

DÉCIMO OCTAVO INFORME SEMESTRAL DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MAPP/OEA)

El siguiente *Informe Semestral* se presenta en virtud de la Resolución CP/RES. 859 (1397/04), en la cual la Organización de los Estados Americanos solicita al Secretario General que informe al Consejo Permanente, de manera periódica, sobre las labores de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) y sobre su capacidad continua para contribuir al logro de los valores y principios contenidos en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La Secretaría General resalta los esfuerzos del Gobierno Nacional para la implementación de la Justicia Transicional en Colombia y en especial de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras), como herramienta trascendental para el establecimiento de una paz firme y duradera. El conjunto de medidas establecidas es un hito sin precedentes para el logro de la dignificación de las víctimas y la materialización de sus derechos, y los esfuerzos adelantados son un referente para otros países del mundo con situaciones similares.

Por tal motivo, la Secretaría General, desde una visión amplia de la restitución de tierras y territorios, presenta en este informe las principales labores de acompañamiento, monitoreo y verificación desarrolladas por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) durante el 2013, así como algunas recomendaciones fruto de su experiencia en el país por más de nueve años.

Uno de los principales avances evidenciados ha sido el fortalecimiento de la institucionalidad en su conjunto, que tras un período de adaptación está trabajando en la construcción de mecanismos y metodologías conducentes a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, dentro de la que se encuentra la restitución de tierras y territorios. En igual sentido, se ha podido observar que las organizaciones sociales, de víctimas y otros acompañantes del proceso, se han articulado con la institucionalidad, consolidando acuerdos a través de los cuales ponen sus conocimientos al servicio de ésta. Además, se ha observado que, pese a las limitaciones y contextos de violencia, las víctimas están accediendo a reclamar sus derechos y algunas han logrado la garantía de los mismos por medio de decisiones judiciales.

Sin embargo, a pesar de los importantes esfuerzos institucionales, se identifican retos en cuanto a la articulación institucional, la promoción de derechos, la divulgación de información, la seguridad de los intervinientes en el proceso, la participación activa de todos los involucrados, en especial de las víctimas, la modernización de los sistemas de información, las garantías para la sostenibilidad de las medidas de retorno, la disponibilidad de recursos para la generación de condiciones de vida dignas y la erradicación de la impunidad de los responsables del despojo y desplazamiento forzado, así como de los perpetradores de los actuales atentados contra la vida, integridad y libertad de las personas vinculadas al proceso de restitución de tierras.

Como lo ha expresado la Secretaría General en diferentes oportunidades, el contexto en el que el Gobierno Nacional decidió apostar a la reparación integral a las víctimas no es sencillo y

persisten los hechos de violencia contra líderes y reclamantes de tierras, funcionarios de las entidades con competencia en la materia, periodistas y comunicadores. Para mitigar los riesgos de una restitución de tierras y territorios en medio del conflicto armado, es necesario que se continúen fortaleciendo los programas de protección y se pongan en marcha todos los mecanismos pertinentes para garantizar la participación de estos actores en el proceso.¹

Actualmente, con las conversaciones adelantadas entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP), el país está viviendo un momento histórico. Con la firma de los acuerdos y la terminación del conflicto armado interno se avanzaría enormemente en la construcción de la paz en Colombia. Por tal razón, la Secretaría General reanuda su compromiso de acompañar todas y cada una de las iniciativas que Colombia ponga en marcha para seguir construyendo espacios, escenarios y acciones concretas encaminadas al logro de la paz.

II. LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ Y EL CAMINO HACIA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN COLOMBIA

El fenómeno del desplazamiento y el despojo en Colombia se evidencia en las más de 4.790.317² personas que se han visto obligadas a abandonar sus tierras. El actuar de los grupos armados organizados al margen de la ley se constituye en su principal causa, aunque otros factores, como la informalidad de los derechos sobre la tierra, los intereses económicos, políticos y la debilidad institucional, también han jugado un papel importante. El desbordamiento del fenómeno de desplazamiento forzado obligó al país a ofrecer respuestas normativas e institucionales para la prevención, protección y atención a la población afectada³.

La MAPP/OEA desde su llegada a Colombia en el año 2004, ha observado los importantes esfuerzos del Gobierno Nacional y del Estado en su conjunto, para atender la problemática del abandono y despojo de tierras⁴. Dichos esfuerzos se han traducido en acciones

¹ En su Informe Anual correspondiente al año 2011, la CIDH observó con beneplácito la aprobación de la Ley 1448 pero notó que, junto a las iniciativas de promoción y protección de los derechos humanos, persistía la violencia y ésta continuaba golpeando a los sectores más vulnerables de la población. Asimismo, se indicó que uno de los puntos cruciales de la Ley era que reconoció la existencia del conflicto armado. Con ello, se estaría permitiendo la reparación de las víctimas y la devolución de tierras que habían sido despojadas por grupos paramilitares y, en ocasiones, con la connivencia de las fuerzas de seguridad. CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párrs 20 y 74.

² Con corte a 30 de abril de 2013, en el Registro Único de Víctimas se encuentran registradas 5.432.156 víctimas del conflicto armado interno. De este total, se reportan 4.790.317 personas que sufrieron desplazamiento forzado. Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV).

³ Estas respuestas se han dado conforme a la Constitución Política de 1991, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y las políticas nacionales. Un primer gran esfuerzo del Gobierno colombiano se concretó en el año 1997, cuando se expidió la Ley 387 de 1997, que creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada e incluyó la protección de los derechos sobre las tierras.

⁴ La Corte Constitucional en el año 2004 emitió la Sentencia T-025, en la que llamó la atención sobre las falencias de la política pública en materia de atención a población desplazada por lo que declara el “*estado de cosas inconstitucional*” y ordena proteger sus bienes a través de la aplicación del Decreto 2007 de 2001, así como acopiar la información sobre predios abandonados en la declaración de la población desplazada. Lo anterior dio origen a la formulación por parte del Gobierno Nacional del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada (Decreto 250 de 2005). Entre los numerosos Autos de seguimiento a esta Sentencia, se destacan los Autos 185 de 2004; 176, 177 y 178 de 2005; 218 de 2006; 052, 092, 116, 237 y 251 de 2008; 004, 005, 006, 007,011 de 2009 y en particular el Auto 008 de 2009. Este último ordenó reformular la política de tierras, haciendo énfasis en la necesidad de contar con un mecanismo especial que permitiera recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de las víctimas relacionadas con

que desde diferentes órganos se han adelantado para mitigar la situación de la población desplazada por la violencia y, específicamente, para atender la problemática de las tierras abandonadas forzosamente y despojadas a la población campesina.

Con la promulgación de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), se incorporó el derecho de las víctimas a la restitución. Asimismo, dicha Ley estableció la entrega de bienes como requisito de elegibilidad para aquellos desmovilizados que se postularan al procedimiento judicial previsto en la norma. En este sentido, la MAPP/OEA acompañó a la Fiscalía de Justicia y Paz en la ejecución de restituciones directas a las víctimas en los departamentos de Meta (San Martín), Magdalena (Santa Marta y Minca, Sierra Nevada), Cesar (San Martín), Córdoba (Costa de Oro y El Porro), de bienes entregados por los ex comandantes de los Bloques Héroes del Llano, Resistencia Tayrona, Vencedores de Arauca y Salvatore Mancuso, respectivamente.

Sobre lo anterior se ha planteado en informes anteriores que los bienes entregados por los desmovilizados deben ser sometidos a un diagnóstico previo con el fin de determinar la vocación de restitución de cada uno de ellos y despejar dudas sobre su real pertenencia a los postulados que los ponen a disposición del Fondo de Reparación; así como la urgencia de tomar las medidas necesarias para que los bienes entregados por postulados a Justicia y Paz no se deterioren y pierdan su valor en perjuicio de las víctimas.

La Ley 975 de 2005 también creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB)⁵ reglamentadas por el Decreto 176 de 2008. La Secretaría General, a través de la MAPP/OEA, acompañó su instalación y algunas acciones en terreno como los proyectos piloto de restitución en Mutatá y Turbo en Antioquia; Chengue en Sucre; y Mampuján en Bolívar.

Las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes y sus Proyectos Piloto, no lograron avanzar en la restitución de tierras en estricto sentido, porque en buena medida la mayoría de sus funciones se centraron en la asesoría y orientación a las víctimas⁶, además de tener que operar con regulaciones y mecanismos formulados que no siempre se ajustaban a los contextos de conflicto y violencia generalizada. Por otro lado, se previó que estas Comisiones operaran únicamente en doce municipios⁷ y legalmente se estableció que sólo tenían la obligación de reunirse de manera ordinaria una vez al mes, aunque podían convocarse reuniones de carácter extraordinario por solicitud de alguno de sus miembros⁸. Sin embargo, la Secretaría General insiste en la necesidad de rescatar estas valiosas experiencias y reconocer sus lecciones para el buen desarrollo e implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y otros instrumentos de justicia transicional en Colombia.

restitución de tierras, incluyendo las diferentes relaciones jurídicas (propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores). Igualmente, planteó la necesidad de establecer la verdad sobre el abandono y el despojo y la obligación estatal de adelantar las reformas normativas e institucionales requeridas para responder de manera efectiva al deber de resarcir los daños patrimoniales y restituir los derechos sobre la tierra.

⁵ Compuestas por la Defensoría del Pueblo, Procuraduría Regional, las Personerías municipales, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que las presidía. Las Comisiones también podían contar con un representante de las comunidades religiosas. Artículo 53 de la Ley 975 de 2005.

⁶ Artículo 2, Decreto 176 de 2008, “Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005”.

⁷ Bogotá, Medellín, Sincelejo, Barranquilla, Bucaramanga, Valledupar, Pasto, Cali, Mocoa, Neiva, Quibdó y Cartagena.

⁸ Artículo 3, Decreto 176 de 2008.

Por otro lado, en el año 2007 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Programa de Recuperación de Tierras (PRORET), en el marco del cual se desarrolló otro denominado CONRET (consultas en temas jurídicos relacionados con la restitución de tierras). Este programa tenía, entre otras, la función de recopilar información de cada caso, diagnosticar la viabilidad de la recuperación del predio y crear estrategias jurídicas de ser posible. La MAPP/OEA acompañó algunas de las convocatorias realizadas en las que se pudieron evidenciar los esfuerzos para la recolección de documentación y la sistematización de la información que contrastaban con la escasa documentación catastral y predial tanto por parte de las comunidades como por parte de las instituciones.

En ese mismo año la Misión, en el marco del acompañamiento a las comunidades en Medellín (Antioquia) conoció la problemática e impactos del desplazamiento forzado intraurbano. Por ello la Secretaría General valora los esfuerzos tendientes a la visibilización y a la atención del fenómeno de desplazamiento forzado intraurbano en materia de protección, restitución y reconocimiento de las víctimas dada la especial relevancia y actualidad del fenómeno en ciudades como Medellín, Buenaventura (Valle del Cauca), Soacha (Cundinamarca) y Tumaco (Nariño).

En el 2010 se formuló la estrategia denominada Plan de Choque⁹ adelantada por el Gobierno Nacional y acompañada por la Misión a solicitud explícita del presidente Juan Manuel Santos. En el marco de este acompañamiento, la Misión priorizó diez casos en siete departamentos¹⁰ y en municipios gravemente afectados por el desplazamiento forzado, el abandono y el despojo de bienes. En varios de ellos, se detectaron prácticas institucionales contrarias a sus respectivas competencias, que desembocaron en la afectación a derechos ya adquiridos o a otros derechos por formalizar. Por otro lado, fue clara la intervención de actores armados, que de manera directa o empleando modalidades aparentemente legales, se apropiaron de la tierra adjudicada en programas de reforma agraria, usurpando derechos legítimamente adquiridos por el campesinado y ocasionando la pérdida de los bienes, y en algunos casos la muerte de los adjudicatarios iniciales. También fue posible identificar en contextos locales la transferencia de derechos de dominio de manera presuntamente forzada, aprovechándose del estado de necesidad de las víctimas, así como casos en los que parecería que los beneficiarios actuaron de manera autónoma y vendieron sus predios. Posteriormente, los casos atendidos por el Plan de Choque, se transfirieron al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) como entidad ejecutora del Plan, o se trasladó a otra institución el restablecimiento de los derechos o su goce efectivo.

La Secretaría General destaca que el carácter piloto del Plan de Choque, en tanto experiencia inicial, fue fundamental para el diseño de la restitución vía administrativa tal como se ha venido impulsando desde diferentes escenarios e instituciones. Con este ejercicio se generaron importantes lecciones aprendidas acerca de la vigencia y eficacia de las normas agrarias y de

⁹ El Plan Choque, fue un proyecto piloto que buscó “ejecutar en el corto plazo una experiencia que permita implementar las orientaciones de la nueva política de tierras del actual gobierno, ofrecer posibilidades para orientar y dinamizar la gestión institucional de las entidades encargadas de su ejecución, establecer condiciones y factores críticos para su desarrollo y avanzar en el diseño y aplicación de instrumentos para el ordenamiento productivo y social del sector rural”. Fuente: INCODER. Plan Choque. “*Primeras Realizaciones de la Nueva Política de Tierras y Desarrollo Rural. Octubre de 2010-Julio de 2011*”. Bogotá D.C., agosto de 2011, Pág. 3.

¹⁰ Departamento de Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Tolima, Cesar, Antioquia y Chocó.

otras necesarias para enfrentar las modalidades empleadas por los actores del despojo y el abandono forzado, identificando tipologías diferenciadas; sobre la capacidad gubernamental para brindar seguridad a quienes reclaman sus derechos y para encontrar salidas prontas, audaces y transformadoras, ajustadas a la ley para resarcir los daños causados, así como para apoyar alternativas de vida sostenibles a quienes se les restablezcan sus derechos.

Finalmente estas lecciones se constituyeron en desafíos a resolver con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), ley que recoge el interés del Gobierno Nacional de reparar a las víctimas en procura del restablecimiento integral de los derechos que les fueron violados.

III. LA LEY 1448 DE 2011: EL ACOMPAÑAMIENTO Y MONITOREO DE LA MAPP/OEA A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y TERRITORIOS

El primer desafío afrontado por el Gobierno colombiano en la implementación de la Ley, fue la estructuración y puesta en marcha de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD); el establecimiento de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras; la creación de la Superintendencia Delegada para la protección, restitución y formalización de tierras; y la conformación por parte de la Procuraduría General de la Nación y de la Fiscalía General de la Nación¹¹ de grupos de trabajo que atiendan e intervengan en los procesos de restitución de tierras ante los Juzgados y Tribunales especializados.

La MAPP/OEA ha constatado que la infraestructura institucional a nivel central y en terreno se ha construido superando algunos obstáculos a través de la adopción de medidas provisionales como la vinculación de contratistas. Hasta el momento, se han establecido 15 direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras, se han creado 39 juzgados de tierras¹², y 5 salas de tribunal (Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta y Medellín), cada una de éstas con 3 Magistrados.

La Secretaría General reconoce los esfuerzos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la UAEGRTD en materia de coordinación y cooperación interinstitucional en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en especial en lo que se refiere a las medidas de restitución y reparación integral a las víctimas; reflejadas en la firma del Convenio Interadministrativo Marco N. 1524 de 2012. Dentro de estas medidas se destaca la actuación conjunta en la denominada Estrategia de Reparación Focalizada Territorialmente (RFT), tendiente a la concreción de las medidas de reparación colectiva, reparación individual, retorno y restitución de tierras, que la Misión ha venido acompañando desde el año 2012 en el caso de las víctimas de Las Palmas, municipio de San Jacinto, en Bolívar.

Asimismo, se reconocen los esfuerzos en materia de articulación que realizan otras instituciones que participan en el proceso de restitución de tierras. Al respecto se valora la continuación de espacios facilitados por la Superintendencia de Notariado y Registro, mencionados en el informe anterior, como una contribución a la articulación de las diferentes instituciones y la superación en conjunto de dificultades que permiten un proceso más ágil.

¹¹ Ley 1448 de 2011, artículo 119.

¹² 24 Juzgados Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras se crearon durante el 2012 y 15 en lo que va corrido de 2013.

En igual sentido, se reconoce la apuesta de la Contraloría General de la República en el ajuste de sus procesos y procedimientos de cara a la tarea de monitorear la restitución de tierras con un enfoque que rescate la percepción de las víctimas, además de la construcción de un sistema de indicadores para el seguimiento a la política pública de restitución de tierras, tarea que también ha venido apoyando la Misión.

En lo que se refiere al enfoque diferencial de género y de los derechos de las mujeres en la Ley 1448 de 2011, se destaca el reconocimiento a la especial protección debida por parte del Estado a las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado, tanto en los trámites administrativos como en los judiciales. De esta forma, la Ley realiza un reconocimiento a la vulnerabilidad diferenciada de las mujeres y las particularidades de su vinculación con la tierra. No obstante, la CIDH ha recibido información sobre el desafío que representa la situación de las mujeres y la precariedad de la titularidad de la tierra en zonas rurales, en virtud de la actuación de las autoridades regionales que favorecieron despojos materiales o jurídicos.

La Misión ha venido acompañando a diversas organizaciones de mujeres en sus procesos de incidencia política con el objetivo de incluir el enfoque de género y los derechos de las mujeres en la política pública de restitución de tierras. En este sentido, a un mes de expedida la Ley 1448 de 2011 y en el marco de la adenda al Mandato de la Misión¹³, algunas organizaciones de mujeres con el apoyo de la MAPP/OEA, entregaron al Ministerio de Agricultura y a la Unidad de Restitución de Tierras, el documento “*El enfoque diferencial de los derechos de las mujeres en materia de restitución: Recomendaciones y observaciones a la reglamentación de la Ley 1448 de 2011*”¹⁴, en el que se realizaron observaciones y recomendaciones a la reglamentación en materia de registro y protección patrimonial. Algunas de estas recomendaciones fueron acogidas por el Gobierno Nacional en la elaboración de la reglamentación de la Ley. Por su parte la CIDH en su última *visita in loco* a Colombia, recibió información sobre legislación y jurisprudencia que protegen los derechos de las mujeres en el país.

Se destaca el lanzamiento del Programa de Acceso Especial para Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución realizado por parte de la UAEGRTD. De este modo, se cumple con uno de los mandatos de la Ley 1448 de 2011 y uno de los compromisos adquiridos por las instituciones de desarrollar una regulación adecuada que tenga en cuenta las especiales condiciones de la vinculación de las mujeres con la tierra, así como la persistencia de patrones discriminatorios basados en género y exacerbados por el conflicto, que han mantenido a las mujeres en situación de marginación y vulnerabilidad.¹⁵

Asimismo, el Gobierno colombiano no ha sido ajeno al reconocimiento de las afectaciones a los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, ROM¹⁶ y afrocolombianas, raizales y palenqueras. En tal sentido, la Ley de de Víctimas y Restitución de

¹³ En julio de 2011 fue firmada por el Secretario General y el presidente Juan Manuel Santos la adenda al Mandato en la que se establece que la MAPP/OEA desarrollará labores para “Acompañar y monitorear la restitución de tierras en el marco de la política integral de tierras como un componente de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado y despojo”.

¹⁴ Documento disponible en la página web de la MAPP/OEA, <http://www.mapp-oea.net/>

¹⁵ La CIDH ha recibido información acerca de la dificultad en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, particularmente en cuanto a una ausencia de enfoque que tome en consideración el impacto diferenciado de los efectos del conflicto armado interno en los niños, niñas y adolescentes.

¹⁶ También conocida en otros contextos como comunidades gitanas u romaníes.

Tierras ordenó la expedición de decretos con fuerza de ley para regular los mencionados derechos y garantías, constituyéndose en una herramienta fundamental para el desarrollo de políticas públicas con enfoque diferencial para los grupos étnicos como sujetos colectivos de derechos que en el contexto del conflicto han sido impactados de manera desproporcionada y diferenciada^{17 18}.

Atendiendo a los tiempos y consensos establecidos, las comunidades indígenas y la UAEGRTD construyeron una propuesta de criterios de focalización, aprobados por la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI) con los cuales se focalizaron 14 casos de comunidades indígenas. Sobre estos casos se avanza en la definición concertada de los alcances de la caracterización de afectaciones territoriales. Al respecto, la Secretaría General reconoce y hace especial mención de los impactos positivos de estos decretos, que han permitido establecer medidas cautelares para el consejo comunitario del Bajo Mira y Frontera en el departamento de Nariño.

Para el caso de comunidades afrocolombianas, el Decreto Ley no establece un escenario de concertación para la priorización de casos. Sin embargo, la Unidad de Restitución de Tierras y las organizaciones afrodescendientes, a partir de criterios mínimos de identificación y concertación, han priorizado 8 casos de despojo y abandono forzado de tierras. Hasta el momento, se han realizado talleres de socialización del Decreto y caracterización con los consejos comunitarios y organizaciones afrodescendientes.

En lo referente a la participación de las víctimas del conflicto armado en los escenarios de Justicia Transicional, la Misión ha acompañado diversos espacios como las audiencias de incidentes de reparación y posteriormente las audiencias de identificación de afectaciones. También ha acompañado escenarios transitorios de participación de víctimas con miras a la consolidación de las instancias formales contempladas en la Ley a través del Protocolo de Participación Efectiva. Este documento regula aspectos formales y sustanciales de la participación de las víctimas y su capacidad de incidencia en la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de atención y reparación, que se diseñen a nivel municipal, departamental y nacional. A pesar de los esfuerzos realizados por la Unidad para la Atención de las Víctimas en la aprobación del protocolo el 10 de mayo de 2013, las víctimas han manifestado su descontento por cuanto no se contó con su pleno consenso.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la CIDH, al señalar que la sociedad civil ha destacado la poca participación efectiva en el proceso de reglamentación de la Ley. Al respecto, se señaló que no existe un criterio único de lo que se entiende por participación, sumado a la ausencia de reconocimiento de los efectos que ha tenido –y que tiene- la violencia en los procesos organizativos y en los movimientos sociales y políticos, así como la amenaza contra la independencia de las organizaciones y las campañas de estigmatización en su contra, y el desconocimiento del derecho a la participación de las víctimas que se encuentran en su interior.

La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos reconoce los avances en materia de capacitación y sensibilización adelantados por la Unidad para la Atención de las Víctimas dirigidas a funcionarios del Ministerio Público, en especial a defensores del

¹⁷ Decretos con fuerza de ley Número 4633 (pueblos y comunidades indígenas), 4634 (pueblo ROM o gitano) y 4635 (comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) del 09 de diciembre de 2011.

¹⁸ Así mismo, la CIDH ha hecho notar que durante su *visita in loco* ha recibido información sobre la disconformidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes respecto a la falta de consulta previa de la Ley 1448, así como la relación con el proceso de consulta de los decretos-ley específicos.

pueblo y personeros, así como el desarrollo de la Circular No. 004 de 2013 que posibilitaba la participación de las víctimas de manera transitoria, mientras se aprobaba el mencionado protocolo.

Sin embargo, es preocupante la estrategia de divulgación de la información hacia las víctimas que se ha centrado en sus asociaciones y líderes, generando riesgos en su participación activa y efectiva, pues no siempre se logra la transmisión de la información a la totalidad de la población interesada. A nivel local, se ha observado que esta estrategia es cuestionada por las víctimas porque se percibe como una sectorización de la información que no cubre la extensa zona rural del país; pues para quienes tienen un acceso precario a la información y dificultades para tener un contacto directo con las instituciones, representa desplazamientos a las capitales departamentales, lo que implica que las víctimas tengan que asumir significativos costos en términos de tiempo y dinero.

La Secretaría General valora el debate público sobre el reconocimiento de las víctimas de las denominadas bandas criminales, en el que intervienen las organizaciones de víctimas, las organizaciones de sociedad civil, los medios de comunicación, los congresistas, los organismos internacionales, la Corte Constitucional, los organismos de control y la Unidad para las Víctimas, entre otros actores. En forma paralela la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cumpliendo la orientación del Presidente de la República, ha asistido a víctimas de bandas criminales con el suministro de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia. Sin embargo, la Secretaría alienta a la Unidad para que con celeridad se pueda incluir en el Registro Único de Víctimas a aquellas que identifican como autor de los hechos victimizantes a miembros de las denominadas bandas criminales.

Por otro lado, la Secretaría General resalta el interés manifestado por la Unidad de Restitución de Tierras por la labor MAPP/OEA en lo referente al monitoreo de los riesgos de la restitución de tierras y territorios, con el cual se ha fortalecido la relación con esta entidad y se han recogido percepciones de las comunidades y de las instituciones en lo local acerca del proceso. Este monitoreo ha centrado esfuerzos en los municipios de Montería y Valencia (Córdoba), El Carmen de Bolívar (Bolívar), Mapiripán (Meta), Trujillo (Valle del Cauca), San Miguel y Valle del Guamuez (Putumayo), Tibú y Ocaña (Norte de Santander).

La realización de estos ejercicios de monitoreo ha permitido percibir que la actual política de restitución de tierras y territorios a víctimas de abandono y despojo forzado es mayoritariamente bien recibida por las comunidades. No obstante, persisten grandes preocupaciones frente al orden público y el acceso a mínimos básicos que permitan a las víctimas llevar una vida digna y desarrollar un proyecto de vida en los lugares de los que fueron desplazados y despojados. En este contexto, las comunidades reiteran la urgencia de hacer frente a las necesidades en materia de seguridad, y la importancia de una óptima articulación institucional en lo que respecta a la atención y reparación integral a las víctimas. Por último, la relación Nación-Territorio no se encuentra lo suficientemente desarrollada en tanto los entes locales perciben el proceso de restitución de tierras como una política cuya responsabilidad de ejecución recae sobre el Gobierno central.

IV. LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD EN LOS TERRITORIOS

El contexto en el que se desarrolla el proceso de restitución de tierras y territorios en Colombia no es sencillo, su implementación en medio del conflicto afecta a todos aquellos que están involucrados y participan activamente en los procesos, sean víctimas, defensores de derechos humanos, servidores públicos, funcionarios judiciales o periodistas. El proceso está influenciado por una serie de intereses económicos, políticos y sociales que constituyen un obstáculo para su avance.

A nivel local se han identificado actores que entorpecen la labor de la Unidad de Restitución de Tierras, interponiendo obstáculos para el ingreso del equipo de trabajo encargado de realizar labores topográficas e identificación predial; además de ejercer presiones sociales para evitar que la problemática de abandono y despojo forzado de tierras se visibilice e inhibiendo las acciones de reclamación por parte de las víctimas.

Uno de los grandes desafíos de la implementación de la política de restitución de tierras que en principio no fue considerado, es la presencia de minas antipersona y municiones sin explotar (MAP/MUSE) en los territorios objeto de restitución. Durante el año 2012 y el primer semestre del 2013, producto del acompañamiento de la Misión a las labores de la UAEGRTD en zonas rurales microfocalizadas de departamentos como Norte de Santander, Putumayo, Bolívar y Antioquia, se ha podido evidenciar esta preocupación, por lo que se sugiere que la restitución de tierras se adelante con posterioridad a la realización de labores de desminado. Al respecto, el desafío al que se ve abocada la institucionalidad es la elaboración de un plan de acción para enfrentar el surgimiento de elementos nuevos no dimensionados previamente, como las zonas minadas. La Secretaría General reitera en este sentido el compromiso que tiene con Colombia en materia de desminado a través de su Programa de Acción Integral contra Minas Antipersona (AICMA, por sus siglas en inglés) que ha venido trabajando con el Gobierno Nacional.

Actualmente, el Programa AICMA desempeña varias funciones para ayudar al programa de acción contra minas del Gobierno. Desde 2005, el AICMA ha proporcionado apoyo logístico y administrativo y asesoría técnica para el equipamiento, entrenamiento y sostenimiento de casi 400 desminadores de las Fuerzas Militares, organizados en 27 equipos especializados en desminado humanitario con capacidad de operaciones autónomas. A través de esta colaboración, Colombia terminó la remoción de todas las minas antipersonal sembradas por las Fuerzas Militares en 35 campos bajo la jurisdicción del gobierno. A partir del 2008, estas unidades de desminado humanitario han concentrado sus esfuerzos en 14 municipios prioritarios en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Meta, Nariño, Santander y Tolima. En mayo de 2013, la autoridad nacional para acción contra minas priorizó 11 municipios adicionales en estos departamentos para intervenciones de desminado.

El AICMA también realiza actividades complementarias que son críticas a la recuperación socioeconómica de las zonas afectadas, particularmente en sus campañas de educación sobre el riesgo de minas para los habitantes de los municipios intervenidos. En atención a víctimas de minas, el AICMA refuerza las capacidades nacionales en la rehabilitación física y psicosocial de sobrevivientes, su capacitación vocacional y microproyectos productivos para la reinserción socioeconómica de las víctimas afectadas, sus familias y sus comunidades. AICMA también facilita la incorporación de comunidades afectadas en macroproyectos financiados por agencias internacionales de desarrollo para el uso productivo de tierras desminadas.

En diferentes lugares del país se ha observado que, pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno, se continúan presentando amenazas, intimidaciones y asesinatos de personas vinculadas con el proceso de restitución de tierras y víctimas de abandono forzado y despojo de tierras, situaciones que además de generar temor, se convierten en un factor que desestimula la reclamación de tierras, la participación activa de las víctimas de abandono y despojo en el proceso, y la confianza que la población ha depositado en las instituciones encargadas. Por esta razón, la Secretaría General destaca la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección colectiva para evitar que se destruya el tejido social y se generen condiciones para que las víctimas accedan al proceso con confianza y seguridad. Asimismo, se insta a que las autoridades tomen las medidas necesarias para dar con los autores materiales e intelectuales de estos delitos, se esclarezcan los crímenes, se judicialice a los culpables y se presten garantías para que las personas denuncien ante las autoridades correspondientes este tipo de hechos.

En el primer semestre del presente año se han aumentado las amenazas, atentados e incluso asesinatos de comunicadores sociales en diversos puntos del país por parte de supuestos grupos ilegales. En muchos de estos casos, gran parte de las organizaciones de defensa de los derechos humanos y de los derechos de los periodistas suponen que están directamente relacionados a intereses de poderes fácticos que pretenden evitar la difusión y la cobertura de los comunicadores sociales al proceso de restitución de tierras, se destaca especialmente en este tema los últimos casos en departamentos como el Cesar y Córdoba, casos que la Secretaría General se ha pronunciado enfáticamente.

Para la Secretaría es de especial preocupación los escasos resultados en la judicialización de los perpetradores de estos crímenes. Estos delitos generan temor y desconfianza en la población que actualmente ha depositado sus esperanzas en el proceso de restitución de tierras.

Las amenazas contra las mujeres y sus organizaciones vinculadas con el proceso de restitución de tierras, también son un tema de gran preocupación que requiere de especial atención. Así, diversas organizaciones defensoras del derecho a la restitución a mujeres han recibido amenazas que fueron enviadas a través de correo electrónico, y firmadas por el autodenominado “Ejército Antirrestitución”. Por otro lado, durante el mes de mayo, en la ciudad de Valledupar (Cesar) circuló un panfleto atribuido al “Ejército Antirrestitución” en el que se amenaza a un grupo considerable de periodistas involucrados de alguna manera en el tema de víctimas y de restitución de tierras. Cabe resaltar que en el primer semestre del presente año han aumentado las amenazas, atentados y asesinatos de comunicadores sociales en diversos puntos del país. Las organizaciones de defensa de derechos humanos y defensa de derechos de los periodistas suponen que estos hechos están directamente relacionados con intereses que pretenden evitar la cobertura y difusión que los comunicadores sociales realizan al proceso de restitución de tierras. La Secretaría General se ha pronunciado enfáticamente sobre los casos ocurridos en los departamentos de Cesar y Córdoba. Para la Secretaría es preocupante la escasez de resultados frente a la judicialización de los responsables.

Funcionarios vinculados con el proceso de restitución de tierras también han sido intimidados, afectando así el buen desempeño de su labor. Los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras han manifestado preocupaciones por su seguridad, por los riesgos que podría suponer el trámite de procesos sobre predios que generan intereses adversos a los objetivos de la política pública de restitución de tierras y por los desplazamientos a terreno para realizar los peritajes que solicitan las partes. Además algunos personeros han recibido amenazas por sus labores en el acompañamiento a víctimas.

Frente a esta situación, se resalta el esfuerzo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que brinda medidas de protección a funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras¹⁹ y a los Jueces y Magistrados Especializados en restitución de tierras²⁰ a nivel central y territorial. Se destaca que a 8 de abril de 2013, un total de 495 reclamantes de tierras fueron cobijados con medidas de protección, siendo los departamentos de Chocó con 93 casos, Antioquia con 80, Bolívar con 56 y Cesar con 45 casos, las regiones que encabezan la lista en número de personas protegidas por la UNP. Estos tres últimos también encabezan la lista de los departamentos con el mayor número de solicitudes de Ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de la UAEGRTD.

A pesar de los esfuerzos adelantados por la UNP, se identifica la falta de difusión acerca de la labor que esta entidad realiza y de los procedimientos, rutas y requisitos establecidos para solicitar medidas de protección. Por esta razón, la Secretaría General hace un llamado a la Unidad Nacional de Protección para que continúe trabajando en una campaña de difusión e información acerca de sus funciones, especialmente en aquellas zonas más apartadas del país donde las comunidades y las víctimas tienen más dificultad para acceder a la información y conocer la ruta de protección.

Por otro lado, se resalta el esfuerzo adelantado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), con la realización de 12 mesas de seguimiento que han contado con la participación del Ministro de Defensa. Estas mesas han tenido como objetivo revisar la actuación del CI2RT, analizar la situación de seguridad relacionada con el proceso de restitución de tierras, y evaluar y verificar las situaciones de amenazas que se han presentado en el marco de esta instancia.

Preocupa a la Secretaría General que la mayoría de las acciones violentas que se cometen en contra de las personas que intervienen en el proceso de restitución no tengan un autor identificado, dificultando así el esclarecimiento de los hechos. Algunas hipótesis de las autoridades apuntan a que son hechos relacionados con las llamadas bandas criminales, que ven afectada su economía²¹ o son contratadas por terceros para llevar a cabo acciones violentas. Entre las modalidades de amenazas empleadas por los actores ilegales para intimidar se identifican las llamadas telefónicas, el envío de sufragios, correos electrónicos, mensajes de texto y de información a través de terceros. Los departamentos de Bolívar, Antioquia, Chocó y Cesar son los más afectados por estas acciones. Se destacan las amenazas contra líderes de El Carmen de Bolívar (Bolívar) a través de mensajes de texto, que ha obligado a algunos de ellos a dejar el municipio y trasladarse con sus familias a otras zonas del país.

Por otro lado, se hace un llamado a prestar especial atención a los posibles retornos que se estarían produciendo sin el adecuado acompañamiento de la Fuerza Pública y de la

¹⁹ La Unidad Nacional de Protección presta estas medidas en los departamentos de Sucre, Córdoba, Cesar, Putumayo, Meta, Tolima, Valle del Cauca, Bolívar, Norte de Santander, Santander, Magdalena, Nariño y Atlántico, así como en el Urabá antioqueño.

²⁰ Hasta abril de 2013, la Unidad Nacional de Protección había recibido 53 solicitudes de las cuales 40 habían sido estudiadas y 21 requerían medidas de protección en virtud del riesgo identificado como extraordinario o extremo.

²¹ El último asesinato de un reclamante de tierras en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, de acuerdo a los primeros comunicados fue atribuido a la banda delincuenciales “Los Triana”, porque la reclamación del predio urbano afectaba sus intereses económicos. Sin embargo, esa es la primera versión, por lo que se hace necesario atender a los resultados que arroje la investigación correspondiente.

institucionalidad competente, en tanto que cualquier hecho de violencia que se produzca podría poner en riesgo no sólo a las personas que retornan sino a la implementación del proceso de restitución de tierras en la zona. La Secretaría General estará atenta a los desarrollos de estrategias encaminadas a acompañar procesos de retorno como las que se están proyectando en el marco de la cooperación interinstitucional entre la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras en casos como el de San Jacinto (Bolívar), mencionado anteriormente. Es así también una percepción de que en muchos casos, los retornos se estarían realizando sin el adecuado acompañamiento de la Fuerza Pública. En ese sentido, la CIDH recibió información en relación con el Sistema de Alertas Tempranas y sobre la falta de efectividad en la respuesta estatal a los procesos de retorno. La misma Defensoría del Pueblo ha advertido sobre la necesidad de diseñar e implementar medidas de protección colectiva.²²

La Secretaría General insta al Estado a continuar implementando las medidas y programas actuales, así como a revisar sus estrategias, las medidas ejecutadas y su pertinencia, el enfoque con que se está analizando el riesgo y las necesidades de las personas que protege, así como a generar mejores condiciones de seguridad en aquellos territorios en donde se ha iniciado o se espera iniciar procesos de restitución de tierras, ya que es un elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad del proceso y para poner en marcha los proyectos futuros que se tengan en materia agraria en Colombia.

V. LAS SENTENCIAS PROFERIDAS POR LOS JUECES DE RESTITUCIÓN

El primer semestre del año 2013 ha estado marcado por una producción importante de sentencias emitidas por los Jueces y Magistrados²³ especializados en restitución de tierras. Respecto al reconocimiento efectivo de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, se han podido evidenciar avances en la etapa administrativa en la que hasta abril 30 de 2013 la UAEGRTD había recibido 39.399 solicitudes de inclusión en el Registro de Predios Despojados y había adelantado trámites con respecto a 6.732 de dichas solicitudes, que corresponden a 314.459 hectáreas reclamadas²⁴.

Uno de los principales avances se refiere a la forma en la cual el proceso de restitución ha sido abordado por la UAEGRTD y por los Jueces y Magistrados para reparar y revertir los efectos del conflicto armado y el despojo de tierras para miles de colombianos. Así, el proceso ha logrado posicionarse como un instrumento excepcional de justicia transicional civil, que propende por el derecho fundamental a la restitución de tierras y territorios de las víctimas de despojo o abandono forzado, adoptando principios del derecho internacional de los derechos humanos, con el fin de reconocer la condición de víctima y lograr el goce efectivo de derechos.

La Secretaría General resalta el activismo judicial con que han operado los Jueces y Magistrados, adoptando innovadoras decisiones que junto con las amplias facultades otorgadas, han permitido que éstos ordenen medidas para garantizar los derechos de las víctimas a la restitución integral, como: i) La anulación de decisiones de autoridades del Estado y contratos

²² Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, pp. 3-5.

²³ En la etapa judicial los 39 Jueces, uno itinerante y 15 Magistrados nombrados hasta la fecha, conocen aproximadamente de 1.221 casos y hasta el momento se han proferido 57 fallos que cubren 253 predios. Cifras de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas a 8 de abril de 2013.

²⁴ Cifras de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas a 8 de abril de 2013.

celebrados entre víctimas y terceros, ii) La restitución de predios urbanos, iii) La entrega de subsidios de vivienda rural, iv) La exoneración de pagos de impuesto predial, v) La gestión para garantizar el acceso a servicios públicos y la adecuación de vías; vi) El acceso a programas de formación, capacitación técnica y de subsidio integral de tierras (subsidio para la adecuación de tierra, asistencia técnica agrícola, e inclusión en programas productivos); y, vii) el reconocimiento de víctimas de abandono y despojo generado por grupos armados ilegales post-desmovilización, entre otros.

La Secretaría General de la OEA aprovecha esta oportunidad para reconocer el compromiso que ha mostrado el aparato judicial colombiano, representado en el Consejo Superior de la Judicatura y en cada uno de los Jueces Civiles del Circuito y Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial Especializados en Restitución; al orientar todos sus recursos en la implementación de este sistema excepcional de aplicación de justicia que está resolviendo los conflictos sobre la tenencia de la tierra, dejando a un lado la rigidez y rigurosidad de las normas procesales que regulan los procedimientos civiles ordinarios y favoreciendo a las víctimas.

Sin embargo, es importante mencionar algunos aspectos que preocupan a la Misión y que han sido evidenciados durante el acompañamiento que se realiza al proceso de restitución de tierras²⁵, a saber:

i) Pese al importante trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras, de los Jueces y Magistrados y del Centro de Memoria Histórica, se requieren mayores esfuerzos encaminados a esclarecer los patrones de macrocriminalidad en el despojo y abandono forzado de tierras y el conocimiento de la verdad en materia de desplazamiento y despojo en Colombia. Para ello, es preciso que se vislumbre la influencia de sectores económicos y políticos en estos hechos, así como de grupos armados y delincuenciales;

ii) El desarrollo práctico del procedimiento administrativo y judicial de la restitución ha evidenciado que tanto la UAEGRTD como algunos jueces han encontrado dificultades respecto a la colaboración armónica entre las instituciones en todas las etapas del proceso; y,

iii) Se han generado algunas dudas y preocupaciones en lo referente al cumplimiento y ejecución de los fallos. Esta etapa requiere un elevado compromiso y una apuesta interinstitucional muy articulada que asuma el acatamiento de las sentencias. La MAPP/OEA ha podido observar que la articulación de las entidades del gobierno local, así como de la propia Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la ejecución de los fallos de restitución, necesita ser fortalecida siendo éste un elemento trascendental para el éxito de la política y para el logro de la reparación integral.

²⁵ La CIDH ha destacado la identificación por parte de la sociedad civil sobre algunos obstáculos que atraviesa la implementación de la ley 1448. En particular, en lo relativo a la falta de directrices y asignación presupuestaria específica para las Mesas Territoriales y dificultades en los procesos de restitución, tales como: (i) el desconocimiento de las pruebas realizadas por la Unidad de Restitución de Tierras – y en ocasiones por la Fiscalía General de la Nación-, que serían nuevamente ordenadas provocando dilaciones; (ii) la solicitud de diligencias no contempladas por la Ley, junto con otras cuyo costo sería desproporcionado respecto a la capacidad económica de las víctimas –como avisos y publicaciones en medios de comunicación y el pago de cauciones onerosas-, así como (iii) dificultades para garantizar la confidencialidad sobre nombres y datos de reclamantes.

VI. LECCIONES APRENDIDAS: ESTRATEGIA PARA LA SUPERACIÓN DE DIFICULTADES Y RECONOCIMIENTO A LOS DESARROLLOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES EN COLOMBIA

Teniendo presente que la Ley 1448 de 2011 no es el primer intento de Justicia Transicional que se acoge en Colombia, la Secretaría General ha prestado especial atención a la interconexión entre los diferentes textos normativos que han sido desarrollados con el fin de poner fin al conflicto armado y sus efectos sobre las comunidades y poblaciones, así como el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición.

Por tal motivo, la MAPP/OEA ha venido promoviendo la sistematización de herramientas para el monitoreo judicial realizado en el marco del proceso de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), así como las lecciones aprendidas de dicho proceso, como una de las primeras experiencias relacionadas con el desarrollo de la Justicia Transicional en Colombia. Estos importantes aprendizajes sirven para irradiar los procesos de restitución de tierras y formalización de derechos, en el marco de la Ley 1448 de 2011. En este ejercicio de sistematización participaron las instituciones del Estado y las comunidades con las que la Misión ha trabajado a lo largo de estos nueve años y que se agruparon en el documento: *“La restitución de tierras en la Ley 975 de 2005: Lecciones aprendidas para la aplicación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”*. Para efectos del presente informe se destacan las siguientes conclusiones:

- i) Del análisis de la ruta de restitución de tierras y territorios, se concluye la necesidad de realizar algunas modificaciones legales con el propósito de hacer más expedito el proceso de restitución de tierras, brindar celeridad a las demandas de las víctimas de abandono forzado y despojo, y superar algunos obstáculos procesales que se han presentado. Al respecto, se podría considerar, como se mencionó en el informe anterior, abrir el camino para operar restituciones por vía administrativa en aquellos casos en que los predios no han sido objeto de despojo y existe una orden judicial previa.
- ii) El acompañamiento psicosocial a las víctimas resulta un elemento fundamental de la reparación integral, por lo que debería brindarse en todas las fases o etapas de los procesos de justicia transicional.
- iii) Es imperiosa la necesidad de reforzar los canales de comunicación y articulación entre las instituciones encargadas de la reparación integral y la restitución de tierras y territorios, en favor de una mejor coordinación entre diferentes entidades del nivel nacional y territorial.
- iv) A partir de la Ley 1592 de 2011 que modificó la Ley 975 de 2005, se evidencia la necesidad de generar un proceso y metodología de empalme, que permita un traslado coordinado, integral y efectivo de los casos que se venían tramitando por Ley 975 y que ahora deben ser atendidos por las instituciones y mediante los procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011.
- v) La Ley 1448 de 2011 incorporó criterios de gradualidad y progresividad para la restitución y formalización de tierras, consciente de la complejidad que enfrenta un Estado para tramitar de manera simultánea miles de demandas. Como resultado del aprendizaje de la implementación del proceso de Justicia y Paz se establecieron procedimientos de macro y microfocalización, con criterios específicos mediante los cuales se definen las áreas geográficas en las cuales avanza el

proceso de restitución de tierras²⁶, y se definieron y regularon las instancias para la toma de decisiones. Sin embargo, los actos administrativos por los que se adoptan las decisiones de macro y microfocalización que dan impulso al proceso no son públicos. Por tanto la Misión sugiere que se evalúen alternativas para que tanto la comunidad como la opinión pública conozcan las razones y argumentos en los que se sustenta la toma de decisiones, acción que dotaría de transparencia y publicidad al proceso.

En conclusión, la Misión recomienda prestar especial atención a la afectación o interconexión entre lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 con otras normas como las Leyes 975 de 2005, 418 de 1997, 387 de 1997 y los Decretos 2007 de 2001 y 1290 de 2008, que pueden ser problemáticos en el ejercicio de interpretación frente a aspectos como la indemnización por vía administrativa; la denominada restitución de vivienda urbana; las condenas en subsidiaridad, la asistencia y ayuda humanitaria y la protección de los bienes patrimoniales. En este último aspecto, se insiste en la urgencia de adoptar políticas de prevención específica, pertinente y suficiente, que puedan evitar la consumación de nuevos hechos de abandono forzado y despojo de tierras; y se retome el sistema de protección de tierras y patrimonio de población desplazada que no ha sido integrado a la política actual.

VII. CONCLUSIONES

La Secretaría General concluye que existe un alto compromiso por parte de la institucionalidad colombiana para atender a las víctimas de despojo y abandono forzado. La incorporación de instrumentos de naturaleza transicional por el Gobierno Nacional para la adopción de soluciones a la compleja situación de miles de víctimas, es positivamente valorada como medio para fortalecer toda democracia. Sin embargo, la política enfrenta algunos retos, provenientes tanto de la institucionalidad a cargo del desarrollo de la política (la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas y todas aquellas entidades judiciales y administrativas que tienen competencias en la materia), como retos de carácter externo relacionados con la inseguridad e intereses ilegales en las regiones.

Como se expuso anteriormente, la implementación de mecanismos de justicia transicional ha dejado importantes lecciones aprendidas que pueden servir para potenciar el proceso de restitución de tierras que recientemente se ha iniciado. Para la Secretaría General de la OEA es importante que se analicen las experiencias de justicia transicional y otras acciones implementadas en el país con el objetivo de capitalizar los avances obtenidos, aprender de los errores cometidos y promover la transferencia de conocimientos, bajo la premisa de que Colombia no debe desaprovechar los importantes esfuerzos realizados durante los últimos años.

La participación de las víctimas del conflicto armado en los escenarios de justicia transicional demanda del desarrollo de mecanismos y medidas que efectivamente fortalezcan la capacidad de incidencia de las víctimas y sus organizaciones en diversas instancias y niveles del proceso de atención y reparación integral a las víctimas.

VIII. RECOMENDACIONES

²⁶ Artículo 5, Decreto 4829 de 2011, “Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.

1. Reconocer las experiencias anteriores y lecciones aprendidas en materia de justicia transicional en Colombia para el buen desarrollo e implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.
2. Fortalecer las medidas preventivas y de protección con el propósito de mejorar los estándares de seguridad y de protección eficaz para víctimas, defensores de derechos humanos, servidores públicos, funcionarios judiciales, periodistas y personas vinculadas con el proceso de restitución de tierras y territorios.
3. Lograr mayor celeridad en las investigaciones y esclarecimiento de los hechos de amenazas y asesinatos de las personas involucradas en el proceso de restitución. Resulta necesario conocer los responsables de estos crímenes, directos e indirectos, pues constituyen el principal obstáculo a este proceso. La demora en las investigaciones para dar con los responsables de los hechos, así como la falta de resultados contundentes en materia de judicialización, contribuyen a un ambiente de zozobra y desconfianza hacia el proceso y hacia las autoridades.
4. Valorar de manera amplia los riesgos asociados a la restitución de tierras y territorios desde una perspectiva multidimensional y de sus distintos protagonistas, que parta de examinar los contextos regionales, las amenazas y vulnerabilidades presentes en las zonas microfocalizadas. A su vez, el análisis de las vulnerabilidades debería incorporar la visión sobre las capacidades reales de las instituciones y la sociedad para afrontar el proceso de restitución. Al respecto, la Secretaría General de la OEA, a través de la Misión, pone a disposición de las instituciones y de las organizaciones colombianas sus conocimientos metodológicos en este sentido.
5. Priorizar el acompañamiento a los retornos por parte de las autoridades locales, regionales y nacionales para que desarrollen jornadas de identificación de las familias y comunidades que han decidido o tienen intención de retornar voluntaria y autónomamente, con el propósito de analizar que las condiciones de seguridad estén garantizadas. De lo contrario, buscar alternativas para familias y comunidades, y evitar poner en riesgo a las personas y al proceso de restitución de tierras y reparación integral de víctimas.
6. Garantizar y fortalecer los espacios de participación de las víctimas de despojo y abandono forzado, favoreciendo su incidencia en el diseño, ejecución y seguimiento a la política de restitución.
7. Dar efectividad al derecho de las mujeres a la restitución, reforzando la incorporación del enfoque diferencial de género por parte de los entes territoriales, en materia de capacitación y sensibilización, divulgación de derechos, atención diferenciada y acceso preferente a la restitución. Esto debe traducirse en una atención sensible a la especial vulnerabilidad e impactos diferenciados que el abandono forzado y el despojo causa a las mujeres, contribuyendo a la superación de los obstáculos, tanto sociales como jurídicos para el acceso a la restitución.
8. Garantizar que la implementación efectiva del Programa de Acceso Especial para Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras tenga una difusión amplia entre las entidades responsables a nivel local y protocolos claros de acciones por parte de las mismas.

9. Generar mayor desarrollo de las políticas públicas con enfoque diferencial que reconozcan las afectaciones a los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, ROM, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como sujetos colectivos de derechos que en el contexto del conflicto han sido impactados de manera diferenciada, y requieren de mayor avance en los meses siguientes.

10. Continuar con los esfuerzos en materia de articulación institucional adelantados por las entidades con competencia en la Ley, especialmente los realizados en el marco de la estrategia de Reparación Focalizada Territorialmente.

11. Adoptar medidas integrales en materia agraria en las zonas microfocalizadas a fin de que atiendan las demandas de las víctimas de abandono y despojo forzado de tierras, pero también se contemplen las necesidades de la población vulnerable que requiere la formalización de sus derechos y acceso a programas integrales. De esta forma, se garantiza una intervención integral y sin discriminaciones que puedan generar acciones negativas a la reconstrucción del tejido social y la reconciliación en Colombia.

Finalmente, la Secretaría General reitera su gratitud a los países donantes y amigos de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americano por el apoyo político y financiero que han proporcionado durante estos 9 años, en especial a:

Argentina, Alemania, Bahamas, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Irlanda, Japón, Noruega, México, Países Bajos, Perú, Portugal República de Corea, Suecia, Suiza, Tailandia y Unión Europea. De igual modo, la Secretaría General quisiera extender su agradecimiento por el apoyo proporcionado a la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), la Agencia de Cooperación Alemana Internacional (GIZ), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).