, la inversión en recursos físicos, en recursos económicos, sin cuantificar allí los programas sociales y los temas de tierras, son cerca de 45 billones de pesos. Estamos hablando para la comunidad internacional de 27 mil millones de dólares. Estamos hablando de la tercera parte del presupuesto nacional, por eso el proyecto tiene que priorizar a las víctimas, mujeres viudas, niños y niñas, mujeres cabeza de hogar, personas en condiciones de discapacidad. Esto requiere una política de priorización de las víctimas, para ir cuantificando año por año el cumplimiento de la reparación, estamos hablando de un promedio de 300 mil personas por año, y paralelo a

el proceso de reparación a las víctimas, junto con los alcaldes y gobernadores, tenemos que seguir desarrollando el conjunto de programas sociales para la población, porque tenemos que combatir también esas campañas publicitarias a veces muy negativas de querer clasificar a los pobres, pobres de nivel uno, de nivel dos y pobres de nivel tres. Porque maquiavélicamente lo han hecho para enfrentar a la población pobre, con otra población pobre que es la población desplazada, por ejemplo. Por eso, en el Consejo de Gobierno el Presidente de la República, le dijo, Señor Ministro de Hacienda, usted certifique que nosotros podemos disponer de esos recursos en los quince años, en promedio son tres billones de pesos año por año, y lo hemos hecho sin supeditar ni un solo centavo a la cooperación internacional. Nosotros no estamos supeditando el cumplimiento de esta ley a la colaboración de la cooperación internacional, con todo respeto y con todo cariño por la cooperación internacional. Estamos hablando de recursos propios, de esfuerzos propios. Si mañana, cuando se apruebe la ley, la comunidad internacional decide ayudarnos, bienvenida sea esa ayuda, pero no está supeditado el cumplimiento del proceso a la colaboración de la comunidad internacional en materia económica. Y superamos el bendito debate. Alguna gente nos pedía que desglosáramos la cifra, permítanme decirles: nos negamos a eso, porque por esa vía los que más nos lo pedían era para oponerse al proyecto, era un manejo de una maniobra parlamentaria de carácter matemático, si no nos desglosan hasta el último centavo que se va a invertir, entonces no le aprobamos el proyecto. Porque, digámoslo claramente, puede llegar a costar un poco más.

**"Este es un proceso que hemos llamado Plan de Choque de Restitución de Tierras, y era por ejemplo, las experiencias dolorosas que hemos tenido en Urabá, donde han sido asesinados varios líderes después de recibir los títulos"**

Algunos países que han tenido experiencia de reparación a las víctimas, por ejemplo Chile, nos dijeron, nosotros nunca nos comprometimos con un período de tiempo determinado. Llevamos veinte años en un proceso de reparación a las víctimas y nunca quisimos comprometernos como ustedes en un período de tiempo determinado. Nosotros nos hemos comprometido en el proyecto quince años. Y también nos dijeron, algunos países, algunos expertos, gente que ha participado en procesos de reparación en Alemania, Turquía, en algunos países africanos, en algunos países asiáticos, que el proyecto es demasiado ambicioso. No lo dijeron en el sentido ambicioso a la colombiana, que es que el que mucho abarca poco aprieta, sino en el sentido sano, que de pronto positivo, de pronto deberíamos pensar un poco más en el tiempo. Y la otra observación que también se nos ha hecho es, si nosotros, y este fue un debate, incluíamos a los victimarios. Nosotros dijimos que no. Pero tuvo sus argumentos, que de entrada son serios, qué pasa con un niño o una niña que reclutaron forzosamente a la guerrilla, a los paramilitares, a las bandas criminales, y fue victimario y hoy es un adulto, y por ejemplo, ya se desmovilizó, ¿no es víctima?, nosotros le dijimos: No. Que lo demuestre la justicia. Ahora, permítanme que distingamos lo siguiente, aquí hay soldados y policías víctimas de minas quiebrapatas, o minas antipersonales, aquí hay soldados y policías víctimas de la lucha contra grupos ilegales, y obviamente que a esas personas las incluíamos como víctimas. Aquí no estamos hablando de servidores públicos que los declaramos víctimas, porque extralimitaron sus funciones, por ejemplo, en las denominadas ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos,

**"El proceso de reparación, descansará en una institucionalidad bajo la responsabilidad política del Vicepresidente de la República"**

como dolorosamente se vieron comprometidos algunos servidores públicos violando la constitución política y las normas del derecho internacional humanitario. De eso no estamos hablando, estamos hablando de servidores públicos en cumplimiento del deber. De modo que con todo cariño y con todo respeto, les digo que no es verdad, que en el proyecto de ley igualamos las víctimas a los victimarios. Los victimarios no serán cobijados por el proyecto, partimos del principio solidaridad con las víctimas y ser más duros con los victimarios.

Igualmente, el proceso de restitución de tierras, que contempla el proyecto, esto tiene dos etapas: una etapa que hemos denominado plan de choque que está en cabeza del señor Ministro de Agricultura, del señor director del INCODER, que de entrada se tiene proyectado que beneficia a 130.000 familias, de cerca de 312.000 hectáreas que tiene el Estado en sus manos. Aquí no tenemos que expropiar nada, ya están expropiados, el Estado ya tiene los títulos. Y en esa tarea estamos, en cabeza del señor Ministro de Agricultura, que yo creo que Alejandro Reyes les explicó ayer. Este es un proceso que hemos llamado Plan de Choque de Restitución de Tierras, y era por ejemplo, las experiencias dolorosas que hemos tenido en Urabá, donde han sido asesinados varios líderes después de recibir los títulos. Y estas son tierras en manos del Estado. Nosotros tenemos también otras tierras que son terrenos baldíos

que controla el Estado y que es lo que hemos llamado Legalización de Títulos, fundamentalmente a población afrodescendiente e indígena. Y luego tenemos visibilizado el logro de unas 600.000 hectáreas más, que tenemos que hacer procesos judiciales, de los cuales hemos avanzado enormemente, incluyendo tierras que tiene la Dirección Nacional de Estupefacientes, que también serán para un proceso de restitución de tierras para la población que fue despojada.

Luego, la ley nos da las herramientas jurídicas, para comenzar un proceso de expropiación. Permítanme decirles, ahí necesitamos identificar testafierros, testafierros que tienen tierras que fueron quitadas violentamente y fraudulentamente a la población campesina, por grupos armados ilegales, por bandas criminales, por paramilitares, por guerrilla, por narcotráfico. Permítanme decirles, y yo le pido tanto a la mesa de población desplazada como a la mesa que ustedes han creado sobre el tema de víctimas, que nos entreguen datos. No lo vamos a pedir aquí públicamente, y saben algunos compañeros, entre ellos Marco Romero, que a nosotros nos entregaron unos datos de asesinos, de criminales, corregimiento del municipio de Necoclí en Urabá, y con nombres propios, el Ministro de Agricultura y mi persona, con nuestra firma, se los denunciamos al señor Fiscal General de la Nación, le entregamos copia al señor Procurador, a las autoridades militares y de policía. Fruto de ello ya hay tres detenidos, incluso la justicia liberó a uno por falta de garantías. Nosotros, y es el mensaje que quiero enviar, y este es el compromiso que yo asumo aquí como Vicepresidente, no hemos logrado este respaldo de la población, Juan Manuel Santos y Angelino Garzón, para temblarnos la mano, o para ser cobardes, si me permiten ser más gráfico en la lucha contra el crimen. Esta lucha para restitución de tierras a la población campesina que fue despojada violenta y fraudulentamente, necesita firmeza de los agentes del Estado, decisión de los que hoy ocupamos altos cargos públicos, no permitan, como se lo dije ayer a dirigentes sindicales, no permitan que so pretexto de estar amenazados o so pre-

texto del miedo que es apenas natural en los seres humanos, los altos servidores públicos del ejecutivo desde el Presidente y el Vicepresidente para abajo o del poder judicial en cabeza de magistrados, jueces y fiscales, o en cabeza de nuestros generales de las Fuerzas Militares y de policía o de nuestros parlamentarios, so pretexto del miedo de estar amenazados o de estar amenazadas nuestras familias, no tomamos decisiones contra el crimen organizado. Aquí no hay más alternativa: o democracia o criminalidad organizada. Y nosotros le estamos pidiendo a la sociedad civil, a la comunidad internacional, para que nos unamos en la lucha frontal contra la criminalidad ya organizada y en solidaridad con las víctimas de la violencia.

Igualmente, el otro tema que en el proyecto de ley está, y esto ya tiene que ver con mi persona, es que el proyecto de ley, dice que el proceso de reparación, descansará en una institucionalidad bajo la responsabilidad política del Vicepresidente de la República. Yo acepté eso, o sea el Presidente de la República, antes de presentar el proyecto, me consultó y yo acepté el reto. El proyecto está andando, ayer avanzó considerablemente en un primer debate en la Cámara, casi de 224 artículos se aprobaron 149 ó 159, de modo que la tarea siguiente es cómo va a operar eso. Y permítanme decirles que yo apenas encuentro razonable las dudas, las preguntas, los interrogantes. Mucho más en un país como el nuestro, donde pesa más la formalidad que la realidad. A veces, desafortunadamente hay que decirlo, y asumo toda mi responsabilidad como Vicepresidente de la República, a veces creemos que con la ley ya hemos logrado la política social, o a veces

creemos que con la ley ya hemos avanzado en la construcción de democracia. La aprobación de la ley es el primer paso, muy importante. Yo le pediría a la Mesa de Desplazamiento, trabajen con los ponentes del proyecto de ley. Yo no me voy a poner aquí a hacerles ilusiones a las organizaciones de desplazados que entonces en un diálogo con nosotros encontramos el camino para modificar el proyecto, sería una irresponsabilidad por parte mía. El proyecto ya tiene la dinámica del Congreso, y nosotros ya estamos trabajando decididamente para que el proyecto se apruebe. La regla de oro es la siguiente: no aceptamos que se disminuya nada del contenido del proyecto. Pero si las organizaciones de desplazados y de víctimas logran que con los ponentes del Congreso del proyecto se introduzcan mejoras, tampoco nosotros nos vamos a disgustar por eso. El escenario está en el Congreso de la República, y en eso quiero ser muy claro y permítanme decirles y reconozco que existen dudas, que puede haber vacíos, creo que el vacío de la política de equidad de género se está corrigiendo, porque eso ya habían hecho algunas observaciones en varias partes. Con esto quiero anotarles que aprobado el proyecto de ley viene la parte más dura, la materialización del mismo. Y esa parte más dura, dicen que el responsable político es el Vicepresidente, y eso significa coordinación interinstitucional, eso significa diálogo social con la sociedad civil, con las organizaciones de desplazados de víctimas, con todas las instituciones del Estado. Yo por ejemplo he hablado con el Procurador General de la Nación, el señor Defensor del Pueblo, que nos tienen que ayudar cómo va a ser esto. ¿Cuál es mi compromiso, que yo asumo aquí con ustedes?

Aprobado el proyecto de ley, el balón pasa a la cancha de Vicepresidencia, y mi compromiso, lo dije en campaña, lo reitero hoy, yo no hice fórmula vicepresidencial con Juan Manuel Santos, para aparentar ser Vicepresidente, sino para ejercer mis funciones como Vicepresidente. Y yo no hice fórmula vicepresidencial con Juan Manuel Santos, cuyo eje fundamental era que yo me encargaba de la responsabilidad política de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario para aparentar ser defensor de derechos humanos. Los que me conocen saben que yo a veces soy muy dudoso para tomar decisiones, saben que a veces presento mucho interrogante para tomar decisiones, pero tomada la decisión no hay nadie que me ataje. Yo aquí invito a la sociedad civil y a la comunidad internacional, que aprobado el proyecto de ley, juntos hagamos un frente común para que este proyecto de ley se cumpla, y se cumple cuando las víctimas comiencen a ser reparadas en nuestro país de manera integral.

Termino diciéndoles lo siguiente: yo voy a tener el día 30 una reunión a las cinco de la tarde con la Mesa, La Comisión de Seguimiento. Pero le decía a Marco Romero y le decía a la señora Procuradora delegada, y asumo este compromiso, de que yo voy a promover no solamente con presencia en la Procuraduría, de delegados de la Comisión de Seguimiento sino con presencia de las diversas instituciones que ustedes han señalado aquí, que señaló muy bien Orlando, Acción Social, Ministerio del Interior, Ministerio de la Protección Social, Fuerzas Militares, de Policía, Ministerio de la Vivienda e incluso, invitaría al Presidente de la Corte Constitucional para el tema de los autos y las sentencias. Yo asumo el compromiso con ustedes, que o antes de finalizar el año, o a más tardar el mes de enero, yo mismo, en la Vicepresidencia promuevo una reunión del más alto nivel del gobierno, del Estado en cabeza de la Procuraduría, de la Defensoría, de la Fiscalía y mi persona, con la Mesa de Organizaciones de Desplazados, que lo que usted decía, Orlando, son 60 ó 65 personas. Asumo ese compromiso, porque yo creo que muchas críticas que ustedes ha-

cen, pueden tener razón. A veces los trámites burocráticos, a veces las dilaciones, se convierten en más importancia para los servidores públicos que tenemos responsabilidad que las acciones puntuales. Le decía a usted, al oído señora Procuradora, y aquí lo hago público, que en la Procuraduría apriete duramente a todos los servidores públicos en su función preventiva y sancionatoria porque aquí tenemos una responsabilidad con las víctimas de la violencia en nuestro país. Muchas Gracias.

"La regla de oro es la siguiente: no aceptamos que se disminuya nada del contenido del proyecto"

## Acrónimos

|         |                                                                                                                                |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACNUR   | Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados                                                                            |
| AIS     | Agro Ingreso Seguro                                                                                                            |
| APEC    | Asia-Pacific Economic Cooperation, en español: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico                                     |
| ATPA    | Andean Trade Preference Act, en español: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas                                              |
| ATPDEA  | Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, en español: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas |
| CAR     | Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca                                                                                  |
| CCPP    | Comisiones Permanentes (para el Retorno en Guatemala)                                                                          |
| CDHG    | Comisión de Derechos Humanos para Guatemala                                                                                    |
| CIDH    | Corte Interamericana de Derechos Humanos                                                                                       |
| CNRR    | Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación                                                                               |
| CODHES  | Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento                                                                      |
| CONPES  | Consejo Nacional de Política Económica y Social                                                                                |
| CTI     | Cuerpo Técnico de Investigación                                                                                                |
| CVR     | Comisión de la Verdad y Reconciliación (Perú)                                                                                  |
| DANE    | Departamento Administrativo Nacional de Estadística                                                                            |
| DDHH    | Derechos Humanos                                                                                                               |
| DIH     | Derecho Internacional Humanitario                                                                                              |
| DRI     | Desarrollo Rural Integral                                                                                                      |
| FAO     | Food and Agricultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)                 |
| FORELAP | Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva para la Población Repatriada (Guatemala)                                        |
| GIZ     | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit                                                                                 |
| GRICAR  | Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno (Guatemala)                                                                 |
| GTZ     | Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit                                                                                     |
| ICA     | Instituto Colombiano Agropecuario                                                                                              |
| IGAC    | Instituto Geográfico Agustín Codazzi                                                                                           |
| IICP    | Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding, Viena, Austria                                            |
| INCODER | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural                                                                                       |
| INCORA  | Instituto Colombiano de Reforma Agraria                                                                                        |
| INTA    | Instituto Nacional de Transformación Agraria (Guatemala)                                                                       |
| MNFOPD  | Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada                                                  |
| OACDH   | Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos                                                                         |
| PD      | Población Desplazada                                                                                                           |
| PGN     | Procuraduría General de la Nación                                                                                              |
| PNUD    | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo                                                                                 |
| RUPD    | Registro Único de Población Desplazada                                                                                         |
| RUPTA   | Registro Único de Predios y Territorios Abandonados                                                                            |
| SAC     | Sociedad de Agricultores de Colombia                                                                                           |
| SNAIPD  | Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada                                                                |
| TLC     | Tratado de Libre Comercio                                                                                                      |
| UP      | Unión Patriótica                                                                                                               |
| URNG    | Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca                                                                                    |

