

POR EL DERECHO A LA TIERRA DE LOS DESPLAZADOS

EDER JAIR SANCHEZ ZAMBRANO.

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FEBRERO DEL 2009- BOGOTA D.C.**

POR EL DERECHO A LA TIERRA DE LOS DESPLAZADOS

EDER JAIR SANCHEZ ZAMBRANO

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO
REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ABOGADO**

**DIRECTOR:
JHON FISHER MUÑOZ
ABOGADO
DOCENTE DE HISTORIA DEL DERECHO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FEBRERO DEL 2009 - BOGOTA D.C.**

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADOS

JORGE ENRIQUE CARVAJAL

LUISA FERNANDA GARCIA

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

NOVIEMBRE DEL 2008 - BOGOTA D.C.

DEDICATORIA

La presente tesis de grado se la dedico a mis padres; José María Sánchez y Luz María Zambrano (q.e.d.) y mis hermanos, quienes con su perseverancia y esperanza forjaron en mi vocación de servicio a la comunidad e incidieron de manera decisiva en mi formación personal.

Quiero hacer memoria de una las personas que inspiro este tesis ya que con su lucha insistente mientras tuvo vida a favor de la población desplazada fue uno de los fundadores de la Mesa Departamental de Desplazadas del Putumayo. Me refiero a MELESIO LESMES, a quien las balas asesinas silenciaron su voz, un 31 de diciembre del 2005 en el los alrededores del Municipio de Mocoa capital del Putumayo. Melesio no pudo ver algunos frutos de la reivindicación de los derechos a favor de esta población vulnerable.

Nuestra voz de solidaridad a su esposa, una viuda más, víctima de esta violencia y a sus cinco hijos, huérfanos que siguen preguntando ¿por qué lo mataron y quiénes son los responsables? Otro hecho que actualmente se encuentra en la impunidad.

AGRADECIMIENTOS

A mis hijas; Zeidy Alexandra y Yuliana Geraldine, gratitud por la comprensión y paciencia por entender mi ausencia en algunas ocasiones, detalle que permitió culminar una etapa más de mi proyecto de vida, que ahora es una realidad.

En este proceso de fortalecimiento de la organización campesina, quiero hacer reconocimiento a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC), por haberme animado y aportado con sus ideas en el contenido de este trabajo de investigación.

TABLA DE CONTENIDO

Página

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO I

1. CONTEXTO HISTÓRICO AGRARIO.

1.1	ANTECEDENTES	3
1.1.1	PRIMERA REACCION	3
1.1.2	EL MODELO HACENDATARIO	4
1.1.3	REFORMAS AGRARIAS	4-5
1.2	ORÍGENES DE LA LUCHA CAMPESINA EN EL SIGLO XX	5-7
1.3	LEGISLACIÓN AGRARIA	7-9
1.4	DERECHO A LA TIERRA	9-12

CAPÍTULO II

2. DESPLAZAMIENTO: ENFOQUE DE LA LEY 387 DE 1997, CONFLICTO ARMADO, TIERRA Y CRISIS HUMANITARIA.

2.1.	CONTEXTO	13-14
2.2.	EI DESPLAZAMIENTO EN LA LEY 387 DE 1997	14-19
2.3.	ENFOQUES DE LA LEY 387	19
2.3.1.	HISTORIAS DE VIDA	19
2.3.2.	ACADÉMICO	19-21
2.3.3.	DESPLAZAMIENTOS URBANOS	21
2.3.4.	DESPLAZAMIENTO FORZADO DE INDÍGENAS, AFROCOLOMBIANOS Y CAMPESINOS	21-22

2.3.5	LOS PROCESOS ORGANIZATIVOS Y DE RESISTENCIA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	22
2.3.6	COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LAS EXPERIENCIAS DE ACOMPAÑAMIENTO A LA POBLACIÓN DESPLAZADA	22
2.3.7	LAS FRONTERAS Y EL DESPLAZAMIENTO	23
2.4.	QUIEN PROMUEVE Y CAUSA EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA	23
2.4.1-	QUIENES PROMUEVEN EL DESPLAZAMIENTO	23-29
2.5.	CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO	29
2.5.1.	CONFLICTO ARMADO	29-31
2.5.2.	EL DESPOJO DE TIERRAS	31-34
2.5.3.	NARCOTRÁFICO Y CULTIVOS DE USO ILÍCITO	34-36
2.5.4.	DESMENBRAMIENTO DE LAS REDES SOCIALES	36
2.5.5.	DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y USOS PRODUCTIVOS DEL SUELO	36-38
2.6.	ANÁLISIS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO DESDE EL ÁMBITO RURAL	38-40
CAPITULO III		
3.	MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN DE TIERRAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	
3.1.	DERECHO A LA PROPIEDAD.	41-45
3.2.	LA LEY 1182 DEL AÑO 2008	45-50
3.3.	ASPECTOS CONSTITUCIONALES PARA LA PROTECCION DE TIERRA	51
3.3.1.	EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LA TIERRA A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.	51-52
3.3.2.	EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD Y A LA POSESIÓN DE LA TIERRA.	52-53

3.3.3. NORMATIVA NACIONAL EN LA CUAL SE APOYA LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EJERCER EFECTOS DE RESTITUCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA TIERRA A LOS DESPLAZADOS	53-55
3.3.4. DEBER DE SOLIDARIDAD CON LOS DESPLAZADOS	55-57
3.3.5. LAS COMPETENCIAS EN ASUNTOS DE TUTEL	57-58

CAPITULO IV

4. DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO – EXPERIENCIA REGIONAL

4.1. GENERALIDADES	59
4.2. CULTIVOS DE COCA	59-60
4.3. ETNIAS, INVERSION SOCIAL Vs HOMICIDIOS Y DESPLAZAMIENTO	61-63
4.4. INTERESES ECONOMICOS PARA JUSTIFICAR LA DESOCUPACION DEL TERRITORIO	64
4.4.1. LA RIQUEZA NATURAL.	64-65
4.4.2. .EL PETRÓLEO Y LOS MINERALES.	65-66
4.3.3. LOS MEGAPROYECTOS	66
4.4.4. UBICACIÓN EN LA ZONA DE FRONTERA.	66-67
4.5. PROCESO DE RESISTENCIA.	67-68

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo determinar la situación legal de las tierras de los desplazados desde la mirada campesina regional, no se aborda con profundidad lo relacionado con la población indígena y afro colombianos, porque tienen legislación propia dado por el reconocimiento político que les dio la Constitución de 1991.

Actualmente el problema de la tierra se encuentra en el corazón del fenómeno de desplazamiento forzado en Colombia. En efecto, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Verificación (ENV – 2007), el 74 % de los grupos familiares de población desplazada inscritos en el (RUPD) manifiesta haber dejado bienes abandonados en sus municipios de expulsión. El fenómeno de desplazamiento forzado es fundamentalmente de carácter rural, pues el 54,2% de los grupos familiares ha sido expulsada de la zona rural y otro 23,7 de la cabecera municipal. Puede afirmarse que un porcentaje significativo de los desplazados ha perdido sus tierras por este fenómeno. Esta situación no solo encarna una profunda violación de los Derechos Fundamentales de la población desplazada, sino que constituye un obstáculo de gran envergadura para que esta violación pueda acceder a soluciones duraderas que le permitan superar definitivamente la tragedia humanitaria en la cual se encuentra.

Es obligación del Estado la restitución en lo que respecta a los derechos patrimoniales, según *“los principios de restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”* – mejor conocidos como Principios de Pinheiro, aprobados en 2005 por las Naciones Unidas y reconocidos por la Corte Constitucional como parte del bloque de constitucionalidad.

Es evidente que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado que han sido despojadas violentamente de su tierra, tienen derecho

fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el Derecho Internacional en la materia.

Por lo tanto, se convierte en reto la presente tesis de grado, para dotar a la población desplazada de herramientas jurídicas que posibiliten el análisis y debate sobre lo establecido en el Decreto 2007 de septiembre del año 2001 y actualmente la ley 1152 de julio del año 2007, además de otros instrumentos legales con los cuales se cuenta para prevenir los desplazamientos, devolver los predios abandonados a sus propietarios y adjudicar los nuevos, a quienes deseen reubicarse o volver a su lugar de origen.

El tema es muy complejo de allí la dificultad de formular propuestas concretas. Sin embargo, este trabajo investigativo realiza un esfuerzo analítico y propositivo que incluye un conjunto de lineamientos básicos y de principios rectores de la política a fin de contribuir a enriquecer el debate público.

El documento se divide en cuatro capítulos: En el primer capítulo se explica de manera sintética, como el problema agrario respecto a la tierra tiene sus orígenes históricos desde el mismo descubrimiento de América en 1492. Con ello se presentan los primeros desplazamientos y se sustenta brevemente porque la tierra es un derecho fundamental. El segundo capítulo da a conocer los derechos que tienen las víctimas de desplazamiento y recoge las causas del desplazamiento en el marco legislativo vigente (Ley 387 de 1997) advirtiendo quiénes son los causantes del despojo. El tercer capítulo profundiza sobre los mecanismos legales para ejercer el derecho como víctimas a la protección, recuperación, indemnización y reparación justa de su tierra que abandonaron o fueron desposeídas cuando se desplazaron y el cuarto capítulo socializa la realidad que viven las comunidades del Putumayo, frente a una política de desocupación del territorio.

CAPÍTULO I

1. CONTEXTO HISTÓRICO AGRARIO

“El derecho a la tierra y el territorio es parte fundamental de la vida y la cultura de los pueblos y de las comunidades rurales; queremos por lo tanto como Iglesia – comunidad de fe - que en nuestro país sea posible garantizar este derecho a las comunidades que han carecido de tierra o la tienen en cantidad mínima, así como a quienes la han perdido o a quienes teniéndola estén amenazados de perderla como consecuencia de la quiebra económica, la imposibilidad de ponerla a producir, de la violencia, del desplazamiento o de la presión del latifundio”.¹

1.1 ANTECEDENTES

No podemos celebrar el descubrimiento de América, sino la invasión del territorio, pues es allí donde se inicia el fenómeno de desplazamiento, la usurpación de tierras y continuas contrareforma agrarias, así lo describe Alberto Mendoza Morales:²

“América se llamaba Guananí. Era un espacio continuo de polo a polo donde no había cercas, ni tierras tituladas. Hombre y tierra formaron aquí una unidad vital, inseparable y mágica, donde las montañas eran dioses y los truenos sus voces. La tierra no tenía valor en dinero, tenía valor de uso. Cuando Colon llegó a Guananí, los europeos ignoraban su existencia y la del Océano Pacífico. Para ellos el globo terrestre era el 20% más pequeño de lo que es en realidad.

En 1493, el Papa Alejandro VI, reconoció la ocupación española de Guananí y adjudicó, mediante la bula “Inter Caeteris”, una parte a España y otra a Portugal. El rey de España entró a ejercer “dominio eminente” sobre el territorio.

1.1.1 PRIMERA REACCION

El primer choque agrario se presentó tempranamente en el territorio de los zenués. Lo relata Enrique Caballero Escobar en su libro: “Historia Económica de Colombia”. Ocurrió cuando el adelantado Alonso Enciso le notificó a un cacique que las tierras que habitaba no eran suyas sino del Rey, quien las había recibido del Papa. Airado el cacique le respondió: “Sí el Papa regalo estas tierras debe haber estado borracho porque no son de él, y el Rey que las recibió debe estar loco por andar pidiendo lo que es de otros”. Y añadió, “que venga el rey a tomar la tierra si es capaz, que aquí le pondremos la cabeza ensartada en un palo”. Así comenzó el problema agrario en Colombia.

¹ La tierra: Un don de Dios. Tierra de todos, tierra de paz. Declaración de la LXXV Asamblea Plenaria del Episcopado Colombiano – Julio. 2003

² MENDOZA MORALES, Alberto. Tesis Agraria para Colombia. 1998

1.1. 2 EL MODELO HACENDATARIO

Los españoles crearon el modelo hacendatario; lo conformaron la conjugación de tres elementos: territorio, hacendado y peones. Los peones fueron indígenas al principio, después, negros esclavos, luego mestizos y mulatos. Al lado funcionaron los comerciantes.

Los conquistadores adquirieron las tierras por medio de Cédulas Reales. De allí salieron los primeros latifundios, el desplazamiento de los indígenas y su localización en “reducciones” en las laderas de las montañas. Las reducciones sirvieron a los funcionarios para cobrar impuestos a los indígenas, a los hacendados para sacar de ahí mano de obra mediante “concentración” y a los curas doctrineros para evangelizarlos. Así saltamos de Guananí y caímos en América.

Para favorecer a los indígenas, el rey creó “repartimientos”, territorios que no podían ocupar los españoles. Más tarde creó la “encomienda” y, en los albores de la Colonia, creó los “resguardos”.

El sistema hacendatario modeló el alma de la población y forjó una ética particular en cada una de las etnias que forman nuestra nacionalidad. La ética del blanco fue, “cómo me quedo yo con todo esto”, de ahí surge el modelo de apropiarse aquello que no es de uno, que persiste hasta hoy. La ética indígena fue, “como me defiende de esta agresión” de ahí salió la llamada malicia indígena. La ética del negro fue, “como me libero”, de ahí salieron las sublevaciones negras y los palenques, “territorios libres de América”. Las tres éticas sobreviven en nuestra organización social y constituyente eogramas de nuestra personalidad.

1.1.3 REFORMAS AGRARIAS

Los esfuerzos reales para proteger a los indígenas de América, fueron vanos. Los colonizadores, cada vez más ambiciosos y agresivos, concitaron nuevamente la intervención real.

1. La primera reforma agraria la dispuso Felipe II en 1591. Decreto “la tierra para el que la trabaja”. El rey fracasó. Se le atravesó la reacción colonial del “se obedece pero no se cumple”. Ahí asomó la contrarreforma agraria que se repite desde entonces.
2. Durante la Colonia, los jesuitas crearon en la Orinoquía un revolucionario modelo agrario; las antiguas “reducciones” de indígenas las transformaron en haciendas comunitarias; organizaron de hectáreas, fundaron pueblos, abrieron caminos, organizaron el comercio, adoptaron la división del trabajo, especializaron regiones: Casanare en textiles, Meta en ganadería,

el Orinoco en frutos tropicales. Las haciendas prosperaron; allí se forjó el llanero, un arquetipo hispano guahibo.

La prospera economía jesuita chocó con la feudal economía hacendaria. En 1767, Carlos III, asediado por las presiones de los terratenientes, expropió las haciendas de los jesuitas y los expulsó de América. Las enormes extensiones no las podía administrar el gobierno. Las empresas decayeron y quedaron en ruina. Las tierras se vendieron a los mejores postores que eran aquellos que tenían dinero para comprarlas. Así la contrarreforma agraria, fue favorable a los latifundios.

3. En 1785, Antonio Mon y Velarde, uno de los que firmaron la ejecución del Galán en Santa Fe, actuó en Antioquia como visitador; implantó una reforma agraria ejemplar: organizó la población, expropió tierras, las repartió, fundó pueblos, creó escuelas agrarias, fijó cuotas de producción. En esta reforma agraria se fraguó el arquetipo antioqueño hispano - catío, trabajador, práctico, arraigado al terruño.
4. Los fundadores de la República, disolvieron los resguardo, única institución protectora de indígenas que sobrevivió a la colonia; argumentando que los resguardos contradecían la filosofía de la libertad y la acción individual. Pero el Libertador Simón Bolívar los restableció por decreto del 5 de junio de 1820; ordenó devolver a los naturales, como propietarios legítimos, todas las tierras que forman los resguardos, según sus títulos, cualquiera que sea el que aleguen para poseerlas los actuales tenedores". Los indígenas todavía recuerdan con afecto este acto administrativo de Bolívar.
5. En 1850 la insurgencia liberal disolvió de nuevo los resguardos indígenas mediante una ley del 22 de junio que dispuso su "libre enajenación". El receso duró hasta 1931. De ahí en adelante, sucesivos gobiernos restablecieron los antiguos resguardos y crearon otros nuevos. En la actualidad existe gran cantidad de resguardos dotados de considerables extensiones en la Orinoquía y la Amazonía.
6. En 1861, Tomas Cipriano de Mosquera decretó la exploración de los bienes de la iglesia; desamortizó los bienes llamados "manos muertas" y pretendió traspasarlos a pequeños propietarios. Salvador Camacho Roldán, el primer sociólogo de la República, afirma que esa expropiación "era la reforma social más fecunda que se ha cometido en este país desde la abolición de la esclavitud y la supresión de los mayorazgos". Finalmente las tierras fueron compradas por terratenientes, comerciantes, especuladores y políticos y se sumaron al tradicional régimen de latifundio como había sucedido cuando estaban los jesuitas".

1.2 ORÍGENES DE LA LUCHA CAMPESINA EN EL SIGLO XX

La lucha de los campesinos por la tierra ha sido permanente y tiene sus orígenes en el siglo XX, teniendo como antecedentes la organización y experiencia de los

indígenas y afros. Ratificándose en este año con grandes movilizaciones en el Cauca, proceso que según el documento; **Colombia: mercado de tierras o reforma agraria** se dio así³:

“En la región Caribe, comienza en 1905 la movilización contra el sistema feudal de la “matrícula” que sometía especialmente a los descendientes de los antiguos esclavos. Manuel Hernández “El Boche” encabezó esta lucha que da sus primeros resultados exitosos en 1921 cuando el movimiento era dirigido por Vicente Adamo y Juana Julia. Eduardo Marchena, dirigente de los colonos de Montelíbano en 1907 y Carlos Massenet que encabezó la resistencia campesina contra una compañía inglesa en 1928, dejaron también su huella en las luchas caribeñas. Los campesinos de Córdoba llegaron a organizar el “Baluarte Rojo” de Lomagrando y otros en San Bernardo, Canalete, y Callejas Entre tanto en el Cauca, desde 1910, surgió la lucha indígena bajo el liderazgo de Quintín Lame. En 1914 adquirió las dimensiones de un levantamiento local y en mayo de 1915 Quintín es apresado y tratado como insurrecto. Por la hostilidad del clero y de algunos importantes líderes indígenas afines al régimen, Quintín se ve obligado a huir al Tolima desde 1919, junto con José Gonzalo Sánchez, pero el resultado es que su lucha se extiende a ese departamento y al Huila. Con delegados de Tolima y Cauca formaron desde 1920 el Supremo Consejo de Indias, presidido por Sánchez. La masacres como la de Inzá (Cauca) en noviembre de 1916, la de Caguán (Huila) en marzo de 1922 y la de Llanogrande en Ortega (Tolima) en 1931, fueron utilizadas repetidamente para tratar de frenar este movimiento indígena.

En el centro del país, en Sumapaz, se sabe desde 1912 del movimiento campesino encabezado por Eufrosina Molina, por las tierras que ocupaban y que los latifundistas titulaban sin haber ocupado nunca.

En 1916 se declaró el “año de la sublevación contra los terratenientes”, que a su vez crearon un grupo paramilitar denominado “Los Fieles”.

La lucha campesina comenzó a reflejarse en las medidas legales, pues en 1926 fue aprobada la ley 74, que por primera vez reconoció que la propiedad es una función social y al menos teóricamente aceptó que el Estado podía expropiar tierra no explotadas y adoptó medidas de fomento a favor de los colonos, tomadas de un decreto previo establecido para Sumapaz.

Para 1928 existían sólidas organizaciones, no solamente “Ligas Campesinas”, además se formaron el Partido Agrario Nacional, dirigido por Erasmo Valencia, la

³ MONDRAGÓN, Héctor. Colombia: mercado de tierras o reforma agraria. ANUC UR. Fensuagro. Coordinador Nacional Agrario.

(UNIR) fundada por Jorge Eliécer Gaitán y el Partido Socialista Revolucionario, de allí surgiría más tarde el Partido Comunista.

La influencia de las tres organizaciones políticas parece haberse distribuido geográficamente, en la parte alta el PAN, en la parte baja el PC y el UNIR en Silvania, y Granada. De todos modos esta experiencia mostró como factor importante la organización y expresión política interrelacionada con la organización campesina de base.

La organización campesina se extendió a otras regiones del país, como el Tolima, Norte del Valle, Santanderes y Bolívar. Las Ligas Campesinas se extendieron entre 1930 y 1935. Luego, varias ligas comenzaron a registrarse como “sindicatos” con personería jurídica a lo largo de los años 30. De hecho, las ligas y consejos de campesinos e indios asistían a los congresos de las centrales sindicales departamentales y especialmente de las nacionales primero de la “CON” que contó desde su fundación con Quintín y luego de la “CSC” y “CTC” que tuvieron entre sus dirigentes al campesino Víctor J. Merchán y al indígena José Gonzalo Sánchez.

Un aspecto importante de esta relación fue la organización de sindicatos de obreros rurales, el mas importante –pero no el único- fue el de las bananeras en Santa Marta, masacrado para reprimir su huelga, el 6 de diciembre de 1928. Masacre que posteriormente fue revivida. Los trabajadores de las trilladoras y las escogedoras de café mantuvieron también un movimiento muy activo por sus derechos.

Carácter nacional del enfrentamiento con los terratenientes y la violencia Entre 1934 y 1936 el país vivió un auge de luchas de masas que permitió ciertas conquistas al movimiento popular. Sin embargo el movimiento campesino no había constituido una organización nacional capaz de representar centralizadamente sus intereses. Esta deficiencia se agravó por la reorientación hacia el liberalismo reformista de varios de sus dirigentes políticos más importantes.

Al contrario, los grandes propietarios rurales contaban con fuertes organizaciones nacionales. Los terratenientes fundaron en 1934 la “APEN” para oponerse abiertamente al movimiento de masas. Los primeros empresarios habían conformado desde 1878 la SAC, que hizo su primer congreso desde 1911 y ejerció cada vez mayor influencia política.”

1.3 LEGISLACIÓN AGRARIA

En Colombia se ha desarrollado una serie de legislaciones que han demostrado la falta de voluntad política de la clase dirigente de la Nación para establecer una

reforma agraria verdadera, estas son las principales leyes emitidas por el Congreso en el ámbito de realizar una reforma agraria⁴:

“1. Ley 200 de 1936, cuyas motivaciones se centraron en la explotación económica de los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado, y reconociendo el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras.

2. Ley 100 de 1944, que calificó a los contrato de arrendamiento y de aparcería como de utilidad pública y decretó la ampliación de diez a quince años como causal de restitución al Estado de los predios no explotados.

3. Ley 135 de 1961, creó el Comité Nacional Agrario, conformado por representantes de los partidos políticos, del Congreso, la Iglesia católica y las Fuerzas Armadas se fundamentaba en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria en Colombia:

- a. Dotación de tierras a campesinos carentes de ellas.
- b. Adecuación de tierras para incorporarlas a la producción.
- c. Dotación de servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios.

Se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), como establecimiento público encargado de la gestión en la materia, organismos como el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario (FNA) y se implementa la figura de los Procuradores Agrarios.

4. Ley 1ª de 1968 ley, conocida también como de Arrendatarios y Aparceros, contribuyó a agilizar los trámites y procedimientos y fijó nuevos causales de expropiación. Además, sirvió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF) a fin de proteger y regular la tenencia y explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios, principalmente en lo relacionado con su venta o transferencia.

5. Ley 4ª de 1973, procura la reducción de los trámites de adquisición de tierras a través de negociaciones directas; promueve la agilización de la adjudicación de tierras a los beneficiarios y el establecimiento de la renta presuntiva agrícola, como una manera de ejercer presión a favor del uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva.

6. Ley 5ª de 1973, mediante la cual se estableció un sistema de financiamiento para el agro a través del Fondo Financiero Agropecuario

⁴ Balcázar, López, Orozco y Vega, 2001.

7. Ley 6ª de 1975 sobre aparcería, la cual reformó la Ley 1ª de 1968.

8. Ley 35 de 1982, conocida también como Ley de Amnistía el INCORA fue encargado de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas.

9. Ley 30 de 1988 que fija como lineamientos: lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales; elevar el nivel de vida de la población campesina; simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos, eliminando la calificación de las tierras, y proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia.

10. Ley 160 de 1994, El principal cambio consiste en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos, El énfasis institucional se centra en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos.”

11. Ley 1152 del 2007. Esta la ley la estudiaremos con profundidad en el tercer capítulo en donde muchos analistas del tema consideran que no solo cercena los derechos y aspiraciones de las comunidades indígenas, negras y campesinas del país y privilegia los apetitos de las transnacionales y el capital nacional (porque entrega la soberanía alimentaria y el campo a sus intereses) sino que atomiza la institucionalidad, genera una nueva contrareforma agraria, legaliza el despojo, el testaferrato y trae serias dificultades a muchos trabajadores que, en razón de los ajustes, ven amenazada su estabilidad laboral como se evidencio en el presente año por el paro promovido por los cañicultores del Valle del Cauca.

1.4 DERECHO A LA TIERRA

Históricamente la tierra ha sido considerada como fuente de riqueza o generación de riqueza.

La posesión de la tierra desde que el hombre dejó de ser nómada, es símbolo de poder y riqueza, el hombre ha intentado por todos los medios obtenerla.

Actualmente sigue teniendo la misma importancia debido a la creciente demanda de alimentos y materias primas provenientes de la tierra.

Durante años, la agricultura no ha sido el sector económica mas próspero y rentable pero empieza a serlo a la media que la demanda de productos agrícolas

crece de forma exponencial, a tal punto que los precios de los alimentos se han elevado a nivel mundial como causa de la escasez de muchos de ellos.

Frente a estas circunstancias, es de esperar que el precio de la tierra se eleve, y poseerla se llegue a convertir en un verdadero privilegio como lo es en Japón y algunos países Europeos e inclusive en algunas zonas de Colombia. El esfuerzo por obtener las mejores tierras se evidencia en la actualidad, en casos como los conocidos últimamente en el departamento del Meta, en donde grandes empresas privadas buscan obtener el control de grandes extensiones de tierra muy productivas y eso quedo evidente en el proyecto Carimagua.

Poseer la mejor tierra es una gran ventaja competitiva para incursionar o sobrevivir en mercados nuevos, competitivos y muy rentables como el de los biocombustibles, que seguramente desencadenaran luchas de los grandes empresarios por poseer la tierra, similares a cuando existió el auge del caucho.

Las actuales circunstancias coyunturales políticas y de seguridad, contribuyen a que importantes empresas inicien un proceso de acumulación de tierras, volviendo a surgir términos como terratenientes y latifundios, algo que en Colombia parecía en desuso, al menos eso se manifestaba en algunas regiones.

Todo esto va en detrimento de las personas con menos recursos económicos, y se podrá ver el valor y el poder de la tierra como fuente de riqueza y poder, puesto que aquel que no la tenga, será cada día mas pobre, entre tanto, aquellos pocos que la tengan, se convierten en grandes emporios económicos.

En los últimos tiempos, se evidencia el despojo del cual han sido víctimas los pequeños poseedores de tierras, quienes se han visto en la necesidad de entregar o simplemente abandonar sus tierras que posteriormente terminan en manos de empresas, quienes no han olvidado que la tierra es fuente de poder y de riqueza.

Si la tierra no fuera fuente de riqueza como evidentemente lo es y lo será, no se haría hasta lo imposible y lo indebido para poseerla.

Sobra decir que los agricultores necesitan tierra para producir los cultivos. Pero es triste que muchos de ellos no tengan derechos seguros a la tierra. Y no sólo a la tierra, sino a todo lo que se relaciona con ella: el agua, los árboles, la vida silvestre, todas las cosas que la población rural necesita para producir alimentos, ganarse la vida y subsistir. .

En muchos países, especialmente en Asia y América Latina, un número relativamente reducido de personas ricas posee muchas tierras, a la vez que

millones de campesinos sin tierras luchan por ganarse la vida y alimentar a sus familias. Al carecer de derechos seguros a la tierra, a menudo se les niega el derecho a los alimentos.

Según un estudio del BID *“Más de 26 millones de personas podrían caer en la extrema pobreza en América Latina si no se toman medidas para paliar los altos precios de los alimentos”*⁵.

“El impacto de la crisis en 19 países, las familias de bajos ingresos pueden descender a la extrema pobreza si los altos precios de productos agrícolas como el trigo, el arroz y la soya permanecen tan altos, y los países no logran aumentar su producción.

La extrema pobreza está definida como la supervivencia con menos de un dólar al día.

El BID advirtió además a los países de América Latina y el Caribe que deben fortalecer sus programas sociales para aliviar el impacto de estos altos precios entre los 71 millones de pobres que existen en la región.

Según el BID, las familias pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en alimentos y no tienen el ahorro suficiente como para enfrentar el costo creciente de los artículos de primera necesidad. Por ello advierte de que si no están disponibles otras opciones, el incremento de los precios puede obligar a las familias a reducir la ingestión de alimentos.

“Los avances recientes en nutrición y educación pueden ponerse en peligro si los precios de los alimentos permanecen altos”, indicó Suzanne Duryea, directora del estudio.

El precio mundial de los alimentos en la región creció un promedio del 68 por ciento entre enero de 2006 y marzo de este año. El alza ha sido especialmente aguda en algunos productos básicos como el maíz y el trigo, cuyos precios se duplicaron, recuerda el BID.

Para enfrentar la crisis, los Gobiernos están tomando medidas que incluyen el control de precios, subsidios, restricciones a las exportaciones y distribución de alimentos.

Pero según Duryea, esas políticas han sido poco efectivas en otras ocasiones porque benefician a los hogares que no las necesitan y limitan los incentivos para incrementar el abastecimiento de alimentos.

La mejor política, según el BID, sería aumentar la transferencia de dinero en efectivo a los pobres para permitir a los hogares ajustar su dieta a los precios relativos y no limitar el ingreso de aquellos que proveen alimentos a los más necesitados, política que no compartimos, una verdadera política pública debería incentivar con subsidios al pequeño campesino productor”.

Según el BID se debe tener en cuenta que tanto en el orden internacional como en el nacional existe una relación fundamental entre el derecho a la alimentación y el derecho a la tierra, debido a que la mejora de la producción agrícola por medio de

⁵ El Espectador, 12 Agosto de 2008

la aplicación de conocimientos científicos y los procesos comerciales de importación y exportación de alimentos puede mejorar sustancialmente las condiciones actuales de garantía del derecho a la alimentación. El relator especial para el derecho a la alimentación ha sido enfático en que en los países en donde la producción agrícola es el sector más grande de la economía, los procesos de redistribución de la propiedad de la tierra son un paso previo para el desarrollo⁶.

⁶ ZIEGLER, Jean. Informe del Relator Especial para el derecho a la alimentación .

CAPÍTULO II

2. DESPLAZAMIENTO: ENFOQUE DE LA LEY 387 DE 1997, CONFLICTO ARMADO, TIERRA Y CRISIS HUMANITARIA.

2.1. CONTEXTO

Con más de cuatro millones de desplazados hasta lo corrido del año 2009, Colombia registra la peor situación de desplazamiento interno del hemisferio occidental y una de las más dramáticas del mundo, junto a Sudán y al Congo, que de un segundo lugar a nivel mundial en el año 2008, hoy es el primer país en tener población desplazada.

Un conflicto armado y social interno que tiene más de cinco décadas en el cual las Fuerzas Armadas del Estado combaten a los actores armados por fuera de la ley, circunstancia que ha dado como resultado control territorial e incidencia sobre el negocio del narcotráfico, donde se vislumbra un claro interés económico de las multinacionales por el aprovechamiento de los recursos naturales y el auge de cultivos de agrocumbustibles.

El presidente colombiano, Álvaro Uribe, con el apoyo de Estados Unidos, lidera una agresiva campaña contra la guerrilla, obligándola a replegarse estratégicamente aumentando el gasto militar y el número de efectivos de las Fuerzas Armadas. Obligando el desplazamiento forzado de miles de personas, como consecuencia del conflicto armado y la violencia política. Fenómeno que va en proceso de crecimiento y abarca casi la totalidad del territorio nacional, siendo los responsables (según las organizaciones de Derechos Humanos), la guerrilla, los paramilitares y a las Fuerzas Armadas.

El desplazamiento y el conflicto armado parecen tener una estrecha relación con el problema de tierras en Colombia (Reyes y Bejarano, 1998). Despoblar territorio es una estrategia de los grupos armados ilegales para fortalecer su control territorial, para apropiarse de predios agrícolas. El desplazamiento es, asimismo, más intenso en departamentos con mayor concentración de la propiedad agraria (Darío Fajardo, 1999). Como consecuencia, los propietarios de tierra son expulsados con alta frecuencia por los grupos armados ilegales (Kirchhoff e Ibáñez, 2001) y, por ende, cerca de 60 por ciento de los hogares desplazados, según la Conferencia Episcopal, reportan algún tipo de tenencia de tierra. El Gobierno Nacional, con el fin de proteger los bienes patrimoniales de los hogares desplazados, obliga a las autoridades locales a realizar un inventario de predios y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a impedir la transacción de dichos predios cuando existe riesgo inminente de desplazamiento

como se profundizara en el siguiente capítulo. El inventario de predios constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante.⁷

La tenencia de tierra es también un componente crucial en los programas de retorno de población desplazada. Datos del Sistema de Información de la Conferencia Episcopal indican que 11% de los hogares desplazados desean retornar y, de estos hogares, 80% reportan tenencia de tierra con una mediana de tamaño del predio cercanas a ocho hectáreas. Los retos inherentes a un programa de tierras para la población desplazada son diversos y complejos. Por un lado, la apropiación de tierras, ya sea formal o informal, sin el consentimiento de sus propietarios, parece ser significativo. Por lo tanto, un eventual programa de retorno significaría comenzar un proceso legal para la restitución de tierras. De otro lado, la adjudicación de tierras para hogares desplazados participantes en un programa de retorno podría generar presiones en el mercado de tierras.

Los resultados de varias investigaciones muestran un vínculo inequívoco entre la expulsión de población civil y la tenencia de tierras. Los hogares desplazados tenían, en un porcentaje elevado, acceso a predios de tamaños pequeños en su lugar de origen. La propiedad legal de la tierra, contrario al postulado sobre el cual se erige la política actual, no parece reducir el incentivo de los grupos armados ilegales a expulsar población civil para la posterior apropiación de la tierra.

El acceso a la tierra es un elemento esencial en una política de retorno. Las cifras analizadas en estos estudios indican que los hogares con tenencia de tierras antes del desplazamiento sufren fuertes impactos sobre su bienestar debido probablemente a la dificultad de vincularse a un mercado laboral para el cual no estaban preparados. La deserción escolar de los hijos de estos hogares es elevado. El limitado acceso al mercado laboral y la menor asistencia educativa significa una caída fuerte en su nivel socio-económico. Esto, aunado a los incentivos de recuperar sus propiedades en el sitio de origen, redundará en una mayor disposición de participar en programas de retorno.

2.2 EL DESPLAZAMIENTO EN LA LEY 387 DE 1997

El artículo 1° de la Ley 387 de 1997 establece:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos

⁷ Decreto 2007 de 2001

Humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

El marco legislativo vigente (Ley 387 de 1997) advierte que el desplazamiento se desagrega en tres etapas, una primera etapa que antecede a los eventos de desplazamiento, otra etapa que consiste en la fase de desplazamiento como tal, y una última etapa en la cual se producen el retorno o la reubicación. Por ello, para atender los requerimientos derivados de tan compleja crisis humanitaria, se ha considerado indispensable: 1. Contar con un sistema de información⁸ que permita estimar el número de desplazados y cuantificar los sujetos pertenecientes a los distintos segmentos poblacionales. 2. Prevenir los desplazamientos con base en el esfuerzo mancomunado de varias instituciones. 3. Prestar asistencia humanitaria (de urgencia, de emergencia y de transición), en asentamientos temporales. 4. Desarrollar componentes de retorno o de reasentamiento relocalización en el sitio de recepción o reubicación en lugar diferente a éste y al de origen.⁹

Para articular esfuerzos y atribuir responsabilidades concretas ha sido diseñado el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD). En los artículos 4° y 5° de la Ley 387 de 1997 se establecen los objetivos del sistema y se precisan las agencias que lo constituyen:

Artículo Cuarto:

1. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.
2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
3. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.
4. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

Parágrafo. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

Artículo Quinto:

El sistema estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

⁸ Ley 387 de 1997, sección 2 del capítulo II.

⁹ Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Bogotá 2001.

La necesidad de aunar esfuerzos mediante la activación del SNAIPD. Sin embargo, no se desprende únicamente de los requerimientos de la crisis y de la urgencia de afrontarla técnicamente, sino que tiene su origen en la naturaleza misma del fenómeno del desplazamiento forzado interno y en los mandatos constitucionales al brindar asistencia preferencial a los más vulnerables y de erradicar las injusticias presentes.

Es por ello que el Estado tiene la doble obligación de planificar incentivos para el retorno voluntario, por una parte, y de garantizar la reubicación en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada, por la otra. En cumplimiento de esas obligaciones varias entidades gubernamentales han venido definiendo, diseñando e implementando procedimientos para la identificación de los derechos y mejoras, de los títulos de las propiedades abandonadas, estableciendo esquemas de compensación para cuando sea necesaria la adquisición de nuevos predios (en virtud del Decreto 2007 de 2001), sin embargo con la expedición del Estatuto Rural (ley 1152) en el año 2007 el acceso a la tierra se encuentra estancado. Entre tanto, otras entidades gubernamentales promueven el desarrollo de proyectos de saneamiento básico y acceso a servicios públicos, así como de generación de alternativas no sostenibles de empleo, lo cual no garantiza que la reubicación sea adecuada.

La doble dinámica señalada es fuente de responsabilidad para Acción Social, en tanto que entidad coordinadora del SNAIPD, ya que la promoción y facilitación del retorno, por una parte, y la garantía de la relocalización o la reubicación en condiciones dignas, por la otra, dependen, en buena medida, de la centralización de la coordinación del sistema, del control de las acciones en el nivel local y, por ende, de la asignación de responsabilidad sobre el funcionamiento del sistema. Las funciones de los distintos elementos del sistema orientados a la atención integral y al restablecimiento de la población desplazada, quedan garantizados por la asignación de responsabilidades y por el equilibrio entre la autonomía y las capacidades locales, de un lado, y la coordinación centralizada, por el otro.

La atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente a las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores. En efecto, de conformidad con el segundo párrafo del Principio Rector No. 29 las autoridades tienen la obligación de hacer lo necesario “para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que [los desplazados] abandonaron o de las que fueron desposeídos”. Esta disposición consagra entonces el derecho a la reparación. Sin embargo no podría argumentarse que el marco normativo de protección a los desplazados se

agota allí, pues el primer párrafo del prenotado principio consagra un derecho al restablecimiento, cuando estipula: “los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.”

Cabe advertir que los Principios Rectores, aunque no están consagrados en un tratado, según lo anota Francis Deng en el prefacio a la *“Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos”* por parte de la OCHA, “están basados en, y son consistentes con, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el Derecho de Refugiados”. En relación con dicha fuerza vinculante, el señor Deng, quien es el representante del Secretario de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, subrayó:

“Su reconocimiento en resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), subraya la autoridad moral que los Principios han comenzado a infundir. (...) Las organizaciones regionales en África, las Américas y Europa también han tomado nota de ellos y están divulgándolos entre su personal. Es alentador que en un periodo de tiempo relativamente corto, organizaciones internacionales, organismos regionales y ONG hayan comenzado a difundir los Principios y a usarlos en el terreno como una herramienta de defensa de las víctimas.”

Afortunadamente con la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual la Corte declaró formalmente el “estado de cosas inconstitucional” en materia de atención al desplazamiento, estableció una carta básica de derechos para la población desplazada, y reiteró la prohibición de regresividad de las políticas públicas que realizan derechos sociales:¹⁰

“El estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno es consecuencia de una gestión gubernamental que ha respondido al desplazamiento forzado con el desmonte o el desconocimiento de referentes normativos constitucionales y legales estrechamente vinculados con el cumplimiento de obligaciones y compromisos estatales contraídos en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Según la Corte Constitucional, existe una enorme distancia entre las previsiones normativas que consagran los derechos de la población desplazada, de un lado, y la respuesta gubernamental al desplazamiento forzado interno, por el otro. En este contexto, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional obedece al reconocimiento de factores objetivos:

¹⁰ CODHES. “El Gobierno frente al desplazamiento: ¡Como el cangrejo!”. En: Camilo Borrero García (ed.). *Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. 2004.

1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; 2) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; 3) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; 4) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; 5) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante”.

Entre las principales obligaciones estatales que surgen de la jurisprudencia constitucional se encuentran¹¹:

“Satisfacer los niveles mínimos de protección de los derechos de los desplazados.

Entre otros, los derechos mínimos de la población desplazada en relación con la tierra, que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades son:

- * El derecho a la vida.
 - * El derecho a una subsistencia mínima.
 - * El derecho a la provisión de apoyo para el autosostenimiento.
 - * El derecho al retorno y al restablecimiento.
-
- Apropiar recursos suficientes para superar la crisis humanitaria que implica el desplazamiento forzado.
 - Caracterizar las necesidades y derechos de los desplazados, a fin de establecer las prioridades de la respuesta institucional al desplazamiento forzado interno.
 - Definir metas a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a desplazados que están a cargo de las distintas entidades que conforman el SNAIPD.
 - Adoptar e implementar indicadores de resultado diferenciados para la población desplazada, de tal forma que sea posible realizar seguimiento permanente al tratamiento específico que debe darse a la población desplazada.
 - Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional que aseguren una acción adecuada y oportuna.
 - Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso del programa o componente de atención a cargo de la respectiva entidad.
 - Diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención a la población desplazada.
 - Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.
 - Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información adecuados, accesibles e inteligibles para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente a los distintos componentes de atención.

¹¹ Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, y Auto No. 178 de agosto 29 de 2005 sobre el cumplimiento de esta sentencia.

- Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por la entidad”

2.3. ENFOQUES DE LA LEY 387

La aceptación del desplazamiento forzado como resultado de la violencia política en el país surgió la Ley 387 del 18 de julio de 1997, mediante la cual se reglamentaba el Programa para la Atención Integral a la población Desplazada. Esta ley busca adoptar medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia¹². No obstante, las políticas adoptadas por los últimos gobiernos, relativas al nuevo modelo de desarrollo y a estrategias como el Plan Colombia Plan Patriota, van en contravía de las medidas planteadas en dicha ley¹³, como se profundizara en el cuarto capítulo sobre Putumayo.

Por otro lado el desplazamiento forzado en Colombia se ha estudiado desde diversos enfoques:

2.3.1. HISTORIAS DE VIDA: Usada como fuente principal para la reconstrucción histórica y periodística del fenómeno. Este enfoque, que plantea una postura crítica frente a las condiciones políticas, económicas y sociales que propician el desplazamiento en Colombia, es desarrollado (entre otros), por los trabajos de Alfredo Molano¹⁴ y de Germán Castro Caicedo.¹⁵

2.3.2. ACADÉMICO: Plantea el desplazamiento tomando varias perspectivas;

- **En la primera perspectiva**, están quienes trabajan el marco del conflicto armado interno, como los investigadores del “IEPRI” Jaime Zuluaga Nieto¹⁶ y Mauricio Romero¹⁷. Este enfoque analiza los distintos procesos políticos, incluido el desplazamiento forzado, a partir de la intensificación y degradación de la guerra conjugando sus relaciones entre sus diversos actores. Para Zuluaga, la guerra que vive Colombia es el resultado de la ausencia de procesos reformistas que posibiliten el acceso de los sectores populares a los beneficios del crecimiento económico y ciudadanía. A ellos se suman los elevados niveles de inequidad, exclusión y la existencia de un Estado incapaz

¹² Los desplazados, en Colombia que no podemos ignorar. Bogotá: Presidencia de la República, abril, 1998.

¹³ CABRERA, Lisandro. Desplazados en Colombia, un problema de todos.

¹⁴ Los años del tropel: crónicas de la violencia, 1985; Entre la coca y el oro, 1990; Desterrados. Crónicas del desarraigo. Bogotá: El Ancora Editores, 2001

¹⁵ Sin Tregua, Bogotá: Editorial Planeta, 2003.

¹⁶ “Guerra prolongada, negociación incierta: Colombia”. Roberto Briseño-León (compilador), Dolencia, sociedad y justicia en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2002

¹⁷ “La política en la paz y violencia”. Análisis Político N° 45. Bogotá: IEPRI, abril de 2002

de regular los conflictos sociales, y de un sistema político que ha bloqueado el desarrollo de una democracia moderna. En síntesis, señala que la guerra en Colombia es síntoma de una carencia de institucionalidad democrática, situación que se considera de vital importancia para que se produzca el fenómeno del desplazamiento forzado. Para Romero, por su parte, es fundamental examinar las interacciones entre el campo político legal y las organizaciones ilegales y las estrategias de los actores regionales para plantear coaliciones con los gobiernos locales. En esta misma línea el investigador Felipe Vega D¹⁸ publica un artículo donde introduce el análisis entre la ciencia política y la teología, respecto del proceso de desplazamiento forzado en el Magdalena Medio. Mostrando un nuevo poder dentro de las comunidades como mecanismo de lucha y resistencia, en contra de un sistema político que genera muerte. El trabajo analiza como la experiencia de fe en estas comunidades, permite entender las luchas sin violencia de personas reales tratando de vivir gracias a una nueva comprensión de la liberación del Dios de la vida.

- **Una segunda perspectiva** analiza el desplazamiento forzado en relación con el uso de la tierra y con las disputas territoriales. Como representantes de dichos estudios están los trabajos de Absalón Machado¹⁹ y Darío Fajardo²⁰. El primero señala que el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña propiedad han sido fenómenos acompañados de violencia, desplazamientos rurales y masacres continuas. La característica de los años noventa es la conformación de una gran propiedad con ejércitos propios que defienden los latifundios como en las épocas feudales y los cultivos ilícitos en zonas estratégico-militares. Como afirma Machado, "Se trata de una involución en la estructura agraria, que refleja la pérdida de dominio territorial por parte de las autoridades y la acentuación de un Estado patrimonial en el que intereses privados priman sobre los de la colectividad"²¹. De acuerdo con Darío Fajardo, el conflicto colombiano, y por lo tanto el desplazamiento forzado, tiene sus raíces en viejos problemas no re-sueltos, como las relaciones políticas, económicas y sociales, derivadas de la gran concentración de la propiedad de la tierra.
- **Una tercera perspectiva**, está representada por los estudios del conflicto social y el desplazamiento en las regiones colombianas. Como parte de esta tendencia se puede mencionar a Orlando Gutiérrez²² y a Ricardo Vargas²³. En

¹⁸ Desterrados, entre el silencio y la esperanza. Desplazamiento forzado: Biopolítica de la invisibilidad. Teología Javeriana. No. 149 Marzo 2004.

¹⁹ Absalón Machado. La Cuestión Agraria en Colombia a fines del milenio, Bogotá: El Ancora Editores, 1998.

²⁰ Para sembrar paz hay que aflorar la tierra, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, Universidad nacional de Colombia

²¹ Ibid.

²² Estructura de la propiedad rural y sistema de tenencia de tierra en Santander. Bucaramanga: Funprocep, ALOP. 1990

²³ Ricardo Vargas, (compilador) Drogas, poder y región en Colombia, impactos locales y conflictos, Bogotá: CINEP, volumen 2, 1994.

algunos de estos estudios se establece la conexión entre las fumigaciones y el desplazamiento forzado de colombianos. Para Vargas: "Las políticas de fuerza contra los cultivos de uso ilícito generan el desplazamiento de la población asentada en una región (...). En el caso colombiano, la fumigación –al promover los desplazamientos- produce cordones de miseria en cabeceras municipales que no están en capacidad de atender dinámicas demográficas de "avalancha", lo cual acentúa el desempleo, los índices de necesidades insatisfechas y promueve fenómenos de delincuencia, sobre todo, cuando las condiciones macroeconómicas afectadas por el déficit fiscal, el alto costo del capital, la crisis del sector agropecuario, la irracionalidad en la tenencia y uso de la tierra apta para la agricultura, la violencia misma limitan las posibilidades de oferta de alternativas viables en el ámbito legal²⁴.

2.3.3. DESPLAZAMIENTOS URBANOS: tiene entre sus representantes a Gloria Naranjo y Deicy Hurtado, de la Universidad de Antioquia. Para estas investigadoras, el desplazamiento urbano produce un impacto sobre la subjetividad y la transformación de las coordenadas espacio-temporales de los desplazados, que son claves para entender como se da "el progresivo cambio del significado del espacio y del tiempo y sus profundas consecuencias en el mundo de los valores, actitudes, las motivaciones, los estilos cognitivos", situaciones que inducen a "nuevas estrategias, nuevos retos, tensiones y negociaciones en la ciudad". Este enfoque pretende superar las visiones estigmatizadoras sobre los migrantes y desplazados por la violencia; y propone reconocer como los aportes culturales y sociopolíticos de los nuevos habitantes que llegan contribuyen a la configuración de las ciudades²⁵.

2.3.4 DESPLAZAMIENTO FORZADO DE INDÍGENAS, AFROCOLOMBIANOS Y CAMPESINOS: es desarrollado por Luís Guillermo Vasco²⁶. La expansión de los conflictos en los territorios indígenas tiene que ver con las ventajas estratégicas de dichos territorios, que son usurpados por los narcotraficantes, la insurgencia y los paramilitares; por la expansión de cultivos ilícitos de coca y amapola; por la acción de los terratenientes y, mas recientemente, por las fumigaciones. Este enfoque es compartido por la Defensoría del Pueblo, que sostiene que el desplazamiento forzado indígena implica: Una degradación acelerada de la vida de la población étnica, dado que el desarraigo territorial altera gravemente su identidad, integridad

²⁴ Ricardo Vargas Mesa, "Drogas, seguridad y democracia en América Latina". Jairo Estrada Álvarez (compilador), El Plan Colombia y la intensificación de la guerra, Bogotá: Universidad nacional de Colombia, 2002.

²⁵ "El derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas", artículo derivado del proyecto de investigación: Desplazamiento forzado y reconfiguraciones urbanas. El caso de Medellín y del área metropolitana 1992-2002, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 1.

²⁶ "Desplazamiento forzado y reconstitución cultural". Éxodo, patrimonio e identidad, 5 Cátedra de historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo nacional, 2000

y cultura: situación que plantea una impotencia, a tal punto que el ordenamiento jurídico nacional e internacional que los protege resulta insuficiente²⁷.

2.3.5. LOS PROCESOS ORGANIZATIVOS Y DE RESISTENCIA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA: sus alcances, limitaciones y retos, son estudiados por Juan Manuel Bustillo²⁸. La resistencia de la población desplazada tiene antecedentes en las movilizaciones y protestas campesinas cívicas e indígenas. Por lo general, el punto que siempre reclaman es la presencia estatal por medio de obras de infraestructura básica, salud y educación. Debido a las fumigaciones, se han dado paros importantes, como aquel que se realizó entre finales del año 1994, comienzos de 1995, y durante todo el año 1996, que congregó a aproximadamente 57.000 campesinos, en su mayoría cultivadores de coca, que se desplazaron a los cascos urbanos de Mocoa, Puerto Asís, Onto, San Miguel y la Hormiga. En aquella ocasión demandaban el cumplimiento de los acuerdos firmados en el afro de 1995, la suspensión de las fumigaciones y la obtención del reconocimiento social de la problemática de los pequeños cultivadores de hoja de coca. Quienes trabajan en este tema, recopilan los antecedentes históricos y realizan los análisis de las causas y consecuencias de los hechos que llevan a la resistencia, en la que están involucrados los desplazados.

2.3.6. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LAS EXPERIENCIAS DE ACOMPAÑAMIENTO A LA POBLACIÓN DESPLAZADA; estudiado por Rickard Nordgren²⁹. Desde una perspectiva crítica, señala que el papel de las organizaciones internacionales está relacionado con las políticas de los Estados Unidos, enlazadas a su vez con los intereses económicos de las multinacionales. Las situaciones de conflicto territorial, la agudización de las crisis de Colombia y sus países vecinos, el desplazamiento transfronterizo son analizados y evaluados frente al desarrollo de los grandes proyectos políticos y económicos que promueven inversiones en zonas estratégicas, dentro de ellas las zonas de conflicto. Entre estos proyectos están el "Plan Colombia", "Plan Patriota", el "Plan Puebla Panamá", la "IRA" y el "TLC". Los estudios del desplazamiento forzado se relacionan con los intereses antes mencionados y tienen como elementos comunes la evaluación de los potenciales impactos de estos planes globales en todos los aspectos de la vida económica, política, social, cultural y ambiental³⁰.

²⁷ Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Informe, julio de 2001.

²⁸ "La organización de la población desplazada y la reconstrucción del tejido social". Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo. ACNUR- Coney, 2001.

²⁹ ¿Responde realmente la cooperación internacional a lo que Colombia necesita?". Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto paz y desarrollo. Memorias seminario internacional, ACNUR-CODHES, junio de 2000.

³⁰ Sheila Gruner, "Desplazamiento forzado, políticas externas y comunidad internacional". en Destierro y desarraigos, Memorias del H Seminario Internacional, Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos". Bogotá: CODHES, septiembre de 2002.

2.3.7. LAS FRONTERAS Y EL DESPLAZAMIENTO; ha sido estudiado por entidades como "CODHES"³¹, el internacional "Crisis Group"³², el "Observatorio Andino de la Pontificia Universidad Javeriana"³³ y la "Conserjería de Proyectos"³⁴. Esta línea temática estudia el desplazamiento en las zonas de fronteras, en conexión con las políticas internacionales. EL desplazamiento forzado de Colombianos hacia el Ecuador en el Contexto del Plan Colombia³⁵. El enfoque del desplazamiento forzado que se plantea en el trabajo parte del análisis de dicho fenómeno en el contexto de los cambios en las relaciones internacionales de la región andina, de las políticas derivadas del Nuevo Orden Mundial, y de la forma como dichos cambios y políticas han afectado los procesos políticos, económicos, sociales y culturales de los países de la región y sus fronteras, en los últimos tiempos. Este enfoque integral pretende superar las limitaciones de las visiones anteriormente descritas, que no abordan el fenómeno del desplazamiento forzado en dicho marco internacional. La Doctora Ahumada continuando con esta perspectiva de investigación³⁶ en la línea de relaciones internacionales de América Latina e integración realiza un trabajo sobre la incidencia de las políticas de seguridad en la región andina, teniendo en cuenta la respuesta de los actuales gobiernos de Colombia y Venezuela a estas políticas se refleja en las relaciones bilaterales en los problemas fronterizos y en el desplazamiento transfronterizo de colombianos. La crisis diplomática no superada con el Ecuador tras la muerte del subversivo Raúl Reyes, es una muestra clara que manifiesta hasta donde el conflicto armado degenera en masivos desplazamientos, como ocurre en el Putumayo.

2.4. QUIENES PROMUEVEN Y CAUSAN EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

2.4.1 QUIENES PROMUEVEN EL DESPLAZAMIENTO: Para Codhes³⁷: "La decisión de salir no es voluntaria y obedece a múltiples formas de violencia que afectan las garantías para la vida, la integridad física y la libertad de las personas desplazadas. CODHES identificó algunas causas que motivaron el desplazamiento en los primeros seis meses del año 2008:

-

"El rearme paramilitar asociado a la fragmentación de carteles de la droga

³¹ Iniciativa Regional Andina, fronteras y conflicto armado interno en Colombia", CODHES, 2001: "Caracterización socioeconómica y política de las zonas de frontera de Colombia" CODHES, 2002.

³² "Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad", 2003.

³³ "El desplazamiento forzado de Colombia hacia la región andina y su impacto sobre la situación política regional". Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA, Bogotá: Centro Editorial Javeriano - CEJA -, 2003.

³⁴ Conserjería de Proyectos, Asilo y refugiados en las fronteras de Colombia, Bogotá, 2003.

³⁵ La investigación fue dirigida por Consuelo Ahumada Beltrán y realizada entre el año 2000 y 2003.

³⁶ El desplazamiento forzado de colombianos hacia Venezuela en el contexto de las prioridades de Estados Unidos en la región andina y del deterioro de las relaciones entre Venezuela y Colombia (2000 – 2003).

³⁷ "Tapando el sol con las manos", Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos, enero-junio de 2008, dado a conocer por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES.

y la intencionalidad de asegurar el despojo de tierras podrían explicar en parte este incremento del desplazamiento forzado que se origina en zonas en las cuales las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia aseguraron control político e institucional. En otras regiones se intenta repetir el modelo que asocia la violencia al dominio, uso y disfrute de la tierra, ahora en el marco de una expansión agroindustrial con fines energéticos. Por supuesto que el narcotráfico estimula la guerra pero también genera la apropiación por la vía del destierro, el despojo y la presión.

La hipótesis según la cual en Colombia el paramilitarismo va más allá de las AUC, quedó demostrada con la irrupción y articulación de nuevos grupos paramilitares, que el gobierno intenta presentar como bandas criminales o emergentes, exclusivamente dedicadas al narcotráfico.

Estas estructuras operan de manera articulada por lo menos en veinte departamentos del país y mantienen formas de control de la institucionalidad local, de la sociedad y el territorio, similares a las que ocurrían en la década de los noventa. Sin embargo, persisten o emergen nuevas formas de dominio sobre economías locales y regionales como el llamado “paga diario” una línea de crédito con altos intereses que convierte a los supuestos beneficiarios en víctimas de los grupos armados cuando incumplen los pagos, el contrabando de combustibles, los juegos de azar por fuera de la ley o la imposición de “agentes privados” de seguridad barrial, entre otras actividades bajo las cuales se ocultan formas de control económico, social y político.

- **Las guerrillas**, especialmente las FARC han sufrido duros reveses militares en este período con la muerte de dos de los integrantes de su máxima dirección y las bajas sufridas en mandos medios y en sus estructuras principales, además de la operación militar que permitió la liberación de algunas de las personas secuestradas. Esto unido al fallecimiento de su líder histórico ha afectado su capacidad militar. Sin embargo, se mantiene su presencia y operatividad en varias regiones del país, convirtieron sus territorios en campos minados, extorsionan y amenazan a la población y desarrollan formas de reclutamiento individual y masivo, que incluye niños, niñas y adolescentes, para suplir bajas y desertiones. Parece que las FARC están cobrando sus derrotas militares con la población civil, dadas las retaliaciones por supuestos o reales casos de delación o información a las autoridades.

La ofensiva del Estado contra las guerrillas y los éxitos militares (muerte de Raúl Reyes, Operación Jaque, múltiples desertiones y delaciones que han afectado duramente el comando y control de las FARC) fueron hechos

característicos de este intenso período. No obstante, algunos de estos operativos se realizaron en contravía del Derecho Internacional (violación de la soberanía en Ecuador) y del Derecho Internacional Humanitario (uso abusivo de los emblemas del Comité internacional de la Cruz Roja y de medios de comunicación).

Estos hechos crearon un antecedente perverso, según el cual se puede violar la norma y presentar disculpas. Estas acciones, al igual que otras atribuidas con anterioridad a las guerrillas y grupos paramilitares, reducen el campo de acción de los organismos humanitarios y afectan la protección de los civiles en medio de la guerra.

El entusiasmo belicista que han generado estos éxitos militares aleja las posibilidades de acuerdos humanitarios y las posibilidades de diálogo para una paz negociada. Miles de personas protestaron en las calles el 4 de febrero, el 6 de marzo y el 20 de julio del presente año, para rechazar el secuestro y los tratos crueles, indignos e inhumanos a que son sometidas las personas en poder de la guerrilla, pero también se recuerda que el universo de las víctimas va más allá de las personas secuestradas e incluyen desplazados y desaparecidos.

- **La ofensiva de la Fuerza Pública**, presionada para que produzca resultados no está exenta de violaciones graves a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Los falsos positivos, que incluyen ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias, generan un ambiente de desconfianza y temor en la población civil y presionan el desplazamiento forzado.
- **Las fumigaciones aéreas y la erradicación manual forzada**, además de provocar desplazamientos masivos, ha derivado en una diseminación de cultivos de uso ilícito en diversas regiones del país, que tiene relación con la fragmentación de carteles de la droga. Sin más posibilidades de sobrevivencia como consecuencia de la concentración de la tenencia de la tierra, miles de campesinos y colonos persisten en las siembras de coca y amapola en extensas zonas del territorio nacional, donde se extiende el conflicto armado con todas sus consecuencias para la población civil. Pequeños carteles y nuevos capos de la droga, asociados a bandas de sicarios, imponen el terror y prolongan la violencia a zonas urbanas, altamente pobladas como los departamentos del eje cafetero.
- **La revictimización de las personas en situación de desplazamiento que reclaman sus derechos a la verdad, justicia, reparación y**

garantías de no repetición. En este semestre, siete líderes de población desplazada que participaban en acciones para la protección de sus derechos, en el marco de la Ley de Justicia y Paz y en procesos de restitución de tierras, fueron asesinados.

La persecución contra las víctimas del desplazamiento se ha presentado también en forma de amenazas y señalamientos contra 255 dirigentes de organizaciones de población desplazada nacionales y locales, muchos de los cuales están nuevamente desplazados o en el exilio, además están la estigmatización y las acusaciones temerarias que reciben permanentemente organizaciones no gubernamentales y defensores de Derechos Humanos.

- **Se mantiene una situación crítica en algunas regiones del país en las que continúa el enfrenamiento armado entre las guerrillas** de las FARC y el ELN con un alto número de víctimas civiles, especialmente en los departamentos de Arauca, Cauca y Chocó. En Arauca, esta confrontación, unida a otras manifestaciones de violencia, provocaron un incremento del 153% en el número de personas desplazadas entre el primer semestre de 2007 (5.381 personas) y el mismo periodo de 2008 (13.640 personas). Cabe anotar que en el marco de esta “guerra entre guerrillas”, se registran alianzas atípicas entre paramilitares, narcotraficantes y guerrillas que responden a nuevas dinámicas del conflicto.
- **Todos los actores del conflicto están reclutando masivamente nuevos combatientes para prolongar la guerra.** La Fuerza Pública se acerca a medio millón de efectivos, las FARC y el ELN intentan ampliar su pie de fuerza (disminuido por la ofensiva gubernamental) acudiendo a la vinculación de niños, niñas y adolescentes. Los paramilitares mantienen formas de reclutamiento de reinsertados, pero también de jóvenes en centros urbanos. Estas prácticas infringen el Derecho Internacional Humanitario y aseguran la continuidad del conflicto armado, han provocado la salida forzada de miles de familias que prefieren el desplazamiento a la vinculación de sus hijos a la confrontación armada.
- **Crece de manera alarmante el desplazamiento intraurbano.** Tradicionales y nuevas formas de violencia en las principales ciudades presionan esta modalidad de desplazamiento forzado. En el período de enero a mayo de 2008, según la Personería de Medellín por lo menos 567 personas se desplazaron dentro de la ciudad, similares situaciones se presentan en ciudades como Bogotá, Cali, Buenaventura y Santa Marta.

- **El hambre**, cómo método de guerra o consecuencia de la misma, se impone una forma de desplazamiento forzado en la cual se combina el miedo y la pobreza. La salida de indígenas Emberá del departamento de Risaralda hacia la capital del país prendió las alarmas por la situación de comunidades en zonas de alta confrontación armada en las que se imponen bloqueos, se limitan las posibilidades de producción, almacenamiento y comercialización de alimentos y se restringe la caza y la pesca.
- **Retornos sin garantías** aseguran nuevos desplazamientos”.

Por lo tanto, el desplazamiento es una realidad que se mantiene, por ende tratar de estimular retornos sin garantías de seguridad y en condiciones de pobreza, provocan nuevos desplazamientos forzados. Bajo la idea de la superación del conflicto armado y de control de la Fuerza Pública se han producido retornos en departamentos como Chocó, La Guajira, Nariño, Antioquia y Sucre.

El país está conociendo los horrores del conflicto armado de la década pasada. Descubriendo fosas comunes, como en el caso del Putumayo, donde se habla que existen más de tres mil (3.000) personas enterradas, al igual que historias de masacres que, en su momento, fueron denunciadas por las organizaciones de Derechos Humanos. Los hechos siguen ocurriendo y ocultarlos no contribuye a superar esta etapa de violencia.

Más allá de las afirmaciones de un asesor presidencial, según las cuales “en Colombia ya no hay desplazados sino migrantes”, persiste una práctica restrictiva que tiende a desconocer, en algunos casos, la magnitud del desplazamiento y que se refleja en un subregistro que supera el 30% del promedio nacional.

Lo cierto es que alrededor del 10% del total de la población colombiana se ha desplazado por factores de violencia en las últimas dos décadas y que unos 560 mil compatriotas buscan refugio en más de cuarenta (40) países del mundo, (de los cuales 72 mil han obtenido legalmente el asilo hasta 2007), aduciendo falta de garantías en Colombia para su vida, su integridad y su libertad.

Es posible que muchas de estas personas no sean desplazadas y que algunas ya no se consideren como tal. CODHES solicitó a la Corte Constitucional una Audiencia Técnica, en el marco del seguimiento a la Sentencia T 025 de enero del año 2004, para examinar las metodologías de construcción de la cifra, establecer la magnitud e identificar la dimensión del desplazamiento forzado en Colombia desde 1985. Es importante diferenciar las causas subyacentes del desplazamiento de los detonantes específicos que generan el desplazamiento de los hogares así como los actores que a través de diferentes mecanismos expulsan a la población.

Según En el Boletín informativo de Codhes³⁸ “De acuerdo con su informe sobre el primer semestre de este año (2008), 270.675 personas abandonaron sus lugares de vivienda en los primeros seis meses de este año.

La cifra representa un incremento del 41% de los desplazamientos ocurridos en igual periodo del año 2007, situación que no se veía desde 1985. Entre enero y julio de este año, cada día 1.503 personas tuvieron que huir de sus casas.

Pero lo más lamentable es que volvieron los éxodos masivos. En el primer semestre de 2008 se presentaron 66 casos que afectaron a 33.251 personas, la mayoría en Nariño, Chocó, Antioquia, Vichada, Arauca y Córdoba.

Esos departamentos, junto con otros 13, registran una grave situación humanitaria, toda vez que reportan 76 de cada 100 personas desplazadas. Se ubican, principalmente, en 12 regiones, que son: Zona Costera, Piedemonte Costero y Cordillera del Departamento de Nariño; Nororiente del Cauca; Piedemonte de Putumayo y Caquetá; Alto y Medio Ariari; Alto y Medio Guaviare; Arauca y Norte de Boyacá; Sur de Córdoba y Norte de Antioquia; Magdalena Medio; Región Central del Chocó (San Juan); Montes de María; Zona cordillera del Eje Cafetero, y parte baja de la Sierra Nevada de Santa Marta”.

Para Acción Social, la agencia presidencial que atiende con ayudas de emergencia y otros programas a los desplazados, las cifras que presentó Codhes son irreales. Según el gobierno la metodología de conteo que emplea esa organización, basada en estimativos, y que incluye en la sumatoria actividades como las marchas de protesta contra la erradicación de cultivos ilícitos, hacen poco confiables sus cifras.

"Mientras CODHES realiza una estimación del fenómeno, el gobierno, a través del Registro Único de Población Desplazada - RUPD, lleva un registro administrativo, cuasicensal del fenómeno", afirma Acción Social en un comunicado.

Acción Social clasifica el desplazamiento de dos maneras: por expulsión: personas que tuvieron que abandonar sus tierras, y por recepción: personas que llegan a otros lugares.

Según los datos de Acción Social, hasta el 31 de agosto del 2008, había 117.248 personas desplazadas por expulsión. Esta cifra es menos de la mitad del registro de Codhes (Codhes tiene cifras hasta julio). Según los registros del gobierno existen además 124.489 desplazados reportados en los lugares de recepción.

³⁸ Codhes. Boletín Informativo No. 74 del 25 de septiembre del 2008

Para Acción Social, los departamentos que más han expulsado personas son Antioquia, Bolívar, Chocó, Magdalena y Tolima.

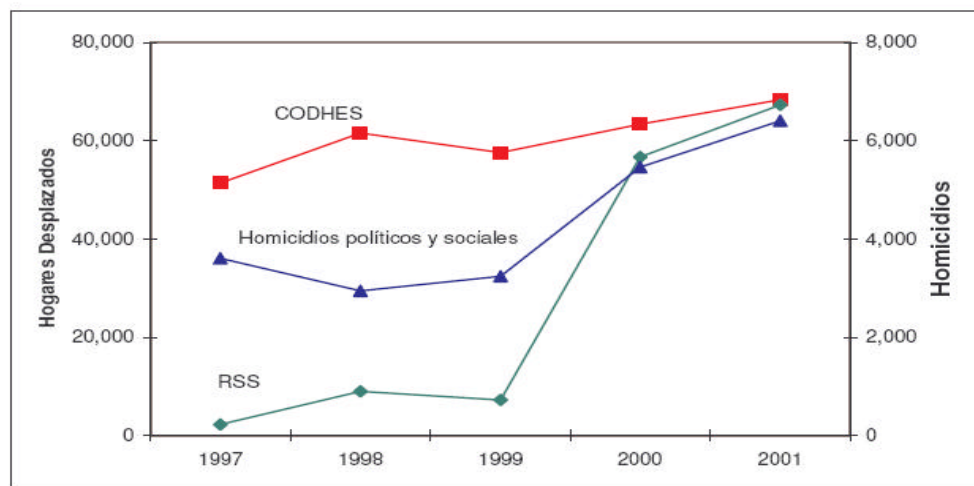
Chocó y Antioquia coinciden en ambos registros como dos de los departamentos con la situación más grave.³⁹

2.5. CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO

2.5.1. CONFLICTO ARMADO

Aunque identificar las causas subyacentes del fenómeno del desplazamiento no es una tarea fácil debido a la heterogeneidad entre las diferentes regiones y a los diversos factores que puedan operar simultáneamente, es indiscutible que la violencia política desatada por el conflicto armado es la principal causa del desplazamiento en Colombia. El conflicto afecta a la sociedad civil por medio de amenazas, ataques, acciones militares, reclutamiento y toma de municipios generando así el desplazamiento reactivo de la población (ante un evento concreto que afecte al hogar) o preventivo (para evitar los eventos violentos relacionados con el conflicto armado)⁴⁰. La Gráfica uno, evidencia la existencia de una relación positiva entre violencia (medida por el número de homicidios políticos y sociales) y desplazamiento lo cual resalta una vez más la importancia del conflicto armado como causa fundamental del desplazamiento.

Cuadro 1



FUENTE: RSS, CODHES y Comité Permanente de Derechos Humanos

³⁹ Revista semana.30 de septiembre del 2008.

⁴⁰ Algunos autores como Meertens (1999) e Ibáñez y Vélez (2003) señalan que el desplazamiento preventivo podría predominar sobre el reactivo, en particular, en zonas de violencia.

Si bien la causa principal del desplazamiento es la violencia originada por el conflicto armado, es importante observar los detonantes del desplazamiento, es decir los motivos que inducen a la movilización inmediata de la población.

Un estudio de la Conferencia Episcopal (1995) y otro trabajo conjunto de la Arquidiócesis de Bogotá y CODHES (1997) señalan a las amenazas, seguidas por los homicidios, como los principales detonantes del desplazamiento. Sin embargo, vale la pena resaltar que según la RSS los enfrentamientos armados han cobrado particular importancia como detonantes del desplazamiento en los últimos años debido, a que la guerra entre los diferentes actores se ha trasladado a zonas pobladas. La identificación de los actores responsables del desplazamiento constituye una tarea importante y difícil de llevar a cabo debido, una vez más, a las diferencias regionales y a la presencia en muchos casos de más de un actor. Los principales grupos responsables del desplazamiento son (en orden alfabético y no de importancia): esmeralderos, grupos de autodefensa, guerrilla, milicias populares, narcotráfico, Organismos del Estado (DAS, Policía, Fuerzas Militares), paramilitares y terratenientes. Según datos de la RSS, en el año 2001 el 50% de los desplazamientos fueron generados por las autodefensas, 20% por la guerrilla, 22% por más de dos actores y en el siete por ciento de los casos se desconoce el actor. La participación mayoritaria de las autodefensas es identificada por la RSS, CODHES y la Conferencia Episcopal a pesar de las diferencias en sus métodos de recolección. El desplazamiento por estos grupos puede responder a diferentes intereses como por ejemplo la apropiación de la tierra y otras causas subyacentes relacionadas con el conflicto armado y el narcotráfico.

Sin embargo, según el boletín informativo de Codhes⁴¹. “El reclutamiento forzado, atribuido tanto a las guerrillas como a los grupos paramilitares, la erradicación aérea, manual o mecánica de cultivos de uso ilícito en el contexto de operativos militares, el uso generalizado de minas antipersonal, ataques aéreos, amenazas, atentados y enfrentamientos armados, detenciones arbitrarias, entre otras causas, provocaron en el primer semestre del año 2007 el desplazamiento forzado de por lo menos 133.664 personas en todo el territorio nacional.”

La característica principal en el año 2007 fue la intensificación del reclutamiento de jóvenes, inclusive en forma masiva, por parte de los grupos armados que mantienen presencia y control en diversas zonas del país. Todo parece indicar que estos grupos requieren de nuevos combatientes ante las bajas causadas, las deserciones y las exigencias que imponen las nuevas

⁴¹ Codhes. Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. Número 72, Bogotá, Colombia, 30 de noviembre de 2007.

dinámicas de expansión del conflicto armado. El círculo vicioso de la guerra gira alrededor de unas personas que salen del conflicto y otras tantas que se incorporan, en una suerte de carrusel en el cual niños, niñas y adolescentes de zonas rurales o zonas urbanas marginadas se convierten en “combatientes de la revolución”, “defensores de la libertad”, o “narcoterroristas”, según el lenguaje de las partes enfrentadas”.

2.5.2. EL DESPOJO DE TIERRAS

Según la Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado: “Tanto en los conflictos que se han registrado en otros países por ejemplo, en Suráfrica- como en Colombia, la tierra ha sido un elemento determinante por ser un activo de alto valor no solamente económico sino también estratégico.” La lucha por la tierra tiene como fin no solo su apoderamiento “per se”, sino también la obtención del control estratégico del territorio y, con ello, del poder económico y político.

La relación existente entre el desplazamiento y el despojo de tierras es estudiada en Colombia por diversos autores. En distintos periodos de tiempo se ha realizado estimativos de las extensiones de tierra que han perdido los desplazados a causa del conflicto armado. Según Ibáñez y Querubín, los trabajos del Reyes y Bejarano (1998) y de Erazo, (2000) coinciden en señalar la importancia de la tierra como causa del desplazamiento. Los dos primeros autores han señalado que miles de hogares han sido expulsados de sus municipios por los grupos armado, ya que sus intereses económicos contemplan con inusitada frecuencia la apropiación violenta de la tierra, generando desplazamiento a través del despojo y privando a miles de familias de uno de sus principales medios de subsistencia. Otro ángulo del problema es tratado por Saffon (2006).

En su disertación de grado al afirmar que “hay una gran insuficiencia de miembros de fuerza pública capaces (tanto en número como en fortaleza) de evitar que los pequeños y grandes propietarios se vean presionados para vender y desalojar sus tierras pero también de funcionarios notariales de su registro capaces de verifica sin riesgo de sufrir como consecuencia actos violentos en su contra que los títulos de propiedad no provengan de compras a predios irrisorios o por la fuerza, no se lleven a cabo sobre bienes inajenables. En caso de verificarlo, se nieguen a autenticarlos o registrarlos” lo que corrobora la tesis de Duncan, según la cual la debilidad institucional es una de las causas que facilita la apropiación ilegal de tierras.

El despojo de tierras de la población desplazada es objeto de diversos estudios que apuntan a estimar el número de hectáreas que esta población se ha visto forzada a abandonar.

En efecto, hasta el momento se han realizado (en diferentes periodos de tiempo), diversas investigaciones que intentan estimar el número de de hectáreas abandonadas por la población en situación de desplazamiento forzado. Los estimativos efectuados presentan una alta variabilidad que no puede ser explicada por el hecho de que son realizados en diferentes años y en consecuencia están tomando como base distintas proyecciones del número de desplazados y por ende de bienes abandonados.

En primer lugar, cabe señalar que las diferencias pueden surgir del porcentaje de hogares desplazados que han abandonado tierras, del tamaño promedio de los predios y de los supuestos que son necesarios introducir en los cálculos. Pero quizá más importantes aún, sus diferencias pueden explicarse en función del tamaño de la muestra empleada para realizar los estimativos.

Los estimativos de hectáreas abandonadas oscilan entre 1 y 2 millones de hectáreas, según Ibáñez, Moya y Velásquez, y 10,0 millones de acuerdo con el Movimiento Nacional de Víctimas (gráfica 1). Se destaca que las hectáreas abandonadas según el gobierno (Acción Social) resultan superiores en 36% al promedio de los estimativos realizados.

Grafica 2

ESTIMATIVOS DE HECTÁREAS ABANDONADAS

FUENTE	Ha ESTIMADAS MILLONES
Contraloría General de la República (CGR)	2.9
Instituto Colombiano de Reforma Agraria (hoy instituto de Desarrollo Rural INCODER)	4.9
Acción Social- Proyecto protección de Tierras y patrimonio de la población Desplazada- PPTP – (Consultoría Contratada).	6.8
Catastro Alternativo (Movimiento Nacional de Víctimas)	10.0
Ibáñez, Moya y Velásquez	1.2
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	4.0

De otra parte, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación (ENV 2007) realizada por la Comisión de Seguimiento en el mes de noviembre del año 2007, que cumple con el rigor estadístico requerido para que los estimativos puedan ser expandidos al conjunto de la población desplazada, un 73,4 % de los grupos familiares encuestados dejó bienes abandonados. Según la información línea de base entregada por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en noviembre del año 2007, un 64% de los hogares encuestados dejó bienes raíces abandonados en el primer desplazamiento sufrido. Sin embargo, es importante anotar que anteriores ejercicios de medición adelantados por el gobierno Nacional orientados a indagar sobre la misma materia, han arrojado porcentajes mucho mas elevados y muy cercanos a la cifra arrojada por la (ENV -2007) en relación con el abandono de bienes raíces por parte de los hogares víctimas del desplazamiento.

Con base en un porcentaje de grupos familiares que dejaron bienes abandonados ligeramente inferior al registrado por la encuesta (ENV-2007 69.9 %), bajo el supuesto de que a cada grupo familiar se le entregara en calidad de restitución una Unidad Agrícola Familiar, de acuerdo con el municipio de expulsión, Betancourt (2008) estimó que se requeriría entre 6,9 millones de hectáreas dependiendo del escenario de crecimiento de la población desplazada entre los años 2008 y 2010.

Si bien las estimaciones efectuadas permiten asegurar la existencia de una relación entre el desplazamiento y el despojo de tierras no resultan adecuadas para medir la magnitud de hectáreas que la población en situación de desplazamiento forzado se ha visto obligada a abandonar. La necesidad de contar con estimativos adecuado de estas hectáreas es de crucial importancia para garantizar el goce efectivo del derecho a la reparación integral y en particular el del derecho a la restitución de las tierras abandonadas o la indemnización por concepto de las mismas.

Con el fin de contar con un estimativo adecuado del número de hectáreas de tierra que deben ser objeto de restitución o en su defecto de indemnización, así como de los recursos requeridos para tal efecto, se ha diseñado un conjunto de preguntas en la Segunda Encuesta Nacional de Verificación (ENV-2008), que adelantara el "CID" de la Universidad Nacional, por encargo de la Comisión de Seguimiento, en este año"⁴²

Según un artículo del Periódico Tiempo⁴³, Las cinco principales modalidades de despojo que utilizaron los grupos irregulares son:

⁴²Proceso Nacional de Verificación VI informe a la Corte Constitucional. Bogotá Junio del 2008.

⁴³ EL TIEMPO. Miércoles 12 de noviembre de 2008. Detectan cinco modalidades usadas por los grupos armados para quitarles las tierras a campesinos

- **Pagos irrisorios:** Se 'adquirieron' predios con poco dinero. Hay denuncias de pagos de 300 mil pesos por una finca. También se dieron cheques 'chimbos' (sin fondos). Hay denuncias, especialmente, en Antioquia Córdoba y Sucre.
- **A cambio de la vida:** Se ha detectado especialmente en los departamentos de Antioquia y Magdalena, donde los paramilitares obligaron a los propietarios a venderles las tierras a cambio de "perdonarles" la vida. Las víctimas fueron obligadas a firmar los traspasos de los predios.
- **Trasferencias de derechos:** Estos casos se presentaron especialmente en el Tolima y Magdalena, con predios cuyos poseedores no tienen títulos de propiedad. Los irregulares los obligaron a firmar un documento en el que ceden los derechos de propiedad del respectivo terreno.
- **Posesión irregular del predio:** Se vio especialmente en Tolima y Antioquia, aunque el fenómeno se detectó en buena parte del país. Se trata de personas que tenían la ocupación de un predio y fueron obligadas a abandonarlo para que otras personas se posesionaran de este.
- **Falsificación de firmas.** Se hicieron escrituras y traspasos de predios en los que la firma del vendedor del terreno fue falsificada. También se conocieron casos de personas que aparecieron con poderes para vender. Fue en La Guajira y Antioquia.

2.5.3. NARCOTRÁFICO Y CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Según Codhes otro hecho relevante; es la situación que enfrentan miles de familias de campesinos, colonos, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en cuyos territorios, tanto guerrillas como paramilitares y narcotraficantes, imponen la siembra de cultivos de coca y amapola que, a su vez, son objeto de erradicación en el marco de operaciones militares.

El narcotráfico y la presencia de cultivos de uso ilícito en algunas regiones del país presentan una estrecha relación con el fenómeno del desplazamiento. Reyes (1996,1997) y Pérez (2002) mencionan dos casos particulares que vale la pena resaltar. Por un lado está la compra de tierras por narcotraficantes como mecanismo para lavar dinero ilícito, genera un proceso especulativo de la tierra, que diezma la capacidad de adquisición del Estado y las posibilidades de negociación de los campesinos frente a los terratenientes. Los narcotraficantes heredan en muchos casos conflictos sociales en las tierras que compran, para lo cual conforman grupos de autodefensa que intensifican el conflicto en la región y generando desplazamiento.⁴⁴

La presencia de cultivos de uso ilícito genera una presión adicional sobre la tierra y sobre el desplazamiento debido no solamente a la adquisición de tierras para el cultivo de coca y amapola sino también por la importancia del control de

⁴⁴ Pérez (2002) señala que la presión sobre la tierra y los conflictos que esto genera se presenta en zonas en las cuales haya presencia de recursos estratégicos, no sólo cultivos ilícitos, sino también carbón, petróleo y esmeraldas, generando especulación y violencia.

corredores para el transporte de drogas. La fumigación de cultivos de uso ilícito implica, asimismo, la destrucción de los activos de los cultivadores, generando un choque en sus ingresos y un incremento en los combates. La intensificación de la fumigación en los últimos años ha provocado una ola migratoria importante. Las personas obligadas a desplazarse como consecuencia de la fumigación de cultivos ilícitos no son consideradas como desplazados por la “Acción Social” y por lo tanto cuentan con una gran desventaja (GTD, 2001).

El desarrollo de las distintas actividades asociadas con el narcotráfico, desde la producción y procesamiento de los psicotrópicos hasta las articulaciones de los narcotraficantes con diferentes medios del poder político, económico y militar ha tenido gran incidencia en la vida nacional desde mediados de la década de 1970.

Se conoce cómo la implantación de estos cultivos se inició a finales de los años setenta con las primeras plantaciones de marihuana, localizadas en zonas de la Costa Atlántica, en particular de la Baja Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá, para luego extenderse en algunas localidades del Meta. Estas fueron seguidas por los cultivos de coca, en los años ochenta y noventa y, en este último período por los de amapola. La información más reciente asigna aproximadamente 144 mil hectáreas a las plantaciones de coca, 4.200 a la amapola y otro tanto a la marihuana, diseminados en la casi totalidad de los departamentos del país.

Iván de Rementería (2000), uno de los estudiosos más agudos de la problemática de las drogas en la Región Andina, ha enfocado la expansión del narcotráfico dentro de la tendencia recesiva de los precios de los exportables de origen agrícola (ver Ocampo y Perry, 1995) debido a la cual los pequeños y medianos productores, en especial campesinos, limitados en el acceso a las tierras y a las tecnologías de más elevada productividad y carentes de subsidios han debido competir con las exportaciones agrícolas de los países centrales con resultados ruinosos. En estas condiciones, la única posibilidad de reducir pérdidas ha sido incorporar la producción de los cultivos para usos ilícitos y la comercialización de sus derivados.

Varios analistas han señalado la convergencia ocurrida a partir de los años ochenta (1980) de la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria con la ampliación de las inversiones de los capitales del narcotráfico como procedimiento para el lavado de activos. Estas inversiones ocasionalmente se tradujeron en la modernización de algunas actividades frutícolas y ganaderas en el Occidente y Norte del país. No obstante, la tendencia generada por el ingreso de estos recursos fue el reforzamiento de la concentración de la propiedad y del autoritarismo, como expresión de la imposición del latifundio como relación social.

En lo corrido del año 2008; “la situación que enfrentan miles de familias de campesinos, colonos, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en cuyos territorios, tanto guerrillas como paramilitares y narcotraficantes, imponen la siembra de cultivos de coca y amapola que, a su vez, son objeto de erradicación en el marco de operaciones militares”.

Para Codhes “Se presentan denuncias en diferentes regiones del país según las cuales en estos operativos militares participan personas reinseridas que actúan uniformados y portan armas de largo alcance. Tanto cultivadores como recolectores (llamados “raspachines”), hacen parte del eslabón más débil de la inmensa y poderosa cadena del tráfico de drogas, y constituyen una población estigmatizada y sin derechos, sobre la cual la Fuerza Pública y los grupos armados ejercen todo tipo de vejámenes y atropellos aprovechando su situación de alta vulnerabilidad, su pobreza extrema y las condiciones de exclusión. Estas personas están sometidas a asesinatos, masacres, desapariciones, desplazamiento y trabajos forzados, aun de niños, niñas y adolescentes y pareciera que no hay dolientes en la sociedad colombiana que reclame su condición de ciudadanos”.⁴⁵

2.5.4. DESMENBRAMIENTO DE LAS REDES SOCIALES

Otra hipótesis sugiere que el desplazamiento es una estrategia para desarticular la acción social, las redes de amigos, las redes vecinales y es un elemento clave para intimidar la población como estrategia de guerra, con el fin de atacar al enemigo vulnerando su población de base (Henao 1998). Según Lozano y Osorio (1999), el 65% de la población desplazada pertenece a organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, cooperativas de productores y tan solo un 11% a agremiaciones sindicales o políticas.

2.5.5. DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y USOS PRODUCTIVOS DEL SUELO

Según lo señalan los distintos estudios sobre el tema y lo ratifican las evaluaciones más recientes de la problemática agraria colombiana (Rincón, 1997; Heath & Deininger, 1997; Machado, 1998; Contraloría General de la República, 2002) la tenencia de la tierra en el país la caracteriza, definitivamente, una elevada concentración de la propiedad:

Señalan cómo entre 1960 y 1988 el coeficiente de Gini solamente se desplazó de 0.86 a 0.84, tendencia confirmada por la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996) y que Rincón concluye se incrementó de 0.85 en 1984 a 0.88 en 1996; la Contraloría General de la República, con base

⁴⁵ Ibid.

en el cálculo de este mismo coeficiente, registró para el período 1985-2000 “una concentración de la propiedad privada en 0.0195 puntos, tendencia que se acentúa a partir de la década de los noventa con un aumento evidente en la superficie para predios de más de 2000 has, a costa de una disminución en la mediana propiedad” (2002). A su vez, esta tendencia se ha conjugado con un modesto desarrollo productivo, centrado fundamentalmente en la mediana y pequeña propiedad (MESA, 1990).

Por otra parte, las condiciones de la política macroeconómica para la producción agrícola y pecuaria, en particular, las tasas de interés y cambiarias, y en conjunto, la sobreprotección brindada por el Estado al sector financiero, confluyen en la concentración de la propiedad y las consiguientes rentas monopólicas de la tierra, para generar una agricultura no competitiva, con limitaciones en sus articulaciones con sistemas eficientes de procesamiento agroindustrial y comercialización.

Por lo tanto, las posibilidades de reasignación a otros sectores productivos de la población expulsada del campo por la concentración de la propiedad y por las formas de violencia asociadas a ella (de lo cual son dicientes las cifras actuales sobre desplazados del campo por los conflictos armados), tal como lo recomendara la misión del Banco Mundial dirigida por Lauchlin Currie a comienzos de los años cincuenta, se han hecho limitadas y traumáticas. Teniendo como resultado el incremento de la informalidad y la pobreza urbana, dentro de un panorama de desempleo de carácter estructural (López 2000). El afianzamiento de la concentración de la propiedad territorial rural ocurre con fuerza particular en las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria, como lo demuestra la encuesta agropecuaria. Al margen de estos espacios han quedado otros territorios (relictos de los páramos y el grueso de los bosques tropicales), los cuales, al tiempo que constituyen santuarios de biodiversidad, por la configuración de sus suelos y sus características climáticas no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria dentro de los patrones tecnológicos dominantes.

De esta manera, se convierten en áreas marginales propicias para el asentamiento de las poblaciones expulsadas del interior de la frontera agrícola, siguiendo tendencias claramente reconocidas a nivel mundial, de los procesos que han conducido a conflictos económicos y políticos derivados de la concentración de la propiedad rural y la exclusión de los pequeños campesinos del acceso a la tierra (Binswanger, 1993).

Como ya se advirtió, las tendencias en la ocupación del territorio van en contravía de una verdadera política de poblamiento como instrumento que permita “estimular o desestimular la ocupación de determinados espacios por medio de la asignación de recursos para infraestructura y producción, apoyos fiscales, se penaliza el uso de determinados recursos o el simple asentamiento”. Es evidente la ausencia de un proyecto sostenido de ocupación y manejo del espacio nacional en el que se exprese la valoración y conocimiento de nuestros propios recursos.

Colombia se encuentra dentro de los países latinoamericanos con menor abundancia relativa de suelos arables. Según información de FAO, únicamente el 3.6% de la tierra total puede ser incluida dentro de los suelos mecanizables. A esta limitación se añade el uso inadecuado de los suelos: según el IGAC, en Colombia hay nueve (9) millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan para este fin únicamente cinco (5) millones.

En cambio, para la ganadería hay 16.8 (diez y seis punto ocho) millones de hectáreas aptas y se utilizan 35 (treinta y cinco) millones para este fin, de las cuales sólo cinco (5) millones tienen pastos mejorados, mientras que el resto se explotan de manera extensiva.

Así, en conjunto, el 45% de los suelos del país está destinado a usos inadecuados.

Esta información ilustra simultáneamente dos tipos de problemas: en primer lugar, esta la persistencia del patrón concentrador, contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad, la cual, según distintos analistas proporciona las bases más confiables para el desarrollo (Bejarano, 1998). En segundo lugar, el uso del suelo se caracteriza por la predominancia de los aprovechamientos extensivos, fundamentalmente ganaderos, en detrimento, aparentemente, de la agricultura; según la misma encuesta, las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería, principalmente extensiva, el 72.3% de su superficie y en ellas se localiza el 42.1% de las tierras ganaderas.

La distribución y uso del suelo se proyectan necesariamente en la producción y en el empleo; a su vez, las tendencias de la agricultura, de los precios agrícolas y de la rentabilidad del sector, de una u otra manera se manifiestan en el uso del suelo.

Precisamente, un argumento a favor de las economías campesinas frente a la agricultura comercial establece la mayor capacidad de generación de empleo de las primeras en comparación con las segundas. En el contexto de la crisis de los años noventa y a pesar de sus efectos diferenciados por regiones y cultivos, sus impactos se sienten especialmente en los cultivos comerciales, para los cuales distintos analistas coinciden en reconocer los efectos citados anteriormente en cuanto a la disminución de las superficies cultivadas, reducción del empleo y de la producción.

La imagen de una brecha social, que se sostiene en el tiempo y se amplía en el espacio, como ocurre en Latinoamérica (Figuerola, 1996) es un componente común a los países en procesos de modernización (Huntington, 1968). En Colombia se asocia con los fenómenos que han facilitado el arraigo de la violencia y de la narco-economía, los cuales reducen, sin duda, las posibilidades de supervivencia del modelo político y social vigente.

2.6. ANÁLISIS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO DESDE EL ÁMBITO RURAL

Durante los conflictos desarrollados entre finales de la década de 1940 y mediados de la década de 1960, una parte importante de las migraciones campo-ciudad fueron motivadas por la guerra civil. Al mismo tiempo, la acelerada ampliación de la frontera agrícola producida a partir de los años sesenta fue dinamizada igualmente por la evicción forzada de habitantes de varias regiones del país. Sin embargo, los desplazamientos que ocurren actualmente han llamado la atención de la sociedad nacional y de entidades internacionales por su magnitud; la cual permanece asociada, necesariamente, al empobrecimiento de esta población, pérdidas en la producción y en los esfuerzos sociales representados en infraestructuras, desarrollo institucional y otras modalidades del patrimonio público y privado.

El asentamiento masivo de desplazados en nuevas localidades plantea nuevas exigencias de generación de empleo y financiación de vivienda y servicios en estos lugares, agravando las deficiencias preexistentes. Como lo señalan las cifras y diagnósticos disponibles, la ampliación de las distintas manifestaciones de

violencia ocurre en medios urbanos y rurales pero la magnitud de la guerra puede apreciarse de manera evidente en el campo. Al mismo tiempo, los conflictos que se expresan en los medios citadinos son originados en procesos propios de estos medios, pero también son el resultado del traslado de conflictos rurales a la ciudad.

Los sectores dirigentes del país y los planificadores de sus orientaciones, con algunos matices diferenciados, desde principio de la década de 1990 consideraron superados los problemas agrarios que se habían manifestado en las décadas anteriores. Dentro de la lógica de asignar los recursos según demandas activas configuraron patrones presupuestales que, según se señaló, redujeron sensiblemente la inversión pública en el campo (Perfetti y Guerra, 1994) al tiempo que restringieron la protección ejercida previamente sobre la producción agrícola. Este fenómeno no ocurrió únicamente en Colombia, pero en nuestro país ha tenido connotaciones particularmente críticas como agravante de conflictos ya existentes.

El ejercicio de políticas para la apertura comercial puso en relieve severos problemas estructurales del campo colombiano, entre ellos los asociados con la concentración de la propiedad rural. Frente a ella, la reforma agraria planteada desde 1961 resultó inocua (Machado, 1984, Binswanger, 1993) por el contrario, a través de masivas titulaciones de baldíos facilitó la replicación de los patrones latifundistas en las áreas en donde se expandió la frontera agrícola sin permitir, (prácticamente como norma), la estabilización de las economías campesinas y su evolución empresarial, supuesto motor, de las leyes de reforma agraria.

En el desarrollo de este proceso llama la atención la posición asumida por el gobierno nacional en la cual se mezclan, de manera cada vez más notoria, la incapacidad para prevenir muchos de estos episodios, advertidos por las poblaciones y por las propias autoridades locales, la timidez de los recursos proporcionados a los desplazados y la tolerancia hacia las acciones de sus propios agentes como factor determinante en la desestabilización de las comunidades.

De acuerdo con la información disponible sobre el desplazamiento forzado y la apropiación de la tierra en Colombia (DANE, 1996; CODHES, 1999; Machado, 1998.), es posible identificar tres tendencias centrales: 1. La concentración de la propiedad territorial. 2. El carácter generalmente violento que asume la expropiación de la tierra por parte de los agentes de la gran propiedad. 3. La generación de una población "excedentaria" que no encuentra condiciones favorables de articulación en los mercados laborales urbanos y que debe fluir dentro de la economía informal urbana, las colonizaciones, las economías extractivas y los eslabones primarios del narcotráfico.

Durante las últimas dos décadas esta estructura de las relaciones “población-territorio” se han dinamizado por la convergencia de tres factores asociados: La crisis de la agricultura, el desarrollo del narcotráfico y la ampliación de la influencia de los capitales transnacionales, a través de actividades extractivas y “megaproyectos” determinado en un nuevo ciclo de “globalización”. Estos factores, al confluir dentro de las relaciones políticas y económicas propias del país se traducen en una expansión de los escenarios de los conflictos ya arraigados, los cuales toman el carácter de competencias bélicas en torno a territorios. Proceso que conduce a generalizar los desplazamientos de las poblaciones afectadas, hasta alcanzar las cifras previamente referidas.

CAPÍTULO III

3. MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN DE TIERRAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

3.1 DERECHO A LA PROPIEDAD

El Derecho de propiedad en Colombia ha sufrido una modificación de fondo como resultado del desplazamiento forzado de cuatro (4) millones de personas unida a la legislación que intenta institucionalizar el despojo de sus tierras, esto significa que estamos no solamente a puertas de una nueva contrareforma agraria, sino que crecerá de manera acelerada la pobreza y la miseria en el sector rural.

La propiedad estaba legitimada frente al fraude y la violencia con una normatividad que se nutría de cinco fuentes:

1. El Derecho Romano antiguo.
2. El Derecho español colonial y sus títulos originarios.
3. El Código de Napoleón.
4. Las leyes de la independencia que anularon las apropiaciones ilegítimas.
5. La concepción de la propiedad como función social.

Con la Constitución del año 1991 se agregó a estas bases el derecho de propiedad la función ecológica y el derecho al reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades negras, lo cual abre una esperanza para que los campesinos tengan también reconocimiento político y puedan reivindicar sus derechos sobre la tierra.

En contravía de la Constitución y en concordancia con la realidad de la violencia rural, el desplazamiento forzado, el despojo de tierras y el proceso de acelerada concentración de la propiedad de la tierra, se produce un conjunto normativo, que en primer lugar buscaba utilizar y estirar al máximo figuras del derecho romano y napoleónico para crear nuevas figuras que terminaron por establecer una nueva concepción de la propiedad destinada a legalizar el despojo. Para Héctor Mondragón, Las leyes siguieron a los hechos y tratan de convertir en derecho lo que era crimen. Este conjunto normativo está configurado así:

- “La ley 791 de 2002 redujo a la mitad los términos para la prescripción ordinaria y extraordinaria.
- La ley 152 de 2007 asignó los programas de tierras para desplazados a Acción Social, entidad que advirtió al Congreso que no podía asumir esas funciones y solicitó al Presidente de la República vetar los artículos respectivos de la ley.

- El artículo 138 del Estatuto Rural, ley 1152 de 2007 aplicado en conjunto con el artículo 178 de la misma ley que deroga lo dispuesto al respecto por el artículo 3 de la ley 200 de 1936, validan los títulos no originarios del estado registrados entre 1917 y 2007, con lo cual facilita la solución de los litigios de tierras a favor de los desplazados, no solamente de la violencia reciente, sino de la acaecida entre 1946 y 1958. El artículo 138 hace parte del capítulo sobre clarificación de propiedad, función que se traslada del Incoder a la Unidad Nacional de Tierras Rurales, **que al aplicarlo podrá consagrar legalmente el despojo, no solamente de propiedades de los desplazados, sino de baldíos nacionales** (subrayado nuestro)
- El artículo 178 de la ley 1152 de 2007, al derogar lo dispuesto por la ley 200 de 1936, deja expuestos a los pequeños propietarios a la extinción de dominio de predios incultos. Aunque el desplazado pueda evitarla demostrando que hubo fuerza mayor, le corresponde la carga de la prueba y en las zonas del país donde no puede retornar aun. Puede perder su propiedad en manos del propio Estado. Paradójicamente el artículo 72 de la misma ley permite a los grandes propietarios, de más de 10 unidades agrícolas familiares, evadir la extinción de dominio de predios incultos.
- Aunque por iniciativa de las organizaciones campesinas y de la Procuraduría General de la Nación la ley 1152 de 2007 estableció que la condición de desplazado suspende los términos de la prescripción, la carga de la prueba corresponde al desplazado y no a quien pretende la prescripción, con lo cual el derecho del desplazado queda anulado si no se presenta para hacerlo valer, lo cual en muchos lugares es imposible.
- El artículo 72 de la ley 1152 de 2007 restringe la posibilidad de declarar como Reservas campesinas, solamente a “aquellas áreas geográficas donde predominen tierras baldías”, con lo cual despoja a los pequeños propietarios campesinos del derecho que tenían de acogerse a la figura de Reserva Campesina como una forma de prevenir el desplazamiento forzado y evitar el despojo de sus tierras.
- El artículo 123 de la ley 1152 de 2007 prohíbe constituir, ampliar o sanear resguardos indígenas en la región del Pacífico y la cuenca del Atrato, área de intenso desplazamiento forzado, donde el riesgo de desplazamiento tiende a incrementarse. Además permite a cualquier municipio, distrito o departamento establecer la misma prohibición, con lo cual impide a los indígenas proteger sus tierras al darles la condición de inalienables, inembargable e imprescriptible.
- El artículo 121 exige a los pueblos indígenas nómadas, seminómadas y horticultores itinerantes, contrariando el artículo 14 del Convenio 169 de OIT, establecerse “regular y permanentemente” para que sus derechos de propiedad territoriales sean reconocidos. Uno de estos pueblos, los Nukak, están en este momento forzados al desplazamiento y aunque la mayoría del su territorio fue reconocido como Resguardo en 1993 y 1997, el cambio de

norma impide ampliar el resguardo al área de caño Cumare, donde actualmente son víctimas de la acción de grupos armados ilegales. Otros pueblos seminómadas y de horticultores itinerantes sin Resguardo quedan en riesgo.

- Los artículos 126, 131 y 35 de la ley 1152 de 2007 transfieren a la Agencia Presidencial para la Acción Social las competencias del Incoder para otorgar subsidios, permutar o adquirir, tierras y mejoras, para su adjudicación a la población afectada por el desplazamiento forzado. Al respecto el Director de Acción Social, doctor Alfonso Hoyos, se dirigió a los representantes ponentes del proyecto de ley explicando la imposibilidad de que la entidad que dirige pudiera hacerse cargo de estas funciones que requieren abogados, topógrafos y técnicos agropecuarios. Una vez aprobada la ley por el Congreso, el 4 de julio de 2007, el doctor Hoyos solicitó al Presidente de la República objetar estas disposiciones argumentando la regresividad de las mismas, en uso de las facultades que le confieren los artículos 165 a 167 de la Constitución, pero a pesar de la calificación de quién hacía la solicitud, el Gobierno expidió la ley”.

Es claro que esta serie de normas configura un **conjunto de elementos regresivos** dados a la normatividad agraria, a la prevención del desplazamiento forzado y a la defensa de los derechos de los desplazados a la tierra. La restitución de sus bienes y la reparación constituyen un intento de institucionalizar el despojo de las tierras de los desplazados, con lo cual determinan el estado de cosas inconstitucional y lo elevan a categoría de ley.

Ese conjunto regresivo contrarresta la progresividad de las normas de protección de los desplazados y prevención del desplazamiento, que se viene estableciendo desde la ley 387 de 1997, continuada, así fuera de manera contradictoria, por los decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005 y la ley 962 de 2005.

Este conjunto regresivo contrarresta además las propias normas establecidas en la ley 1152 de 2007 para proteger a los desplazados y prevenir el desplazamiento, algunas de las cuales ya estaban presentes en la legislación anterior. El registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia que debía llevar el INCODER, se trasfiere a la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que se clarifique si esa entidad puede cumplir con esa tarea. Por fortuna ya la Procuraduría Nacional se pronunció respecto a que se declare inconstitucional todo el articulado de la ley 1152, por la demanda que hicieron ante la Corte Constitucional, las organizaciones campesinas e indígenas siendo uno de los principales argumentos la no realización de la consulta previa a la comunidad indígena y afrocolombiana.

La congelación de la propiedad y posesión en las áreas protegidas tras un trámite que demuestre que se encuentran amenazadas por desplazamiento o que han ocurrido desplazamientos forzados, se ven burladas, porque mientras las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos son notificadas, funciona la Unidad Nacional de Tierras Rurales para ejecutar las llamadas “**clarificaciones de propiedad**”, las cuales se harán de acuerdo con la norma del artículo 138 que valida escrituras fabricadas. Estas clarificaciones serán realizadas por una entidad que ni siquiera será notificada de las situaciones de desplazamiento, a pesar de que los procesos de clarificación de propiedad están ligados a desplazamientos forzados.

Según el parágrafo 1 del artículo 28 de la ley 1152 de 2007, La Unidad Nacional de Tierras Rurales tiene apenas dos años de plazo para resolver la multitud de clarificaciones de propiedad que el INCODER absurdamente represó hasta que se modificaron las normas. En este plazo es probable que se realice una masiva acción de legalización del despojo de muchos desplazados, tanto propietarios de predios, como anteriores poseedores de baldíos nacionales que verán sus predios reconocidos como propiedad privada.

Por lo tanto, se trata no solamente del litigio entre desplazadores y desplazados, sino de un litigio histórico entre quienes se han apropiado de tierras mediante actuaciones de funcionarios corruptos en las Notarías y Oficinas de Registro, de una parte, y los intereses de la Nación y los legítimos propietarios de la otra. La Corte Suprema de Justicia dictaminó dos sentencias memorables al respecto: la primera fue dada el 15 de abril de 1926 con ponencia del magistrado Luis Felipe Rosales y con el voto favorable de sus compañeros de sala, los magistrados Julio Luzardo Fortoul y Francisco Tafur. La segunda fue expedida el 26 de mayo de 1934 con ponencia del magistrado Enrique Becerra, según las cuales y en virtud de lo dispuesto por el artículo 44 del Código Fiscal, ley 110 de 1912, se presume baldío bajo el dominio de la Nación todo predio del cual un particular no demuestre dominio mediante un título del Estado.

Si el terreno se presume baldío, el campesino que lo posee no puede ser lanzado por un presunto propietario que solamente exhiba escrituras fabricadas en una notaría. Quienes detentan títulos originarios del Estado, como los colonos a los cuales el Estado ha adjudicado en propiedad un baldío, o actualmente los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras constituidos o ampliados por el Incora o Incoder, pueden estar seguros de que su derecho no se verá burlado por quien alegue una escritura fabricada antes de la constitución de la propiedad colectiva. De manera que los derechos de la nación protegen a la vez al colono campesino, al indígena y al afrocolombiano.

Si bien los artículos 2 y 3 de la ley 200 de 1936 mediatizaron las importantes sentencias de la Corte Suprema, mantuvieron la presunción de clasificar baldío un

terre no no poseído y fijaron el 19 de febrero de 1917 la fecha límite para el debido registro de títulos no originarios del Estado que pudieran ser prueba de propiedad en cualquier caso y no sólo cuando se tratara de saber si un predio es o no baldío. La ley 160 de 1994 no derogó expresamente estas normas y como lo afirmó el Consejo de Estado en auto del 28 de junio de 1996 la supuesta derogatoria es “*discutible por lo demás*”. La ley 1152 de 2007, teniendo en cuenta toda la jurisprudencia y la realidad social, ejerce un cambio totalmente regresivo en cuanto al establecimiento de la propiedad, de manera que no solamente deroga lo dispuesto en la ley 200 de 1936, sino que golpea lo dispuesto en el Código Fiscal de 1912 y lo interpretado por la Corte Suprema al respecto.

La regresiva conjunción de los artículos 138 y 178 de la ley 1152 de 2007, impedirá que la Unidad Nacional de Tierras Rurales defienda los baldíos nacionales como era función del INCODER y resolverá los litigios de clarificación de la propiedad en beneficio de quienes con fraude o violencia hayan fabricado títulos en el estado de cosas inconstitucional que lo permite, tal como sucedió en el caso de San Onofre, Sucre, donde al tiempo que se descubren las fosas comunes donde están enterrados los asesinados descuartizados, fue sindicado y detenido el notario por las maniobras para apropiarse de sus propiedades y las de los desplazados y donde un Superintendente de Notariado y Registro acaba de ser condenado por un juez, por cohecho y complicidad con los fraudes notariales. Se trata entonces de normas que demolerán los derechos de muchos desplazados sobre sus tierras.

Cualquier decreto para tratar de asegurar a devolución de las tierras a las víctimas, fracasará si se centra sólo en los paramilitares y deja vivo el conjunto normativo que protege a los beneficiarios de sus acciones. Es indispensable declarar que el Estatuto Rural o ley 1152 de 2007, la ley 1182 de 2008 y las demás normas que conforman este conjunto regresivo son inconstitucionales y que las fueron expedidas después de la sentencia t025 de 2004 de la Corte Constitucional, constituyen una clara violación de la misma.

3.2. LA LEY 1182 del año 2008

La ley establece un procedimiento especial, con términos muy breves, para sanear títulos viciados o incompletos de las propiedades inmuebles de menos de media hectárea en el sector urbano y de menos de diez (10) hectáreas en el sector rural, esto significa la legalización de las tierras y las viviendas bajo un procedimiento muy laxo.⁴⁶

⁴⁶ Comisión Colombiana de Juristas. 2008

“El procedimiento especial creado por la ley de saneamiento no ofrece garantías suficientes para que las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado puedan oponerse dentro del proceso. Ello llevaría a la legalización de la usurpación, ya que la ley facilita la titulación de las tierras y viviendas a nombre de quienes han incurrido en violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Humanitario con la finalidad de desplazar a los campesinos de sus tierras y ocuparlas de manera secundaria o explotarlas a través del repoblamiento.

El Congreso de la República aprobó la ley a pesar de que distintos sectores de la sociedad habían denunciado que era contraria a los derechos a la tierra y a la restitución de los bienes de la población desplazada⁴⁷. Los legisladores hicieron caso omiso de esos cuestionamientos e ignoraron que el marco jurídico de las negociaciones con los grupos paramilitares no ha garantizado los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En relación con este último derecho, los grupos paramilitares han entregado solamente una parte ínfima de los bienes usurpados mediante la violencia armada.

A juicio de la Comisión Colombiana de Juristas, los aspectos más preocupantes de la ley de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble son los siguientes:

- **Desconoce la ausencia de registro de los bienes de la población desplazada**

La normatividad nacional ordena la adopción de medidas de protección de los bienes inmuebles rurales abandonados por la población desplazada. Los bienes urbanos abandonados carecen de protección legal.

Este procedimiento de protección individual ha tenido una aplicación muy reducida. Según información del Programa de Protección de Tierras de Acción Social suministrada a ACNUR, en diciembre del 2006 solamente el 32% de las solicitudes de protección había sido tramitado y el 5% de los predios había sido objeto de la medida de protección. La protección efectiva para propietarios de bienes abandonados, que consiste en una anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, no superaba el 15% de las personas desplazadas que ejercían este derecho, y menos del 15% de los propietarios ha alcanzado una protección efectiva de sus predios.⁴⁸

El procedimiento para la protección colectiva dispuesto por el decreto 2007 de 2001 también ha sido escasamente aplicado. Este procedimiento cubre los

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

predios de una zona luego de que los Comités Municipales o Departamentales de Atención a la Población Desplazada expiden declaratorias de inminencia de desplazamiento o de inminencia de riesgo de desplazamiento.⁴⁹

ACNUR ha señalado que “de los 15 departamentos que más tierras abandonadas han registrado, solamente en seis de ellos se han efectuado declaratorias”⁵⁰ Según esta agencia, desde la expedición de dicho decreto en 2001, solamente 61 municipios del país, equivalentes al 6,4% del total de los municipios expulsores de población desplazada, han efectuado la declaratoria, pero el Incoder no la había incluido en el Registro Único de Predios.⁵¹

Otra medida que afecta negativamente la protección de los bienes abandonados por la población desplazada es el traslado de la responsabilidad de registrar dichos bienes del Incoder a la Superintendencia de Notariado y Registro, ordenado por la ley 1152 de 2007, aprobatoria del Estatuto de Desarrollo Rural.

Dicho Estatuto además debilitó el alcance de protección que originalmente tenía el decreto 2007 de 2001, ya que, en su artículo 128, establece que el informe sobre los predios rurales incluidos en declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento y que señala la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas de los inmuebles ya no será prueba suficiente de las calidades de poseedor, tenedor y ocupante a nombre de las personas desplazadas.

- **No contempla un mecanismo efectivo de protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.**

Tal como admitió el viceministro del Interior, el 15 de agosto de 2007 en el Congreso de la República, “el proyecto de ley de saneamiento de la titulación

⁴⁹ El Decreto No 2007 de 2001 Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación, en su artículo 1º establece la Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona para limitar la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. También establece las responsabilidades de Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del Incoder, quienes deben presentar al correspondiente Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención a la Población Desplazada un informe sobre los predios rurales existentes en la fecha de declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento. Dicho informe, que debe precisar la titularidad de los derechos constituidos, una vez avalado por el Comité, constituía prueba suficiente para que las personas desplazadas acreditaran la calidad de poseedor, tenedor u ocupante.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

de la propiedad inmueble no persigue beneficiar a los desplazados... ¡Para nada!⁵²

La ley desconoce que las mujeres, los poseedores, los ocupantes y los tenedores que han sido desplazados forzados enfrentan dificultades adicionales para que sus derechos sean identificados e incluidos en el Registro Único de Predios.

Los artículos 1 y 10 de la ley, que excluyen del proceso especial los predios adquiridos mediante la violencia, el desplazamiento forzado y la usurpación, no constituyen garantía efectiva de protección de los derechos de las personas desplazadas.

Dichos artículos determinan que la carga de la prueba recae sobre las víctimas de estas conductas, quienes deben demostrar que ocupaban y hacían uso de los bienes inmuebles, lo cual resulta aún más difícil para quienes no poseen títulos de propiedad, especialmente para las mujeres viudas o cabeza de familia.

- **No brinda garantías para que la población desplazada pueda oponerse al saneamiento.**

La ley no contempla ningún mecanismo efectivo que permita a las víctimas del desplazamiento forzado oponerse durante el proceso de saneamiento. La diligencia de inspección judicial del predio es la única oportunidad que tienen las víctimas para plantear oralmente las objeciones relacionadas con la propiedad, posesión, desplazamiento forzado, testaferrato y cualquier forma de violencia o engaño.

Dada la extrema vulnerabilidad y el riesgo en que se encuentran las víctimas, estas no contarán con garantías para oponerse a la pretensión de quien busque beneficiarse con el saneamiento, ya que el ejercicio de su derecho a la defensa implica la participación en diligencias adelantadas en el municipio de donde fueron obligadas a desplazarse, en donde están presentes los grupos paramilitares presuntamente desmovilizados, que continúan violando los Derechos Humanos e influyendo en las decisiones de las autoridades locales.

Las personas desplazadas encontrarán dificultades para oponerse al saneamiento debido a la insuficiente publicidad contemplada en la ley y al elevado subregistro de predios abandonados.

⁵² Ibíd.

- **Refuerza el proceso de impunidad para los crímenes cometidos por los grupos paramilitares y es contraria al derecho de las víctimas a la reparación.**

Hasta diciembre del año 2007, las actas del Fondo de Reparación, creado por la ley 975 de 2005, reportaban la entrega por parte de los paramilitares de un total de 4.754,2 hectáreas de predios rurales y cinco bienes inmuebles urbanos⁵³, lo cual equivale a un porcentaje comprendido entre el 0,07 y el 0,18 de las tierras abandonadas por la población desplazada.⁵⁴

La ley de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble es contraria a los Principios básicos sobre el derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, que establecen, entre otras obligaciones de los Estados, la de “adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones; proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación”⁵⁵. La ley vulnera el derecho a la restitución reconocido en dichos Principios y en los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas⁵⁶, ya que constituye un mecanismo que facilita la legalización del despojo del patrimonio de las víctimas del desplazamiento, que se suma a la ausencia de aplicación de los mecanismos legales de protección de los bienes de la población desplazada y al hecho de que los grupos paramilitares presuntamente desmovilizados no han hecho entrega de los bienes usurpados mediante la violencia armada.

Así mismo, la ley desconoce la preocupación del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas, quien advirtió la importancia de “tratar con rigor la cuestión de la apropiación de las tierras por terceros durante el desplazamiento de la población original”.⁵⁷ La ley también desconoce que el Representante Especial recomendó, entre otras medidas, declarar inválidos todos los títulos de propiedad de las tierras adquiridas bajo coacción e impedir las transacciones sobre esas tierras y exigir a quienes aspiran a los beneficios de la ley 975 de 2005 declarar “toda la verdad, incluida la información sobre

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Tomando como referencia el estimativo de la Contraloría General de la Nación de 2,6 millones de hectáreas abandonadas por la población desplazada hasta 2005, las tierras entregadas por los paramilitares hasta el 14 de diciembre de 2007 corresponden al 0,18% de esa área. Las tierras entregadas por los paramilitares equivalen al 0,07% de los 6,8 millones de hectáreas abandonadas hasta 2005, según el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada de Acción Social.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que confiscaron durante sus actividades, así como los nombres de las personas a quienes las transfirieron en caso de que no las hayan adquirido para sí mismos.”⁵⁸

La ley también ignora la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, la justicia y la reparación, tribunal que en octubre del año 2007, a través de la sentencia T-821 de 2007.⁵⁹ ordenó la adopción de medidas para garantizar los derechos a la propiedad, la posesión y la restitución de los bienes de la población desplazada.

Además, la ley refuerza el conjunto de reformas legislativas promovidas por el gobierno que vulneran el derecho a la tierra, tales como el Plan Nacional de Desarrollo, el Estatuto de Desarrollo Rural y el programa Agro Ingreso Seguro, las cuales contribuyen a legalizar la posesión ilegal de los grupos paramilitares y el fomento de actividades agroindustriales desarrolladas en las tierras usurpadas promoviendo la impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado.

Un paso indispensable en el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano con respecto a los derechos de las víctimas y las soluciones al desplazamiento es la implementación de una política que satisfaga efectivamente el derecho a la restitución de las tierras de la población desplazada, para lo cual debe aplicar los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, que integran el bloque de constitucionalidad y que establecen, entre otras obligaciones, que “los Estados no deben aprobar ni aplicar leyes que menoscaben el proceso de restitución, como leyes de abandono o prescripción arbitrarias, discriminatorias o injustas por alguna razón”.⁶⁰

El desconocimiento por parte del Estado colombiano de sus obligaciones internacionales, evidenciado en la aprobación de la ley de saneamiento de la propiedad inmueble, compromete seriamente su responsabilidad, contribuye a la impunidad de los paramilitares conjuntamente con la ley 975 y actúa en desmedro de la población más vulnerable, para quien la Constitución de 1991 reservó un tratamiento especial”.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, M.P. (e): Catalina Botero Marino.

⁶⁰ Naciones Unidas, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y de las personas desplazadas. Adoptados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos mediante resolución 2005/21 del 11 de agosto de 2005, principio No 19

3.3. ASPECTOS CONSTITUCIONALES PARA LA PROTECCION DE TIERRAS

A la Corte Constitucional como máximo guardián de la Constitución Política le corresponde ejercer la defensa de los Derechos constitucionales fundamentales de los individuos, protección que cobra gran importancia cuando se trata de sujetos de especial amparo, como ocurre con los desplazados víctimas de la violencia.⁶¹

Por eso, no obstante los esfuerzos realizados por las autoridades competentes en producir normas jurídicas que den solución a esta problemática de desplazamiento, dicho flagelo -indica la Corte⁶² no puede verse circunscrito únicamente a las medidas de orden legislativo y reglamentario.

La Corte Constitucional ha advertido que la situación de desplazamiento forzado, coloca a sus víctimas en una condición de urgencia, que merece, un trato preferente con miras a su protección. Las primeras obligaciones del Estado frente a la contingencia son: proteger la vida, honra, bienes e integridad de los desplazados. Buscar si es posible el retorno de los mismos a sus lugares de origen e incluirlos en el registro único de población desplazada, entre otras acciones, según las particularidades de cada caso.

Desde la sentencia emblemática proferida por esa Corporación, (Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se vislumbra la ambiciosa campaña del poder judicial por garantizar una protección real y efectiva que consulte los principios rectores de la Constitución Nacional y en particular todas las garantías inherentes al ser humano como centro y fundamento del Estado Social de Derecho.

3.3.1. EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LA TIERRA A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

De acuerdo con la Corte Constitucional, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias, poseedoras, ocupantes o cualquier otra relación jurídica que frente a ella tengan), gozan de un Derecho fundamental, que consiste en la obligación que surge a cargo del Estado de garantizarle al desplazado que conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de las mismas en las condiciones establecidas por el Derecho Internacional en la materia. En efecto, en estos casos

⁶¹ Gilberto BZ. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA PROTECCION DE TIERRAS DE PERSONAS DESPLAZADAS VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

⁶² Sentencia Corte Constitucional T-754 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería

el derecho a la propiedad o a la posesión por ejemplo, adquiere un carácter particularmente reforzado, que merece atención especial por parte del Estado⁶³.

Sí, el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de Derechos Humanos, es un derecho fundamental, no puede afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, también goza de esa condición de garantía constitucional fundamental. En esta dirección, la misma Corte en sentencia T-821 de 2007 M.P. Catalina Botero ha señalado que: *“el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2 (...))”*.

3.3.2. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD Y A LA POSESIÓN DE LA TIERRA.

No pretendemos definir la naturaleza de las posibles relaciones jurídicas que tiene una persona frente a la “*res*”, la cosa, como pueden derivarse de los derechos de propiedad, posesión o tenencia. Se trata de relacionar cómo, derechos el referido a la propiedad o la posesión que han sido calificados como derechos fundamentales o de primera generación y en consecuencia, son objeto de protección por la vía de la acción de tutela.

⁶³ En este sentido la Corte ya ha afirmado lo siguiente: “5.3.3. Finalmente, no observa La Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”. (Auto 218 de 2006). En idéntico sentido en la Sentencia T – 1037 de 2006, dijo la Corte: “Con todo, esta Corporación considera que el hecho de que el señor Quintero Durán se haya visto obligado a abandonar los inmuebles de su propiedad, víctima de la violencia, le confiere el derecho a que los mismos sean amparados hasta tanto él se halle en condiciones de hacerse cargo, a fin de evitar actos que recaigan sobre estos. Por tal razón, estima que al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y a la Alcaldía del municipio de Ocaña les corresponde adelantar las gestiones tendentes a garantizar la protección referida”. En consecuencia, la Corte decidió Ordenar: “TERCERO.- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, inicie las gestiones necesarias a fin de inscribir los predios rurales de propiedad del ciudadano Fernando Quintero Durán en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP. Dicha inscripción deberá realizarse dentro de un término máximo de cinco (5) días, a partir de la efectuación de los trámites necesarios.”.

El calificativo de fundamental de derechos como el derecho de propiedad, no es en nada, una retórica argumentativa de la Corte, pues a propósito de su protección por ejemplo, dicha condición varía la ruta procesal para reclamar su protección. En efecto, la condición fundamental de un derecho, lo hace “*per se*”, ser objeto del amparo procesal por la vía de la acción de tutela. Por lo tanto, si la Corte hubiese mantenido para todos los efectos constitucionales y legales su naturaleza original de derecho social como lo señala el canon 58 de la Carta, el individuo víctima de la violencia no hubiese tenido la acción de tutela a su alcance.

Para comprender el objetivo de esta investigación, aquello que ha manifestado la Corte se resalta desde el punto de vista reivindicativo, pues manifiesta:

“Cuando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo. Adicionalmente, a la hora de afrontar tales violaciones, resultan aplicables los principios Rectores de los Desplazamientos Internos,⁶⁴ (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas⁶⁵, principios que hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato.

3.3.3. NORMATIVA NACIONAL EN LA CUAL SE APOYA LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EJERCER EFECTOS DE RESTITUCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA TIERRA A LOS DESPLAZADOS.

La Ley 387 de 1997, “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*”. en su artículo 19 señala que las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

“1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

“El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos - modificada por las leyes 1151 y 1152 del 2007.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

“En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

“El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.”

De otra parte, la ley 1152 de 2007, que adopta como parte integral del Plan Nacional las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, define el enfoque restitutivo de la política de atención a la población desplazada, así: **“Enfoque restitutivo:** La política buscará que las personas vuelvan a gozar, por lo menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento.

En esta medida, se busca la consolidación de los mecanismos de protección y restitución de los bienes abandonados por la PD (población desplazada) y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados”.

Al mismo tiempo, el Decreto 250 de 2005, que define la política pública de atención a la población desplazada se indica que son Principios rectores del Plan Nacional:

Enfoque restitutivo: *Se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo.*

Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento. Enfoque de derechos: El Plan se sustenta en el aseguramiento del ejercicio y goce de los Derechos Humanos.

Protección de bienes: *Con el propósito de proteger los bienes patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento, mediante el aseguramiento jurídico e institucional de los bienes afectados y el fortalecimiento del tejido social comunitario, se desplegarán las siguientes acciones:*

- 1. Consolidar la red institucional de protección de bienes patrimoniales, con el fin de articular los procedimientos, mecanismos e instructivos que pongan en práctica lo preceptuado en el Decreto 2007 de 2001.*
- 2. Como medida de protección de los bienes rurales abandonados por la violencia, estos serán inscritos en el Registro Único de Predios con el objeto que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.*
- 3. Asegurar la protección individual de predios a quienes acrediten la propiedad, aplicando los instrumentos desarrollados para tal efecto.*
- 5. Proceder administrativa y jurídicamente a la protección de los bienes abandonados o en riesgo de serlo, acatando las directrices impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.*

6. Continuar implementando acciones de capacitación dirigidas a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, los Procuradores Regionales y Provinciales, acerca de los procedimientos generales y competencias institucionales para la protección de los bienes inmuebles de la población desplazada.

10. Desplegar acciones dirigidas a operar las herramientas y mecanismos de protección de bienes patrimoniales, con el fin de fortalecer las condiciones de arraigo de la población en riesgo y mitigar el efecto del desplazamiento sobre la pérdida y abandono de los bienes de los desplazados.

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

Orientación a la población desplazada Orientación inicial en la emergencia para desarrollar acciones de divulgación de manera personalizada y/o colectiva, acerca de los derechos de la población que se encuentra en situación de desplazamiento, los beneficios que la ley le otorga y los procedimientos para acceder a la oferta institucional en esta etapa y utilizar los programas y servicios establecidos.

Divulgación por parte del SNAIPD y los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada de la Derechos Mínimos Vitales de la población desplazada contenidos en la Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno.

Serán responsables de la ejecución de esta línea estratégica todas las entidades del SNAIPD y los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada.

3.3.4. DEBER DE SOLIDARIDAD CON LOS DESPLAZADOS

La Corte Constitucional en situaciones de crisis económica familiar, (como en el caso de secuestro), exige una protección diferente: la materialización del deber de solidaridad, contenido en la Constitución, entendido como la exigencia tanto al Estado como a los particulares de brindar socorro y ayuda a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad.

Que sucede cuando una entidad bancaria exige el pago de una obligación sin tener en cuenta la condición de desplazado. Es claro ha dicho la Corte que se vulneran los derechos fundamentales alegados por una persona desplazada. (Vida, igualdad, libertad u otro derecho fundamental).⁶⁶

Es deber del Estado o de los particulares, acudir con toda la ayuda necesaria pues si la entidad financiera no ha tenido en cuenta la condición de desplazado de las personas, la acción de tutela puede ser procedente.

⁶⁶ Ver sentencias T-520 de 2003 y T-419 de 2004 entre otras.

Para la Corte la protección de la tierra de las personas desplazadas por grupos paramilitares o guerrilleros es probablemente uno de los asuntos en los cuales las autoridades han dejado de hacer todo aquello que el derecho constitucional les obliga. En efecto, *“la política integral dirigida a la población desplazada debe tener un enfoque restitutivo que se diferencie claramente de la política de atención humanitaria y a la estabilización socioeconómica. En este sentido, debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento”*⁶⁷.

Es necesario enfatizar que la medida no solo es de reparación sino de no repetición de los hechos criminales que perseguían el despojo, en caso de retorno se debe garantizar a la población desplazada la recuperación de sus bienes, independientemente de que la persona afectada quiera o no residir en ellos. Sin embargo, si ello no es posible, las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a obtener la entrega de otro bien en reemplazo del que dejaron abandonado o perdieron (Programa de permutas) ⁶⁸, derecho que es autónomo e independiente a que se le otorgue o no el subsidio para compra de tierras”. ⁶⁹

En la sentencia T-419 de 2004 esa Corporación protegió el derecho de petición del actor y ordenó al Banco accionado que le suministre una respuesta adecuada a la situación planteada por el peticionario, esto es, (dijo la Corte en ese caso) que le informe si existen alivios de crédito por formar parte de la población desplazada por la violencia; si puede acceder a algunos de los créditos de que trata la Ley 418 de 1997 *“por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*.

El máximo Tribunal de la Jurisdicción Constitucional advirtió que el Banco debe resolver el pedido del actor y garantizarle que en la fórmula de arreglo que acuerden se tendrá en cuenta su condición de desplazado y sus condiciones

⁶⁷ T-821 de 2007

⁶⁸ Ley 387 de 1997. Artículo 19. “El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país”. Ley 1152 de 2007. ARTÍCULO 131. En los procesos de retorno y reubicación, se dará prioridad en la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia en los predios rurales que hayan sido objeto de los procesos de extinción del dominio en instancia administrativa judicial. **Acción Social establecerá un programa que permite recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.** Sólo será sujeto de adjudicación de tierras aquella población desplazada que no la tuviere, que sea minifundista o que opte por el proceso de permutas. Decreto 1660 de 2007. Artículo 2°. “De los predios de los desplazados: **Cuando un desplazado propietario rural opte por la reubicación en otra zona, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), a título de permuta, recibirá su inmueble abandonado y a cambio le entregará un predio ubicado en el sector rural que ofrezca condiciones de seguridad”**”-

⁶⁹ Ley 1152 de 2007. ARTÍCULO 126. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional podrá otorgar subsidios o adquirir, tierras y mejoras de propiedad privada, o los que formen parte de las entidades de derecho público, para su adjudicación a la población afectada por el desplazamiento forzado.

PARÁGRAFO. Las normas atinentes a este capítulo se harán extensivas a otras víctimas de violencia armada, aún cuando no tengan la condición de desplazadas, siempre que dicha calidad sea previamente certificada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

económicas, ya que abandono del inmueble que garantiza la obligación y ha perdido los demás bienes.

3.3.5. LAS COMPETENCIAS EN ASUNTOS DE TUTELA

En desarrollo de la regla de que todos los Jueces tienen Jurisdicción, pero no todos tienen competencia, el Decreto 2591 de 1991, estableció unos criterios para repartir el estudio de las tutelas, con un criterio exclusivamente territorial, en tanto que se determinó que en primera instancia conocerán los Jueces o Tribunales con Jurisdicción en el lugar donde ocurrieren los hechos que motiven la solicitud.

Pero, atendiendo que ese criterio la mayor de las veces resultaba ser insuficiente, el Gobierno Nacional recogió los pronunciamientos de las altas Cortes, razón que lo motivó a que se expidiera el Decreto 1382 de 2000, por virtud del cual se establecieron reglas para el reparto de las acciones de tutela.

Dicho Decreto, radicó en los funcionarios jurisdiccionales el reparto de las tutelas, atendiendo a un criterio subjetivo, el cual toma en cuenta la calidad de las personas intervinientes, principalmente cuando se trata de personas jurídicas de derecho público. Así, conocerán los tribunales las tutelas contra las autoridades del orden nacional, jueces del circuito o con categoría de tales, las promovidas contra Entidades descentralizadas por servicios del orden nacional o contra las autoridades públicas del orden departamental. Por último conocerán los jueces municipales contra autoridades del orden distrital o municipal y contra particulares. Es necesario advertir que el factor subjetivo, no desplazó al territorial, sino que se integró a él. En todo caso luego de la entrada en vigencia del decreto en mención y posterior a la declaratoria de legalidad del Consejo de Estado, se han venido aceptando por los Jueces del país y, también por la Corte, las reglas de competencia que fijó la plurimencionada norma.

En efecto, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las distintas autoridades agrarias del país, luego de la potencial violación de un derecho fundamental de un sujeto víctima de la violencia, como puede presentarse por ejemplo por el desconocimiento del derecho de petición, habrá de atenderse lo dispuesto por el decreto 1382 de 2000.

Veamos:

- Si se presenta una acción de tutela contra el Ministerio de Agricultura, es esa una autoridad del orden nacional,⁷⁰ y dicha acción deberá tramitarse ante Tribunal Superior, Administrativo o Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

⁷⁰ **Ley 489 de 1998 Artículo 38°.-** Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

- Si se presenta una acción de tutela contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), cuya naturaleza jurídica es la de un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura (Art. 1º Dec. 4902/07) entonces, al igual que en la anterior, dicha acción deberá tramitarse ante Tribunal Superior, Administrativo o Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
- Teniendo en cuenta que el INCODER contará por lo menos, de acuerdo con el decreto arriba indicado con una sede en cada departamento, con capacidad para resolver los asuntos de su área de influencia, dependientes directamente del nivel central, entonces la acción de tutela deberá presentarse en este caso ante Jueces del Circuito o con categoría de tales (de Menores, de Familia y Administrativos), pues aquí la regional del Incoder actúa como un establecimiento público descentralizado por servicios.
- En el caso del Banco Agrario, este es por la composición de su capital, una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De manera que las acciones de tutela que contra esta entidad se dirijan deberán presentarse ante Tribunal Superior, Administrativo o Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
- Ahora, si por ejemplo la tutela es contra una autoridad judicial, un juez que haya conocido de un asunto relativo a un proceso de pertenencia, restitución de inmueble arrendado, posesorio, reivindicatorio u otro en el que se discuta la relación jurídica sobre la tierra y se le impute la comisión de una vía de hecho, la competencia estará radicada en el superior funcional del funcionario, respetando siempre la especialidad escogida por el actor. En este orden de ideas, si el asunto lo conoció un Juez Civil Municipal la acción constitucional deberá desatarse por el Juez Civil del Circuito y si es contra este que se dirige la acción entonces la competencia radicará en el Tribunal Superior Sala Civil.
- Por último, y en el evento de que cumplidas las condiciones del artículo 86 fundamental, la acción la dirige el afectado contra el particular (grupo al margen de la ley en este caso), al advertirse verbigracia una situación de indefensión, el conocimiento del asunto corresponderá a los Jueces Municipales.

1. Del Sector Central: a. La Presidencia de la República; b. La Vicepresidencia de la República; c. Los Consejos Superiores de la administración; d. Los ministerios y departamentos administrativos; e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

CAPÍTULO IV

4. DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO - EXPERIENCIA REGIONAL

4.1. GENERALIDADES.

Para confirmar mi tesis sobre la política de desocupación del Putumayo daré a conocer de manera breve algunas cifras:

Respecto a la extensión del Putumayo, es de 25.000 km² y su población según los censos del Dane es la siguiente:

Año	Población		
	Total	Hombres	Mujeres
1985	210.030	113.217	96.813
1990	237.860	126.456	111.404
1995	268.179	140.284	127.895
2000	293.525	151.075	142.450
2005	310.132	158.528	151.604

Como se puede apreciar según estos datos, pese a la agudización del conflicto social y armado que vive el departamento sus habitantes no se han salido y siguen resistiendo en especial en el sector rural donde habita el 60% de la población. Es necesario aclarar que en el censo del año 2005, no pudo realizarse en varias veredas por la situación de intensificación del conflicto armado y social que se vivía en la región.

4.2. CULTIVOS DE COCA

Respecto a los cultivos de coca, según Naciones Unidas: sólo quedan 14.813 hectáreas, para las organizaciones sociales de Putumayo se calcula que existen cerca de veinte mil hectáreas. Aclarando que existen cultivos de coca en diez de los trece municipios. Para el año 2000 en el departamento se sembraba más del 40% de coca (66.000 hectáreas) de la existente en el país (140.000 hectáreas).

Por otra parte de las 37 mil familias que dependían del cultivo de coca en el año 2000, hoy en el 2008 se aproximan a unas 15 mil familias.

Para la oficina de lucha contra las drogas de Naciones Unidas: “Después de cuatro años de reducciones importantes y consecutivas, el cultivo de coca en Putumayo se redujo a 4,400 hectáreas en 2004, que representa únicamente el 5% del total nacional, pero esta tendencia se modificó entre el año 2004 y el año 2005 con un aumento del 105%, luego con 37% en 2006 y 21% en 2007, colocando este departamento en el segundo lugar en el país en área sembrada con coca. Al mismo tiempo se erradicaron manualmente 24,469 hectáreas y la aspersión aérea se mantuvo en niveles de 26,500 hectáreas en 2007”.

El Plan Colombia para la lucha contra las drogas ilícitas se implementó en este departamento en el año 2000, con una combinación de actividades de interdicción, aspersión aérea erradicación manual y proyectos de desarrollo alternativo en el periodo que va del año 2002 al año 2004, proyectos que a nuestro juicio no fueron sostenibles porque fracasaron. Sin embargo, el presupuesto de los proyectos de desarrollo alternativo representa solamente el 1.7% del presupuesto nacional para proyectos productivos en 2007, cuando en los cuatro años anteriores fue de 35% en el periodo comprendido entre los años 2003- 2005.

La mayor parte de los cultivos de coca se reimplantaron en los lotes cultivados al comienzo de esta década. Las actividades de aspersión aérea en el año 2007 fueron particularmente intensas en esta región pero la resiembra y la reutilización de lotes antiguos o abandonados compensaron su efecto.

En el cinturón de 10 Km, a lo largo de la frontera con Ecuador, que cubre alrededor de 550,000 hectáreas de los departamentos de Nariño y Putumayo, se identificaron 6,000 hectáreas de cultivos de coca, lo cual representa una reducción de casi 1.900 hectáreas (-11%) en relación con el año 2006.

El Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de (UNODC – SIMC) con fecha 21 de agosto del año 2008, respecto al incremento de los cultivos afirmo:

Los aumentos más importantes entre 2006 y 2007 sucedieron en la región del Pacífico (+38%) con la mayor cantidad de cultivos (26%) del total nacional. La mayor parte del área cultivada (79%) continúa estando en los mismos siete departamentos que tenían el 83 % del total en 2006: Nariño, Putumayo, Meta, Antioquia, Guaviare, Vichada y Caquetá.

Es de anotar también que se presentó una disminución del tamaño promedio del lote de coca de 0,85 hectáreas en 2006 a 0,82 hectáreas en 2007 (4%). Entre los años 2006 y 2007, el Gobierno de Colombia informó un nuevo récord en la erradicación manual de 66,805 hectáreas comparadas con niveles anteriores de 41,346 en 2006 y 31,285 hectáreas en 2005. La intensa aspersión aérea continuó en el año 2007 y por sexto año consecutivo superó las 130,000 hectáreas, alcanzando 153,135 hectáreas en el año 2007. El total de toda la erradicación (manual y aspersión aérea) suma 220,000 hectáreas en el año 2007”

4.3. ETNIAS, INVERSION SOCIAL Vs HOMICIDIOS y DESPLAZAMIENTO

Según el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH:

“El panorama reciente de la violencia en este departamento se ve agravado por la situación social del mismo. Según el censo del Dane del año 2005, el departamento posee 310.132 habitantes, 135.616 es población urbana y 174.516 habitantes corresponden a población rural. Así mismo, el 20.9% de la población residente en Putumayo es indígena, perteneciente a las etnias Embera, Embera Katío, Inga, Kamënsa, Kofán, Nasa, Uitoto y Siona. Según los cálculos de NBI del Dane, el 25.92% de la población urbana posee necesidades básicas insatisfechas, así como el 59.4% de la población rural; para un promedio departamental de necesidades básicas insatisfechas de 43.8%

El departamento del Putumayo es una de las regiones de Colombia que ha registrado los más altos niveles de violencia en los últimos años como consecuencia de la disputa territorial entre grupos irregulares (Farc, autodefensas y recientemente la presencia de bandas emergentes vinculadas con el narcotráfico) conjugada con la ofensiva adelantada por la Fuerza Pública para mantener el orden constitucional, que se vio reflejado en un incremento en las muertes en combate.

Como resultado de ello, el departamento registró un aumento significativo del homicidio (40%) entre 2003 y 2006, al pasar de 273 en el primer año a 381 en el segundo, lo que se tradujo en el aumento de 24 puntos de la tasa de homicidio por cien mil habitantes (hpch), es decir pasó de tener promedio de 75.8 en el año 2003 a tener una tasa de 99.7 en el año 2006. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la tasa departamental siempre ha sido netamente superior al promedio nacional, siendo el año 2005 el de mayor registro entre 2003 y 2006 con un promedio en la tasa de 106.7 homicidios por cada cien mil habitantes”.⁷¹

⁷¹ Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República del 2007

Cuadro 3
HOMICIDIOS Y TASAS EN PUTUMAYO
2003-2006

Fuente: CIC de la Policía Nacional

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República

MUNICIPIO	2003		2004		2005		2006	
Homicidios	Tasa	Homicidios	Tasa	Homicidios	Tasa	Homicidios	Tasa	
MOCOA	21,0	59,5	38,0	104,9	36,0	96,9	45,0	118,2
COLÓN	4,0	71,1	1,0	17,3	0,0	0,0	0,0	0,0
ORITO	29,0	69,6	32,0	74,9	40,0	91,3	39,0	86,8
PUERTO ASÍS	96,0	144,6	76,0	111,6	181,0	259,1	125,0	174,6
PUERTO CAICEDO	11,0	59,4	15,0	79,0	14,0	71,9	20,0	100,2
PUERTO GUZMÁN	28,0	82,1	17,0	48,6	20,0	55,8	38,0	103,4
PUERTO LEGUIZAMO	11,0	33,1	4,0	11,7	11,0	31,4	9,0	25,1
SIBUNDOY	13,0	88,3	3,0	19,9	0,0	0,0	5,0	31,5
SAN FRANCISCO	1,0	12,2	2,0	23,8	0,0	0,0	3,0	34,0
SAN MIGUEL	5,0	21,1	6,0	24,7	14,0	56,1	5,0	19,5
SANTIAGO	0,0	0,0	2,0	16,3	0,0	0,0	2,0	15,5
VALLE DEL GAUMEZ	35,0	94,0	31,0	81,2	66,0	168,5	59,0	147,0
VILLAGARZÓN	19,0	64,7	22,0	73,0	22,0	71,2	31,0	97,9

En el Putumayo con doce (12) pueblos indígenas y dos importantes asentamientos Afroputumayenses, desde el año 2000, con la implementación del Plan Colombia, se firmaron 33 pactos sociales con campesinos (37.000 familias) y dos acuerdos con las comunidades indígenas (6.000 familias), uno con el pueblo Kofán y otro con los once (11) pueblos restantes.

Hoy, después de haber evaluado esta inversión 2000 – 2008 (más de un billón de pesos), se concluye que el desarrollo alternativo, al igual que la fumigación de los cultivos de coca impuesto por EEUU, han fracasado y mas que disminuir los cultivos de coca el efecto fue trasladarlo a otras regiones y la gente no ha percibido de manera clara que nuestro el territorio está siendo desocupado lentamente. Sólo basta mirar las cifras de desplazados oficiales.

Desde la implementación del Plan Colombia en el año 2000 hasta el mes de junio del 2008 se han registrado según Acción Social 117.559 desplazados internos así:

Cuadro 4

MUNICIPIO EXPULSOR	Individual	Masivo	Total general
PUERTO ASÍS	22.646	2.951	25.597
VALLE DEL GUAMUEZ	17.900	3.856	21.756
PUERTO GUZMÁN	14.748		14.748
ORITO	12.807	766	13.573
SAN MIGUEL	11.478	425	11.903
PUERTO CAICEDO	8.226	121	8.347
LEGUIZAMO	5747	1400	7147
MOCOA	5150	3	5153
VILLAGARZÓN	7152	486	7638
SANTIAGO	453	399	852
SIBUNDOY	407		407
COLÓN	247		247
SAN FRANCISCO	191		191
	107.152	10.407	117.559

Acorde a los anteriores datos es el municipio de Puerto Asís, el que más ha expulsado personas (22.646), y el actor armado que más ha generado desplazados es la guerrilla, lo cual contribuye a una desocupación más rápida en el departamento y que más fincas están abandonadas.

Un fenómeno que no se entiende es el siguiente: ¿Por qué en los últimos dos años, el Putumayo se ha vuelto un departamento receptor de desplazados?. La agudización del conflicto permite que existan comunidades confinadas, pues su movilización no es fácil debido al control de la población que tienen los actores armados legales e ilegales. Por ello, se vive una especie de secuestro, situación que puede ser usada como estrategia de mimetización por parte de la guerrilla e involucrar en el conflicto a la sociedad civil por parte del Ejército. Estrategias que les funcionan cuando hay acciones militares. La comunidad se adapta a esta situación para preservar la vida. Si alguien se expone o no acata tal decisión lo más probable es que sea un desplazado más o termine siendo señalado por parte de alguno de los actores armados como colaborador de cualquier bando. En los últimos casos la población civil puede caer en reclutamiento forzoso, las detenciones masivas; muertes extrajudiciales, o falsos positivos. En el municipio donde más se refleja esta situación es en Puerto Asís en las zonas del Teteye, del Piñuña Blanco y en el municipio de Puerto Leguizamo en la zona de Piñuña Negro.

4.4. INTERESES ECONÓMICOS PARA JUSTIFICAR LA DESOCUPACIÓN DEL TERRITORIO

“Se puede afirmar que el departamento del Putumayo en los últimos cuatro años se caracteriza por una dinámica de expulsión, hipótesis que cobra fuerza al considerar que la intensificación de la confrontación armada por la presencia de diversos actores armados irregulares. Entre ellos están las nuevas bandas emergentes y la agresiva campaña de fumigación aérea adelantada por la Fuerza Pública han dejado como consecuencia que muchos de sus pobladores se desplacen a otras regiones del país o incluso hacia la república del Ecuador para encontrar otro sustento económico. Sin embargo, es posible que muchas de las personas desplazadas desde Putumayo en este periodo, en particular las personas oriundas de Nariño, Cauca hayan regresado a sus lugares de origen, por un aumento de los cultivos que se registró recientemente en el departamento”⁷²

Para tener mayor comprensión de la realidad respecto al incremento de la violencia y pobreza que se vive en la actualidad la región, se hace necesario tener claro los siguientes intereses económicos en el Putumayo:

4.4.1. LA RIQUEZA NATURAL. Según la FAO (1990) estima que la Amazonia puede albergar entre el 30 y el 50% de las especies existentes en el mundo: Incluyendo unas 60.000 especies de plantas superiores. Asimismo, el mosaico de vegetación que sustituye el hábitat de la fauna amazónica varía en función del relieve, los suelos, el nivel y la duración de inundaciones, la creciente intervención humana. La superficie deforestada de la selva amazónica se estima en un millón de km².⁷³

De acuerdo con McNeely (1990): “Los países amazónicos figuran entre los de mayor biodiversidad a escala mundial. Brasil posee el mayor numero de especies, ante todo por su gran extensión, mientras que la gran riqueza de especies y alto grado de endemismo de Colombia, Ecuador y Perú se debe al efecto aditivo de la fauna de la Amazonia, de los Andes y de la vertiente del Pacifico”.

Varios trabajos de investigación básica orientados a identificar la diversidad faunística de la Amazonia colombiana han sido desarrollados, tanto por institutos de investigación como por centros de educación superior, cuyos resultados han contribuido a cuantificar el número de especies presentes en la región. Desafortunadamente, algunas de estas investigaciones no tuvieron como propósito establecer planes de ordenación y manejo de estos recursos, quedando reducidos a simples listados de especies identificadas en un momento y espacio

⁷² Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República del 2007

⁷³ Plan de gestión ambiental de la región del sur de la amazonia colombiana – PGAR – 2002 – 2011. Corpoamazonia.

específico. En términos generales para Colombia y en particular para la Amazonia colombiana se reporta el siguiente número de especies de vertebrados.

Cuadro 5

CLASE	No ESPECIES PARA	No DE ESPECIE
	COLOMBIA	PARA LA AMAZONIA
Anfibios	507	95
Reptiles	475	147
Aves	1.752	868
Mamíferos	397	210

4.4.2. EL PETROLEO Y LOS MINERALES. En el mismo plan de gestión ambiental de la región del sur de la Amazonia colombiana (Pgar 2002 – 2011), se encuentra la certificación que en nueve municipios del Putumayo hay petróleo. Por eso se puede entender porque no es posible la titulación de baldíos, porque sigue negándose este derecho (el Plan Colombia, en el año 2000 se propuso como meta para 2005 entregar 5.000 títulos. Hoy no ha llegado ni al 20%). Sin embargo, es importante aclarar: La actividad petrolera está representada principalmente por la explotación de 120 pozos. Hasta el año 2005 su producción se había disminuido por diversas circunstancias, pasando de 120.000 barriles al día en los años setenta a 13.500 barriles al día en los años noventa; en diciembre de 2000, fue de apenas 8.000 barriles al día, hoy podemos afirmar que son cerca de 20.000 barriles que se van incrementando.

Por otra parte, se presentan manifestaciones y yacimientos de oro de veta y aluvión en las formaciones geológicas del denominado Macizo Colombiano, especialmente en la cordillera Centro–Oriental. Debemos reflexionar con mucho cuidado acerca de los intereses económicos fijados en la región, so pretexto de erradicar los cultivos de coca y, con ello, inducir la aplicación de la política antiterrorista (llamada plan patriota), pues con ella se beneficia el interés de las multinacionales para extraer minerales preciosos, como el oro, que se puede encontrar en la mayoría de los municipios. También existen yacimientos de minerales no metálicos como calcio, cobalto, estaño, molibdeno, titanio y tungsteno. Volviendo al petróleo, cabe destacar que se encuentra en nueve de los 13 municipios: Mocoa, Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Leguízamo, Orito, Valle del Guamuéz y San Miguel. Todo esto está en el Putumayo. Se conoce la presencia de una multinacional Kedada, que según informe del mismo gobernador el pasado mes de septiembre existe un proceso de licitación para la explotación de estos minerales.

Cuadro 6
RECURSOS MINERALES POTENCIALES EN EL SUR DE LA AMAZONIA

MINERALES PRECIOSOS	
Oro	Mocoa, Puerto Guzmán, Colón, Puerto Caicedo
MINERALES METALICOS	
Cadmio	Mocoa (prospecto)
Cobalto	Mocoa (prospecto)
Cobre	Mocoa Santiago
Estaño	Mocoa Leguízamo
Molibdeno	Mocoa (Yacimiento)
Titanio	Mocoa San Francisco
Tungsteno	Mocoa Ocurrencia
MINERALES NO METALICOS	
Caliza	San Francisco
Diatomitas	Santiago (manifestación)
Evaporitas	Mocoa
Mica	Sibundoy (manifestación)
Petróleo	Mocoa, Puerto Guzmán, Orito, Villagarzón, Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamuéz, Leguízamo
Mármol	San Francisco

4.4.3 LOS MEGAPROYECTOS que inician entre otros, con la implementación desde el año 2004 en nuestro departamento del Corredor Intermodal que conecta el Océano Pacífico (Tumaco – Nariño) y el Océano Atlántico (Belén Do Pará, en el Brasil) Atravesando de norte a sur el Putumayo. Es un proyecto que está caminando. Pero dado el interés de las comunidades indígenas del Valle de Sibundoy por reivindicar la consulta previa ha iniciado en este año un proceso de capacitación y orientación política para generar espacios de negociación pese a que es un avance lento, consideramos que se sus resultados se darán a comienzos del próximo año.

4.4.4. UBICACIÓN EN LA ZONA DE FRONTERA. Tenemos frontera con Ecuador y Perú. Bajando por el río Putumayo nos conectamos con el Brasil através del río Amazonas, constituyéndose en una ruta importante para el comercio y complementaria al megaproyecto del Corredor Intermodal.

Acorde a lo anterior la situación del departamento no es nada nueva independientemente del Plan Colombia. Existen antecedentes que han motivado que se quiera desocupar el departamento. Brevemente enumeraré a continuación algunas fechas que consideramos importantes para explicar el porqué de la desocupación en nuestro territorio.

Entre los años cincuenta (1950) y los años setenta (1970), la región fue colonizada como parte de una fallida política de reforma agraria. En los años ochenta con la bonanza del petróleo no se realizó inversión social, persistió la pobreza y miseria. Paralelamente al desespero del campesino para poder sobrevivir, se inician los cultivos de coca y se genera una alianza de pago de vacunas con la subversión que finalmente se convierte en una bonanza para mitigar la pobreza y fortalecer el control del territorio de los actores armados al margen de la ley. En los años noventa, se inicia la política antidroga, ya que por primera vez se detectan a gran escala los cultivos de coca. **A partir de aquí se diseña la política de desocupación, con la fumigación aérea indiscriminada de los cultivos de coca. En 1996, después de las marchas campesinas, se reinicia el proyecto paramilitar, el cual debilitó de manera contundente el movimiento social, se dan las primeras masacres (el Tigre y el Placer) y con estas se presentan los desplazamientos masivos.**

En el año 2000 se comienza a implementar el plan Colombia en el Putumayo y posteriormente llega el plan patriota, que solo ha dejado más pobreza y miseria. Pese a la muerte de Raúl Reyes en el mes de marzo, las Farc sigue ejerciendo control territorial y poblacional.

4.5. PROCESO DE RESISTENCIA.

Queda por socializar la importancia de hacer resistencia en el territorio, dados los intereses económicos, insistiendo en que la gente no salga del departamento, siendo la estrategia proseguir con contactos importantes con las ONG de Derechos Humanos. Gracias a su presencia, de alguna manera el conflicto ha bajado y se han evitado muchas masacres. Igualmente, delegados de la comunidad internacional, a comienzos del plan Colombia, realizaron visitas al departamento, que de alguna manera hicieron que la situación de violencia no fuera peor.⁷⁴ Otro de los pasos importantes ha sido el fortalecimiento de la Mesa Departamental de Organizaciones Campesinas.

Actualmente, se mantiene un proceso de articulación de organizaciones sociales, en cabeza de Pastoral Social, de la Organización Zonal Indígena del Putumayo, (OZIP), la Federación de Afros del Putumayo FEDECAP, de las asociaciones de productores y de la Asociación de Educadores. Con todos ellos está en proceso la creación una red para salvaguardar la vida para seguir ejerciendo resistencia.

Se han realizado eventos de bajo perfil, para cuidar su dirigencia y se han definido ejes temáticos acorde al perfil de los líderes para cualificar la dirigencia. El

⁷⁴ Informe de Misión de Observación a la Situación de Derechos Humanos en el Bajo Putumayo. Bogotá, Septiembre de 2008. Minga.

principal trabajo se ha enfocado hacia una propuesta de desarrollo regional, fundamentado en el Plan de Desarrollo Departamental Campesino, en temas como la soberanía alimentaria, la economía campesina, la tierra como un derecho fundamental y el agua como un derecho intransferible.

En el mes de diciembre del año 2005 fue asesinado Melesio Lesmes, quien fundó y lideró la mesa departamental de desplazados. En el pasado mes de agosto del 2008, fue vilmente asesinado en el municipio de Puerto Asís, Horminso Gamboa, integrante de la mesa departamental de organizaciones campesinas. Estos solo son unos de los miles de dirigentes que han caído en la lucha para ver un Putumayo en paz, donde aspiramos a dejarles un territorio tranquilo y prospero a nuestras futuras generaciones.

CONCLUSIONES

1. Desde que el hombre dejó de ser nómada, la posesión de la tierra es símbolo de poder, y el ser humano ha intentado obtenerla por todos los medios.
2. Las causas del desplazamiento forzado en Colombia son complejas y tienen una relación estrecha con los conflictos políticos, sociales y económicos del país, muchos de los cuales se remontan a comienzos del siglo pasado.
3. Si bien las estimaciones efectuadas permiten asegurar la existencia de una relación entre el desplazamiento y el despojo de tierras no resultan adecuadas para medir la magnitud de hectáreas que la población en situación de desplazamiento forzado se ha visto obligada a abandonar. La necesidad de contar con estimativos adecuado de estas hectáreas es de crucial importancia para garantizar el goce efectivo del derecho a la reparación integral y en particular por el derecho a la restitución de las tierras abandonadas o la indemnización por concepto de las mismas.
4. El derecho a la restitución de los bienes de las víctimas de violaciones de derechos humanos está reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos como correspondiente a la obligación de un Estado que por actos u omisiones dolosas ha incumplido la ley. Cualquier Estado que viola una obligación internacional debe reparar las consecuencias de esa violación.
5. No hay duda de los efectos nocivos que tiene la concentración de la tierra en pocas manos para la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por lo tanto se ha recomendado a los Estados partes asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.
6. Detrás del desplazamiento forzado, de los asesinatos, de las masacres, de las desapariciones forzadas, de la estrategia paramilitar y de las políticas institucionales, en apariencia justificadas por la guerra contrainsurgente, la lucha contra el terrorismo o la erradicación de los cultivos de uso ilícito, se ocultan mezquinos intereses económicos públicos y privados.
7. El debate sobre las tierras arrebatadas a sangre y fuego a los más de 4 millones de personas desplazadas cobra fuerza hoy en día ante la pretensión del Gobierno de legalizar el despojo mediante reformas legales y la institucionalización del paramilitarismo. Para enfrentar esta política y procurar soluciones dignas y duraderas a la población desplazada, se requiere tomar en consideración las raíces del fenómeno y sus transformaciones.

8. Frente a la intensificación del conflicto armado en los últimos años que ha generado un incremento notable en el desplazamiento, la respuesta estatal, si bien está contemplada en la Ley 387 y ahora en el Estatuto Rural y Decretos, no parece tener todavía la cobertura y efectividad deseada lo cual impone una gran cantidad de retos en materia institucional, económica y administrativa para garantizar la calidad de vida de la población desplazada, así como la seguridad de sus activos que puedan en últimas, facilitar la viabilidad de los programas de retorno que apoya el gobierno actual
9. El fenómeno de desplazamiento forzado es fundamentalmente de carácter rural, pues el 54,2% de los grupos familiares ha sido expulsada de la zona rural y otro 23,7 de cabecera municipal. Por ello, puede afirmarse que un porcentaje significativo de los desplazados ha perdido sus tierras con motivo de este fenómeno.
10. Es evidente que en el Putumayo existe una dinámica de expulsión, hipótesis que cobra fuerza al considerar la existencia de la biodiversidad, petróleo, minerales, megaproyectos, la ubicación estratégica de frontera. Esto intensifica la confrontación armada, siendo la estrategia perfecta, la indiscriminada campaña de fumigación aérea y erradicación manual de los cultivos de coca, adelantada por la Fuerza Pública que ha dejado como consecuencia pobreza, miseria, abandono de tierras y graves problemas de movilidad en la frontera con el Ecuador.
11. Es urgente fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) por medio de las siguientes acciones: 1. Sistematizar la identificación de posibles zonas de riesgo. 2. Diseñar estrategias para ejecutar una atención oportuna. 3. establecer una comunicación permanente con las autoridades locales y los habitantes de las zonas en riesgo.
12. La garantía a la propiedad está dada siempre y cuando la información de las dos rutas vaya a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) de la Superintendencia de Notariado y Registro, donde se estipula que ese bien está en el RUP y que por lo tanto no puede ser objeto de enajenación.
13. Es indispensable, contar con un sistema de identificación único, porque los predios tienen dos formas para ser identificados: la matrícula inmobiliaria y el número catastral. Con el agravante de que sólo el 45 % del catastro rural está actualizado y que hay regiones donde no se puede adelantar la identificación de predios, debido a la situación de conflicto; además hace falta sistematizar las diferentes formas de despojo.
14. Muchos negocios son de palabra y la población no tiene la cultura de registrar sus títulos ante las "ORIP". Después de realizar el registro de la propiedad en las

“ORIP”, éste va a las oficinas de catastro para que sea posible identificar el predio con su propietario, pero las oficinas de catastro sólo registran propiedades. Esto hace difícil saber cuántas tierras están en manos de poseedores, tenedores y ocupantes, con el agravante de que sólo el 55 % de los predios rurales cuenta con información catastral. La informalidad en la tenencia de la tierra es mucho mayor en la pequeña y mediana propiedad.

15. La tensión entre el derecho vigente y las prácticas cotidianas en la relación con la tenencia de la tierra podría superarse, con la aplicación de un modelo de justicia transicional en materia de derechos de propiedad.
16. En el momento que se logre definir los terrenos baldíos de la Nación. Esta información contribuiría a proteger el derecho a la tierra una vez identificadas las poblaciones específicas. La primera tarea es hacer una separación entre qué es lo privado, qué es lo público y qué es de las comunidades
17. Un bien incautado debe ir a las manos de las víctimas y de los sectores menos favorecidos para que se conviertan en bienes de utilidad social, pero en Colombia los bienes se convierten generalmente en un botín, por lo tanto la extinción de dominio se debe orientar a los grandes narcotraficantes y no a los pequeños propietarios.
18. La devolución de bienes adquiridos ilícitamente exige una articulación entre el sistema de información del Fondo para la Reparación de las Víctimas y la información regular de víctimas registrada por el INCODER, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC y las ORIP.
19. Una iniciativa para identificar las tierras usurpadas y entregarlas a sus verdaderos dueños, es el llamado catastro alternativo.

BIBLIOGRAFÍA

Balcázar, López, Orozco y Vega, 2001

BORRERO, Camilo. Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. 2004.

BRICEÑO LEON, Roberto. Guerra prolongada, negociación incierta: Colombia. Violencia, sociedad y justicia en América Latina. Buenos Aires: Clacso, 2002.

BZ, Gilberto. Jurisprudencia Constitucional relativa a la protección de la tierra de Personas desplazadas víctimas del desplazamiento forzado.

CABRERA, Lisandro. Desplazados en Colombia, un problema de todos. Estudio de casos. Cali: Facultad de Derecho.

CODHES "Tapando el sol con las manos" Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos". Enero-junio de 2008.

CODHES "Caracterización socioeconómica y política de las zonas de frontera de Colombia". 2002.

CODHES. Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. Número 72, Bogotá, 30 de noviembre de 2007.

CODHES. Boletín No. 74 del 25 de septiembre del 2008

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS. Colombia: El Espejismo de la Justicia y Paz. Bogotá Marzo 2008.

Comisión de Seguimiento de la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación. VI Informe a la Corte Constitucional. Bogotá Junio del 2008.

Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Bogotá 2002.

Consejería de Proyectos, Asilo y refugiados en las fronteras de Colombia, Bogotá, 2003.

Constitución Política Comentada. Bogotá: Editorial Legis. 2008.

Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, M.P. (e): Catalina Botero Marino.

Corte Constitucional, Sentencias T-520 de 2003.

Decreto 2007 de 2000.

Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, Informe, julio de 2001.

Desafíos para construir Nación, El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria. Conferencia Episcopal de Colombia. Bogotá 2006.

Desplazamiento y retorno, Balance de una política, El limbo en la tierra. Publicaciones ILSA. Bogotá septiembre de 2006

Desplazamiento y retorno, Balance de una política. Retorno no es volver. Publicaciones ILSA. Bogotá septiembre de 2006.

Desplazamiento y retorno. Balance de una política. Retornos sin principios desplazamientos sin final. Publicaciones ILSA. Bogotá septiembre de 2006.

Desplazamiento y retorno. Balance de una política. Espirales de Desplazamiento. Publicaciones ILSA. Bogotá septiembre de 2006.

Desterrados, entre el silencio y la esperanza. Desplazamiento forzado: Biopolítica de la invisibilidad. Teología Javeriana. No. 149 Marzo 2004.

Echando pa' lante, Caminos de exigibilidad de los derechos patrimoniales de la población desplazada. PCS, Coordinación Desplazados, ILSA. Bogotá 2007.

El derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas. El caso de Medellín y del área metropolitana 1992-2002, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

El desplazamiento forzado de Colombia hacia la región andina y su impacto sobre la situación política regional. Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA, Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA) 2003.

El desplazamiento forzado de colombianos hacia Venezuela en el contexto de las prioridades de Estados Unidos en la región andina y del deterioro de las relaciones entre Venezuela y Colombia (2000 – 2003).

ESTRADA ALVAREZ, Jairo (compilador). El Plan Colombia y la intensificación de la guerra, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002. .

Estructura de la propiedad rural y sistema de tenencia de sierra en Santander. Bucaramanga: Funprocep, ALOP. 1990.

GRUNER, Sheila. Desplazamiento forzoso, políticas externas y comunidad internacional. En Destierro y desarraigos, Memorias del Seminario Internacional. "Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los Derechos Humanos". Bogotá: CODHES, septiembre de 2002.

Guía de interés de desplazado. Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe. Bogotá Julio 2007.

Hechos del callejón. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Año 4, N° 32, febrero de 2008.

Informe de Misión de Observación a la Situación de Derechos Humanos en el Bajo Putumayo. Bogotá. Minga. Septiembre de 2008.

Iniciativa Regional Andina, fronteras y conflicto armado interno en Colombia. 2001:

JARAMILLO, Camila. Strouss de Samper, Jacquín. Protección de bienes patrimoniales de la población desplazada. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2005.

La Cuestión Agraria hoy, Colombia: Tierra sin Campesinos. Bogotá: publicaciones ILSA. Enero 2008.

La organización de la población desplazada y la reconstrucción del tejido social. Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo. ACNUR-Coneys, 2001.

La política en la paz y violencia. Análisis Político N° 45. Bogotá: IEPRI, abril de 2002.

La Tierra: Un Don de Dios. Tierra de todos, tierra de paz Declaración de la LXXV Asamblea Plenaria del Episcopado Colombiano. Bogotá. Julio 2003.

Ley 1152 de 2007.

Ley 387 de 1997.

Los desplazados, en Colombia que no podemos ignorar. Bogotá: Presidencia de la República, abril, 1998.

MACHADO, Absalón La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio. Bogotá: Ancora editores, 1998.

MENDOZA MORALES, Alberto. Tesis Agraria Para Colombia. 1998

MOLANO Alfredo Aguas Arriba: Entre la coca y el oro. El Ancora Editores. 1990.

MOLANO Alfredo. Los años del tropel: crónicas de la violencia El Ancora Editores. 1991;

MONDRAGON, Héctor. Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria. ANUC UR. Fensuagro Coordinador Nacional Agrario.

Naciones Unidas, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y de las personas desplazadas. Adoptados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos mediante resolución 2005/21 del 11 de agosto de 2005, principio No 19.

Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República del 2007.

Periódico, EL ESPECTADOR. 12 Agosto de 2008.

Periódico, EL TIEMPO. Miércoles 12 de noviembre de 2008. Detectan cinco modalidades usadas por los grupos armados para quitarles las tierras a campesinos.

Plan de gestión ambiental de la región del sur de la amazonia colombiana (PGAR 2002 – 2011). Corpoamazonia.

Recomendación de criterios de Reparación y de proporcionalidad restaurativa. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR. Bogotá 2007.

RESTREPO TIRADO, Ernesto "Desplazamiento forzado v reconstitución cultural". Éxodo, patrimonio e identidad, 5 Cátedra de historia, Museo nacional. 2000.

Revista Semana.30 de septiembre del 2008.

Sentencia Corte Constitucional T-754 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería

Sentencia T- 419-03 MP: Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

Tierra, Poder político y reformas agrarias y rural, Publicaciones ILSA. Febrero 2003.

VARGAS, Ricardo (Compilador). Drogas, poder y región en Colombia, impactos locales y conflictos. Bogotá: CINEP, volumen 2,1994.

Verdad, Justicia y Reparación. Conversatorio de Actores Sociales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Bogotá octubre del 2006.

VARGAS Ricardo. "Drogas, seguridad y democracia en América Latina". Jairo Estrada Álvarez (compilador), El Plan Colombia y la intensificación de la guerra, Bogota: Universidad nacional de Colombia, 2002

ZIEGLER, Jean. Informe del Relator Especial para el derecho a la alimentación.2008