



Lutheran World Relief  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT. LASTING PROMISE.

## **Retos en la implementación de la Ley de Víctimas y y de Restitución de Tierras y propuestas para acciones futuras**

*US Intitution for Peace- USIP  
Washington DC, abril 3 de 2013*

Lutheran World Relief es una organización internacional de ayuda humanitaria y de desarrollo que trabaja con comunidades rurales en 19 países en Asia, África y América Latina. LWR inicio su trabajo en Colombia, a finales de los años 90 y desde entonces ha apoyado a organizaciones locales que promueven procesos de fortalecimiento de comunidades rurales que viven en alto riesgo y elevada vulnerabilidad, especialmente por el impacto del conflicto armado y el desplazamiento forzado. LWR trabaja con pequeños agricultores, principalmente en la región del Caribe colombiano.

El Caribe colombiano ha sido catalogado como una de las regiones donde el conflicto armado ha afectado más gravemente a la población civil. A causa de la violencia armada, en la costa Caribe fueron abandonadas más de 2 millones de hectáreas, (38.25% del total de las tierra dejadas por las familias campesinas<sup>1</sup>). Sólo en los Montes de María entre 1997 y 2007, 200.000 personas desplazadas por la violencia abandonaron 81.642 hectáreas de tierra<sup>2</sup>.

LWR, junto con sus socios locales, trabaja en esta región, con comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. Apoyamos a organizaciones de pequeños agricultores que fueron desplazados de sus tierras a causa del conflicto armado y quienes aun guardan la esperanza de retornar a sus tierras. También hemos acompañado a comunidades que han resistido en sus territorios a pesar de la violencia generada por el conflicto armado interno.

Cuando la Ley de Reparación a las Víctimas y de Restitución de Tierras fue aprobada en 2011 (1448/2011), las comunidades y organizaciones con las que trabajamos la recibieron con entusiasmo porque la consideraron como un hecho importante en el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado y de sus derechos, pero de igual forma, tenían sus reservas ante las posibilidades de su implementación. Sabían que no sería fácil para el Gobierno restituir las tierras en una región donde los poderes locales a menudo se han opuesto a los intereses de los pequeños agricultores. Una región que desafortunadamente ha sido famosa

---

<sup>1</sup> En Colombia entre 1980 y julio de 2010 fueron abandonas o usurpadas aproximadamente 6.6 millones hectáreas de tierra, afectando a 434.099 familias rurales Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento, 2008.

<sup>2</sup> Reyes, Alejandro. 2009. Guerreros y Campesinos. Grupo Editorial Norma.

por las masacres, el desplazamiento forzado y por el control paramilitar de la política y de la economía local.

Un año después de emitida la Ley, en junio de 2012, LWR y LAWG decidimos realizar un recorrido por la costa Caribe, con el fin de indagar sobre los avances de la implementación de la Ley de Víctimas. Para esa fecha, encontramos que aún no había sido restituida una sola hectárea de tierra a través de los mecanismos decretados por la Ley, y nos dimos cuenta que la aplicación de la Ley iba a ser muy lenta. Hoy sabemos que ha habido algunos avances. A febrero de 2013, los 40 jueces y 15 magistrados especializados de restitución han proferido sentencia en 32 casos, que ordenan la restitución de predios a 135 reclamantes. Algunos en Córdoba, Bolívar y Cesar<sup>3</sup>.

Durante la visita, escuchamos historias de campesinos -hombres y mujeres- que narraban como las empresas mineras, cementeras, las agroforestales –de árboles de teca- las de palma de aceite, de maíz transgénico y las grandes compañías de turismo se han ido apoderando del territorio. **Para muchos, esto es una contra reforma agraria.** Con tristeza nos decían que la tierra para cultivar alimentos, que los caminos rurales, que las fuentes de agua y las ciénagas, cada vez más, están siendo controladas por unos pocos.

Si tuviera más tiempo para esta presentación, les contaría la historia del “Muro de Berlín”, un gran muro que encontramos construido en la mitad de un puente, en la comunidad de San Pablo, en Córdoba. Detrás del muro había un gran cultivo de maíz transgénico. O les contaría las historias de los Jóvenes de la Red Antorchas del Norte de Bolívar sobre el fracaso de su proyecto agropecuario porque los cerdos que tenían morían por pasar por cercas eléctricas con alto voltaje o porque eran acuchillados “por algún vigilante” cuando se pasaban a los cultivos de palma.

Durante el recorrido, por Córdoba, Sucre y Bolívar, pudimos verificar que los procesos de restitución de tierras enfrentan enormes obstáculos. Nos dimos cuenta que la tarea más difícil va hacer desalojar a los ocupantes de mala fe, pero



<sup>3</sup> A febrero de 2013, de las 32,688 solicitudes recibidas por la Unidad de Tierras, hay 1.150 casos que están en proceso de decisión penal y que los jueces (40) y magistrados (15) especializados de restitución sólo han proferido fallo en 32 casos, que ordenan la restitución de predios a 135 reclamantes. <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/publicaciones/index/subcategoria/403/1527>

que tienen muy buenas relaciones y mucho poder. Restituir las tierras a sus verdaderos dueños y apoyar procesos de retornos sostenibles, en condiciones de seguridad y dignidad para las familias que han sido víctimas del conflicto armado en la costa Caribe, es aún una tarea que está pendiente.

Cuando hablamos con algunos funcionarios públicos fue muy esperanzador escucharles decir que la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras es una herramienta para hacer justicia, aunque al mismo tiempo admitían que estaban enfrentando muchas dificultades para implementarla:

Del análisis de la información recolectada en este viaje, y del trabajo de acompañamiento permanente que realiza LWR a las organizaciones y a las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas en la costa Caribe, resultaron algunas recomendaciones que considero puede aportar a la aplicación de la Ley.

1. **Brindar protección efectiva a las comunidades y a los líderes/as reclamantes de tierras.** Los reclamantes de tierra están siendo amenazados y asesinados. Entre el 2006 y el 2011 han sido asesinados 71 líderes. Y entre el 2007 y 2010 fueron asesinados 1.499, personas desplazadas<sup>4</sup>. Además de programas oportunos y eficaces de protección, **es necesario que se investigue y sancione a los responsables** de las agresiones de los reclamantes de tierras. Solo investigaciones efectivas y sanciones ejemplares servirán como mecanismo de disuasión frente a nuevos ataques.
2. **Proporcionar suficiente información y acompañamiento a los gobiernos locales acerca de la implementación de la Ley de Víctimas.** Esta orientación debe enfatizar, entre otras cosas, la importancia de estrategias de difusión y acercamiento a las víctimas para que se registren y soliciten la restitución. Es preocupante la falta de información y de procesos sencillos para facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas, especialmente para las que están en proceso de reclamación de tierras. Además, los gobiernos locales deben asegurar una amplia participación de las asociaciones que representan a la mayoría de las víctimas de la región y de las comunidades indígenas y afrocolombianas en los Comités de Justicia Transicional, en las Mesas de Víctimas y en la plena aplicación de la Ley de Víctimas. Lo que vemos en la costa Caribe, es que aun cuando los funcionarios locales tienen el deseo de avanzar en la aplicación de la Ley, no cuentan con los recursos y la orientación para hacerlo. Para los alcaldes fue todo un reto, cuando tenía la voluntad política, la elaboración de los Planes de Atención Territorial -PAT-<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Informe de la situación de Derechos Humanos en Colombia 2000-2013. Examen Periódico Universal 2013.

<sup>5</sup> De acuerdo con el Artículo 174 de la Ley 1448 y el Artículo 254 del Decreto 4800 de 2011, los Planes de Acción Territorial (PAT) contemplan las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, los cuales deben ser elaborados por los departamentos, municipios y distritos para una vigencia de cuatro años en concordancia con los periodos de los mandatarios locales, y deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial.

3. **Mejorar los servicios de asistencia legal para las víctimas que buscan restitución de tierras:** La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se complementa con un amplio marco jurídico que busca el reconocimiento y la restitución de los derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado: Ley 387/1997 dirigida a población víctima de desplazamiento forzado; y la Ley 975/2005, (Justicia y Paz). A pesar del desarrollo normativo, el personal dispuesto por las instituciones del Estado para la orientación, asesoría y representación jurídica a las víctimas no es suficiente para cubrir la demanda, siendo éste un motivo más para que las organizaciones defensoras de DDHH, emprenden la labor de acompañamiento legal a las víctimas y a sus organizaciones. Además de fortalecer a la Defensoría del Pueblo y a la Personería, es importante apoyar a las organizaciones de DDHH y de víctimas que hacen acompañamiento legal.
4. **Ampliar considerablemente los esfuerzos para la titulación de tierras para las comunidades afrocolombianas e indígenas, incluyendo titulación colectiva cuando esta corresponda y titulación para campesinos que han vivido en sus tierras por muchas décadas pero que aún no tienen títulos.** Aquí, es importante el llamado de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y del pueblo Wayuu, cuando piden que se respeten y protejan los lugares sagrados y los territorios que les han pertenecido ancestralmente. Muchos de sus territorios están amenazados por los proyectos de gran minería y por la agroindustria.
5. **Hacer seguimiento a las unidades de restitución, a los jueces de restitución, a las notarías y los Comités de Justicia Transicional** con el fin de garantizar que estos no sean cooptados por aquellos que se han beneficiado de la usurpación de tierras. Investigar y sancionar penal y disciplinariamente a funcionarios locales, que incurran en actos de corrupción. Recordemos que en la región de los Montes de María al menos 37.000 hectáreas, fueron despojadas mediante patrañas jurídicas de empresarios en complicidad con funcionarios públicos<sup>6</sup>. Algunos líderes y lideresas y funcionarios locales nos expresaron su preocupación sobre la necesidad de seguimiento y vigilancia que se debía hacer a los Comités de Justicia Transicional. Un funcionario nos contó: *El alcalde anterior creó su propia organización de víctimas y él escogió a las víctimas para el Comité: una fue una víctima de delincuencia común y otra un ganadero que había sido secuestrado.*

Para LWR, la restitución de tierras para la población desplazada y despojada por el conflicto armado es un paso fundamental para hacer efectivos los derechos de

---

<sup>6</sup> Ver. Entrevista a Jorge Enrique Vélez. Superintendente de Notariado y Registro. El Heraldo. Julio de 2011. La Superintendencia de Notariado dejó al descubierto una decena de trampas jurídicas cometidas por empresarios y funcionarios del Inceder y oficinas de Registro Público, que despojaron al menos a 1.464 campesinos desplazados de la región de los Montes de María de más de 37 mil hectáreas de tierra, valuadas en unos 200 mil millones de pesos.



las familias víctimas del conflicto armado. **Los pequeños agricultores necesitan la tierra y el país necesita que la tierra sea distribuida más equitativamente como un paso para alcanzar la paz.** Como lo dijo la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe del 2012: *Colombia tiene uno de los niveles más altos de desigualdad en la tenencia de la tierra rural, y, además, aproximadamente el 10% de la población del país ha sido desplazada por la violencia. Por consiguiente, la restitución de tierras es uno de los pasos más importantes hacia la paz en Colombia.*



Antes de terminar, quisiera referirme a las **acciones de pos-restitución de la tierra y a las acciones de reparación integral de las víctimas.** Me preguntó ¿qué van hacer los campesinos si en su finca hay un cultivo de palma o de teca y él que la cultivo lo hizo de buena fe? ¿Cómo la Unidad de Tierra va proteger los derechos de los campesinos ante esta situación y cómo vas a garantizar su retorno? ¿Y cómo se va a garantizar una verdadera RESTITUCION INTEGRAL y el RETORNO a través de contratos de uso, como lo dice la Ley?

Hago referencia a todas las acciones que el Gobierno debe adelantar para que las familias campesinas a las que les sean entregadas sus tierras y que retornan, sean realmente RESTITUIDAS. De acuerdo con la Ley 1448/11 en su capítulo III, **se entiende por restitución la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones a sus derechos en el marco del conflicto armado interno,** y que de manera progresiva se debe propender por el restablecimiento de los proyecto de vida de las víctimas.

Sabemos, por la experiencia de LWR, que muchos de los agricultores con los que trabajamos en la costa Caribe, antes de ser desplazados, tenían tierra, ganado buena producción agrícola y un proyecto de vida individual y colectivo. Como era el caso de la Empresa Comunitaria de la Finca La Alemania: Antes del desplazamiento forzado las 53 familias estaban organizadas jurídicamente en una empresa, tenía 557 hectáreas de tierra -entregadas por el Estado-, donde cultivaban, yuca, ñame, maíz, entre otros productos, tenían unas 600 cabezas de ganado obtenidas con un crédito de la Caja Agraria (Ahora Banco Agrario) y producía y comercializaban productos lácteos.

Qué hacer, entonces, para que las familias recuperen su base productiva, para garantizar su seguridad alimentaria respetando su relación con el territorio y su cultura; qué hacer para que los pequeños agricultores produzcan, transformen y comercialicen sus productos. Las respuestas a estas preguntas nos enfrentan a

varios retos, además porque en la actualidad, la mayoría de las víctimas viven en condiciones de vulnerabilidad y sus necesidades básicas están insatisfechas<sup>7</sup>.

Por la experiencia de LWR trabajando con los agricultores para promover proyectos de desarrollo de economía campesina y considerando las solicitudes de los campesinos y comunidades con las que trabajamos, hago las siguientes recomendaciones, algunas pueden parecer obvias o muy simples:

1. Fortalecer los procesos organizativos de las comunidades campesinas, indígenas y afrocaribeñas y dotarlos de herramientas para que ellos mismos puedan decidir y planear su propia economía campesina y para que reconstruyan su tejido social. Es necesario fortalecer a las organizaciones y comunidades para que puedan participar y aportar al desarrollo local y regional.
2. Promover programas de desarrollo rural sostenibles para los pequeños productores para garantizar su autonomía alimentaria y generar ingresos. Se debe proveer asistencia técnica para que las familias campesinas y sus organizaciones cuenten con planes de negocios para que mejorar la producción, disminuyan las pérdidas postcosecha, trasformen sus productos y los comercialicen.
3. Brindar servicios financieros y de crédito de acuerdo con sus dinámicas productivas. Los pequeños agricultores, en especial las mujeres, necesitan contar con las destrezas, el acceso a la información y el financiamiento necesarios para participar como agentes facultados en la toma de decisiones sobre la agricultura y sobre la economía campesina.
4. Condonar las deudas a las familias campesinas por intereses de créditos o por impuestos que no pudieron pagar cuando estuvieron en situación de desplazamiento.
5. Invertir en infraestructura rural: Carreteras para que los campesinos puedan sacar sus productos, sistema de agua y saneamiento básico, sistemas de riego, programas de vivienda, entre otros.
6. Respetar la consulta previa para las comunidades indígenas y afrocolombianas.

En resumen las comunidades y sus organizaciones piden que el *Estado cumpla lo que dice y que la Ley de Víctimas no sea como la Ley de Justicia y Paz*. Que el Estado cumpla con sus propias leyes para que las compañías no se tomen ilegalmente las tierras para sembrar palma ni maíz transgénico o la usen para la minería extractiva. Piden los títulos de sus tierras, y que se emprendan acciones efectivas en contra de los grupos ilegales que traten de desplazarlos nuevamente de sus tierras. Piden que se implemente la ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y que se prevenga la contra reforma agraria que azota el Caribe como una tormenta tropical.

---

<sup>7</sup> Informe 2012 de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos.

Zoraida Castillo Varela  
Directora de País.  
Colombia  
Lutheran World Relief.