

INFORME “El tiempo de los derechos”, núm. 3/2010

**LA RESTITUCIÓN DE LA TIERRA COMO
ELEMENTO CLAVE EN LA PREVENCIÓN DEL
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

HURI-AGE
Consolider-Ingenio 2010

Informe elaborado dentro del Programa “El Tiempo de los derechos”, Consolider-Ingenio 2010, por el un equipo de investigación integrado por investigadores/as del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto y la Universidad Pontificia Javeriana en el marco del proyecto “El papel de la cooperación internacional en la prevención del desplazamiento forzoso y la protección de la población desplazada en Colombia (A/020145/08)” financiado por AECID.

Junio 2010

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

COORDINACIÓN INFORME Y DIRECCIÓN DEL EQUIPO:

Coordinación informe: Felipe Gómez Isa, Instituto Derechos Humanos. Universidad de Deusto

Dirección investigación: Cristina Churruca Muguza. Instituto Derechos Humanos. Universidad de Deusto

MIEMBROS DEL EQUIPO:

Investigadores del Instituto Derechos Humanos: Felipe Gómez Isa, Joana Abrisketa Uriarte, Gorka Urrutia Asua y Mónica Goded Salto.

Investigadores de la Universidad Pontificia Javeriana: Donalda Meertens, Pedro Valenzuela Grueso, Mauricio Romero Vidal y David Suárez.

Índice:

1. EL DESPOJO DE TIERRAS, TERRITORIOS Y BIENES EN COLOMBIA	2
1.1. ALGUNOS DATOS BÁSICOS	2
1.2. TIPOLOGÍAS DEL DESPOJO	3
1.3. PRINCIPALES MOTIVOS DEL DESPOJO	3
1.4. DERECHOS QUE SE VEN AFECTADOS	3
2. ESTÁNDARES JURÍDICOS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO Y DERECHO A LA REPARACIÓN	3
2.1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES	4
2.2. ESTÁNDARES INTERNOS	5
3. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN Y EL ESTABLECIMIENTO DE GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN	5
3.1. OBSTÁCULOS DE NATURALEZA FÁCTICA	6
3.2. OBSTÁCULOS DE CARÁCTER NORMATIVO	6
3.3. OBSTÁCULOS DE NATURALEZA INSTITUCIONAL	6
4. PROPUESTAS PARA UNA GARANTÍA EFECTIVA DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN	6
4.1. HACIA UNA POLÍTICA DE REPARACIÓN INTEGRAL Y DIFERENCIADA	7
4.2. EMERGENCIA VERSUS DERECHOS	7
4.3. ¿HACIA UNA COMISIÓN DE LA VERDAD?	7
5. RECOMENDACIONES	8
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS	9

La restitución de la tierra como elemento clave en la prevención del desplazamiento forzado en Colombia

Felipe Gómez Isa*

ABSTRACT: El conflicto armado interno en Colombia se caracteriza por la generación de más de tres millones de desplazados internos, con consecuencias dramáticas desde el punto de vista humanitario y desde la óptica de la protección de sus derechos. En ocasiones, las razones fundamentales de dicho desplazamiento descansan en una dinámica de control y apropiación territorial con fines tanto estratégico-militares como puramente económicos. Los estándares jurídicos de orden interno e internacional establecen el derecho de las víctimas a la restitución de sus viviendas y patrimonio como el “*medio preferente*” de reparación en casos de desplazamiento, algo que no se está teniendo en cuenta suficientemente por parte de las políticas de atención al desplazamiento del Gobierno colombiano y de diversas instituciones internacionales. Cualquier política integral de reparación a las víctimas debe pasar necesariamente por la reversión del despojo de tierras, territorios y bienes que se ha producido en Colombia al amparo del conflicto armado interno.

1. El Despojo de tierras, territorios y bienes en Colombia

1.1. Algunos datos básicos

Al igual que ha ocurrido en otros conflictos como en el de Israel y Palestina o en el de la antigua Yugoslavia, por citar tan solo algunos casos, el conflicto armado en Colombia ha tenido y tiene una innegable dimensión de apropiación y control territorial, con una estrategia sistemática y generalizada de uso del desplazamiento forzado de la población para la “limpieza territorial”. Ello ha llevado al desplazamiento forzoso y al despojo de miles de campesinos y de comunidades indígenas y afro-descendientes en un auténtico proceso de “desterritorialización”.

El narcotráfico, sin el cual no se puede entender el conflicto colombiano, también ha participado de la dinámica de apropiación y de control estratégico del territorio, que ha llevado a un acelerado proceso de concentración de la propiedad agraria.

* Profesor de Derecho Internacional Público y miembro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto (Bilbao, País Vasco, España) e Investigador del Programa “El Tiempo de los derechos”, Consolider-Ingenio 2010. Email: felipe.gomez@deusto.es

Aunque no existen datos completamente fiables, la magnitud del despojo oscilaría entre los 4 millones de hectáreas que señala el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), los 6,8 millones que acepta la agencia gubernamental Acción Social, o los 10 millones de hectáreas que avanza el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado en Colombia (MOVICE). Nos encontramos ante una auténtica contrarreforma agraria.

1.2. Tipologías del despojo

Las modalidades de despojo son cada vez más sofisticadas y combinan la utilización de la violencia y las amenazas, con el uso de los instrumentos jurídicos en el ámbito del derecho de propiedad (compraventas forzadas...) y las instituciones encargadas de todas las transferencias de dicha propiedad (sistemas de registro y notariado, responsables del catastro, poder judicial...).

1.3. Principales motivos del despojo

Las motivaciones del despojo revelan una complicada conjunción de móviles y de tipos de aprovechamiento de los bienes despojados: control estratégico-militar, fines económicos (ganadería extensiva, lavado de activos del narcotráfico, megaproyectos, cultivos extensivos como la palma africana...) y fines que tienen que ver con dinámicas de control político-electoral.

1.4. Derechos que se ven afectados

Los principales derechos afectados por el despojo y el desplazamiento son los siguientes: derechos de propiedad y posesión; el derecho a no ser desplazado ni despojado; derecho a la vivienda; derechos económicos, sociales y culturales vinculados al incremento de la vulnerabilidad por el desplazamiento (educación, salud, incremento de las cifras de pobreza e indigencia...)...

2. Estándares jurídicos en materia de desplazamiento y derecho a la reparación

Tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como el Derecho Internacional Humanitario protegen los derechos que se ven afectados por el despojo territorial y el desplazamiento forzado.

2.1. Estándares internacionales

Los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (aprobados por la Asamblea General en 2005¹) establecen las 5 formas básicas de reparación, comenzando con la *restitución*, y siguiendo con la *indemnización*, la *rehabilitación*, la *satisfacción* y las *garantías de no repetición*. La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

Tanto los *Principios Rectores sobre los desplazamientos internos*, los denominados Principios Deng² (1998, principios 28 y 29) como, sobre todo, los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, más conocidos como los Principios Pinheiro³ (2005, principio 2) establecen el derecho de las víctimas a la restitución de sus viviendas y patrimonio como el “*medio preferente*” de reparación en casos de desplazamiento. Además, el derecho a la restitución es un derecho en sí mismo, y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los desplazados a quienes asista este derecho. Este aspecto tiene unas implicaciones muy relevantes para cualquier política pública de atención a la población en situación de desplazamiento y de restitución de los bienes despojados. La indemnización o la búsqueda de otras tierras es una medida *alternativa* de reparación, que debe contar siempre con el beneplácito de las víctimas. Pero la prioridad debe ser en todo momento la restitución y la reversión del despojo. De no ser así, estaremos asistiendo a un proceso de legitimación de la usurpación. Ello también tiene consecuencias muy importantes en lo concerniente a la prevención del desplazamiento forzado y al establecimiento de garantías de no repetición.

Además, esto significa que, en el caso del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares iniciado en 2003, éstos tienen la obligación de devolver todos los bienes

¹ Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005.

² E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

³ E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

adquiridos ilegalmente y, eventualmente, indemnizar a las víctimas si así se determina judicialmente.

En todo caso, el retorno de las personas y comunidades desplazadas debe estar inspirado por los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, tal y como afirman tanto los Principios Deng como los Principios Pinheiro.

2.2. Estándares internos

Los Principios Deng y Pinheiro son considerados por la Corte Constitucional de Colombia como parte del bloque de constitucionalidad, algo inédito en el mundo y que tiene que ser aprovechado para el establecimiento de políticas públicas mucho más decididas para garantizar el retorno de los desplazados y la restitución de sus bienes y propiedades.

A pesar de ello, y a pesar de la enorme profusión legislativa e institucional en el ámbito del desplazamiento (sobre todo la Ley 387, aprobada en 1997), la actual situación a la que se enfrentan las personas en situación de desplazamiento revela, a juicio de la Corte Constitucional, un “estado de cosas inconstitucional” (SS-T-025, 2004), un estado de cosas que persiste a día de hoy (Auto 008, 2009). El déficit es especialmente intenso en materia de protección de los bienes de las personas desplazadas y en materia de restitución de dichos bienes.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente en sus sentencias condenatorias a Colombia el derecho de las víctimas a una reparación integral por las violaciones a sus derechos humanos.

3. Principales obstáculos para la garantía del derecho a la restitución y el establecimiento de garantías de no repetición

Los obstáculos a los que se enfrenta el proceso de restitución de los bienes despojados a la población desplazada son de una enorme magnitud, ya que tocan uno de los nudos gordianos de las dinámicas del conflicto armado colombiano, su dimensión territorial, política y económica. Los obstáculos son tanto de carácter fáctico como de carácter normativo e institucional.

3.1. Obstáculos de naturaleza fáctica

Los obstáculos fácticos tienen que ver con la enorme informalidad en la tenencia de la tierra, lo que facilita la utilización de la violencia y otras formas más sutiles de despojo para incitar al abandono de los predios y de los bienes. Sólo la propiedad goza de una cierta protección jurídica, mientras que otras formas de tenencia de la tierra (posesión, tenencia, ocupación, propiedad colectiva de pueblos indígenas y comunidades afro-descendientes...) están más a la intemperie. Un elemento que condiciona enormemente las posibilidades de retorno de la población desplazada es el tema de la seguridad física (sólo el 3,1% de la población desplazada manifiesta deseos explícitos de retornar) y la seguridad económica (sostenibilidad económica del retorno y de los procesos productivos que se lleven a cabo).

3.2. Obstáculos de carácter normativo

Los obstáculos normativos tienen que ver con la existencia de todo un conjunto de normas y procedimientos de Derecho civil relacionados con el derecho de propiedad que han facilitado el despojo y que, actualmente, ponen muchas trabas (de prueba, de acceso a los juzgados, a la información...) para hacer efectivo el derecho a la restitución.

3.3. Obstáculos de naturaleza institucional

Por último, los obstáculos institucionales se refieren a todas las instituciones que participan en el proceso de reconocimiento y transferencia de los derechos de propiedad sobre la tierra, como el sistema de registros y notariado, el sistema catastral, el sistema judicial... Estas instituciones necesitan profundos cambios si la prioridad pasa a ser el hacer efectivo el derecho a la restitución de los bienes privados ilegalmente a la población desplazada.

4. Propuestas para una garantía efectiva del derecho a la restitución

El proceso de desmovilización paramilitar emprendido en 2003 puede ser una ventana de oportunidad para la restitución, pero hasta ahora los indicios no apuntan a que ésta sea la prioridad de la política pública.

4.1. Hacia una política de reparación integral y diferenciada

Es necesaria una política de reparación integral, en la que las dimensiones de carácter material vayan combinadas con dimensiones de carácter simbólico, de reconocimiento y memoria...

Asimismo, se hace necesario un enfoque diferencial de las acciones para reparar a la población desplazada, teniendo en cuenta factores como el género, la etnia, el grado de vulnerabilidad, la discapacidad...

4.2. Emergencia versus derechos

No se puede confundir la asistencia de emergencia a las víctimas del desplazamiento con la garantía de los derechos socioeconómicos al conjunto de la ciudadanía ni, sobre todo, con el derecho a la reparación de dichas víctimas. Son acciones complementarias y que se deben diferenciar nítidamente.

El proceso de restitución de las tierras y territorios a la población en situación de desplazamiento tiene que ir más allá de la restitución, abordando un proceso de reordenamiento de la población en el territorio. Habría que tener en cuenta la deuda histórica con la población rural por una reforma agraria inconclusa.

4.3. ¿Hacia una Comisión de la Verdad?

Finalmente, hay que discutir con seriedad y rigor la propuesta de creación de una institución específica para garantizar la verdad del despojo y la restitución. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento propone una Comisión de la Verdad y una instancia judicial *ad hoc* que se dedique a la restitución. Se trata de una propuesta que merece ser considerada dada la magnitud y la excepcionalidad del proceso de despojo llevado a cabo en las últimas décadas de la mano del conflicto armado en Colombia.

5. Recomendaciones

- Las políticas de cooperación internacional con Colombia deben ser conscientes de las complejas dinámicas asociadas al conflicto armado interno y de la multiplicidad de actores involucrados (guerrillas, grupos paramilitares, narcotraficantes, empresas transnacionales...).
- La cooperación en materia de desplazamiento debe tener en cuenta tanto las causas como las consecuencias de dicho desplazamiento, exigiendo al Gobierno colombiano abordar ambas. Colombia no es un *Estado frágil* sin capacidad para enfrentar la emergencia humanitaria asociada al desplazamiento. Hay que exigir al Gobierno el cumplimiento de sus obligaciones tanto internas como internacionales.
- Es necesario un diálogo con los diferentes actores de la cooperación internacional presentes en Colombia, comenzando con el rico tejido asociativo colombiano, instituciones como la Corte Constitucional o la Corte Suprema u organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Europea o la OEA.
- Es necesaria una nítida distinción entre la ayuda de emergencia a las personas en situación de desplazamiento y una política integral y diferenciada de atención a la población desplazada.
- Cualquier política de atención a la población en situación de desplazamiento debe tener en cuenta el derecho de las víctimas a la reparación, incluyendo el derecho a la restitución de las tierras y bienes objeto del despojo como derecho preferente.

6. Referencias bibliográficas básicas

- AREA DE MEMORIA HISTORICA (2009): *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, Área de Memoria Histórica, CNRR, Bogotá.
- BUYSE, ANTOINE (2008): *Post-Conflict Housing Restitution. The European human rights perspective, with a case study on Bosnia and Herzegovina*, Intersentia, Antwerp-Oxford.
- COMISION DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PUBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO (2009): *El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*, Bogotá.
- COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS (2005): *Colombia: socavando el Estado de Derecho y consolidando la impunidad*, Bogotá.
- DUNCAN, GUSTAVO (2006): *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Planeta, Bogotá.
- FAJARDO, DARIO (2002): *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Universidad Nacional de Colombia-IDEA, Bogotá.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2005): *Justicia, Verdad y Reparación en medio del conflicto*, Bogotá.
- GÓMEZ ISA, FELIPE (Dir.); De CURREA-LUGO, VÍCTOR; GODED, MÓNICA; SALAMANCA, MANUEL; URRUTIA ASUA, GORKA (2008): *Colombia en su laberinto. Una mirada al conflicto*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- IBÁÑEZ, ANA MARÍA y QUERUBÍN, PABLO (2004): *Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia*, CEDE-Universidad de los Andes, Bogotá.
- REYES POSADA, ALEJANDRO (2009): *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- ROMERO, MAURICIO (Ed.) (2007): *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, CEREC-Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá.
- VARIOS AUTORES (2006): *Tierra y Desplazamiento en Colombia. Crisis Humanitaria por el control del territorio*, Taula Catalana per la pau i els drets humans a Colombia, Barcelona.