

Colección
Maestría en
ciencia
Política

Los conflictos por la tierra: la implementación de la Política de Restitución de Tierras en Urabá y Bajo Cauca. 2011-2015

Sandra Milena González-Díaz



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA

Instituto de Estudios Políticos

Los conflictos por la tierra:
la implementación de la Política
de Restitución de Tierras
en Urabá y Bajo Cauca. 2011-2015



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Políticos

Los conflictos por la tierra: la implementación de la Política de Restitución de Tierras en Urabá y Bajo Cauca. 2011-2015

Sandra Milena González-Díaz



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Políticos

Colección Maestría en Ciencia Política

Los conflictos por la tierra: la implementación de la Política de Restitución de Tierras en Urabá y Bajo Cauca. 2011-2015

© Sandra Milena González-Díaz

© Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia

ISBN: 978-958-5157-56-9

ISBNe: 978-958-5157-57-6

Primera edición: febrero de 2021

Ilustración de portada: María Fernanda Osorio López, Instagram: @mafe.osorio96

Diseño y diagramación: Carolina Velásquez Valencia, Imprenta Universidad de Antioquia

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Este libro se imprimió con recursos de la Estrategia de Sostenibilidad 2018-2019 del Grupo de Investigación Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos, financiada por el Comité para el Desarrollo de Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia.

La autora asume la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la autora

Editorial Nomos S. A.

(+57) 1 208 65 00

Diagonal 18 bis N.º 41-17, Bogotá, Colombia

Contenido

Lista de figuras	ix
Lista de anexos	x
Siglas y acrónimos	xi
Prefacio	xiii
Introducción	xv
CAPITULO 1. El estado del arte, los referentes teóricos y la metodología	1
1. Estado del arte: el problema, su abordaje y su justificación.....	1
2. Los referentes teóricos.....	10
3. Los referentes metodológicos.....	18
CAPITULO 2. Contexto político-normativo	27
1. La tierra, objeto de disputa e instrumento de los actores armados ..	28
2. La Ley de Víctimas, un quiebre en la Política de Restitución de Tierras	33

CAPITULO 3. La implementación de la Política de Restitución de Tierras y su relación con los conflictos por la tierra en Urabá y Bajo Cauca.....	55
1. La implementación como un problema político: perspectiva metodológica para los estudios de caso.....	55
2. El Estado y su rol principal.....	59
3. Los casos de Urabá y Bajo Cauca	63
CAPITULO 4. Análisis comparado de los conflictos por la tierra en la implementación de la Política de Restitución de Tierras en Urabá y Bajo Cauca.....	129
1. Urabá y Bajo Cauca, los conflictos por la tierra en el marco de la implementación de la Política	129
CAPÍTULO 5. Valoración de la implementación de la Política de Restitución de Tierras y del lugar de los conflictos por la tierra. La implementación como problema político	145
Bibliografía.....	167
Entrevistas	187
Anexos	189

Lista de Figuras

Figura 1. Cronología del proceso de discusión del Proyecto de Reparación a Víctimas. 2007-2009	37
Figura 2. Cronología proceso de discusión del Proyecto Ley de Víctimas. 2010-2011	41
Figura 3. Ubicación geoestratégica de Urabá.....	65
Figura 4. Ubicación geoestratégica Bajo Cauca	103

Lista de Anexos

Anexo 1. Sentencias en Urabá y Bajo Cauca a septiembre de 2015 ...	189
Anexo 2. Guía de entrevistas	191
Anexo 3. Decretos que Reglamentan la Ley 1448 de 2011	193
Anexo 4. Flujograma Proceso Administrativo (Decreto 4829 de 2011)	194
Anexo 5. Flujograma Proceso Judicial (Ley 1448 de 2011, Art. 83 y Ss) ..	195
Anexo 6. Flujograma Proceso Posfallo	196
Anexo 7. Estructura del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.....	197
Anexo 8. Zonas Microfocalizadas en Antioquia.....	198
Anexo 9. Áreas Protegidas en el Departamento de Antioquia Existentes en el 2010	199
Anexo 10. Títulos Mineros en Urabá	200
Anexo 11. Sentencias de Restitución con Empresas Minero-Energéticas interesadas.....	201
Anexo 12. Sentencias de Restitución con Empresas del Sector Agroindustrial y Terratenientes.....	204
Anexo 13. Funcionarios Involucrados en los Casos de Despojo en Urabá	206
Anexo 14. Líderes de restitución de tierras asesinados en Urabá entre 2005 y 2015	207
Anexo 15. Títulos mineros en Bajo Cauca a febrero de 2011	208
Anexo 16. Resumen Comparativo	208

Siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ASOCBAC	Asociación Campesina del Bajo Cauca Antioqueño
Asovirestibi	Asociación de Víctimas para la Restitución de Tierras y Bienes
Aganar	Asociación de Ganaderos del Urabá Grande
ASOCOMÚN	Asociación Comunitaria de Urabá y Córdoba
BIRD	Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia
CCI	Corporación Colombiana Internacional
Cinep/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CRRB	Comisiones Regionales de Restitución de Bienes
CTE	Comité Técnico Especializado
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENV	Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos
MIT	Mesa Interinstitucional de Tierras
NRC	Norwegian Refugee Council
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OIA	Organización Indígena de Antioquia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PASO	Proyecto de Alternatividad Social
PIB	Producto Interno Bruto
PINE	Proyectos de Interés Nacional y Estratégico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRB	Programa de Restitución de Bienes
PRODEPAZ	Programas de Desarrollo y/para la Paz
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SIDRA	Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a las víctimas
SUGANAR	Subastas Ganaderas del Urabá Grande
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
URT	Unidad de Restitución de Tierras

Prefacio

Este texto recoge los resultados de la investigación realizada entre 2015 y 2016 para optar al título de Magíster en Ciencia Política en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Se construyó cuando el gobierno de Juan Manuel Santos desarrollaba el proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP. Por eso en el trabajo documental y de campo solo se retoma información hasta abril de 2016 y se valora el proceso de paz como una ventana de oportunidad para la transformación de los conflictos por la tierra que han afectado a los campesinos más pobres del país.

En la investigación se analizaron algunos de los conflictos por la tierra registrados en las subregiones de Urabá y Bajo Cauca durante la implementación de la política de restitución de tierras y los obstáculos o transformaciones que estos conflictos generaron en ella.

El contexto en el que se realizó la investigación ha cambiado: se firmó el acuerdo de paz con las FARC-EP en septiembre de 2016, se aprobó una prórroga de 10 años más para la implementación de la Ley de Víctimas en el 2020 y hay avances en la producción

de conocimiento respecto al tema, en el número de beneficiarios y en los resultados de la política de restitución de tierras. Por eso, un trabajo actual debería explorar si esos conflictos por la tierra se mantienen, se manifiestan, transforman o actualizan. Debería mostrar cuáles de los obstáculos identificados en la implementación de la política fueron superados y cuáles se mantienen. En suma, debería dar cuenta de los avances en la garantía del derecho a la restitución y la no repetición para las víctimas de despojo y/o abandono forzado en el país.

Introducción

El 2010 marcó el inicio de un período de cambios en Colombia. En su discurso de posesión el presidente Juan Manuel Santos manifestó su intención de presentar una ley para regresar las tierras a sus dueños originales, “a las manos campesinas, a los que de verdad las trabajan con vocación y con sudor” (Presidencia de la República, 2010a). Un mes después, el 7 de septiembre, presentó al Congreso de la República la iniciativa de ley para las víctimas y señaló: “si logramos pasar esta ley, y cumplirla, en beneficio de todas nuestras víctimas, ¡si sólo hacemos esto!, habrá valido la pena para mí ser Presidente, y para ustedes, congresistas, haber sido elegidos en sus curules” (Presidencia de la República, 2010b). Nueve meses después, tras varios debates en Cámara y Senado, la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, fue aprobada y posteriormente sancionada por el mismo presidente en presencia de Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU.

Es la primera legislación que tiene el propósito de reparar a las víctimas, luego de varios esfuerzos precarios que no lograron subsanar la deuda que con ellas tiene el Estado. Con un amplio consenso de diversos sectores en el país, la Ley 1448 dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto

armado interno y estipula que serán restituidos los bienes perdidos y/o forzados a dejar en abandono entre el 1 de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021. Advierte que la restitución implica el reconocimiento y saneamiento de los derechos de propiedad (formal o informal) que tenía la gente, la recomposición de la estructura de la tierra que existía antes del despojo, y busca facilitar el retorno a las parcelas de origen y la estabilización socioeconómica de las víctimas.

La Ley pretende responder a la demanda histórica de miles de campesinos, indígenas y afrodescendientes que en el contexto y en razón del conflicto armado fueron despojados y/o forzados a abandonar sus tierras. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el país, entre 1980 y 2010 fueron despojadas y forzadas a dejar en abandono cerca de 6,6 millones de hectáreas¹ que equivalen al 12,9% de la superficie agropecuaria (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2011a). El despojo y/o abandono se centró en las pequeñas (20 has, 73% de predios) y medianas propiedades (20 y 500 has, 26,6% de los predios) y afectó principalmente a campesinos (Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, 2011).

Para miles de campesinos en Colombia, el despojo y/o abandono forzado de la tierra y el territorio trajo consigo la vulneración de múltiples derechos, porque la tierra ha sido la base física que ha permitido la realización del derecho a la vivienda, el trabajo y la seguridad alimentaria, y ha sido la base productiva de un territorio, donde se construyen las relaciones sociales. Para los campesinos, perder la tierra significa perder los cultivos, animales, bienes que constituían activos productivos, significa perder sus raíces, perder el lugar en el que está su futuro y el de sus hijos (Ibáñez, 2008; Cinep/PPP, 2009).

Antioquia se encuentra entre los departamentos con mayor población desplazada y mayor densidad de despojo y/o abandono

.....

1 Lo que corresponde casi al total de la extensión del departamento de Antioquia.

forzado (PNUD, 2011a). A diciembre de 2015 se tienen registros de 2.020.490² víctimas de desplazamiento forzado y cerca de 9.750 víctimas de despojo y/o abandono forzado (Unidad de Restitución de Tierras -URT-, 2014). Urabá y Bajo Cauca se encuentran entre las subregiones con más alta densidad de predios abandonados y/o despojados. Urabá concentra el mayor número de predios despojados y/o abandonados (4.094), los cuales tienen una extensión aproximada de 98.292 hectáreas y registra la situación más grave de transferencia forzada de dominio. Por su parte, Bajo Cauca tiene un menor número de predios afectados (1.487) pero con una extensión mayor, de aproximadamente 101.753 hectáreas (ACNUR, 2012; Instituto Popular de Capacitación -IPC- & Fundación Forjando Futuros, 2012).

Para garantizar el derecho a la protección y restitución de tierras de las víctimas se diseñaron medidas desde 1997³, pero solo desde el 2011 la deuda histórica con las víctimas de despojo y/o abandono forzado empezó a ser atendida con decisión⁴. De ahí que a las declaraciones formales de la política de restitución de tierras, le haya seguido el diseño de programas, planes y regulaciones administrativas que orientaron el proceso de implementación en lo local. Se crearon la Unidad de Restitución de Tierras –URT– y los tribunales y juzgados especializados en restitución de tierras, y fueron destinados más de 62 mil millones de pesos en los primeros años.

Además, a diciembre de 2014, bajo la idea de la reparación gradual y progresiva de las víctimas y siguiendo los criterios de condiciones de seguridad y densidad del despojo, fueron macrofocalizadas 13 áreas, entre ellas, Urabá y el Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño. Al interior de las subregiones también fueron

.....

2 La cifra corresponde al total de personas expulsadas de Antioquia y Urabá a diciembre de 2015 (UARIV, 2015).

3 Ley 387 de 1997, Decreto 2007 de 2001, Ley 793 de 2002, Ley 975 de 2005.

4 Aunque desde el 2005 con el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio para la Población Desplazada ya se habían construido mecanismos para la restitución, en el 2011 el tema adquiere una visibilidad política y pública (Estrada & Rodríguez, 2014).

microfocalizadas otras áreas con las condiciones adecuadas para adelantar el proceso de restitución.

En el contexto local, sobre todo en Urabá, ya estaba claro que cualquier cosa que se hiciera en materia de restitución tendría sus enemigos; así lo demostró el asesinato de por lo menos diez líderes reclamantes de tierra entre 2005 y 2010 durante la implementación de las medidas de restitución contempladas en la ley de Justicia y Paz. La situación no cambió luego del 2011. Con la implementación de la Ley 1448, se extendió la percepción de que la restitución de tierras estaba plagada de opositores radicales, pues esta no es una política inocua, sino que pisa callos y choca con los intereses de múltiples actores.

Entre estos intereses se encuentran los de los actores legales (empresas, terratenientes) e ilegales (bandas criminales, grupos guerrilleros, narcotraficantes), que ven en ésta y en su defensa de las víctimas, una amenaza. Por otro lado, los del mismo Estado que establece unas regulaciones de uso (reservas naturales, entre otras) y un modelo de desarrollo rural, que pone obstáculos al proceso, a la garantía del derecho a tierra y a la restitución de tierras. También, los de otras víctimas y/o campesinos vulnerables que se encuentran ocupando los predios.

Por consiguiente, la implementación de la política de restitución de tierras configura conflictos nuevos, o activa conflictos no resueltos. A su vez, los conflictos inciden en la implementación de la política porque la obstaculizan, interrumpen o la transforman.

Los conflictos por la tierra han sido históricos en Colombia; sobre ellos se ha investigado mucho. Sin embargo, pocos investigadores se han preguntado por la forma en que se configuran, reconfiguran o toman fuerza los conflictos por la tierra en razón de la política de restitución de tierras, o por la forma cómo los conflictos por la tierra condicionan o inciden en la implementación. Es importante profundizar en esta perspectiva de análisis para mostrar la vigencia que tienen los conflictos por la tierra y la necesidad de su tratamiento, no solo para satisfacer los objetivos de la justicia co-

rectiva, sino para concretar el reconocimiento y la redistribución a favor de los campesinos y las comunidades étnicas.

Por ello, en esta investigación se analiza la implementación de la política de restitución de tierras y su relación con los conflictos por la tierra, en las subregiones de Urabá y Bajo Cauca entre 2011 y 2015. Las subregiones fueron seleccionadas porque son casos positivos, es decir, casos en los que se está implementando la política de restitución de tierras, en los que hay una alta densidad de abandono y despojo de tierras y donde además se conjugan variables importantes como la pervivencia del conflicto armado y el reconocimiento como territorios estratégicos para la puesta en marcha de grandes proyectos de infraestructura, agroindustriales y minero-energéticos.

Para el análisis y estructuración de los casos se utilizó el enfoque de las políticas públicas y en específico, el momento analítico de la implementación de la acción, valorando la implementación como un problema político, lo cual implica reconocer que es: 1) un momento constitutivo de la política pública porque la política pública es decisión y acción; 2) un conjunto de interacciones entre actores involucrados en la política; 3) un campo potencial de conflicto por los intereses, urgencias y expectativas que los actores ponen en juego y que pueden entrar en colisión; 4) un proceso que debe ser siempre analizado en su contexto porque ninguna solución es generalizable ya que el funcionamiento de las instituciones depende también de otras instituciones, actores y factores contextuales, lo que implica que no existe una aplicación exacta pues la implementación es aprendizaje y adaptación⁵.

Se analizan dos casos concretos porque se reconoce que es en los territorios locales donde se concreta la política y la actuación del Estado, las víctimas logran ver o no garantizado su derecho y se

5 Se utilizan como referentes teóricos los análisis de las políticas públicas realizados por André Noel Roth (2002, 2014) y Luis Fernando Aguilar (2014). También se retoman los aspectos políticos del conflicto social trabajados por Robert North (1974) y la propuesta de análisis de contexto que propone Dieter Nohlen (2011, 2014).

concretan las acciones de los opositores. Sin embargo, como el tratamiento del tema genera temor e implica riesgos, sobre todo en los territorios de su implementación, el trabajo de campo se centró en los implementadores de la política. Se realizaron entrevistas con funcionarios responsables de la implementación, además con expertos en el tema y con miembros de organizaciones no gubernamentales que han acompañado a las víctimas en sus demandas. No fueron realizadas entrevistas con las víctimas, pero en esencia, este trabajo va dedicado a ellas, quienes, de manera individual o colectiva, a través de acciones públicas o privadas, han luchado por acceder, proteger y ver restituido su derecho a la tierra.

Los casos se construyen haciendo referencia a cinco actores: el Estado y actores públicos, las víctimas o beneficiarios de la política, los empresarios y terratenientes, los actores armados y los segundos ocupantes; y se ilustran algunos conflictos por la tierra en los que cada uno de ellos participa. En el caso de Urabá se utilizan como insumo los procesos de restitución que se adelantan en Turbo, Mutatá, Apartadó y Necoclí, y en el caso de Bajo Cauca los procesos de restitución que se conocen en Cauca y algunas de las demandas de restitución en Tarazá, Cáceres, el Bagre y Nechí.

La base de la información la dan las sentencias proferidas por los jueces y magistrados a septiembre de 2015 y los registros de prensa de la Revista Semana y Verdad Abierta entre 2008 y 2015. Por lo tanto, no puede esperar el lector un acercamiento pormenorizado a las demandas de restitución que hay en cada municipio o una referencia a todos los conflictos por la tierra que tienen lugar en cada una de las subregiones, porque lo que se logra es un acercamiento a esa compleja realidad, a partir de varios ejemplos.

Los casos, en el análisis comparado cualitativo, se abordan desde una perspectiva de tiempo híbrida que combina lo sincrónico con lo diacrónico (Coller, 2005; Nohlen, 2014), porque además de los conflictos por la tierra que han tenido lugar durante la implementación de la política, interesa mostrar cómo cada actor, en los distintos momentos de la historia de la subregión, ha participado

de los conflictos por la tierra, para indicar que hay intereses de los actores que persisten y que no hay mucha novedad en algunos de los conflictos que se expresan hoy. En los conflictos por la tierra que logran ilustrarse, se identifican los intereses sobre la tierra que tiene el actor, aquellos que chocan con la restitución, las acciones que despliegan para mostrar sus intereses (legales o ilegales) y el contenido de la acción (latente o manifiesto).

El trabajo logra mostrar que Urabá es un caso más denso porque a septiembre de 2015 tiene mayor número de zonas microfocalizadas, de solicitudes de restitución (5.134 solicitudes y Bajo Cauca 1.673) y mayor número de sentencias (39 sentencias⁶ y Bajo Cauca 6). En consecuencia, el avance en la implementación de la política ha sido desigual, además en el caso de Bajo Cauca hay una ausencia de información que impide hacerse una idea de la dimensión del problema del despojo y/o el abandono forzado, de las demandas de restitución de las víctimas y, por ende, de los principales conflictos por la tierra.

En los conflictos por la tierra que tienen lugar en el proceso de implementación de la política en Urabá hay un protagonismo de terratenientes y empresarios dedicados a actividades agroindustriales, que limitan el derecho a la restitución con la violencia y destrucción de los predios. En Bajo Cauca, no hay duda de que los principales opositores han sido los actores armados, particularmente las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las guerrillas de las FARC-EP y el ELN quienes, persiguiendo un interés estratégico-militar, han impedido que las zonas sean microfocalizadas y, por lo tanto, que el proceso de restitución avance.

En Urabá, muchos conflictos por la tierra se han hecho manifiestos. En Bajo Cauca, todos los conflictos por la tierra son potenciales, se encuentran latentes. Por otra parte, en Urabá hay un interés de los distintos actores (organizaciones de víctimas, orga-

6 Los predios con sentencias se ubican, en Urabá, en los municipios de Apartadó, Mutatá, Necoclí y Turbo. En Bajo Cauca, en el municipio de Caucasia.

nizaciones de empresarios y grupos armados) por poner su voz en público, su opinión, rechazo o demanda frente a los procesos de restitución de tierras, lo cual no sucede en Bajo Cauca.

Los conflictos por la tierra se suman a los tradicionales problemas administrativos que deben enfrentar las entidades públicas (capacidad de operación, carencia de recursos, fallas institucionales, entre otros). Son estructurales cuando se anclan en la larga duración y transversales cuando inciden en cada fase de la implementación de la política (administrativa, judicial, posfallo).

El actual esfuerzo de restitución debería aportar en las transformaciones profundas de la tenencia y protección de la tierra. Si esto no se da, habrá nuevamente actores interesados en los predios restituidos a los campesinos, que potencialmente puedan llevar al despojo y/o abandono forzado. Los campesinos han protagonizado esta historia muchas veces. A pesar de sus luchas, el Estado ha tardado muchos años en resolver los conflictos estructurales por la tierra, por eso la pregunta sobre si las sentencias de restitución resuelven los conflictos queda abierta.

No quiere decir esto que una política como la que está en marcha no tenga sentido. Lo que se espera es que un Estado más consolidado y fortalecido, pueda brindar soluciones que pongan en posición distinta a los campesinos más pobres y no solo mediante la protección que les brinda la Fuerza Pública, sino a través del diseño de medidas y la creación de condiciones para la no repetición. Esto implica poner límites a los empresarios y terratenientes, brindar condiciones favorables a los campesinos, que los ponga en una relación simétrica de poder y que los prevenga de las acciones violentas que puedan realizar los grupos armados. Una oportunidad para lograr esto puede ser el proceso de paz que se adelanta con las FARC-EP.

El texto está organizado en cinco capítulos. En el primero, se presenta el panorama actual de las investigaciones sobre el tema, los referentes teórico-conceptuales y metodológicos que guiaron la realización del trabajo. En el segundo, se da cuenta del contexto

político-normativo nacional de aprobación e implementación de la Política de Restitución de Tierras. En el tercero, se construyen los casos de Urabá y Bajo Cauca y en ellos se expone el problema político de la implementación a través de la lectura del contexto y la identificación de actores e intereses. En el cuarto capítulo, se recogen las diferencias y similitudes que presentan ambos casos: en sus características contextuales, en los avances del proceso de implementación, en el papel que han jugado los distintos actores y los intereses y las acciones que ponen en marcha. Por último, en el quinto capítulo, se abordan los conflictos por la tierra como un problema transversal y estructural en el proceso de implementación de la Política de Restitución de Tierras y se presenta la valoración que hacen de ellos los funcionarios.

CAPITULO 1

El estado del arte, los referentes teóricos y la metodología

En este capítulo se presenta el estado del arte, se revisan las perspectivas teóricas de los estudios más cercanos al problema y se delimitan los referentes que sirvieron de herramienta para el análisis y la lectura conceptual del problema estudiado. Además, se expone la metodología, los procedimientos, las técnicas y las herramientas que fueron utilizadas para alcanzar los resultados de investigación.

1. Estado del arte: el problema, su abordaje y su justificación

Interesa en este estado del arte evidenciar la forma en que distintos autores han establecido una relación directa entre los conflictos por la tierra y el proceso de implementación de la política de restitución de tierras. Para esto fue necesario, primero, organizar la producción académica entorno a los conflictos por la tierra porque es un tema que ha sido objeto de investigación desde hace muchos años en el país, y luego, presentar los estudios que establecen la relación entre los conflictos por la tierra y las políticas de reparación y restitución de tierras.

Para facilitar la aproximación a la amplia producción teórica sobre los conflictos por la tierra y la implementación de la política de restitución de tierras, los artículos y demás producciones fueron

clasificados según el énfasis temático. Aunque la construcción de nodos temáticos para clasificar los estudios es problemática por su incompletud y por la inevitable carga de subjetividad con que el intérprete organiza los análisis en una matriz predefinida, presentaré la producción académica a través de una clasificación no taxativa que sólo tiene la intención de armar un mapa conceptual preliminar sobre el estado del arte en esta materia.

La información se organizó siguiendo cinco énfasis temáticos, así: 1) el análisis de los conflictos por la tierra o las luchas agrarias de principios de siglo XX; 2) los conflictos por la tierra y el territorio como determinantes de la Violencia y el conflicto armado interno; 3) los conflictos por la tierra como determinantes del desplazamiento forzado, el abandono y el despojo que afectó la población civil; 4) los conflictos por la tierra y su relación con la implementación de las políticas de atención y reparación a víctimas de desplazamiento forzado; 5) los conflictos por la tierra y su relación con el proceso de implementación de la Política de Restitución de Tierras. Por último, se presentan los estudios que más se acercan al interés de esta investigación y se justifica, con base en lo expuesto, el problema de investigación y su pertinencia.

Este apartado se construye a partir de la revisión de cien textos, entre los cuales se encuentran artículos de revista e informes de investigación, además algunos libros, capítulos de libros, tesis de pregrado, maestría y doctorado que fueron consultados en bases de datos bibliográficas especializadas¹. Como podrá observarse en el transcurso del texto, a la producción académica que aquí se pre-

1 Los artículos y demás producciones que se recogerán en adelante, no son solo autoría de académicos o investigadores asociados a centros de educación superior, se trata también de la producción de investigadores de instituciones públicas, de consultores independientes, de organizaciones sociales y no gubernamentales que han aportado a la comprensión de la problemática y harán parte de esta construcción. En esa medida, deberá entenderse la producción académica en su sentido más amplio. Además, no deberá perderse de vista que este antecedente de la producción académica está abierto a complementarse y ajustarse, porque si bien se hace el esfuerzo de incluir los estudios de mayor divulgación en las materias, la producción teórica se ha vuelto tan abundante que, seguramente, se desconoce u omite estudios que deberían reseñarse.

senta, han contribuido economistas, sociólogos, filósofos, historiadores, abogados, politólogos y en menor medida los antropólogos. Los estudios más cercanos al problema de interés han sido sobre todo realizados por profesionales del derecho y la sociología.

El primer énfasis temático se encuentra en los textos que analizan los conflictos por la tierra de principios del siglo XX en Colombia, asociados con los procesos de conformación territorial. A este campo temático han contribuido investigadores como Alejandro Reyes (1996, 1998, 1997), Catherine LeGrand (1984, 1994), Darío Fajardo Montaña (1984, 1993, 2002), Salomón Kalmanovitz (1995, 2010), Marco Palacios (2011), Manuel Pérez (2004) y Alfredo Molano (1994)². Además, estudios que han mostrado los conflictos librados por los pueblos indígenas alrededor de la tierra (Hoffmann, 2001; Centro de Cooperación al Indígena & Organización Indígena de Antioquia -OIA-, 2008). En estos conflictos los investigadores han hablado del involucramiento de terratenientes, empresarios agrícolas, pequeños propietarios, colonos, campesinos, élites políticas, militares y otros actores del Estado.

Este tipo de estudios evidencian que la tierra ha sido un activo disputable en la historia de Colombia, que la lucha por el acceso, la posesión y la acumulación ha estado en los procesos de configuración regional. Precisamente esto ha logrado ilustrarse con análisis de casos como el de Antioquia (Parsons, 1949; Valencia, 2013), Urabá (Uribe, 1992) y Bajo Cauca (García, 1993).

El segundo énfasis temático está puesto en los análisis que consideran que la violencia ha sido utilizada como un medio estratégico para tomar el control de las propiedades (LeGrand, 1994). Esto explica buena parte de la compleja situación vivida durante el período de La Violencia (Oquist, 1978; Mondragón, 2002; Fernández, 2012), pero también ha servido para explicar el origen del conflicto armado interno según autores como Darío Fajardo (2015)

.....
 2 También son importantes en esta perspectiva los estudios de Stephan Suhner (2002), Fabio Sánchez, Antonella Fazzio y María del Pilar López (2007), entre otros.

y Javier Giraldo (2015), para quienes, lo que ha dado sustento histórico a la conflictividad nacional ha sido la “cuestión agraria” y con ella, los intereses de distintos actores por la tierra, los cuales además, han marcado el devenir histórico del país (Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-, 2013a; Prodepaz, 2008) y de regiones como Urabá (Giraldo & Muñoz, 2011).

En el tercer énfasis temático se encuentran las investigaciones que han establecido una relación entre los diversos intereses por la tierra y el desplazamiento forzado. Lo hicieron así algunos autores durante el período de La Violencia (Oquist, 1978; Fernández, 2012) y durante el conflicto armado interno, un contexto en el que fue mucho más fuerte el argumento acerca de que los intereses por la tierra y por el control del territorio, fueron determinantes del desplazamiento forzado, el abandono y/o el despojo de tierras (Mena, 2012).

En el período de la Violencia, los conflictos se canalizaron a través de dos actores (los liberales y los conservadores), con diversos intereses por la tierra y generadores de los desplazamientos forzados. En el conflicto armado interno, los partidos políticos subsisten, pero es el Estado quien protagoniza el conflicto junto con actores que le hacen oposición o que actúan en connivencia con él. En el contexto de conflicto armado también se hace visible la participación de actores del narcotráfico y de empresas dedicadas a la explotación de petróleo, a la minería y la agroindustria.

Distintos investigadores demuestran que hay una estrategia detrás del desplazamiento forzado, el abandono y el despojo, que se concentra en los territorios donde convergen intereses sobre la tierra y el territorio (Pérez, 2001; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-, 1999; Kircher, 1992; Rojas, 1993; Fajardo, 2000, 2002; Ibáñez & Querubin, 2004)³. Algunos han tratado de mostrarlo a través del estudio de casos, en los

.....

3 Para mayor profundidad en este tema se pueden revisar los estudios de (LeGrand, 1994; Reyes, 1996, 1997; Lozano & Osorio, 1999; Fajardo M, 1999; Latorre, 2004).

que son representativos los estudios sobre Urabá (Romero, 1993; García, 1996) y Bajo Cauca (García, 1993, 1994). La tendencia de este tipo de investigaciones se mantiene en la última década, tal como lo demuestran los estudios realizados por Flor Edilma Osorio (2006, 2007), el PNUD (2011c), Javier Soledad (2007), Bersarión Gómez (2009) y Castillo & Salazar (2006).

También se han conocido estudios de casos donde se considera como determinante del desplazamiento forzado, los intereses que las empresas tienen sobre la tierra, y esta es una situación característica en Urabá (Gaviria & Muñoz, 2007). Así mismo estudios sobre el despojo en estos territorios (Reyes, 1998; Mosquera, Canal, & Florez, 2012; Vega, 2012)⁴, e investigaciones que centran su interés en las acciones llevadas a cabo por los paramilitares (Medina, 1990; Reyes, 2009; CNMH, 2012; Gutiérrez, 2014); y sobre todo, en la última década, han proliferado estudios de caso entre los que se rescatan los realizados en Urabá (Lombana, 2012; IPC, 2011; Florez & Restrepo, 2014; Giraldo & Muñoz, 2011) y Bajo Cauca (IPC, 2009; Sierra, 2011) e investigaciones que se ocupan de otros casos⁵.

También hace un aporte a estos tres énfasis temáticos, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 “Colombia rural. Razones para la esperanza”, un texto que “hace un balance completo y, sobre todo, oportuno de la situación de la Colombia rural” (PNUD, 2011a, pág 13), muestra las necesidades más apremiantes de los pobladores rurales en situaciones de vulnerabilidad y sus capacidades de recuperación. En él se relata cómo y por qué está concentrada la propiedad de la tierra, los efectos de eso, la forma en que se ha ocupado y explotado el suelo y los conflictos que esto ha generado. Además, se referencian los factores que afectan el ejercicio de la democracia en los territorios y el impacto del largo proceso de deterioro de las instituciones públicas, responsables de orientar la

4 Para profundizar un poco más en este tema consultar: Reyes (2009); González (2013); Escalante (2013); Peña, Parada, & Zuleta (2014).

5 Algunos identificados sobre Boyacá (González, 2009) y la Costa Caribe (Grupo de Memoria Histórica, 2010)

marcha del sector agropecuario. Pero, lo que acentúa su protagonismo, es la recopilación que hace de los principales conflictos por la tierra que han marcado la historia de Colombia.

En el cuarto énfasis temático se agrupan las investigaciones que muestran la vigencia de los conflictos por la tierra y su puesta en escena en el contexto de implementación de las políticas de atención a población desplazada (Comisión Colombiana de Juristas, 2008). Al respecto hay estudios de caso sobre Córdoba y Sur de Bolívar (Latorre, 2004) y estudios que toman como punto de quiebre las evidencias que deja la aplicación de la Ley 975 de 2005 (Rincón, 2010; Garzón, 2011; CNMH, 2012).

El quinto énfasis temático se va acercando más a los intereses de esta investigación. En este los autores mostraron los potenciales conflictos por la tierra que serían activados, generados o transformados por el proceso de implementación de una política de restitución de tierras. En ciertos casos los estudios se refirieron a actores generales (The Internal Displacement Monitoring Centre -IDMC- & Consejo Noruego para Refugiados -NRC-, 2010; Araújo, 2011) y en otros, a actores específicos como las empresas mineras (Mantilla, 2010) y los gremios (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2010a). Además, se encuentran investigaciones que resaltan la importancia de la restitución como derecho internacional reconocido (Gómez-Isa, 2010), y que recogen la voz de las víctimas y sus demandas frente al proceso de restitución (PNUD, 2011b). Otras que señalan el potencial conflicto que generaría las concepciones distintas de justicia entre las víctimas y el gobierno (Saffon, 2010) y las concepciones distintas del tipo de restitución que debería garantizarse (Sanchez & Uprimny, 2010).

Con la aprobación de la ley 1448 de 2011 aumentan los estudios que demandan un tipo de restitución transformadora (PNUD, 2011c; Garay & Vargas, 2012)⁶, investigaciones que analizan la política en sí

.....
6 Para profundizar más en este tipo de propuestas se puede revisar: Marulanda & Moya, 2012; Ramírez, 2013; Barrera & Castellanos, 2013.

misma, (Martínez & Pérez, 2012), su característica como una acción constitucional (Ramírez, 2013), la titularidad de la acción de restitución (Monclou, 2012), la incidencia en el desarrollo rural (Gil, Ocampo, & Ramírez, 2011) y su favorabilidad para la paz (Angulo, 2013). Además, estudios en los que se demanda y reconoce el enfoque de género en la restitución (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, 2013; Rodríguez, 2014), que analizan el paso de la política de protección a la política de restitución (Estrada & Rodríguez, 2014).

En otras investigaciones se analiza el proceso de formulación de la política (Patiño, 2015), la participación de las víctimas (Méndez, 2011) y los intereses contrapuestos que se hicieron evidentes durante ese proceso de formulación (Bautista, 2012; Vélez, 2013). Así mismo, se conocen textos que recogen las lecciones aprendidas de la aplicación de las medidas de restitución estipuladas en la ley 975 de 2005 (MAPP/OEA, 2013a; Plata, 2012) y otro que plantea recomendaciones para el goce efectivo de derechos (Romero, 2012).

A la par con estas investigaciones, se generan otros estudios que dan mayor centralidad en su análisis a los conflictos por la tierra en el contexto de la implementación de la política de restitución de tierras. Los estudios han reconocido los conflictos por la tierra como obstáculos de la política (Martínez, 2013; Amnistía Internacional, 2014), algunos centrados en un actor particular, las empresas minero-energéticas y agroindustriales (Salinas, 2011; Álvarez & Salinas, 2011; Vargas, 2013). Otros estudios han abordado los conflictos en el proceso de implementación a través del análisis de casos (Ramírez, 2013; Planeta Paz, 2012; ABColombia, 2011; ABColombia, 2012) y en este grupo son importantes los que toman como objeto de estudio la subregión de Urabá (Comisión Colombiana de Juristas -CCJ-, 2011; Amnistía Internacional, 2012; Barajas, 2012; Human Rights Watch, 2013; Dominguez & Mona, 2011).

Estos estudios marcan un antecedente importante en lo que respecta a la producción sobre el problema de investigación, pero siguen siendo muy generales. Entre los estudios que más se acercan

al problema de investigación se encuentra el realizado por Jhon González y Juan Henao (2012) en el que se analiza el conflicto entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de restitución de tierras. También el estudio de Sandra Hincapié y Jairo López (2012) en el que se identifican cuatro actores preponderantes, con intereses en la tierra, en la implementación de la política de restitución de tierras (los grandes propietarios y beneficiarios del despojo, los reclamantes de tierra, el gobierno y los actores armados) y los obstáculos que estos actores le ponen a ella. Igualmente es importante el trabajo realizado por Rocío Serrano y Milena Acevedo (2013) que analiza lo estipulado en la ley sobre los opositores, así como el de Patricia Moncada y Natali Buitrago (2014) que presenta un panorama cuantitativo de las sentencias con opositores. Además hay un estudio que muestra la tensión entre campesinos y empresarios (Contraloría General de la República, 2014a) y quizá el que más se acerca a lo que en esta investigación se propone, registra los conflictos interétnicos y la forma cómo estos se agudizan con la puesta en marcha de la política de restitución de tierras en los casos de Cauca y Chocó (López, 2014).

Estos estudios, más cercanos al interés de investigación, han utilizado diferentes referentes metodológicos para su abordaje; pocos utilizan el método cuantitativo. Quienes lo hacen se sirven de las bases de datos como fuente de información y de las sentencias proferidas por los tribunales para cuantificarlas (Ibáñez & Querubin, 2004; PNUD, 2011c; Moncada & Buitrago, 2014). En general, los estudios más cercanos a la investigación se enmarcan en lecturas más cualitativas de la realidad y para eso utilizan fuentes secundarias, entre ellas informes o artículos ya publicados que les permiten realizar un amplio número de análisis⁷. También algunos utilizan fuentes primarias, recogen los testimonios de las víctimas (Amnistía Internacional, 2014) y los documentos producidos

7 Son ejemplo de esto los siguientes estudios: Martínez & Pérez, 2012; Salinas, 2011; ABColombia, 2012; CCJ, 2011; Amnistía Internacional, 2012; González & Henao, 2012; Serrano & Acevedo, 2013; Moncada & Buitrago, 2014.

por las organizaciones (Hincapié & López, 2012). Por otra parte, quienes combinan fuentes, por lo general utilizan gran cantidad de información secundaria y la complementan con la realización de trabajo de campo (Álvarez & Salinas, 2011; Ramírez, 2013; Planeta Paz, 2012; Barajas, 2012; Human Rights Watch, 2013; López, 2014).

Predomina en los estudios el uso de la estrategia de investigación documental, aunque solo en una de las investigaciones se hace explícito el interés en el análisis de contenido (Vélez, 2013). En menor medida se utiliza en las investigaciones la estrategia de estudios de caso, además existe una diferencia entre quienes construyen el caso como interés central (Giraldo & Muñoz, 2011; CCJ, 2011; Barajas, 2012)⁸ o a modo de ejemplo, es decir, sin profundidad (Martínez, 2013; Álvarez & Salinas, 2011)⁹.

Hasta aquí, el panorama permite mostrar que hay una amplia producción sobre los conflictos por la tierra en Colombia desde hace muchos años, que el relacionamiento de estos conflictos por la tierra con políticas de atención y reparación a víctimas, particularmente con las políticas en materia de restitución de tierras, empieza en promedio desde el 2010, cuando se conocen estudios que muestran los potenciales conflictos que generaría una política de este tipo, o empiezan a evidenciarse los conflictos que ya estaban generando las acciones previas a la aprobación de la ley. Desde ese momento en adelante, han proliferado los estudios sobre la restitución de tierras, pero como pudo observarse, son pocos los que han profundizado en esa relación entre los conflictos por la tierra y proceso de implementación.

En las investigaciones se observa una ausencia de información sobre el caso del Bajo Cauca y aunque lograron identificarse varios estudios sobre la subregión de Urabá, solo dos llegan hasta el 2014, uno analiza el caso de Turbo y otro el de Mutatá. También las demás investigaciones se centran en actores específicos de los con-

8 Además de los trabajos realizados por Jasbeidy Ramírez (2013) y Daniela López (2014)

9 Otros estudios: Planeta Paz, 2012; ABColombia, 2012; Human Rights Watch, 2013; Contraloría General de la República, 2014a.

flictos, pero podría decirse que no hay un estudio que congrege el interés por los múltiples actores en el proceso de implementación de la política de restitución de tierras en ambas subregiones y que enmarque su análisis desde los conflictos por la tierra. Esto muestra la pertinencia de este trabajo.

2. Los referentes teóricos

Buena parte de las investigaciones más cercanas al problema no dejan explícitos sus referentes teóricos¹⁰, tienen la característica de ser estudios históricos que se apoyan en datos contextuales nacionales o locales para presentar al lector el problema de investigación. Solo dos estudios proponen perspectivas teóricas para aproximarse al análisis de los conflictos por la tierra en la implementación de la política pública de restitución de tierras. Uno de ellos lo hace desde modelos económicos como el de la agencia, el cual se aplica en el marco de una relación en la que el bienestar de un actor, la víctima, depende de lo que haga otro, el Estado; y el modelo de la teoría de juegos para mostrar que, con ciertos incentivos, la víctima venderá sus predios restituidos a un agente externo (González & Henao, 2012). El otro texto retoma postulados de la teoría de la acción colectiva de Charles Tilly para mostrar el perfil político de un actor como las víctimas, en el contexto de conflictos por la tierra en los que intervienen diferentes actores (Hincapié & López, 2012).

Las perspectivas teóricas de las investigaciones son interesantes y para aportar a ellas, este trabajo parte del análisis del problema en las acciones producidas por quienes gobiernan, es decir, se basa en la teoría de las políticas públicas y en específico, en el momento analítico de la implementación de la acción, pero valorando

.....
10 Se dejan muchos textos por fuera porque no tenían una perspectiva teórica explícita como es el caso de: (Martínez & Pérez, 2012; Amnistía Internacional, 2014; Serrano & Acevedo, 2013; Moncada & Buitrago, 2014; López, 2014) o porque sus propuestas teóricas estaban centradas en un solo actor (Méndez, 2011), eran muy econométricas (Castillo & Salazar, 2006).

la implementación como un problema político, lo cual implica reconocer que ésta es: 1) un momento constitutivo de la política pública porque es decisión y acción; 2) un conjunto de interacciones entre actores involucrados en la política; 3) un campo potencial de conflicto por los intereses, urgencias y expectativas que los actores ponen en juego y que pueden entrar en colisión; 4) un proceso que debe ser siempre analizado en su contexto porque ninguna solución es generalizable, pues el funcionamiento de las instituciones depende también de otras instituciones, actores y factores contextuales, lo que conlleva a que no se dé una aplicación exacta y la implementación sea aprendizaje y adaptación.

A la par con esto, como es la Política de Restitución de Tierras la que se busca analizar, se explicitará la forma en que será entendida la tierra y referenciarán algunos de los intereses que pueden pesar sobre ella.

2.1 La implementación, un momento constitutivo de la política pública

El Estado, como otros actores sociales, busca, con los recursos que tiene a su disposición, “definir, incidir y modificar en un cierto sentido la regulación operante en un espacio social particular” (Roth, 2002, pág. 33). Esto lo hace a través de políticas públicas, las cuales son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones) de actores operando a título gubernamental (no obstante la participación de otros actores), tras la percepción de situaciones problemáticas (identificada por los ciudadanos y/o el propio gobierno), que buscan ser modificadas a través de un conjunto de instrumentos, acciones y objetivos (diseñados o improvisados), considerados de interés o beneficio público (Aguilar, 2009; Hernández, 1999; Delgado, 2009).

Debido a las fallas de numerosos gobiernos democráticos, las cuestiones de su capacidad y eficacia directiva se han puesto en el centro de las preocupaciones de las disciplinas que estudian el gobierno y la ciudadanía. Según Harold D. Lasswell, la eficacia de las

acciones de gobierno se ubica en un problema fundamentalmente directivo que concierne al proceso de decisión¹¹ de las políticas públicas, no al proceso de la implementación¹². Contrario a esto, Aguilar plantea que “sin acción y sin efectos de la acción no existe la política pública” (2014, pág. 107). Por ello es erróneo considerar que la eficacia gubernamental se asegura solo mediante una decisión, sin apreciar el modo cómo se implementan o llevan a cabo las acciones decididas que son las que convierten la idea y el plan de la política pública en un hecho social observable.

La decisión de la política pública es solo la condición inicial de la eficacia gubernamental, pero no la única. En este sentido la decisión no es eficaz o ineficaz, es simplemente la probabilidad, la expectativa; es sin duda una condición necesaria, pero no suficiente de la eficacia gubernamental pues “requiere de la ejecución de las acciones, de su efectuación para que la eficacia ocurra o se pueda hablar propiamente de eficacia, para que existan efectos sociales empíricamente registrables y socialmente valorados” (Aguilar, 2014, pág. 106). La implementación entonces no es una actividad accesoria a la política, al contrario, los primeros estudiosos de la implementación lograron demostrar que muchos defectos devastadores de la política “se ubican en la fase pos-decisional de su operación y gestión (que arruinan los análisis más fundamentados y las decisiones más razonadas y responsables)” (Aguilar, 2014, pág. 108). Sin la implementación la política se queda en lo discursivo,

11 La decisión ocurre cuando ha culminado un cierto procedimiento legal y un actor específico, “llámese parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, toma la decisión. Lo hace por medio de un acto ritual como un voto o una firma [...] Desde ese momento lo que era una opción posible, se transforma en una norma oficial revestida de toda autoridad y la fuerza real y simbólica del Estado” (Roth, 2014, pág. 144)

12 El estudio de las políticas públicas ha llevado a diferentes investigadores a construir marcos de análisis diversos; sin embargo, una manera común de resolver el problema ha sido desagregar el proceso de producción de políticas públicas en una secuencia de etapas funcional y temporalmente diferentes. El ciclo de las políticas públicas (*policy cycle*) es un marco secuencial para el análisis de las políticas públicas y “propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas” (Roth, 2002, pág. 117). Se distinguen cinco momentos: 1) identificación de un problema, 2) formulación de soluciones, 3) toma de decisión, 4) implementación y 5) evaluación.

por eso la trascendencia de este momento en el análisis de las políticas públicas, porque ella es decisión y acción.

Además, la implementación no es un problema meramente administrativo o técnico, anclado en las obligaciones de las instituciones y los burócratas administrativos. Considerar la implementación como un problema técnico es simplificar, obviar su carácter conflictivo o su dimensión política. La implementación es un problema político porque es “un conjunto de interacciones entre los actores involucrados en la política; entre los operadores de la administración pública, la población objetivo, las organizaciones interesadas en la política u opuestas a ella” (Aguilar, 2014, pág. 118)

2.2 La implementación, una interacción entre actores

Los actores, las actividades e intereses políticos no desaparecen con la realización del diseño de la política. La deliberación, el debate y el diálogo permanecen vivos en el momento de la implementación. En el proceso de implementación, un actor es “todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública” (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa, 2007, pág. 12), con el problema colectivo que se intenta resolver. En el proceso de implementación, según Peter Knoepfel y otros (2007), pueden identificarse distintos actores: 1) los actores públicos, 2) los grupos objetivos, 3) los beneficiarios finales y 4) los terceros interesados.

Los **actores públicos** son un conjunto de instituciones o instancias, “estructurado [as] por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos y por otras reglas institucionales menos formales” (Knoepfel, et al., 2007, pág. 14), implicados en la implementación de la política; son los portadores de la responsabilidad pública. 2) **Los grupos objetivo** están compuestos por individuos u organizaciones cuyo comportamiento se considera, políticamente, el que está restringiendo el acceso al derecho o la causa (in) directa del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Las acciones de estos son objeto de la intervención concreta del Estado; a ellos, la política pública, les impone obli-

gaciones o les confiere derechos. 3) Los **beneficiarios finales** son las personas y las asociaciones de tales personas “a quienes el problema colectivo daña directamente, es decir, quienes padecen sus efectos negativos” (Knoepfel, et al., 2007, pág. 16). Son los actores que pueden esperar una eventual mejoría de su condición como resultado de la implementación eficaz de la política; son los actores que gozan de la modificación del comportamiento de los grupos objetivos. 4) **Los terceros interesados** son quienes, sin que la política les esté directamente destinada, ven modificada su situación de manera duradera, desde un ámbito positivo o negativo. Pueden ser beneficiados o afectados involuntariamente por la política, por lo cual tienden a sostenerla o a combatirla. Según Knoepfel, esto “los llevará a formar coaliciones con los beneficiarios finales (en el caso de los beneficiados) o con los grupos-objetivo (en el caso de los afectados)” (2007, pág. 16).

Los múltiples actores intervienen con diferentes intereses, modos de pensar y diversos recursos. Por eso la realidad se entiende como un tejido de relaciones complejas, interrelaciones e interdependencias entre sociedad y Estado, que invitan a replantear las teorías que se han centrado en la sociedad¹³ o en el Estado¹⁴ para el análisis de las políticas públicas. En este contexto toman relevancia las denominadas teorías mixtas o intermedias, es decir, las teorías neoinstitucionales (Roth, 2002), que tratan de aprehender la realidad como un tejido de relaciones más complejas entre sociedad y Estado, señalando la interpenetración creciente entre las esferas pública y privada¹⁵.

.....

13 Este grupo de teorías centradas en la sociedad (*society-centered*) encuentran respaldo en los enfoques marxistas, neomarxistas y racionalistas para “minimizar la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas” (Roth, 2002, pág. 30).

14 Se trata de un enfoque centrado en el Estado (*state-centered*) en el que se entiende que son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas (Roth, 2002, pág. 30).

15 En este enfoque el Estado no se concibe como una institución homogénea, sino que puede aparecer fuerte en algunos períodos, débil en otros, fuerte en algunos sectores y débil en otros (Roth, 2002).

2.3 La implementación, un potencial campo de conflicto

La anhelada neutralidad de la administración pública que actúa según criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad, es la pretensión de una concepción política moderna y racionalista. El modelo de la burocracia técnica que ejecuta sin ira y sin pasión es un tipo ideal construido por Weber. Sin embargo, la política pública está diseñada, decidida e implementada por seres humanos; en ella intervienen actores con diversos intereses, urgencias, visiones del problema, expectativas y propuestas sobre el modo cómo se deben hacer las cosas. En ella se desarrollan juegos de influencias y negociaciones en torno a la aplicación de las normas y los procedimientos.

Los valores e intereses no son tangibles, son variables y están sujetos a procesos de ajuste; tanto unos como otros se pueden enganchar o entrar en colisión. La realización de unos intereses en desmedro de otros genera un campo de separación que impide la convergencia entre los individuos y grupos sociales (Silva, 1999). Ese campo de separación es indicativo de la existencia de un conflicto¹⁶ (Silva, 2008). Según North, éste se da “siempre que al menos una parte percibe que uno (o varios) de sus fines, propósitos, preferencias, o medios para alcanzarlos, es amenazado o estorbado por las intenciones o actividades de una o varias de las otras partes” (North, 1974, pág. 13). El conflicto “se presenta siempre que dos o más personas (o grupos) intentan poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o la misma posición privativa, desempeñar papeles incompatibles, defender objetivos opuestos o utilizar medios que se excluyen mutuamente para alcanzar sus propósitos” (North, 1974, pág. 12).

16 En el establecimiento de las relaciones conflictivas “los sujetos comparecen siendo portadores de ciertas cualidades variables y desiguales, como una mayor o menor posesión de poder, una identidad personal y otra social, distintas posiciones de status, una ideología variada, etc.” (Silva, 2008, pág. 37). En términos históricos y sociales, la actuación de una persona o grupo, se ven mutuamente influidas por el comportamiento del otro, lo que implica que tienen un carácter interactivo.

Lo que distingue entonces el conflicto social son: 1) las situaciones de juego de suma cero entre actores sociales, pues un actor busca o pretende hacer suyo un determinado recurso que, en caso de conseguirlo, implica su pérdida por parte de otro actor; 2) los recursos sociales escasos; 3) el enfrentamiento entre los actores involucrados, los cuales, para tal fin, movilizan políticamente los intereses individuales y/o colectivos (Aguilar , 2001).

Los conflictos, cuando se presentan, “impactan el desarrollo de la política, impulsándola o descarrilándola, favoreciéndola o elevando sus costos a punto de hacerla improcedente, entrampándola o desviándola” (Aguilar, 2014, pág. 110). Por eso, es tan importante leer los conflictos que se dan en el marco de la implementación y leer la implementación en su contexto.

2.4 La implementación, un proceso que debe ser analizado en su contexto

La política no prevé todas las contingencias y las restricciones que pueden ocurrir a lo largo de la implementación del proceso o en la ejecución del plan, por eso es importante leer el contexto. Se debe entender que los sistemas institucionales son abiertos al entorno económico-social y político-administrativo, por lo que, el funcionamiento eficiente no depende solo del interior de la organización, depende también de las relaciones que se establecen con las agencias de su entorno, relaciones que pueden ser estables o dinámicas, cooperativas o adversas, inerciales o abiertas a la innovación, etc. (Aguilar, 2014, pág. 102)

El contexto es dinámico, no previsible, no estable, ni certero; los modelos administrativos deben adaptarse y aprender del entorno, porque éste tiene un efecto en el funcionamiento de la institución (Nohlen, 2011, pág. 128). Las instituciones funcionan en un contexto, en esta medida, hay diferentes tipos de implementación y de instituciones en distintos contextos nacionales que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional. El contexto hace que los procesos de implementación

sean particulares, que adquieran diferencias. Para Nohlen, la contingencia interviene de manera decisiva en los efectos y diseños de las instituciones: “la misma institucionalidad en su origen no puede desligarse de intereses políticos y relaciones de poder” (2011, pág.115). Las instituciones se ven influidas por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de actores políticos, etcétera.

Según Nohlen la importancia del contexto está puesta en que: 1) “no hay ninguna solución institucional generalizable” (Nohlen, 2011, pág. 1); 2) no puede imponerse una solución institucional porque las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen intereses y valores en conflicto; 3) el modo de funcionamiento de las instituciones depende no solo de sus respectivas estructuras sino también de otras instituciones y actores y otros factores contextuales; 4) el ajuste al contexto dificulta la aplicación exacta en otros contextos; 5) “las instituciones no pueden ser vinculadas automática y regularmente a funciones determinadas” (Nohlen, 2011, pág. 1).

2.5. La tierra, su significado más amplio

Aunque tierra es un concepto de uso cotidiano, es compleja su definición porque se entrecruza con disciplinas como la economía, el derecho y la política (Cinep/PPP, 2009). Aun así, en su significado más amplio, la tierra puede entenderse como “la base física y productiva de un territorio”, base física que contiene “fuentes de riqueza reales o potenciales que están en estado natural, como la madera, el agua, la tierra fértil, la vida salvaje, los minerales, los metales, las piedras y los hidrocarburos” (Organización de Naciones Unidas -ONU- & Unión Europea, 2011, pág. 16)

Pero la tierra no solo la define su espacio geográfico y físico, ya que debe estar asociada con otro concepto muy importante, el territorio, entendido “como un producto social derivado de las dinámicas de poblamiento, la apropiación simbólica y material del espacio y de las representaciones construidas por una sociedad a

través de la historia, a través de sus vivencias” (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI-, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR- & Memoria Histórica, 2009, pág. 93). Tierra y territorio deben comprenderse conjuntamente porque no es posible construir un territorio sin su base material, la tierra, y mucho menos es posible ubicarse en tierras inhóspitas donde no existan relaciones y representaciones, donde no se construya territorio. Así las cosas, la tierra, que en sí misma puede ser solo un activo económico, en su relación con el territorio debe ser entendida como fuente de identidad y como fuente de poder.

A la tierra históricamente le han sido otorgados diversos valores: 1) El simbólico, que se refleja en el sentido de pertenencia y arraigo y que en ocasiones puede marcar las identidades individuales y grupales. 2) El económico, porque se constituye en un activo valioso, un recurso económico que representa mayor status social y poder político, lo que incentiva su apropiación y transferencia (Ibáñez & Querubin, 2004). La tierra es a la vez un recurso tangible que representa un valor monetario “real” y que permite el acceso a otros recursos naturales que se pueden usar o vender por un valor monetario. Además, para muchos hogares la tierra es fundamental para la seguridad alimentaria y se le otorga valor como patrimonio familiar. 3) El valor estratégico y militar que sale a relucir en contextos de conflictos armados y donde la tierra se valora como corredor de movilización y aprovisionamiento (Giraldo & Muñoz, 2011).

3. Los referentes metodológicos

El trabajo se amparó desde lo ontológico, epistemológico y metodológico en el paradigma interpretativo o comprensivo, porque concibe la realidad como un proceso construido socialmente, múltiple, interactivo, holístico, divergente y definido a través del significado de los sujetos. Construir conocimiento desde los postulados del paradigma interpretativo, llevó a privilegiar unos procedimientos, unas formas particulares de acercamiento a la realidad, formas

que para el caso del presente proyecto estuvieron ancladas en el enfoque cualitativo; un enfoque que privilegia el sujeto y procura que el sujeto conocido sea parte activa en la construcción cooperativa del conocimiento y que su presencia sea respetada en la transmisión de éste.

Para lograr un acercamiento a esa realidad construida y significada por los sujetos, en un primer momento se propuso enmarcar el problema en el método comparativo y utilizar los postulados del enfoque histórico-empírico de Nohlen (2014). Sin embargo, el vínculo tan importante que este método tiene con las hipótesis causales, hizo que se descartara este enfoque por temor a no reflejar bien sus planteamientos y se optó, sin mayores pretensiones, por proponer un análisis comparado cualitativo a partir de casos, retomando postulados de Nohlen (2014), Coller (2005) y Della Porta & Keating (2013).

El análisis comparado cualitativo a partir de casos, permitió enfocar la realidad en su configuración más compleja, multidimensional y favorecer las explicaciones comprensivas. El proyecto desarrolla una comparación subnacional¹⁷ que se concreta en dos subregiones del departamento de Antioquia: Urabá y Bajo Cauca. En ellas se estudia el proceso de implementación de la política de restitución de tierras, se trabajan como casos únicos en relación con el contexto (Coller, 2005), se les aborda desde una perspectiva de tiempo híbrida que combina lo sincrónico con lo diacrónico (Coller, 2005) porque para entender los conflictos por la tierra en la implementación de la política en el período de 2011 a 2015¹⁸, es necesario acudir a acontecimientos pasados y a períodos distintos en las subregiones.

.....

17 Se refiere al tipo de investigaciones que son micro-orientadas, aquellas que permiten “identificar las relaciones existentes entre las heterogeneidades regionales y a su vez entre estas y el cuerpo nacional” (Jolias & Reina, 2009, pág. 12)

18 Desde la perspectiva sincrónica se ubicó el inicio en 2011 porque es el año en que se expide la Ley y puede ser el momento de inicio de algunas acciones por parte de los actores y 2015 para poner un límite temporal a la investigación.

Las subregiones fueron seleccionadas porque son casos positivos, es decir, casos en los que el fenómeno está presente y una muestra de eso es la creación de una Dirección Territorial de la URT en Caucasia y otra en Apartadó y las cifras ya mencionadas sobre la dimensión del despojo y/o abandono forzado al que fueron sometidas las víctimas. La selección se conjugó con otras variables importantes como la continuidad del conflicto armado y la valoración como territorios estratégicos.

Se consideró importante analizar dos casos porque es en los territorios locales donde se concreta la política, las víctimas logran ver o no garantizado su derecho, se hacen patentes las acciones de los opositores y las del Estado. También fueron importantes los casos para mostrar la complejidad que subyace a la implementación de una política en territorios diversos, identificar los obstáculos y en definitiva, los alcances que puede tener la implementación de esta política en contextos que siguen siendo violentos como Urabá y Bajo Cauca.

Para la construcción de los casos y la comparación se utilizaron técnicas como la observación no participante y la entrevista. También jugó un papel muy importante la revisión documental. La observación permitió aguzar la atención frente a todo aquello que fuera dicho o se refiriera al proceso de implementación de la política en estas dos subregiones. A la par con esto, fueron seleccionadas fuentes orales, se realizaron 17 entrevistas para complementar, triangular y confrontar la información. En el caso de la revisión documental el rastreo se orientó por instituciones u organizaciones, previamente identificadas que tenían algún tipo de relación con el tema. Los textos fueron entrevistados mediante preguntas guía (Galeano, 2004), fueron revisados documentos oficiales (balances, evaluaciones, informes, investigaciones, entre otros), medios audiovisuales, archivos de prensa (Revista virtual Verdad Abierta y Revista Semana) y las sentencias que a septiembre de 2015 habían sido falladas por los jueces en ambas subregiones.

Para desarrollar la investigación se elaboró un sistema categorial, es decir, un ejercicio de operacionalización, una propuesta de

transformación o traducción de las categorías teóricas a variables empíricas, directamente observables. El sistema categorial sirvió para ayudar a organizar las ideas, los propósitos y los conocimientos e hipótesis sobre el tema. Sin embargo, las posibilidades de organizar una investigación son infinitas, están mediadas por la experiencia, las preguntas que nos hacemos y los propósitos que tenemos frente al conocimiento. Por eso, el que se presenta aquí es el sistema categorial que marcó el recorrido de la investigación y que se fue ajustando con el desarrollo de la misma. Se pone a disposición para que sea debatido, ajustado, complementado, revisado.

A continuación puede observarse la propuesta de matriz categorial compleja elaborada con base en preguntas.

Tabla 1. Sistema Categorical

		Políticas Públicas					
		Implementación					
		Etapas de la implementación			Obstáculos		
		Administrativa	Judicial	Posfallo	Estructurales	Transversales	
Objetivo General: analizar la implementación de la política de restitución de tierras y su relación con los conflictos por la tierra, en las subregiones de Urabá y Bajo Cauca entre 2011 y 2015.	Espacio geográfico y físico	Fuentes de riqueza reales o potenciales	¿Cómo incide la configuración geográfica y social de ambas subregiones en las distintas fases de la implementación de la política de restitución de tierras?				¿En qué casos los componentes geográficos, físicos y sociales de ambas subregiones se convierten en obstáculos para la implementación de la política?
		Conexiones					
	Tierra y Territorio	Espacio social	Dinámicas de poblamiento	Formas de apropiación del espacio	Representaciones	¿En qué casos los conflictos por la tierra se convierten en obstáculos para la implementación de la política?	¿En qué casos los conflictos por la tierra se convierten en obstáculos para la implementación de la política?
Conflictos por la tierra	Contenido	Manifiesto	¿Qué contenido manifiesto o latente se observa en los conflictos por la tierra que se configuran en las subregiones de Urabá y Bajo Cauca en la etapa administrativa?	¿Qué contenido manifiesto o latente se observa en los conflictos por la tierra que se configuran en las subregiones de Urabá y Bajo Cauca en la etapa Judicial?	¿Qué contenido manifiesto o latente se observa en los conflictos por la tierra que se configuran en las subregiones de Urabá y Bajo Cauca en la etapa posfallo?	¿En qué casos los conflictos por la tierra se convierten en obstáculos para la implementación de la política de restitución de tierras?	
		Latente o potencial					

Continuación. Tabla 1. Sistema Categorical

Actores involucrados	Actores Públicos	¿Qué actores aparecen configurando los conflictos e interviniendo en la etapa postfallo de los conflictos?	¿Qué actores aparecen configurando los conflictos e interviniendo en la etapa jurídica de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué actores aparecen configurando los conflictos e interviniendo en la etapa administrativa de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué actores aparecen configurando los conflictos e interviniendo en la implementación de la política en ambas subregiones?	¿En qué casos los conflictos por la tierra se convierten en obstáculos transversales para la implementación de la política de restitución de tierras?
	Grupos objetivo					
	Beneficiarios finales					
	Terceros interesados					
Acciones	Formales o legales	¿Qué acciones utilizan los distintos actores en la configuración del conflicto y que inciden en la fase administrativa de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué acciones utilizan los distintos actores en la configuración del conflicto y que inciden en la fase jurídica de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué acciones utilizan los distintos actores en la configuración del conflicto y que inciden en la fase postfallo de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué acciones utilizan los distintos actores en la configuración del conflicto y que inciden en la implementación de la política de restitución de tierras?	¿En qué casos los conflictos por la tierra se convierten en obstáculos estructurales para la implementación de la política de restitución de tierras?
Intereses	Recurso económico	¿Qué intereses sobre la tierra se identifican en los distintos actores que configuran los conflictos y cómo inciden en la implementación de la etapa administrativa de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué intereses sobre la tierra se identifican en los distintos actores que configuran los conflictos y cómo inciden en la implementación de la etapa judicial de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué intereses sobre la tierra se identifican en los distintos actores que configuran los conflictos y cómo inciden en la implementación de la etapa postfallo de la implementación de la política en ambas subregiones?	¿Qué intereses sobre la tierra se identifican en los distintos actores que configuran los conflictos y cómo inciden en la implementación de la política de restitución de tierras?	¿En qué casos los conflictos por la tierra se convierten en obstáculos estructurales para la implementación de la política de restitución de tierras?
	Estratégico-militar					
	Simbólico					

Conflictos por la tierra

Continuación. Tabla 1. Sistema Categorical

Contexto	Político Normativo	Ley 387 de 1997	¿Qué camino se recorrió para llegar a la política de restitución de tierras? ¿qué instancias y procedimientos fueron creados? ¿Qué entidades intervienen en cada fase, con qué responsabilidad? ¿cómo se articula la política de restitución de tierras a todo el andamiaje institucional en el tema de víctimas?	¿Qué obstáculos le pone el contexto político-normativo a la implementación de la política de restitución de tierras, cuáles pueden ser catalogados como estructurales o transversales?
		Sentencia T025 de 2004		
		Ley 975 de 2005		
		Auto 008 de 2009		
		Ley 1448 de 2011		
Contexto	Sociopolítico	Poblamiento La Violencia	¿Qué características hacen particulares las subregiones y en los distintos momentos históricos?	¿Qué tipo de obstáculos le ponen los contextos sociopolíticos de la subregión de Urabá y el Bajo Cauca a la implementación de la política de restitución de tierras? ¿Cuáles pueden ser catalogados como estructurales y cuáles como transversales?
		Conflicto armado Interno		
		Justicia transicional		
		¿Cómo incide el contexto de la subregión de Urabá y Bajo Cauca en las distintas fases de implementación de la política de restitución de tierras?		
			¿Qué avances en cada etapa ha sido posible en esos contextos?	

Elaboración propia

3.1 El trabajo de campo

Durante el trabajo de campo se optó por no abordar todos los casos de restitución que aparecen en las subregiones y solo poner el énfasis en algunos de ellos. Para tomar esta decisión, fue necesario identificar todos los casos presentes en las subregiones (con o sin sentencia) a través de las sentencias de restitución de tierras. Las sentencias se convirtieron en la fuente idónea para identificar los actores, los intereses, las relaciones y, en suma, los conflictos por la tierra latentes o manifiestos.

Es así como para el análisis de los conflictos por la tierra, se decide tomar como referencia los casos que en ambas subregiones ya tenían sentencia. Con la información básica que contenían las sentencias se construyó una matriz (Ver Anexo 1) y en los casos que fueron tomados como ejemplo se complementó con la revisión de prensa. La decisión de trabajar con los casos que tenían sentencias de restitución en ambas subregiones, se debió a que, más que un conflicto puntual, interesaba ilustrar los tipos de conflicto que se configuraron en el proceso de implementación de la política en ambas subregiones.

A la par con la construcción de la matriz de casos, se diseñó una guía para las entrevistas, en ella se consideró pertinente preguntar en general por los obstáculos en la implementación de la política, para identificar el lugar que ocupaban en ellos los conflictos por la tierra. Las primeras conversaciones permitieron perfeccionar el instrumento y orientar las preguntas a cada una de las fases del proceso (Ver Anexo 2). Aunque se conservaron preguntas básicas, algunas fueron orientadas según el actor, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, individuos o instituciones.

Se realizaron 17 entrevistas: 3 con las Direcciones Territoriales en Medellín, Apartadó y Cauca de la URT; 3 con profesionales de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre ellas, una con la directora de la Sede de Apartadó, otra con una profesional del equipo de tierras y territorios de la sede Me-

dellín y otra con una encargada de los casos especiales en Bogotá. También fueron realizadas 3 entrevistas con magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, de la Sala Civil especializada en restitución de tierras y otra con un juez del Circuito Especializado en restitución de tierras del Distrito Judicial de Antioquia. Además dos entrevistas con abogados sustanciadores de los procesos judiciales del tribunal.

Se hicieron también entrevistas con dos exfuncionarios de la URT sede Medellín y dos entrevistas con representantes de organizaciones no gubernamentales, una con el Instituto Popular de Capacitación y otra con la Fundación Forjando Futuros. Además, una entrevista con un periodista de Verdad Abierta y una experta en derecho y problemas agrarios. No se realizaron entrevistas con las víctimas, pero en esencia este trabajo va dedicado a ellas, quienes, de manera individual o colectiva, a través de acciones públicas o privadas, han luchado por acceder, proteger y ver restituido su derecho a la tierra.

Particularmente el contacto con los funcionarios públicos exigió un trabajo muy arduo, primero por la dificultad para acceder a ellos, segundo por la poca disponibilidad de tiempo y tercero por las reservas y limitaciones que algunos ponían para conversar sobre el tema, en un momento donde diferentes actores a nivel nacional, estaban poniendo en tela de juicio la efectividad de la política y de los implementadores, especialmente en Antioquia. Sin embargo, en medio de las dificultades fue posible no solo construir confianza y realizar el trabajo respectivo, sino constatar la calidad de personas que se encuentran al frente de una labor trascendental para este país, para los campesinos. La conversación con cada uno de los funcionarios permitió reconocer y constatar que, efectivamente, la implementación configura un problema político, del que participan ellos mismos.

CAPITULO 2

Contexto político-normativo

En la primera parte de este capítulo se presenta un panorama del despojo y el abandono forzado al que han sido sometidas las víctimas en Colombia. Se afirma que el conflicto armado, antes que transformar la desigualdad en la tenencia de la tierra, ha influido notablemente en la reconcentración de la propiedad y en la extrema vulneración del campesinado. En la segunda parte se hace un recuento de las políticas con las que, desde 1997, se ha buscado restituir las tierras de las víctimas en Colombia. Se advierte que con la Ley 1448 se pretende hacerle frente a un problema activo desde hace más de 50 años, reconociendo los derechos de propiedad que sobre la tierra tienen las víctimas, pero sin la pretensión de intentar resolver todos los problemas del campo. En la tercera parte se describe lo contemplado en la política de reparación a las víctimas en materia de restitución de tierras. Se muestra que la restitución es solo un componente más del proceso de reparación que se ancla al funcionamiento del gran Sistema Nacional de Atención y Reparación a las víctimas –SNARIV–. Se indican las fases de funcionamiento de la política y, con base en balances institucionales, se presentan algunos avances nacionales y departamentales.

1. La tierra, objeto de disputa e instrumento de los actores armados

En Colombia, el conflicto armado interno ha dejado millones de víctimas. Solo de desplazamiento forzado las fuentes oficiales registran la cifra de 6.598.604 víctimas a diciembre de 2015. Según la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada -ENV-, realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, “83% de la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD– perdió algún bien, sin contar los muebles del hogar: el 72% animales, el 50% maquinaria y equipo, el 42% tierras, el 32% cultivos, el 24% infraestructura productiva y el 19% bienes raíces no rurales” (2011).

La tierra se encuentra entre las principales pérdidas de las víctimas y se pierde a través de dos figuras: el abandono forzado y el despojo. El abandono se puede dar por voluntad propia o por voluntad de terceros; ocurre cuando las personas o comunidades se ven obligadas o deciden dejar las tierras o territorios en los que vivían o trabajaban, en calidad de propietarios, poseedores, ocupantes o tenedores, porque vieron amenazados su vida o la de los seres queridos, su patrimonio o por la presencia intimidatoria de actores. El despojo ocurre cuando la víctima se ve privada material y simbólicamente por fuerza o coacción de un grupo o individuo, de sus bienes muebles e inmuebles, lugares o territorios sobre los que ejercía algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades.

Abandono y despojo no son sinónimos. A diferencia del abandono, en el despojo existe la intención manifiesta de robo, expropiación, privación, enajenación de un bien o de un derecho. El despojo “puede ocurrir, por ejemplo, antes o después del desplazamiento de población, del abandono de los predios y de los territorios. O por el contrario, puede concretarse años después de los hechos de violencia que motivaron el desplazamiento de la población

rural. Los ritmos y las lógicas del despojo no son siempre los mismos, así conduzcan finalmente al saqueo material y simbólico de la población rural” (IEPRI, CNRR & Memoria Histórica, 2009, pág. 30). El abandono no necesariamente conduce al despojo, porque en muchas ocasiones un bien abandonado es susceptible de ser recuperado en uso y disfrute¹, pero el despojo siempre es el resultado del abandono.

El despojo puede hacerse por vías de hecho (CNMH, 2013b) o de derecho (IEPRI, CNRR & Memoria Histórica, 2009). En las vías de hecho tienen mayor protagonismo los grupos armados quienes a través de actos violentos como las amenazas, las masacres, las torturas, el asesinato, entre otros, producen el abandono y consuman el despojo. Quienes utilizan el derecho, lo hacen a partir de actos ilegales de enajenación entre particulares, por operación distorsionada del mercado de tierras, a través de métodos administrativos con complicidad o por negligencia de la autoridad competente o sin consentimiento de autoridades competentes² (Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009; Dejusticia, 2015). Son múltiples las tipologías a través de las cuales diversos actores (legales e ilegales), con o sin coerción, han vulnerado el derecho a la tierra de los campesinos.

Los grupos paramilitares han sido señalados como los principales responsables del despojo; los grupos guerrilleros, por su parte, aunque tienen menor responsabilidad en éste, comparten con los primeros la responsabilidad en el abandono que usualmente va acompañado de la violencia y el desplazamiento forzado (CNMH, 2013b). A esta práctica violenta, en directa relación o no con los actores armados, ha contribuido también el negocio del narcotráfico

.....

1 Sin embargo, “la prolongación indeterminada en el tiempo de la situación de abandono, puede eventualmente conducir al uso, disfrute y apropiación del bien por terceros, sea con el aprovechamiento o uso, sea con la generación de trámites para apropiarse definitivamente del bien y del espacio” (IEPRI, CNRR & Memoria Histórica, 2009, pág. 26).

2 Para mayor conocimiento sobre las tipologías de despojo ver (IEPRI, CNRR & Memoria Histórica, 2009; URT, 2014; Dejusticia, 2015).

y, en la última década, las bandas criminales que utilizan la tierra como instrumento para el usufructo de las rentas del narcotráfico, la explotación del oro y en general para el control de mercados.³

El total de las tierras que las familias se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente en el momento del desplazamiento entre 1980 y julio de 2010, sin contar aquellas de propiedad colectiva, fue de 6,6 millones de hectáreas que equivalen al 12,9% de la superficie agropecuaria (PNUD, 2011a) y casi al total de la extensión del departamento de Antioquia. En promedio, 4 millones de hectáreas fueron despojadas y 2 millones forzadas a dejar en abandono.

Según cifras de la ENV, 79% de las hectáreas fueron despojadas y/o abandonadas entre 1998 y 2008, el 15% entre 1980 y 1997 y el restante 6% entre 2009 y junio de 2010. De las tierras abandonadas o despojadas a agosto de 2010 solo se habían recuperado el 7,46% del total (495.493 hectáreas). Las familias más afectadas fueron en su mayoría pequeños productores, pues el promedio de tierra que perdieron era inferior a una Unidad Agrícola Familiar.⁴ El mayor número de familias manifestaron ser propietarias de los predios despojados y/o abandonados, 77,6% propietario individual, 0,9% propietario colectivo en territorio étnico y 0,7% otro tipo de propiedad colectiva. Otro porcentaje significativo la poseía con algún derecho, 10,6% eran herederos, 2,8% poseedores, 2,2% ocupantes de baldío, 2,5% ocupantes de hecho y sólo un 1,5% trabajaba en las tierras como usufructuario, tenedor (0,4%) y otra forma (0,1%) (Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, 2011).

Quienes se consideraban propietarios no tenían títulos debidamente registrados (33,4%) y otros tenían documentos precarios promesa de compraventa 9,8%, contrato de compraventa 9,3%,

3 Pero la realidad del despojo, así como la dinámica misma del desplazamiento forzado y el conflicto armado, deben ser siempre leídas en los contextos regionales porque pueden identificarse diferencias importantes en relación con la tendencia nacional.

4 La Comisión de Seguimiento habla de un promedio de 15,3 hectáreas (2011).

carta de venta 3,5%, certificado del Incora o Incoder 1,6%, hijuela 1,5%, certificación de alcaldía 0,3%. Los datos reafirman la informalidad que prevalece en el campo colombiano en lo que a derechos de propiedad se refiere; situación que es más crítica en los pequeños productores agropecuarios y es mayor en las zonas de colonización reciente.

Quienes no disponían de títulos registrados habían habitado sus predios con antelación a su desplazamiento en calidad de poseedores, ocupantes de hecho, ocupantes de baldío o herederos durante un número de años que, presumiendo su buena fe, les aseguraba el derecho a la propiedad de los mismos⁵. En efecto, los propietarios las habían ocupado en promedio durante 16,5 años, los poseedores 14,7 años, los ocupantes de baldío 10,7 años, los ocupantes de hecho 12,9 años y los herederos 24,8 años (Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, 2011).

Antioquia se encuentra entre las regiones que sufrieron en mayor medida el fenómeno de tierras abandonadas o despojadas, junto con el Chocó, acumulando 1.852.561 hectáreas, correspondientes al 28% respecto del total nacional. Solo en Antioquia, 17 municipios ubicados en las subregiones de Oriente, Urabá y Bajo Cauca, concentran una alta densidad de predios abandonados y despojados (Restrepo & Bernal, 2014).

En Colombia la tierra ha estado en el centro de la disputa desde inicios del siglo XX cuando se hicieron visibles los patrones feudales sobre la propiedad de la tierra y se registraron las confrontaciones entre hacendados o terratenientes y colonos. En esta disputa han ganado los más fuertes, los que han tenido mayor poder económico, los que han ejercido mayor violencia, los que tuvieron

5
 Conforme al Código Civil, el término de prescripción para adquirir un bien inmueble que ha sido poseído de buena fe y con justo título es de diez (10) años. Adicionalmente, conforme a la Ley 4ta de 1972, la persona que ha poseído u ocupado terrenos rurales de propiedad privada no explotados por su dueño, creyendo de buena fe que se trataba de bienes baldíos, puede adquirir el dominio si lleva cinco (5) años ocupando el predio. Por su parte, la Ley 160 de 1994 establece como uno de los requisitos para ser adjudicatario de un terreno baldío, el uso y explotación del terreno por un periodo no inferior a cinco (5) años.

mayor nivel de influencia; por su parte los campesinos han sido las principales víctimas. Una muestra de esto es que cerca del 80% de los predios despojados tienen un régimen especial, provienen de titulaciones de terrenos baldíos y adjudicaciones de parcelas en predios del Fondo Nacional Agrario (IPC, 2011), esto es, predios que en su momento el Incora adquirió para llevar a cabo los postulados constitucionales y legales para el acceso a la propiedad a favor de los campesinos de escasos recursos.

En Colombia las tres cuartas partes de los municipios, es decir, el 75,5% son predominantemente rurales; sin embargo, en esa propiedad rural es muy alta la desigualdad (PNUD, 2011a). Colombia es uno de los países de América Latina y el mundo con más alta desigualdad⁶. En el fondo del problema está el modelo de desarrollo rural que no ha contribuido al bienestar de la mayoría de los pobladores rurales; al contrario, ha generado su mayor vulnerabilidad porque no combina el crecimiento con la distribución y ha propiciado la concentración de la tierra, favoreciendo a los grandes productores en detrimento de los pequeños y de las comunidades rurales. No se han eliminado las causas estructurales de la pobreza rural y se han invisibilizado las diferencias de género. Ha sido un modelo excluyente porque la presión por la tierra que han ejercido terratenientes, empresarios, transnacionales, comisionistas y actores ilegales, han impedido que campesinos, indígenas y afrocolombianos disfruten de los recursos del territorio y que desde allí generen ingresos para brindar el bienestar a sus familias (PNUD, 2011a).

Pero no solo pocos tienen mucha tierra, sino que en muchos casos el uso del suelo es inadecuado; esto es así porque el uso efectivo que se hace del suelo se encuentra en contraposición a su vocación y eso pasa por la ocupación de territorios protegidos y por la sobreexplotación o subutilización del suelo y el subsuelo. En esto han jugado un papel muy importante las nuevas actividades productivas que compiten con

6 Para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,87 y el de tierras a 0,86. (PNUD, 2011a).

las tradicionales; de ellas hacen parte la gran minería, la ganadería extensiva, las actividades ilícitas como la coca y la minería ilegal.

2. La Ley de Víctimas, un quiebre en la política de restitución de tierras

La restitución es una de las formas básicas de reparación e implica, siempre que sea posible, 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. Tanto los Principios Rectores sobre los desplazamientos internos, denominados Principios Deng⁷ (1998, principios 28 y 29), como los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, conocidos como los Principios Pinheiro (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. Ambos principios son considerados por la Corte Constitucional como parte del Bloque de Constitucionalidad, es decir, aunque no aparecen en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros vinculantes de interpretación de los derechos y deberes protegidos por la norma suprema.

La restitución es una responsabilidad del Estado y para las víctimas es un derecho en sí mismo, un recurso jurídico, “un requisito fundamental para garantizar la sostenibilidad de prácticamente todas las soluciones duraderas posibles, no solo del retorno, ya que a menudo constituye el primer paso hacia la recuperación de una cierta autonomía por parte de aquellos sumidos en la pobreza y la dependencia a raíz del desplazamiento arbitrario de sus hogares” (ACNUR, ONU HABITAT, OCHA, IDMC, FAO, OACDH, 2007,

7 En el caso de los grupos étnicos se habla de la restitución de derechos territoriales porque en el marco del conflicto armado y por factores vinculados al mismo, les ha sido vulnerado el derecho fundamental al territorio, la Ley de Origen, La Ley Natural, el Derecho Mayor o Derecho Propio (PNUD, 2011c).

pág. 20). La restitución debe ser en todo momento la prioridad, ya sea que se haga efectivo o no el regreso de la población desplazada, o se acuda a medidas como la compensación o la indemnización.

En Colombia, las primeras medidas para la protección jurídica de bienes usurpados se dieron a través de la Ley 387 de 1997. Sin embargo, el Estado hizo muy poco para volver efectivos los mecanismos allí dispuestos⁸. Los primeros años, la política se centró más en atender el desplazamiento como una catástrofe humanitaria que en darle un enfoque de derechos humanos⁹. Por ello, aunque en el país era ampliamente conocido que el desplazamiento iba acompañado del despojo masivo de tierras y otros bienes, el primer decreto que reglamentó la materia se dictó cuatro años después, el Decreto 2007 de 2001, en el marco del cual se crea el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio para la Población Desplazada y empiezan a tomarse medidas reales para implementar las políticas que hasta ese momento se limitaban a la protección¹⁰.

A partir del 2004 el enfoque de la política da un giro trascendental, debido a dos hechos fundamentales: 1) La intervención de la Corte Constitucional, en su valiosa Sentencia T-025 de 2004, a través de la cual “declaró el Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la política de atención al desplazamiento y señaló, por primera

8 La Ley 387 de 1997 en el artículo 14, numeral 3, otorgó al gobierno nacional la obligación de desarrollar acciones para mitigar los riesgos contra la vida e integridad de las personas y de los bienes patrimoniales de la población desplazada. En el artículo 15 dispuso que si la situación de emergencia humanitaria persistía debían crearse equipos interinstitucionales para la protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada. En el Artículo 19 asignó la responsabilidad al Incora de llevar un registro de predios rurales abandonados por las personas desplazadas y la misma entidad debía informar a las autoridades para impedir cualquier acción de enajenación o transferencia. Ver: Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 y Rodríguez & Rodríguez (2010).

9 La diferencia está en que, si bien el desplazamiento forzado requiere una acción humanitaria, su tratamiento no se puede reducir a ese tipo de medidas, porque este fenómeno trae implicaciones sociales, económicas, fiscales y de seguridad a corto y largo plazo pues hay unos actores armados que están generando el problema y deben ser identificados, sancionados y aportar en el proceso de reparación de las víctimas.

10 Para conocer a profundidad el origen y evolución del proceso de protección liderado por este equipo del proyecto de protección de Tierras y Patrimonio, véase: Estrada & Rodríguez (2014) y Medina (2012).

vez, que los desplazados, en su calidad de víctimas de una grave violación a los derechos humanos, eran titulares de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación” (Sánchez & Uprimny-Yepes, 2010, pág. 310). 2) La expedición de la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz; una ley que aunque buscaba facilitar la desmovilización de grupos armados, también reconoció los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de dichos grupos, incluida la población desplazada. Adicionalmente la Ley creó la CNRR y le encargó la responsabilidad de presentar al gobierno un Programa de Restitución de Bienes –PRB–, con el apoyo de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes –CRRB– y un Comité Técnico Especializado –CTE–¹¹ (Gómez-Isa, 2010).

En el 2005 el Estado reconoce que tiene la obligación de realizar esfuerzos masivos para garantizar la restitución de los bienes despojados¹². Las instituciones encargadas de conformar el CTE empezaron un tímido trabajo de coordinación para responder a su misión y paralelo a esto, el gobierno nacional siguió respondiendo a la Sentencia T-025, aunque en ocasiones faltó coordinación entre estos dos actores. Mientras se avanzaba en estas tareas, empezó a discutirse en el Congreso de la República, en octubre de 2007, un proyecto de ley para la creación de un “Estatuto de las Víctimas” que estipulaba medidas de reparación, incluyendo medidas de restitución de bienes y patrimonios¹³.

11 El Comité Técnico Especializado Nacional estaba conformado por la CNRR, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder–, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, las autoridades catastrales descentralizadas (Bogotá, Cali y Medellín), la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Banco Agrario, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación y las direcciones de etnias del Ministerio del Interior y Justicia.

12 Experiencias efímeras de restitución ya habían existido antes, una durante el gobierno de Lleras Camargo (Ley 201 de 1959) y otra más reciente a través de la Ley de Extinción de Dominio (Ley 873 de 2002).

13 Para conocer mejor los pormenores de este suceso histórico puede revisarse la nota en (Semana, 25 de mayo de 2011a).

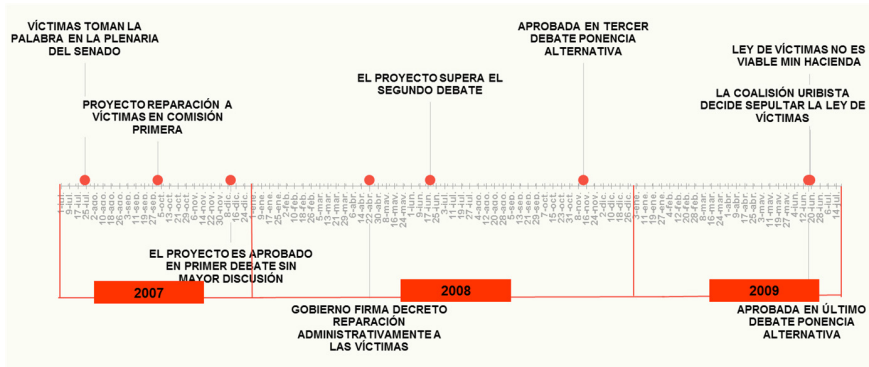
La discusión del proyecto de ley sirvió para visibilizar las posiciones sobre la restitución, “ayudó a hacer público el debate sobre tierras, territorios y restitución en los medios de comunicación y en la opinión pública en general, y posibilitó que se crearan propuestas concretas de política pública para enfrentar la situación” (Sánchez & Uprimny-Yepes, 2010, pág. 311). De los fuertes debates frente algunas medidas establecidas en el proyecto, la restitución fue el tema mayor consenso suscitó. Sin embargo, al final de la legislatura el proyecto se hundió, el Programa de Restitución de Bienes avanzó lento y el despojo y abandono masivo continuó registrándose.

En febrero de 2009, la Corte Constitucional¹⁴, cumpliendo funciones de desbloqueo institucional¹⁵, emitió el Auto de Seguimiento 008 de 2009, en el que evaluó, entre otras, el acceso a tierras y la restitución de tierras y territorios para la población desplazada y encontró que la política de tierras debía reformularse. En consecuencia ordenó: (a) establecer un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (b) identificar las reformas institucionales y normativas necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (c) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

.....

- 14 En sentencias anteriores ya la Corte Constitucional había reconocido la restitución como un derecho fundamental de las personas en situación de desplazamiento a causa de la violencia. Ver: (Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007).
- 15 “Se trata de una función desestabilizadora del derecho y los derechos: lo que se busca desestabilizar es precisamente el equilibrio institucional perverso que bloquea el funcionamiento de la democracia y el cumplimiento de los derechos” (Rodríguez & Rodríguez, 2010, pág. 50).

Figura 1.
Cronología proceso de discusión del Proyecto de Reparación a Víctimas. 2007-2009.



Elaboración propia con base en: Semana, 25 de mayo de 2011a¹⁶.

En cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional, el gobierno crea la Mesa Interinstitucional de tierras –MIT–¹⁷. De manera paralela, la CNRR continuó con el Programa de Restitución de Bienes que tenía a su cargo. Ambas instancias diseñaron propuestas en materia de restitución, pero dependían de que el Congreso aprobara una ley en la cual estableciera un procedimiento judicial nuevo para tramitar las solicitudes de restitución de bienes. Terminado el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, la iniciativa no había sido presentada por el gobierno ante el legislativo.

Hasta aquí era claro que el problema del despojo y abandono forzado no solo había sido identificado, sino que, así fuera de manera fragmentada, ya se estaban implementando medidas para su

16 Para ampliar la información de esta escala de tiempo, Ver anexo 4: Información Complementaria Escala de Tiempo 1: Proceso de Discusión del Proyecto de Reparación a Víctimas. 2007-2009.

17 La Mesa Interinstitucional de Tierras –MIT– está compuesta por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Participan como invitados a la mesa, además, miembros del Incode –IGAC–, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

atención. Esta implementación brindó aprendizajes importantes a los funcionarios y permitió zanjar el camino para el diseño de una acción más decidida por parte del Estado, con miras a garantizar el derecho a la restitución de tierras de las víctimas.

Fue así como en agosto del 2010, el posesionado presidente Juan Manuel Santos señaló que la ley de víctimas sería una prioridad durante su gobierno, en especial la restitución de millones de hectáreas a las familias campesinas despojadas de sus tierras. Con esto, dio inicio a un paquete de medidas de justicia transicional (Presidencia de la República, 2010a; Semana, 06 de Octubre de 2011). Aunque el gobierno sabía que tenía garantizada la mayoría en el Congreso de la República para la aprobación de sus iniciativas legislativas, a través de la Unidad Nacional¹⁸, el tema de la Ley de Víctimas y en particular el capítulo de la Restitución de Tierras, generaba oposición en los uribistas y podría entorpecer un proceso expedito de la aprobación legislativa, o en el peor de los casos, llevar la tramitación de la ley a puntos de necesaria conciliación o acuerdos que desvirtuaran los objetivos propuestos por el Gobierno.

Al Congreso de la República fueron presentados dos proyectos de ley: el 7 de septiembre de 2010 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural radicó en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”; y el 27 de septiembre el presidente Juan Manuel Santos en cabeza de la Unidad Nacional, radicó ante la Cámara de Representantes un proyecto de ley para garantizarles asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad a las más de 4 millones de víctimas que hay en el país por el conflicto armado¹⁹. El

18 Fue una coalición parlamentaria que operó durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos, compuesta por el partido Cambio Radical, el partido Conservador, partido Liberal y el partido de la Unidad. Esta coalición sumaba una mayoría correspondiente al 76% del Congreso.

19 Tanto el ministro del Interior y de Justicia, como el ministro de Desarrollo Rural, han declarado que la restitución de tierras será la prioridad del nuevo gobierno (El Tiempo, 9 de Julio de 2010).

primer proyecto de ley se integró al Proyecto de Ley 107 de 2010, conocido como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011)²⁰.

Durante el proceso de aprobación de la Ley, el gobierno de Juan Manuel Santos optó por diseñar políticas por vía administrativa, propuso asumir la solución de casos y tipologías concretas. Para ello, en octubre de 2010, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de ese momento, Juan Camilo Restrepo, anunció el inicio de un plan inmediato para restituir los derechos y formalizar la propiedad de 130 mil familias que fueron víctimas de desplazamiento o fueron despojadas de sus títulos, a través de actuaciones administrativas del Incoder.

Con el denominado “Plan de Choque de Formalización y Restitución de Tierras”, el gobierno buscó ratificar la voluntad política para hacerle frente a los problemas de la tierra y

ejecutar en el corto plazo una experiencia que permitiera 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 (Incoder, 2011a).

Se fijaron como prioridad los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó y Magdalena, golpeados fuertemente por el conflicto armado y el despojo de tierras, además se definió que el proceso sería acompañado por organismos como la OEA.

Estaba estipulado que el plan iniciara en el último trimestre del 2010 y culminara en Abril del 2011²¹. El plan tenía 8 componen-

.....

20 La Ley contempló la conformación de un comité interinstitucional responsable de elaborar la propuesta de decreto para regular la restitución de tierras despojadas a los resguardos indígenas y a las comunidades negras (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2010b)

21 El plan se amplió hasta julio y luego hasta diciembre del mismo año. Sin embargo, dada la complejidad de los casos asumidos, su ejecución se prolongó en el tiempo.

tes: 1) titulación de baldíos, 2) titulación predios de la Dirección Nacional de Estupeficientes, 3) restablecimiento administrativo de derechos a favor de la población desplazada, 4) atención a comunidades indígenas, 5) atención a comunidades negras, 6) Fondo Nacional Agrario, 7) Zonas de Reserva Campesina y 8) Proyectos Especiales. El componente de restablecimiento de derechos tuvo como objetivo “definir la ruta legal, para restablecer jurídicamente los derechos constituidos por el extinto Incora o el Incoder, a los sujetos de reforma agraria que en razón del desplazamiento forzado, se vieron obligados a abandonar sus parcelas y fueron despojados de sus legítimos derechos” (Incoder, 2011b citado por (MAPP/OEA, 2013b, pág. 41)

Para la ejecución de este componente de restablecimiento, el Incoder conformó un grupo interdisciplinario de Diagnóstico y Gestión de Restablecimiento de Derechos, encargado de identificar la ruta a seguir en cada caso y adelantar las fases²² y diseñar los documentos necesarios para que las dependencias dieran curso a los trámites correspondientes. El análisis realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural indicó que los departamentos más afectados por el despojo y abandono forzado eran: Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Tolima, Cesar, Chocó y Antioquia, incluyendo Urabá²³. Dentro de los departamentos ubicó casos emblemáticos que venían siendo trabajados por otras instituciones o sobre los que se disponía de información. En total se focalizaron 7 departamentos y 12 municipios. Particularmente en Antioquia, se trabajó el caso de “La Aquitania” en

.....

22 El componente de restablecimiento estaba organizado en las siguientes fases: 1) identificación de cada predio (área, vocación agropecuaria y ubicación), 2) antecedentes de generalidades respecto al contexto de violencia generalizada y desplazamiento en la zona, 3) situación jurídica y fáctica e información recaudada respecto de cada inmueble rural, 4) tipologías encontradas, 5) análisis sobre derechos de terceros, 6) determinación de la actuación o trámite administrativo pertinente y eficaz para lograr el restablecimiento de los derechos sobre las tierras de la población desplazada, 7) iniciativa de la respectiva gestión o trámite administrativo por el Instituto (MAPP/OEA, 2013b).

23 Para la selección de los casos el Incoder consultó las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada de Acción Social y la Fiscalía General de la Nación (MAPP/OEA, 2013b).

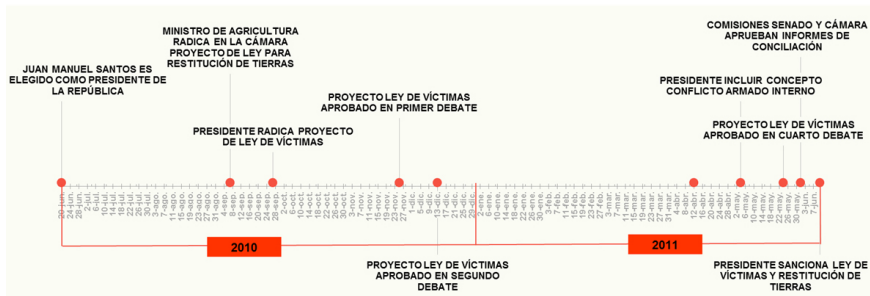
el municipio de San Francisco (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2010b, MAPP/OEA, 2013b).

El Plan de Choque permitió

La formulación de una ruta legal para reconocer y resarcir los derechos vulnerados, el tratamiento integral que fue dado a los casos para el análisis y definición de la ruta a seguir, porque antes de contar con la ley, el Incoder operó sobre cada caso focalizado precisando el estado de cada parcela en las diferentes modalidades de adjudicación estudiadas, lo cual aportó a las entidades competentes información relevante para definir sus respectivas actuaciones y garantizó que la totalidad de las personas relacionadas con el predio fueran incluidas en alguna de las tipologías formuladas, lo cual facilita el relacionamiento con las víctimas (MAPP/OEA, 2013b, pág. 46).

Además, gracias a él, se definieron tipologías diferenciadas de abandono y despojo con sus respectivas alternativas de tratamiento. Y aunque el equipo del Incoder determinó el trámite administrativo a seguir con cada uno de los casos e informó a la dependencia respectiva, el goce efectivo de los derechos estuvo sujeto a la prioridad que dichas dependencias u otras instituciones intervinientes le otorgaran, afectando la celeridad en la solución definitiva²⁴.

Figura 2.
Cronología Proceso de discusión del Proyecto de Ley de Víctimas. 2010-2011.



Elaboración propia con base en: Semana, 25 de Mayo de 2011a.

24 Resultados más detallados sobre este Plan de Choque pueden verse en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011).

Paralelo al desarrollo de este plan, el 10 de junio de 2011 fue aprobada en el Congreso de la República de Colombia la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, marcando un quiebre con las políticas de restitución que se venían poniendo en marcha. La Ley fue aprobada en medio de un aparente consenso nacional frente a la necesidad de avanzar en la restitución de los bienes de la población desplazada (Saffon, 2010; Sánchez & Uprimny-Yepes, 2010; Medina, 2012). Los desacuerdos se identificaron respecto a los fines y alcances de la restitución ya que hubo quienes respaldaron una restitución fina concentrada en “corregir la ilegalidad del despojo y aclarar los títulos y los derechos individuales sobre los bienes”, y otros que respaldaron una restitución gruesa que promoviera “la adopción de una política de restitución que satisfaga los objetivos no solo de política correctiva, sino además de reconocimiento y distribución a favor del campesinado y de las comunidades étnicas” (Sánchez & Uprimny-Yepes, 2010, pág. 306).

La política de restitución de tierras, hay que decirlo, es esencialmente correctiva, busca una restitución fina, pero se ha dotado de instrumentos específicos que permiten aplicar una visión transformadora y eso quiere decir que aunque el mecanismo de la restitución no puede pretender abarcar metas más amplias como una reforma agraria intensiva, sí “debe estar diseñado y aplicado dentro de un esquema institucional y político que permita maximizar sus resultados mediante la interrelación con otras políticas de democratización de la propiedad de la tierra y de desarrollo rural” (Sánchez & Uprimny-Yepes, 2010, pág. 325). A este propósito se contribuye, por ejemplo, limitando el número de hectáreas a ser restituidas, estableciendo sistemas de priorización que empoderen a grupos socialmente discriminados de la propiedad de la tierra, restituyendo títulos a nombre de mujeres y hombres equitativamente, diseñando procedimientos participativos que atiendan a la reconstrucción de territorios y relaciones sociales. Estos elementos fueron contemplados en el diseño de la Ley y en la valoración de los avances, según los servidores públicos, han hecho más compleja la implementación.

2.1 La restitución en la ley de víctimas y en el SNARIV

Según Roth, “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio” (2002, pág. 14). Y precisamente esto fue lo que hizo el gobierno nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, a través del mecanismo formal de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (Ver Anexo 3)²⁵ dictó medidas para la restitución y formalización de los derechos de propiedad de las víctimas de despojo y abandono forzado, en el marco de otras medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. El gobierno estipuló que tienen derecho a la restitución, según un criterio temporal, quienes hayan sido afectadas entre el primero de enero de 1991 y 10 de junio de 2021; y según un criterio material, con ocasión del conflicto armado²⁶. Según un criterio jurídico-relacional, las víctimas debieron ser propietarias, poseedoras o explotadoras de predios baldíos (art. 75). Y por último, según un criterio personal, han de ser víctimas de despojo o abandono aquellas personas que individual o colectivamente hubieran sufrido la pérdida jurídica o material de un bien inmueble sobre el cual tuvieran una relación de propiedad, posesión u ocupación (art. 3). Además, la acción de restitución también puede ser solicitada por el conyugue y compañeros permanentes de la víctima (art. 81).

.....

25 La Ley, en su artículo 205, brindó al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, comunidades rom y comunidades negras (afrocolombianas, raizales y palenqueras). De la consulta previa con los grupos étnicos se obtuvo como resultado el diseño de tres decretos con fuerza de ley (4633, 4634, 4635). De ahí en adelante fueron expedidos varios decretos con los que se buscó reglamentar la mayoría de las medidas establecidas en la ley. Ver anexo 3: Decretos que reglamentan la Ley 1448 de 2011.

26 Sin embargo, el conflicto armado debe entenderse en un sentido amplio (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-781, 2012).

La Ley establece que la restitución de los bienes es una medida de reparación integral preferente que consiste en

reconocer, a través de una decisión judicial, la relación jurídica que poseía la víctima con tales bienes antes de darse el hecho victimizante. Así, la Restitución Jurídica se materializa con el restablecimiento de derechos de propiedad o posesión, mientras que la restitución material implica la entrega formal del bien [...] Alternativamente y de manera subsidiaria, cuando la restitución descrita sea imposible porque aún se identifica riesgo para la integridad de la víctima o su familia, o porque el bien a restituir se encuentra en una zona de riesgo de desastre natural o porque el bien ya fue restituido por presentarse despojos sucesivos, se restituye por un bien equivalente, es decir, un bien con características y condiciones similares, con la anuencia de la víctima [...]. Finalmente, y solo como tercera opción, cuando no es posible la restitución del mismo inmueble o de un equivalente, se reconoce una compensación en dinero (Contraloría General de la República, et.al, 2012, pág. 329).

Para lograr la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, la Ley dispuso de un nuevo marco institucional que incluye la creación de entidades y la transformación de algunas existentes y el deber de establecer interacciones entre ellas. En reconocimiento de la experiencia previa en materia de protección y restitución, durante la puesta en funcionamiento de la Ley, el proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio para la Población Desplazada fue trasladado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a él fueron integrados los proyectos piloto de la CNRR y las Comisiones Regionales de Restitución de Tierras. Estas instancias dieron los insumos para establecer los lineamientos de la nueva institución que empezó a funcionar en el 2012, la Unidad de Restitución de Tierras (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011).

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras creó un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas de despojo y abandono forzado. El procedimiento es mixto porque se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas), una etapa judicial (acción de restitución) y una etapa denominada posfallo (seguimiento al cumplimiento).

La etapa administrativa le fue adjudicada a la URT²⁷, encargada de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–, donde se inscriben los predios, las personas sujetas a la restitución, se explicita su relación jurídica con la tierra y se identifica el núcleo familiar. La URT es la encargada de llevar, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los jueces o magistrados de restitución de tierras. “No obstante, la demanda (escrita u oral) también puede ser presentada por la víctima o su apoderado. La URT también puede oponerse, en representación de las víctimas, cuando no haya presentado la demanda” (Contraloría General de la República, et.al, 2012, pág. 330).

Para la etapa judicial fueron creados los juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras, responsables de conocer y decidir los procesos en única instancia, esto es, de manera definitiva. Además, ellos conservan la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado, es decir, el goce efectivo del derecho restituido. Si se presentan opositores, la demanda será resuelta por “Magistrados especialistas en restitución de tierras en Tribunales Superiores de Distrito Judicial; si no hay opositores, el litigio lo resuelven Jueces Civiles del Circuito especialistas en restitución de tierras. Los dos son procesos de Única Instancia, pero el Tribunal Superior resuelve consultas cuando no se decreta la restitución a favor del despojado y la sentencia admite el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien debe adelantar interlocutorios en diez días y resolver el recurso en dos meses” (Contraloría General de la República, et.al, 2012, pág. 330)²⁸.

.....

27 La entidad fue creada por un período de 10 años, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

28 A la par con los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, se gestionó el trámite de creación de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras (Superintendencia de Notariado y Registro, 2011) y la creación de la Procuraduría Delegada para Asuntos de Restitución de Tierras (Procuraduría General de la Nación, 2013).

Para poder iniciar la etapa administrativa de los procesos de restitución es indispensable efectuar una delimitación de las zonas en las cuales se pueda realizar la intervención, respondiendo a los principios de progresividad y gradualidad en la implementación del registro (Ver Anexo 4). Para la delimitación de las zonas, se realiza un procedimiento de macrofocalización que hace referencia a las áreas de mayor extensión dentro del territorio nacional, los departamentos, en los que el Consejo de Seguridad Nacional determina que es viable la implementación del registro de tierras. Además, se realiza un proceso de microfocalización que hace referencia a las áreas geográficas de menor extensión que se encuentran dentro de las macro zonas, en las que la URT encuentra condiciones adecuadas para adelantar los análisis previos para la inscripción de predios en el RTDAF. Para la definición de las microzonas se reconocen como criterios: la densidad del despojo y las condiciones para el retorno (URT, 2014).

Cuando se surten los pasos en la etapa administrativa y el predio ha sido inscrito en el registro de la URT, pero además se ha solicitado la representación judicial para la presentación de la demanda, el caso inicia su etapa judicial. En la etapa judicial deberán recibirse las oposiciones y cuando se haya agotado la etapa probatoria, los jueces y magistrados deberán fallar a través de sentencias, solucionando las pretensiones del solicitante, las excepciones del opositor y las pretensiones de terceros (Ver Anexo 5). Este proceso se diferencia de otros procesos judiciales porque se da en el marco de las medidas de justicia transicional y, por lo tanto, no tiene un carácter civil, sino constitucional, además en él se incluye la inversión de la carga de la prueba, la prueba sumaria, las presunciones de despojo o abandono forzado, la presunción de pruebas fidedignas y, a la par, la posibilidad de que las víctimas acudan directamente y sin necesidad de representante ante los jueces especializados. Además, es un proceso que congrega todo su carácter coercitivo en la buena fe exenta de culpa que debe demostrar el opositor. Durante esta etapa, la URT no

pierde la responsabilidad porque ejerce la representación jurídica de la víctima.

Luego de expedida la sentencia, inicia la etapa del posfallo; en esa etapa los jueces y magistrados conservan las competencias para hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas a través de las sentencias y esto debe ser así durante un período de 2 años, cuando según la Ley se cumple el tiempo del posfallo (Ver Anexo 6). Es en este momento donde aparecen todas las demás instituciones responsables de materializar este derecho y la garantía de otros derechos fundamentales y complementarios.

En cada una de las etapas confluyen diferentes organizaciones. En la etapa administrativa es fundamental la coordinación con el Ministerio de Defensa, pues en los territorios la Fuerza Pública cumple una labor esencial, además de los entes territoriales, el Incoder, el Registro de Instrumentos Públicos, las notarías, entre otras, para la identificación del predio. En la etapa judicial el mayor protagonismo lo tienen los jueces y magistrados y todo su cuerpo institucional para sustanciar los casos, pero se convoca a las instituciones públicas que deban hacer aclaraciones sobre información del predio, del contexto en que se encuentra y de los opositores. En la etapa de posfallo entran en acción todas las instituciones del SNARIV para cumplir con las órdenes dadas por los jueces y magistrados, lograr la entrega material del bien y la garantía de los derechos vulnerados a las víctimas. En total son cerca de 55 las instituciones del ámbito nacional y local que reciben órdenes a partir de las sentencias de restitución (empleo, vivienda, prevención y protección de víctimas) (Ver Anexo 7). Esto es así porque la restitución de tierras es solo un componente del complejo SNARIV, encargado de coordinar la atención y reparación a las víctimas. Además como la restitución busca ser transformadora, no solo debe contemplar la entrega material del bien, sino hacerlo en las mejores condiciones y garantizar a las víctimas todos aquellos derechos que le permitan gozar de su reparación. Entonces las instituciones creadas para la restitución deben coor-

dinarse y articularse con otras instituciones del SNARIV, pero además entre niveles territoriales.

La política de reparación a víctimas lleva construyéndose, transformándose y redefiniéndose en el país desde 1997, cuando el desplazamiento forzado fue reconocido mediante la Ley 387 de 1997. Al día de hoy, la URT se integra a toda una estructura administrativa y a un cuerpo legislativo más amplio que regula las responsabilidades, los procedimientos y los tiempos para la garantía efectiva de todos los derechos, con lo que se busca que cese la condición de vulnerabilidad de las víctimas y con esto, según lo estipulado por el gobierno, aportar a la reconciliación.

2.2 Los avances en la restitución de tierras

La implementación de la política empezó formalmente cuando en el contexto nacional se hizo público el proceso de negociación con las FARC-EP en octubre de 2012. Lo que condujo a que una parte de la atención del país se circunscribiera a los inicios del proceso, mientras otra veía en la política de restitución un aporte a la negociación porque entre sus puntos estaba la reparación a las víctimas y la reforma rural. No obstante, en el panorama nacional estaba claro que la política de restitución era una respuesta a una demanda de reparación con la que estaba en deuda el Estado desde hace muchos años; por eso la política generó mucha expectativa, y con ella, sensaciones de frustración y satisfacción en quienes desde sus perspectivas empezaron a leer los avances.

Es claro que los avances en la implementación de la política son superiores a los de iniciativas anteriores que buscaron objetivos similares. En el caso de los procesos de extinción de dominio, Ley 973 de 2002, se logró la extinción de 731 predios en un período de 11 años, sin recuperación material; y con los mecanismos de restitución previstos en la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005, se logró, en 8 años, la entrega de 22 predios (Restrepo & Bernal, 2014; Mojica, 2015). Estas leyes, con más años de vigencia e implementación, tienen, en materia de resti-

tución, resultados muy inferiores a los logrados por la Ley 1448 de 2011.

Acerca de los avances puede decirse que, la URT creó 18 direcciones territoriales agrupadas en cinco jurisdicciones: Cartagena (Cartagena, Sucre, Magdalena, Atlántico, Cesar), Medellín (Antioquia, Córdoba), Cúcuta (Santander y Norte de Santander), Bogotá (Bogotá, Meta y Tolima) y Cali (Valle, Nariño, Cauca y Putumayo), 36 juzgados especializados en restitución de tierras y 5 salas especializadas en la materia.

Según el informe de la Procuraduría, desde el 2012 hasta el 30 de abril de 2015 se focalizaron 343 microzonas, 18% en el 2012, 30% en el 2013 y 23% en el 2014. En el 84% de los casos los factores relacionados con el criterio de seguridad fueron los que llevaron a las direcciones territoriales a tomar la determinación de no microfocalizar una zona, solo en un 11% las direcciones territoriales basaron la negativa con el argumento de que no existía densidad histórica del despojo (Procuraduría General de la Nación, 2015). Ante las 18 direcciones territoriales se presentaron, entre 2011 y el 30 de abril de 2015, 81.048 solicitudes de inscripción al registro; el mayor número de solicitudes se recibieron en los años 2012 y 2013; en el 2014 las solicitudes empezaron a disminuir. Del total de solicitudes presentadas, 31.176 se encuentran entre las 343 zonas microfocalizadas, esto quiere decir que 49.872 solicitudes están pendientes de que la zona sea microfocalizada o macrofocalizada.

De las 31.176 solicitudes en las zonas microfocalizadas, las direcciones territoriales ingresaron al registro 11.129 correspondientes al 36%; 6.644 no fueron incluidas en el registro; 4.179 se encuentran en estudio previo; 6.193 en estudio formal. La decisión de no inclusión en el RTDAF se debe a: la no acreditación de la relación jurídica del solicitante con el predio, la consideración de que los hechos no ocurrieron en el contexto del conflicto armado y la no demostración de la calidad de víctima (Procuraduría General de la Nación, 2015).

En la etapa judicial, entre 2012 y abril de 2015, las direcciones territoriales y otros particulares presentaron en las sedes judiciales 4.058 demandas, que representan 8.038 solicitudes, casos²⁹. Las jurisdicciones que más demandas recibieron fueron en su orden: Cali, Cartagena, Medellín y Bogotá. 765 demandas fueron presentadas por la Comisión Colombiana de Juristas, la Fundación Forjando Futuros y la Organización Yira Castro. Las direcciones territoriales no presentaron en todos los casos las demandas en la etapa judicial entre otras razones, porque: a) los solicitantes decidieron ser representados por particulares (33%), b) los predios se encontraban en zona de áreas protegidas y no se había realizado la sustracción de los mismos (22%), c) se registraron dificultades en las notificaciones de la inclusión en el RTDAF (22%), d) faltaba personal para elaborar demandas y realizar notificaciones (17%).

De las 3.942 demandas recibidas por los juzgados especializados, 3.045 fueron admitidas, 198 estaban en trámite de admisión y 699 fueron inadmitidas, entre otras causas por: a) indebida identificación del predio, b) ausencia de constancia de inscripción del predio en el RTDAF, c) no se aportó certificado de libertad y tradición, d) error en los datos del solicitante. De las 3.045 demandas admitidas por los 36 juzgados, 972 fueron falladas y 690 remitidas a cinco salas especializadas en restitución. En el 90% de los fallos se protegió el derecho a la restitución, en el 7% los jueces decidieron optar por la compensación y en el 3% decidieron negar la restitución. Las salas especializadas fallaron 184 demandas; en 42 de ellas se ordenó restitución del predio a la víctima y compensar al opositor; en 123 se ordenó la restitución del predio y no compensar al opositor; en 47 se ordenó la no restitución del predio. En las 1.156 sentencias proferidas por los juzgados y salas especializadas

.....
29 Este dato es diferente al dato entregado por los juzgados de restitución de tierras que reportan una cifra de 3.942 demandas de restitución recibidas hasta abril del 2015.

en restitución de tierras se ordenó restituir 35.540 hectáreas aproximadamente³⁰ (Procuraduría General de la Nación, 2015).

2.2.1 Antioquia

Desde el año 2012 hasta septiembre de 2015, Antioquia se encuentra entre las jurisdicciones territoriales con más zonas microfocalizadas, más solicitudes de restitución recibidas y más demandas presentadas ante los jueces y magistrados. La territorial microfocalizó 42 zonas³¹, de las 343 que fueron microfocalizadas en el país. En promedio las demás jurisdicciones microfocalizaron 19 zonas. (Procuraduría General de la Nación, 2015). Aproximadamente, el 55% de las microfocalizaciones se realizaron en la territorial de Apartadó y el 15% en la territorial de Cauca. La jurisdicción recibió 17.036 solicitudes de las 81.048 que se recibieron a nivel nacional; de ellas, 1.891 fueron inscritas en el RTDAF y con 469 se surtió el proceso de presentación de demandas en sede judicial, según el Consejo Superior de la Judicatura. 360 demandas fueron admitidas, 82 falladas por los juzgados y 44 remitidas a tribunal (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Según distintas fuentes, Antioquia registraba las mayores cifras de despojo y/o abandono forzado y los mayores avances en el proceso de implementación de la política de restitución de tierras. La política empezó a implementarse en Antioquia a finales del 2011, cuando el Consejo de Seguridad Nacional decidió, en cumplimiento con lo establecido en el Decreto 4829 de 2011, la microfocalización de 13 zonas para la implementación del RTDAF. El 46% de los municipios priorizados se encuentran en Antioquia (66 de 143 municipios); entre ellos, municipios con alta densidad de predios abandonados y despojados de las subregiones de Bajo Cauca y Ura-

30 Este dato no incluye la restitución de derechos territoriales con la que se ha beneficiado la población indígena.

31 Solo hasta el 2012 se microfocalizó la primera zona en Antioquia, la vereda El Chocó del municipio de San Carlos. Para mayor detalle de la puesta en funcionamiento de la Dirección Territorial en Medellín revisar (URT, 2014).

bá antioqueño (5 en Urabá y 2 en Bajo Cauca) (URT, 2014; IPC & Fundación Forjando Futuros, 2012; Restrepo & Bernal, 2014)³².

Para la implementación de la política de restitución de tierras fue creada una jurisdicción territorial en Antioquia. Esta territorial trabaja en 121 municipios del departamento (excepto Yondó, Puerto Berrio, Caracolí y Puerto Nare) y en los municipios de Acandí, Unguía, Riosucio y Carmen del Darién, pertenecientes al Departamento del Chocó. El objetivo misional de la territorial se realiza en articulación con direcciones territoriales ubicadas en Apartadó y Caucasia, creadas respectivamente el 13 de febrero de 2012 y el 13 de marzo del 2013, respondiendo a la necesidad de llegar a las regiones más afectadas por el conflicto.

A septiembre de 2015, la jurisdicción territorial tenía cerca de mil ochocientos casos en la etapa administrativa y un poco más de 800 en la etapa judicial (Procuraduría General de la Nación, 2015). De los procesos que se encontraban en etapa administrativa, la mayoría fueron atendidos en la sede Medellín (83,4%); en menor medida en la sedes de Apartadó (10,38%) y Caucasia (6,1%). De los procesos en etapa judicial, la mayoría fueron atendidos en la sede de Apartadó (53,8%); otros en la sede Medellín (44,7%) y Caucasia (1,4%). Las salas de restitución han fallado casos sobre todo en Medellín y Apartadó (39) y un menor número en Caucasia (6) (URT, 2014).

Es claro, la restitución de tierras ya se está implementando, ha llegado con instituciones públicas responsables a las dos subregiones de interés y ha registrado avances, aunque tal vez no de manera expedita como se esperaba que se llevara a cabo el proceso. Y esto es así porque distintos problemas han perjudicado la eficacia de la política, entre ellos, problemas asociados a la administración como la incapacidad presupuestal, la existencia de bases de datos preca-

.....
32 El protagonismo de Antioquia en la densidad del despojo y abandono forzado y en el avance en la implementación de la política también lo confirman otros informes locales (Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009; IPC, 2009).

rias y desactualizadas, entre otras; e igualmente otros relacionados con los contextos locales, pues los funcionarios se han encontrado con múltiples actores con diversos estatus, posiciones y actitudes que intervienen en la ejecución de la política, “cuyas acciones facilitan u obstaculizan la realización de la política, la refuerzan y la invalidan o la desvían” (Aguilar, 2014, pág. 111). Precisamente a esto se busca hacer referencia en los siguientes capítulos.

CAPITULO 3

La implementación de la Política de Restitución de Tierras y su relación con los conflictos por la tierra en Urabá y Bajo Cauca.

En la primera parte de este capítulo, se comparte una propuesta metodológica para analizar la implementación de la política de restitución de tierras como problema político. En la segunda parte, se presentan los casos, es decir, se analiza la implementación como problema político, primero en Urabá y luego en Bajo Cauca. Los casos se estructuran a partir de los actores y se ilustran los conflictos por la tierra en los que cada uno de ellos participa. En el caso de Urabá, tomando como insumo los procesos de restitución llevados a cabo en Turbo, Mutatá, Apartadó y Necoclí; y en el caso de Bajo Cauca, los procesos de restitución conocidos en Caucasia y las demandas de restitución en Tarazá, Cáceres, El Bagre y Nechí.

1. La implementación como un problema político: perspectiva metodológica para los estudios de caso

Valorar la implementación como un problema político, tal como se observó en los referentes teóricos, requiere reconocer el contexto en el que se lleva a cabo la acción, identificar los actores que se invo-

lucran en la política, los intereses que ponen en juego esos actores y que chocan con los intereses que defiende la política y a partir de allí, leer los conflictos.

Por eso, el primer paso para el análisis es *ubicar el contexto sociopolítico* en que se enmarca la implementación de la política de restitución de tierras, que concierne a la delimitación territorial, el “contexto legal, institucional y cultural predeterminado y estable” (Pinillos & Lucca, 2012). En este caso, el contexto de las subregiones de Urabá y Bajo Cauca.

El interés no es asumir el territorio como un espacio neutro en el que ocurren los fenómenos sociales, como simple contenedor, sino apreciar su carácter dinámico y de permanente transformación, reconocer su heterogeneidad interna y concebir sus fronteras como móviles y difusas. Se considera que las diferencias que toman los conflictos por la tierra en el proceso de implementación de la política deben tener relación con las características sociales, geográficas y políticas de los territorios porque es el contexto el que le otorga significado al problema.

El segundo aspecto importante *es la identificación de los actores*. Aunque aquí los dos casos se estructurarán a partir de cinco actores³³ como podrá observarse con más detalle en el siguiente apartado, es claro que en el contexto pueden aparecer muchos más³⁴. Se planteó esta estructura, buscando resaltar el papel que han jugado cada uno de los actores en los conflictos por la tierra y particularmente en la implementación de la política de restitución de tierras en cada subregión, previendo que sería más factible y se lograría mayor claridad si se presenta cada actor con sus

.....

33 Hace referencia a una clasificación que es nominal, porque la integración se da solo en el plano del análisis. Entre sus miembros no existe ninguna relación, su único nexo son las similitudes que el investigador les atribuye y que puede no tener ninguna significación para sus miembros. Desde este punto de vista los actores son comunidades taxonómicas, son ficciones útiles y, con frecuencia, la única oportunidad de que dispone el analista para abordar el estudio de ciertos fenómenos sociales (García, 2007)

34 Por ejemplo, en este ejercicio, pudieron también haberse incluido los partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

intereses; además porque importa el rol histórico que ha jugado cada uno de ellos en los conflictos por la tierra que se presentan en las subregiones.

En el análisis de los casos se parte de reconocer que los conflictos por la tierra se presentan porque tanto las instituciones responsables de implementar la política de restitución de tierras como las víctimas persiguen un mismo interés, la restitución y formalización de los derechos de propiedad; pero el resto de los actores, incluyendo un segmento del mismo Estado, se opone con intereses distintos a este fin.

Por eso, el tercer aspecto importante es *identificar los intereses de cada actor, aquellos que* chocan con el interés de las víctimas, porque precisamente es aquí donde se configura el conflicto, pues tal como lo plantea North, un conflicto se configura “siempre que al menos una parte, percibe que uno (o varios) de sus fines, propósitos, preferencias, o medios para alcanzarlos, es amenazado o estorbado por las intenciones o actividades de una o varias de las otras partes” (North, 1974, pág. 13). El conflicto se presenta entonces “siempre que dos o más personas (o grupos) intentan poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o la misma posición privativa, desempeñar papeles incompatibles, defender objetivos opuestos o utilizar medios que se excluyen mutuamente para alcanzar sus propósitos” (North, 1974, pág. 12). Los intereses a identificar son aquellos que tienen los actores sobre la tierra y para esto puede ser útil la clasificación ya mencionada en los referentes teóricos sobre los valores que se le otorgan a la tierra (Recurso económico, estratégico-militar y simbólico).

El cuarto aspecto importante es reconocer si los intereses de los actores se expresan a través de acciones o *medios legales* (el proceso judicial) o *ilegales* (la violencia). Los actores utilizan medios legales, cuando se presentan como opositores en la etapa judicial de los procesos de restitución de tierras. Por su parte, cuando utilizan medios ilegales, lo hacen fuera de ese escenario, en los contextos locales, y se sirven en la mayoría de los casos de la violencia.

Al respecto vale la pena aclarar que a pesar de que los intereses que persiguen los actores no son siempre los mismos, pues se modulan debido a las circunstancias que ellos tratan de imponer a la subregión y que a su vez la subregión y el contexto les imponen, sí interesa hacer un esfuerzo por identificarlos. Algo similar sucede con los conflictos. Si bien en la dinámica social los conflictos no se presentan diferenciados porque los caracteriza su intersección y los niveles en que se expresan (locales, regionales, nacionales e internacionales) interesa diferenciarlos según los actores que participan de ellos.

El quinto aspecto importante es la diferenciación del *contenido de los conflictos*, sea este *manifiesto o latente*. Son manifiestos cuando los actores restringen el acceso al derecho; se expresan a través de conductas observables que tienen como objetivo frustrar los intereses de las víctimas. Restringen el acceso al derecho quienes ocupan el bien o hacen las veces de señor o dueño (empresarios, terratenientes, segundos ocupantes, actores armados, personas naturales o testaferros), establecen regulaciones de uso distintas (el Estado o entidades públicas del Estado), o ponen en marcha acciones violentas (actores armados).

Son latentes o potenciales cuando se presume la existencia de intereses contrapuestos, pero no se manifiesta. De este tipo de conflictos por la tierra participan los terceros interesados. Estos son quienes, sin que la política les esté directamente destinada, ven modificada su situación de manera duradera, viéndose beneficiados o afectados involuntariamente por ella. Estos son actores que en el proceso de implementación tienden a sostener o a combatir la política porque modifica directamente su situación, lo cual según Knoepfel “los llevará a formar coaliciones con los beneficiarios finales (en el caso de los beneficiados) o con los actores que restringen el acceso al derecho (en el caso de los afectados)” (2007, pág. 16). De este grupo también hacen parte quienes tienen intereses más generales o estratégicos sobre el territorio.

2. El estado y su rol principal

Podría sonar paradójico que el Estado, que diseña políticas para reparar y restituir el derecho a la tierra de las víctimas, restrinja y vulnere la garantía de este derecho a través de otras políticas, acciones o instituciones. Esto sucede precisamente porque el Estado no es un cuerpo coherente, integrado, orientado a ciertos objetivos únicos. El Estado, además de una imagen, está determinado por unas prácticas (Migdal, 2011) y esto logra reflejarse en la política de restitución de tierras. La restricción se puede hacer de múltiples formas, pero aquí se referencian tres: 1) las regulaciones de uso que establece sobre las áreas protegidas y los territorios colectivos, 2) el modelo de desarrollo que promueve, y 3) los intereses privados que persiguen algunos de sus funcionarios. Estos aspectos han hecho que el Estado o actores públicos del Estado entren en conflicto con el interés de las víctimas de ver garantizado su derecho a la restitución de tierras.

Así, podría decirse que el Estado restringe el acceso al derecho a través de las regulaciones de uso en las áreas protegidas porque, a través de la Ley 2 de 1959, adoptó por primera vez la figura de Parque Nacional Natural con el fin de conservar la fauna y la flora nacionales. Para cumplir la finalidad de conservación se estableció que “queda prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierra, la caza y toda actividad industrial, ganadera o agrícola distinta a la del turismo o aquellas que el gobierno nacional considerara inconvenientes para la conservación o embellecimiento de la zona” (Díaz, 2008, pág. 55). Las regulaciones posteriores³⁵ definieron cinco categorías de manejo: Parque Nacional, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Flora y Fauna y Vía Parque. Además, permitieron como únicas actividades las de conservación, recuperación, control, investigación, educación, recreación y cultura.

.....

35 Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 622 de 1974.

Según lo dispuesto por la Ley de Restitución de Tierras, en las zonas de reserva forestal no pueden hacerse adjudicaciones. Este ha sido catalogado como un conflicto ético porque allí el Estado tiene que escoger entre cumplir una obligación institucional que vulnera derechos de las víctimas o no cumplirla, previendo también una sanción por omisión (Díaz, 2008); (Sánchez, 2014).

Por otra parte, el Estado también restringe el acceso al derecho a través de las regulaciones de uso sobre los territorios colectivos. Las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas tienen un estatus especial de protección de su derecho a la tierra y al territorio. El estatus especial se fundamenta en que “el Estado tiene la obligación de proteger a las comunidades y grupos humanos que tienen culturas y formas de vida distintas a las mayoritarias y que además han sido víctimas de agresiones históricas” (Cinep/PPP, 2009, pág. 34). Igualmente, estas regulaciones también se dan porque el Estado colombiano ha suscrito importantes normas nacionales e internacionales que “reconocen obligaciones para proteger, garantizar y respetar este derecho para los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes” (Cinep/PPP, 2009, pág. 34).

En el ordenamiento jurídico nacional el Estado reconoce los territorios indígenas como entes territoriales de la nación. En el caso de los afrodescendientes, la Constitución Política de Colombia ordena la creación de una ley para que puedan titular colectivamente las tierras que venían ocupando desde tiempo atrás. El mandato se acató a través de la aprobación de la Ley 70 de 1993. Al tener presente estas regulaciones, los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes empezaron a gestionar su reconocimiento territorial ante las autoridades competentes en territorios que en muchos casos figuraban como baldíos de la nación, pero donde coexistían múltiples regímenes de propiedad y ocupación, zonas que se superponían con reservas naturales, con concesiones de explotación de recursos, con otros territorios colectivos y con tierras ocupadas por campesinos.

Muchos territorios recibieron la titulación colectiva, pero los conflictos en ellos no se resolvieron. Esta regulación también ha

entrado en conflicto con el interés de las víctimas por ver restituido su bien porque en algunos casos, la solicitud de reconocimiento de territorios colectivos se dio durante el desplazamiento o abandono forzado que debieron enfrentar los campesinos.

También el Estado se presenta como interesado y configura un conflicto potencial por el modelo de desarrollo que promueve. El Estado juega un papel importante como interesado en los procesos de restitución, porque algunos terrenos destinados para la restitución son estratégicos para la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos, de infraestructura y agroindustriales. En estos casos, aunque el Estado no se presenta como opositor en los procesos judiciales, sí mantiene su interés en los terrenos. Podría decirse que potencialmente el modelo de desarrollo que se promueve hoy puede ser generador de conflictos e históricamente lo ha sido.

Para el caso actual esto queda claro en las bases del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), pues en él se prevé el impulso de una estrategia integral de transformación del campo que lo atienda y lo modernice con base en los pilares de la competitividad y motores del crecimiento económico y el desarrollo social, el sector minero-energético, el sector de la construcción e infraestructura y el sector agroindustrial. El desarrollo de estos sectores ha estado signado por las exigencias de la apertura económica y la liberalización de mercados. Desde la década de 1990, se ha afianzado en Colombia un modelo de desarrollo rural que privilegia la competencia porque el país requiere explotar al máximo sus ventajas comparativas para poder diferenciarse de otros países, incluso de otras regiones y así participar en el comercio internacional.

Lo que ha hecho el Estado colombiano desde la década del 90 es generar las condiciones (normas, incentivos, entre otros) para ser competitivo, brindando seguridad a los inversionistas extranjeros y potenciando las ventajas comparativas, es decir, privilegiando los sectores económicos que pueden jalonar el Producto Interno Bruto –PIB–, a pesar de que quienes asuman los impactos y con-

flictos sean las comunidades más pobres (Soler, 2012). En síntesis, el modelo de desarrollo adoptó un enfoque que equipara el crecimiento económico con el progreso y el bienestar y privilegia el papel del mercado sobre el papel del Estado. El modelo pone en evidencia una apuesta por el gran empresario como motor del desarrollo. Así, está sustentado sobre un proceso de modernización que ha sido inadecuado y altamente insatisfactorio para avanzar en el desarrollo humano y resolver la problemática rural, pero además establece limitaciones en el acceso a tierra por parte de los pobladores rurales sin tierra o con tierra insuficiente.

Dentro de la ley colombiana hay actividades definidas como actividades de utilidad pública y de interés social. Esta figura tiene rasgo constitucional y es válida para ponerle límite al derecho a la propiedad cuando las tierras deban ser utilizadas para intereses que no sean privados, sino públicos. Bajo este principio, en el gobierno de Juan Manuel Santos, se ha estipulado implementar Proyectos de Interés Nacional y Estratégico –PINE–, entre los cuales se encuentran los proyectos de infraestructura y los proyectos minero-energéticos, muchos de los cuales hoy restringen el acceso de las víctimas a la restitución de tierras o hacen que el Estado se presente como interesado o potencial generador de conflictos.

Para darle vía libre a los proyectos de infraestructura de transporte, el 12 de noviembre de 2013 fue aprobada la Ley 1683, por medio de la cual se adoptan medidas y disposiciones para este tipo de proyectos y se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República. La Ley busca agilizar la ejecución de los grandes proyectos de infraestructura de transporte que requiere el país y para esto será necesario adquirir o expropiar predios bajo la figura de utilidad pública. Establece la Ley 1683 que cuando un predio solicitado en restitución se incluya en los proyectos viales aprobados por el gobierno nacional, se entenderá como una imposibilidad jurídica para la restitución y el Fondo de la Unidad de Restitución deberá compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones según lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.

Con el mismo ímpetu se ha potenciado en Colombia el desarrollo de la agroindustria, para apoyar y fortalecer la transición del sector agropecuario y rural hacia una agricultura más competitiva que dinamice el crecimiento y desarrollo del país en el escenario mundial de la liberalización comercial; escenario que ha abierto los mercados de países industrializados de mayor valor a las empresas agroindustriales de los países en desarrollo como Colombia y está haciendo que las empresas industriales nacionales se enfrenten a una competencia muy fuerte³⁶.

En el gobierno de Juan Manuel Santos se reconoció que esta actividad económica avanza de manera más lenta que el resto de la economía y en la búsqueda de fortalecerla hizo que aumentara la demanda de amplias porciones de tierra como principal activo para la producción y procesamiento de materias primas, contribuyendo a la concentración de tierras. El impulso agroindustrial ofrece nuevas oportunidades a las empresas que tienen acceso a las capacidades y recursos necesarios, amenazando las actividades económicas tradicionales, pues la presión por la tierra que ejercen transnacionales, comisionistas y actores ilegales, impide que campesinos, indígenas y afrocolombianos disfruten de los recursos del territorio.

3. Los casos de Urabá y Bajo Cauca

Para estructurar los casos se referencian primero las características de la subregión que se relacionan directamente con el objeto de estudio, esto es, se señalan los elementos que hacen de estas subregiones territorios estratégicos; se da cuenta también de sus características poblacionales, principalmente aquellas que permiten mostrar que son zonas de reciente colonización con una impor-

36 Colombia, entre otros países en desarrollo, ha sufrido un rápido proceso desde principios de la década de 1990 caracterizado por el establecimiento de empresas privadas y del sector formal en una selección cada vez mayor de sectores alimentarios y no alimentarios. El desarrollo del sector agroindustrial se ha convertido en un atractivo mundial para la Inversión Extranjera Directa.

tante riqueza pluricultural. Interesa mostrar las heterogeneidades que hay al interior de las subregiones, las principales actividades económicas y el lugar que ocupa en ellas, la economía campesina. A la par con esto, mostrar cifras que permitan dimensionar las condiciones en que sobrevive la mayoría de la población, los índices de concentración de la tierra y sin detalles, señalar que son múltiples los intereses que se han posado sobre ella.

Los casos se construyen a partir de la referencia a los cinco actores mencionados. En ellos se resalta su participación en los conflictos por la tierra que tienen lugar en el proceso de implementación de la Política de Restitución de Tierras (período 2012-2015), y los que tuvieron en el proceso de implementación de la Ley de Justicia y Paz (período 2006-2011). Se quiere llamar la atención sobre cómo muchos de los conflictos que se expresan en estos dos períodos son conflictos no resueltos que tienen su origen en los hechos de despojo y abandono forzado de los que fueron responsables paramilitares, guerrillas y miembros del Estado en el período de 1990 al 2000. Además, se intenta esbozar cómo cada actor se ha visto involucrado en los conflictos por la tierra desde principios del siglo XX, evidenciar que esta no es una novedad, pero además que hay en ellos intereses que persisten.

3.1 El caso de Urabá

Después del Valle de Aburrá, Urabá es la subregión más grande del departamento de Antioquia (11.664 Km²) y le da su singularidad la posición geográfica que ocupa; es la única región costera del Departamento de Antioquia, es esquina al noreste de Colombia y de América del Sur, en ella confluyen los océanos pacífico y atlántico, su ubicación brinda condiciones excepcionales para la conectividad a escala nacional, entre los pueblos del sur y norte de Colombia, e internacional³⁷, entre los pueblos del sur y Centroamérica (Mena, 2012).

Es una región que presenta diversidad de riquezas naturales reconocidas nacional e internacionalmente, forma parte de dos sis-

37 La Visión de Antioquia como “La Mejor Esquina de América” se soporta en la localización privilegiada de Urabá.

temas ambientales de importancia mundial: la Gran Cuenca Solar del Caribe³⁸ y el Chocó Biogeográfico, también forma parte del llamado Tapón del Darién³⁹, un área selvática que incluye

los Parques Nacionales Naturales Katíos y el sistema de bosque y humedales del Atrato, caracterizado por tener alta pluviosidad e importantes y abundantes recursos hídricos; un alto porcentaje del territorio está ocupado por humedales y bosques tropicales, con la presencia de tres tipos de ecosistemas de gran valor a nivel nacional: los humedales del bajo y medio Atrato y el río León, los manglares y los cativales (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pág. 76).

En su vasta geografía comparte ecosistemas estratégicos y límites con los departamentos de Córdoba y Chocó en las áreas protegidas de los parques nacionales los Katíos, Paramillo y las Orquídeas⁴⁰ y “otra diversidad de riquezas representadas en minerales [...] como el carbón” (Mena, 2012, pág. 26).

Figura 3.
Ubicación geoestratégica de la subregión de Urabá.



Tomado de: Mena, 2012; Departamento Nacional de Planeación, 2006.

-
- 38 Hace referencia a “los mayores índices de exposición e intensidad solares del mundo, así como los más altos niveles de fotosíntesis” (Osorio, 2006, pág. 27).
 - 39 Se compone de las provincias Panameñas de San Blas y del Darién y de las regiones conocidas como el Urabá Chocoano, el Urabá Antioqueño y Urabá Cordobés.
 - 40 El parque los Katíos es patrimonio de la humanidad y se encuentra ubicado entre los municipios de Turbo y Riosucio. El nudo de Paramillo, los parques Paramillo y Orquídeas, aunque no se encuentran localizados en la subregión de Urabá hacen parte del sistema de corredores de importancia en la región (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

La subregión abarca once municipios que debido a sus diferentes dinámicas económicas y niveles de articulación tienen características especiales y se agrupan en 3 zonas: el Urabá norte, conocido como el “eje ganadero”, en el cual se encuentran los municipios de Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Necoclí; la región central del Urabá antioqueño, también conocida como el “eje bananero”, comprende los municipios de Carepa, Apartadó, Turbo y Chigorodó. Finalmente, la zona sur de esta subregión, denominada también “Atrato medio antioqueño” que abarca los municipios de Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte.

De todos los municipios, se destaca por su mayor extensión el municipio de Turbo con un área total de 3.055 kms², teniendo presencia territorial en las tres zonas. En contraste, el municipio más pequeño es San Juan de Urabá con 239 kms².

Urabá representa el 9% de la población del Departamento de Antioquia, con 626.597 habitantes para el año 2013. El proceso de colonización que da surgimiento a los municipios de la subregión, hace de éste un territorio pluricultural, en él convergen distintas expresiones culturales, razas y etnias. Según la encuesta de calidad de vida, al 2013, el 64% de la población se reconoce como mestiza, el 26% afrodescendiente y el 1.5% indígena (Gobernación de Antioquia, 2014a). Es la subregión que concentra el mayor número de grupos étnicos en Antioquia, con 9.593 indígenas y 165.846 afrodescendientes (Gobernación de Antioquia, 2014a).

Los territorios de comunidades afrodescendientes titulados colectivamente por la Ley 70 de 1993 tienen una extensión de 208.710 hectáreas y pertenecen a cinco Consejos Comunitarios que se ubican en Vigía del Fuerte, Murindó y Turbo⁴¹ (Gobernación de Antioquia, 2012). Son 25 los resguardos o comunidades indígenas de las etnias Embera Katío, Embera Chamí, Embera Dóbida, Cuna,

41 Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato —COCOMACIA— (Murindó, Vigía del Fuerte y Urrao), Consejo Comunitario Bocas del Atrato Leoncito (Turbo), Consejo Comunitario Los Mangos (Turbo), Consejo Comunitario Manatés (Turbo), Consejo Comunitario por el Desarrollo Integral (Murindó) (Gobernación de Antioquia, 2012).

Senú y Tulé. Estos tienen una extensión aproximada de 165.500 hectáreas y se ubican en los municipios de Vigía del Fuerte, Murindó, Mutatá, Chigorodó, Apartadó, Turbo y Necoclí⁴² (Gobernación de Antioquia, 2014b).

La población se localiza predominantemente en suelo urbano (58%), con una mayor concentración en los asentamientos localizados sobre la vía Medellín-Turbo (Gobernación de Antioquia, 2014a). La cabecera urbana que concentra mayor población es Apartadó con 131.824 habitantes, seguida de Chigorodó (57.723) y Turbo (55.059). Los municipios con menor población urbana son Murindó, Mutatá y Vigía del Fuerte.

En lo que respecta a las características de cada una de las zonas, puede encontrarse que en el eje bananero, zona centro, se congregan los principales establecimientos comerciales, industriales y de servicios que sirven de soporte a la economía de la región, jalados por la dinámica de producción y comercialización del banano (Gobernación de Antioquia, 2008). El 75% de la población total de Urabá se localiza en el “eje bananero”, la mayoría en los municipios de Turbo y Apartadó. La economía se basa en la producción y comercio del banano que coexiste con la ganadería, la economía campesina tradicional, la economía de colonización y las actividades típicamente urbanas (Gobernación de Antioquia, 2008).

En el sur, la zona del Atrato Medio tiene muy poca población por las difíciles condiciones climáticas y las abundantes zonas bajas inundables; la población ocupa principalmente las riveras de los ríos navegables. Menos del 2% del total de la población de Urabá habita en esta zona y son pobladores que tienen poco contacto con los centros urbanos. Los territorios étnicos (afrocolombianos e in-

42 Los resguardos La Palma, La Palma (Ampliación) y Las Playas en Apartadó; Canime en Arboletes, Polines y Polines (ampliación) en Chigorodó. Además, los resguardos Río Murindó, Río Chageradó, Río Chageradó (ampliación) en Murindó; Chontadurál Cañeros, Jaikerazavi, Jaikerazavi (ampliación) y Coribí Bedado en Mutatá; el Volao, Caiman Nuevo, Caiman (ampliación), Dokerazavi, Dokerazavi (ampliación), entre Turbo y Necoclí; y el Salado, El Salado (ampliación), Guaguandó, Jengadó-Apartadó, Río Jaraperó en Vigía del Fuerte (Gobernación de Antioquia, 2014b).

dígenas) ocupan aproximadamente el 35% de esta cuenca y aunque por muchos años han puesto en práctica un modelo sustentable en relación y respeto con el río Atrato, este modelo ha entrado en crisis por la presión de actividades comerciales ligadas a la explotación de la madera que se presenta como única opción de subsistencia. La base productiva ha estado tradicionalmente asociada a la explotación de maderas del bosque natural, extracción de oro⁴³ y platino en aluviones de los ríos, y algunos cultivos, principalmente de arroz (Gobernación de Antioquia, 2008).

En la zona norte de la subregión se ubica un poco más del 20% de la población. Es una zona que sirve de límite a la subregión y se articula al sistema de la costa norte colombiana por la carretera a Montería. La economía se basa en la ganadería extensiva desarrollada en grandes latifundios sobre la planicie costera en Arboletes, también se desarrolla una economía campesina en pequeñas parcelas con productos como coco, plátano y maíz sobre la planicie costera de San Juan de Urabá y una actividad incipiente de pesca y turismo de mar sobre todo en los municipios de Necoclí y Arboletes (Gobernación de Antioquia, 2008). La dinámica económica de esta zona está estrictamente ligada a los territorios cordobeses.

El cultivo de plátano, la ganadería extensiva y el cultivo de banana son las principales actividades económicas en Urabá, y con el tiempo han tomado fuerza otras actividades como la siembra de palma de aceite, las actividades económicas y de servicios, la extracción forestal y la piscicultura, pero no llegan a tener las dimensiones de las tres actividades principales. Adicionalmente, aunque el turismo y la industria son actividades para las cuales la región tiene un alto potencial, no hay muchas iniciativas económicas que le apunten a desarrollar esas actividades. En la base de la economía, perdiendo cada vez mayor protagonismo e importancia, se encuentra la economía campesina, sobre todo el cultivo de cacao, la yuca

43 Se destacan entre los potenciales económicos para la región algunos prospectos mineros en Murindó (prospectos Pantanos-Pegadorcito y Murindó), principalmente para cobre, oro, platino, zinc y molibdeno (Gobernación de Antioquia, 2008).

y el arroz que son productos para la subsistencia⁴⁴, lo mismo que la pesca artesanal y acuicultura (Mena, 2012).

En la región, la base social es muy vulnerable como consecuencia de modelos de desarrollo económicos inequitativos. En el Departamento de Antioquia, Urabá es la segunda subregión con los más altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas. Cerca del 54% de la población carece de acceso a vivienda, a servicios sanitarios, a educación, o presenta hacinamiento crítico. La situación es más evidente en Murindó, San Pedro de Urabá, Necoclí y Arboletes. Aproximadamente el 28% de la población se encuentra en condiciones de miseria; los porcentajes son aún más alarmantes en las zonas rurales de San Pedro de Urabá, Necoclí, Murindó. Las mejores condiciones de vida las tienen quienes viven en Apartadó y las peores quienes viven en Murindó, en el Atrato Medio Antioqueño. Además, casi el 90% de la población se ubica en los estratos socioeconómicos 0, 1 y 2. Estos datos han permanecido casi invariables con el pasar de los años, distintas investigaciones de la década del noventa y principios del 2000 así lo evidencian (Uribe, 1992; Conferencia Episcopal de Colombia, 2001; Aramburo, 2003; Gobernación de Antioquia, 2014b).

Como si fuera poco, en la subregión, la concentración de la propiedad es evidente: “el 89,5% de la superficie rural está en manos del 34,6% de los medianos y grandes propietarios. Y, aunque la pequeña propiedad aumenta en superficie, pasando de 7,8% en 1995 a 10,5% en 2004, es compensada por el incremento del número de propietarios, aproximadamente 10,6%, lo que hace que en términos reales no se presenten cambios estructurales” (Mora & Muñoz, 2008, pág. 84). Urabá no solo es la más inequitativa si se comparan las diferencias entre tierras por propietarios, sino la más desigual en lo que respecta a los hogares sin tierra en relación con las demás subregiones de Antioquia, y este es un indicador que

.....
44 La situación es distinta con la producción del maíz porque Urabá es el mayor productor de Antioquia y abastece el mercado nacional.

tampoco se ha podido revertir con el paso de los años (Muñoz & Zapata, 2011).

En Urabá sobre la tierra y los recursos naturales se han posado distintos intereses. Por su posición geográfica, se ha convertido en un emporio de biodiversidad, en epicentro del comercio mundial y en territorio estratégico militar. Su posición geográfica ha sido leída de forma estratégica por distintos actores, con múltiples intereses, a distintos niveles (departamental, nacional e internacional), en lo económico, lo político y lo militar. La posición estratégica fue tempranamente valorada por los extranjeros que ingresaron al continente como conquistadores, comerciantes o simplemente como explotadores de los recursos naturales; luego los antioqueños quisieron imponer un proyecto hegemónico del ideal paísa y el que se impuso fue un proyecto capitalista que convirtió a la tierra en un bien intercambiable y especulable, que acentuó su valor de cambio sobre el valor de uso y, en el marco de este modelo, que en adelante se consolida a través de distintos actores, han surgido y se han mantenido las principales desigualdades y con ellas, las acciones de quienes demandan un acceso equitativo a la tierra.

3.1.1 La implementación de la Política de Restitución de Tierras y los conflictos por la tierra

Urabá hace parte de la zona macrofocalizada para la restitución de tierras de Antioquia. La subregión alberga municipios con alta densidad de predios abandonados y despojados como Turbo, Necoclí, Apartadó, Mutatá y Murindó; con densidad media de despojo y abandono como Chigorodó, San Pedro de Urabá y Arboletes; Solo en Murindó la densidad es calificada como de dispersión (Restrepo & Bernal, 2014). Pero no en todos los municipios ha iniciado el proceso de restitución de forma paralela. En lo que va del proceso de restitución han sido delimitadas pequeñas zonas es decir, se han microfocalizado áreas que cuentan con las condiciones de seguridad para iniciar el proceso de restitución. Las microfocalizaciones se encuentran en los municipios de Necoclí, Arboletes, San Pedro de

Urabá, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Mutatá. Turbo, Mutatá y Arboletes concentran el mayor número de solicitudes de restitución, 1.207, 334 y 309 respectivamente (URT, 16 de Septiembre de 2015)⁴⁵ (Ver Anexo 8).

Las sentencias proferidas por los jueces y magistrados a septiembre de 2015 se concentran en los municipios de Turbo, Mutatá, Apartadó y Necoclí. En Turbo, por ejemplo, son emblemáticos los fallos de restitución en la vereda Paquemas, corregimiento el Tres con 5 sentencias; igualmente se destaca el caso del corregimiento Macondo con 2 sentencias. En Necoclí, los fallos en las veredas Vale Pavas, Vale adentro y Moncholo con 6 sentencias (Verdad Abierta, 16 de febrero de 2015a). En Mutatá, en el corregimiento Belén de Bajirá, las restituciones en la vereda Los Cedros con 6 sentencias, entre otras.

Precisamente en Urabá, el número de casos en restitución se amplía porque hay procesos que han avanzado desde el 2006 en el contexto de la implementación de la Ley 975 de 2005, con los Jueces de Justicia y Paz. De esos procesos se sabe que son emblemáticos los casos de Tulapas (Verdad Abierta, 18 de febrero de 2015b) (Verdad Abierta, 15 de Septiembre de 2014a) (Verdad Abierta, 15 de enero de 2015i) y Macondo (El Tiempo, 13 de abril de 2015); pero se desconoce el dato exacto del número de procesos que fueron tramitados ante esta instancia. El conocimiento de los casos ha sido posible gracias a los registros de prensa.

Como podrá observarse en adelante, tanto los procesos de restitución adelantados en el contexto de la Ley 975 de 2005, como los procesos que iniciaron en el 2012 con la implementación de la Ley de Restitución de Tierras, se han visto restringidos y obstaculizados principalmente por empresarios, terratenientes y actores armados.

.....
45 Los datos sobre el número de solicitudes en la cada zona microfocalizada fueron tomados de la Red Nacional de Información (URT, 01 de Noviembre de 2015) con corte a diciembre de 2015.

3.1.1.1. *Los conflictos con el Estado*

Urabá ha sido atractiva para el Estado por su potencial natural, agroindustrial, minero-energético y por su ubicación privilegiada para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura.

a. Los conflictos por las regulaciones de uso

Un caso que ilustra claramente el tipo de conflictos por las regulaciones de uso en las áreas protegidas es el caso de Macondo. Macondo es un corregimiento de Turbo en el que se superponen diferentes conflictos⁴⁶. El corregimiento fue poblado desde principios del siglo XX por grupos de colonos cartageneros, sabaneros bolivarenses, sinuanos y chocoanos. Para esa época sobre el territorio ya pesaban intereses estratégicos para la puesta en marcha del gran proyecto de la Troncal de las Américas o Vía Panamericana⁴⁷ y había presencia en el territorio de compañías extranjeras.

En la década de 1960, a través de la autogestión de pequeñas obras de infraestructura, las familias de la zona, en calidad de colonos ocupantes de baldíos, solicitaron al Incora la titulación de los predios ocupados. En el decenio de 1970, mientras avanzaba la consolidación del territorio, el gobierno nacional expidió el Decreto 2811 de 1974, conocido como el Código Nacional de Recursos Naturales, y decretó la protección jurídica del área que comprende la totalidad del corregimiento y lo englobó en la denominada “Zona de Reserva Forestal Protectora de la Ronda del Río León” (Ver Anexo 9). Aun con esta regulación, en 1985 los campesinos obtuvieron la titulación de los predios ocupados y se fue transformando el paisaje de selvas por el de minifundios en plena explotación. Sin embargo, hasta la década del noventa la reserva de bosques maderables fue conservada por algunas familias.

.....

46 Conflicto limítrofe y político administrativo entre los Departamentos de Antioquia y Chocó porque este corregimiento de Turbo se encuentra en la zona circundante al Cerro Cuchillo en límites con el departamento de Chocó. Uno u otro departamento se responsabilizan de la presencia o ausencia institucional en la zona (Sánchez, 2014).

47 Los delegados de Colombia asistieron por primera vez a un subcomité de ese proyecto en 1955 junto con Panamá y Estados Unidos (Bateman, 1961).

Entre el período 1985 y 2000, la mayoría de las familias se vieron afectadas por las acciones de los narcotraficantes y principalmente por las acciones de las FARC-EP y las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, por lo que muchas de ellas fueron obligadas a vender forzosamente sus predios o abandonarlos.

En la actualidad, las familias demandan la restitución de sus predios pero se presenta una restricción en el acceso al derecho porque el Estado establece que el lugar donde se encuentra su predio es zona de reserva natural, por lo tanto, deben buscarse otras medidas para garantizar el derecho. Esto pone de manifiesto la existencia de conflictos no resueltos y la naturaleza no monolítica del Estado porque a la vez que busca proteger el territorio a través de la denominación de reserva forestal, adjudica predios a campesinos.

Las opciones no son muchas, aunque la Ley establece la compensación como una posibilidad. Al respecto, existen distintas posturas, una es la postura que asumen quienes consideran que los campesinos no pueden ser compensados porque nunca hubo una expectativa real; el campesino no debió haber ocupado la reserva, por lo tanto no habría lugar a la restitución. Otra es la postura de quienes consideran que las zonas de reserva no son santuarios y que los campesinos se han ganado un lugar en ese territorio. Por lo tanto se ha contemplado la opción de hacer un proceso denominado “sustracción de reserva”⁴⁸, lo que permite que al interior de estas, las personas puedan ser propietarias; pero el uso del suelo no cambia, deben mantener unas actividades consonantes con el uso del suelo (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, Octubre de 2015; Sánchez, 2014). Que este tipo de conflicto se resuelva es

48 “Es el levantamiento de la figura legal de reserva forestal sobre un área definida para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).

necesario para que los campesinos no sean los que nuevamente pierdan⁴⁹.

Como este pueden presentarse muchos casos, porque en la subregión Urabá se encuentran todo tipo de áreas protegidas, desde un distrito de manejo integrado, hasta parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras regionales y nacionales, entre otras (Sistema Departamental de Áreas Protegidas de Antioquia, 2010), que pueden probablemente llegar a coincidir con las demandas de restitución de las víctimas y entrar en conflicto con sus intereses. Es en este tipo de conflictos donde debe intentarse la implementación de una acción sin daño⁵⁰.

b. Los conflictos con los territorios colectivos

El caso de Macondo, en Urabá, también es ilustrativo a este respecto. Los representantes legales de las comunidades afrodescendientes con presencia ancestral en los territorios de la zona del río La Larga, en el Departamento del Chocó, apoyados en las regulaciones que rigen los derechos al territorio de los pueblos afrodescendientes, solicitaron al Incoder la titulación de su territorio colectivo, anexando al territorio las áreas pobladas por comunidades campesinas hasta la margen del Río León, lo que afectó al corregimiento de Macondo y otras zonas de colonización aledaña. La formalización de sus derechos les fue reconocida en el año 2000. La decisión terminó afectando los derechos sobre la tierra y el territorio tanto de las comunidades que permanecieron en la zona como de las que debieron desplazarse entre 1985 y 2000 y que tienen expectativa de restitución.

49 Otro caso es el de las zonas inundables donde las víctimas están acostumbradas a habitar, pero que en el momento de la restitución, tras un concepto técnico de CorpoUrabá, se dice que son inundables y los jueces deciden ordenar la compensación; esto también ocurrió en el caso Macondo.

50 El enfoque de la Acción sin Daño es un enfoque ético “basado en el antiguo principio hipocrático de la medicina de “no hacer daño”. Hipócrates señala que la primera consideración al optar por un tratamiento es la de evitar el daño (“Primum non nocere”). Se desprende de allí una obligación moral y, en general, la demanda por una continua reflexión y crítica sobre lo que se va a hacer y sobre “lo actuado” en tanto sus principios, consecuencias e impactos” (Rodríguez, 2008, pág. 5).

El conflicto se activa porque los campesinos que se vieron forzados a dejar sus predios por motivo del conflicto armado, quieren volver, demandan del Estado la restitución y formalización de sus predios, pero actualmente éste es considerado territorio colectivo y el derecho de propiedad pertenece exclusivamente a quienes integran el Territorio Colectivo de La Larga-Tumaradó, para quienes la cultura y el conocimiento ancestral determinan la existencia del territorio.

Hasta ahora este es el único caso de este tipo que se registra en Urabá y al respecto, en una de las sentencias, se reconoce que no hay lugar para tal preocupación debido a que tal como lo establece la Ley 70 de 1993 en su art. 6, los predios de entidad privada que existieren hasta el momento en que se otorgue el título colectivo y sean resultado de la aplicación de las leyes 200 de 1936 y 160 de 1994 quedan excluidos de tal adjudicación (Tribunal superior, Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 2015). En consecuencia, el juez ordena la exclusión de la adjudicación territorial a la comunidad afrodescendiente. Sin embargo, esto no resolvía el problema del todo porque algunos campesinos, aunque vivían dentro del territorio, no tenían título, por lo tanto, no tenían la opción de reclamar su tierra. En este proceso, los campesinos fueron reconocidos por la población afro e incorporados al territorio colectivo; juntos, campesinos y afrodescendientes luchan hoy por sacar a las empresas de su territorio.

Al respecto de este caso, una de las funcionarias de la URT nacional señala que

desde que surge el derecho a la restitución ya no hay un derecho al territorio que sea absoluto. El derecho al territorio es una cosa que tú puedes defender con una acción de tutela, [el] derecho a [la] restitución, [para defenderlo, se acude a una] acción de restitución, no puede ir a la tutela. Pero igual es un derecho fundamental. Entonces ahí ya tengo un derecho de la misma categoría, que ya no puedo decir es que el derecho mío prima; no. Hay que empezar a armonizar esos derechos porque además son comunidades y además estamos tratando de aplicar el principio de acción sin daño (Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, septiembre de 2015)

El que se presenta es solo un caso, pero conflictos de este tipo pueden seguirse registrando, precisamente por el elevado número de población indígena y afrodescendiente con que cuenta la subregión. Además porque hay resoluciones de títulos colectivos a resguardos indígenas que fueron dadas entre 1998 y el 2007, período en que se presentaron los más álgidos hechos de violencia en la región. Lo mismo sucede con los títulos colectivos dados a las comunidades negras; se otorgaron entre 1997 y el 2003 (Gobernación de Antioquia, 2014b).

c. Los conflictos por el modelo de desarrollo

Con el reducido número de sentencias en Urabá no logran identificarse casos que ilustren conflictos manifiestos por el modelo de desarrollo, pero sí es claro que las políticas públicas diseñadas por el Estado para promover un modelo de desarrollo neoliberal, potencialmente configuran conflictos, por el interés que manifiesta el Estado por el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura, de actividades económicas del sector minero-energético y agroindustrial. Esto se ve reflejado en algunas de las sentencias, cuando empresas dedicadas a alguna de estas actividades aparecen como interesadas o un territorio determinado hace parte de una zona estratégica para el gobierno nacional.

- Áreas para el desarrollo de proyectos de infraestructura

Cuando se revisan los textos históricos en los que se relata, analiza y compara la forma en que se fue configurando este gran territorio en Antioquia denominado Urabá, se encuentra que uno de los principales intereses de los gobiernos en Antioquia hacia la subregión, estuvo marcado por el desarrollo de la infraestructura, por la construcción de proyectos viales. Los distintos gobiernos nacionales y departamentales buscaron la forma de crear o mejorar la infraestructura para el transporte y definieron proyectos estratégicos como el de El Atrato en la red fluvial de Colombia⁵¹, la carretera

51 Proyecto contemplado en el documento Visión Colombia II Centenario: 2019, con el propósito de consolidar el transporte fluvial en las principales cuencas del país para el movimiento de carga y pasajeros. Para este proyecto debe garantizarse la navegabilidad

panamericana⁵², la transversal de las Américas⁵³, la conexión vial Medellín-Urabá⁵⁴ y el Puerto de Urabá⁵⁵, entre otros.

En los últimos años, Urabá ha sido importante por su inclusión en la construcción de las Autopistas para la Prosperidad y solo en la última administración, en el gobierno de Sergio Fajardo, se observa un enfoque de atención a las problemáticas subregionales más integral (Mena, 2012). Aunque de los proyectos viales pocos se han concretado, la evidencia es que se siguen privilegiando las obras de infraestructura por encima de otros derechos de la población como la que ha sido víctima de la guerra.

Un conflicto por el modelo de desarrollo puede ilustrarse muy bien con el caso del corregimiento Nueva Colonia en Turbo y la construcción del Puerto de Urabá. Según un informe periodístico, “el puerto de Urabá será una concesión de 130 hectáreas, 60 de ellas en el corregimiento Nueva Colonia [...]. Según las estimaciones, en marzo de 2016 empezarán las obras de construcción del puerto y para 2018 estaría en operación la primera etapa de la obra

.....
de las hidrovías y la construcción y mejoramiento de la infraestructura de muelles. El proyecto fue diseñado en la década del noventa, pero no ha podido implementarse dada la histórica presencia de grupos guerrilleros en este territorio (Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia -BIRD-, 2009).

52 El proyecto tiene una ruta definida desde 1958, pero ha generado polémica entre gobernantes y organizaciones ambientalistas. Esto ha incidido en el retraso de su puesta en marcha, pero también la presencia que las FARC-EP ha tenido en ese territorio (BIRD, 2009).

53 El proyecto comprende la construcción y rehabilitación de vías que incrementarán la competitividad del país a través de un corredor que comunicará la frontera colombo-panameña con la frontera colombo-venezolana. El tramo que afectará a Urabá comprende las vías entre el Tigre, Chigorodó, Apartadó y Turbo. En el 2009 el gobierno aprobó la transferencia de recursos y la licitación se realizó tres días antes de que Álvaro Uribe terminara su mandato. El proyecto se encuentra en ejecución (BIRD, 2009).

54 Un proyecto integrado a la megaobra Autopistas de la Prosperidad, comprende el mejoramiento de la vía Santa Fe de Antioquia-Chigorodó, la doble calzada Chigorodó-Turbo, el sistema vial de Urabá y la carretera costera Turbo-Arboletes. El proyecto se encuentra en ejecución (BIRD, 2009).

55 El proyecto hace parte del Plan de Expansión Portuaria 2009-2011 y busca generar el entorno propicio para optimizar el funcionamiento del sector portuario colombiano. Se encuentra en ejecución en la ribera del río León, jurisdicción del corregimiento Nueva Colonia (BIRD, 2009).

que tendrá un costo superior a los 400 millones de dólares” (Telemedellín, 17 de Agosto de 2015). Hay 21 familias que reclaman el predio ante la URT, las cuales temen que les sea negada la solicitud de restitución si sus tierras se incluyen en el área de construcción o de influencia del Puerto. Sin embargo, la directora de la URT dice que “teniendo el polígono de la construcción del puerto y cotejado con el polígono del predio reclamado encontramos que ambos sectores distan de 3.5 kilómetros, no va a haber ninguna afectación por el área de influencia” (Telemedellín, 15 de Agosto de 2015). No obstante, este y los demás proyectos estratégicos pensados para Urabá podrían ser potenciales generadores de conflicto por el interés que tienen sobre la tierra y esto deben tenerlo en cuenta los implementadores de la política para brindar a las víctimas garantías de no repetición⁵⁶.

- Áreas para el desarrollo de proyectos minero-energéticos

El impulso de proyectos minero-energéticos en el país no es un tema novedoso, tampoco lo es para la subregión de Urabá. En la subregión históricamente ha existido presencia de actividad extractiva, ya sea formal o informal, tecnificada o artesanal, aunque siempre ha sido menor a la que se realiza en otras subregiones del departamento. Por eso, aunque la explotación a mayor escala, tecnificada y realizada por capitales extranjeros, se ha intensificado en la última década, gracias a la formalización de la política nacional de apoyo y promoción de la inversión minera, en Urabá no se presenta una actividad minera destacada. A 2009 existían 94 títulos mineros, lo que la hace la subregión con menor número de títulos en toda Antioquia, y la mayoría de ellos se concentran en los municipios del Atrato Medio, en Vigía del Fuerte y Murindó. El 57% del área concedida se ha entregado a empresas mineras extranjeras como AngloGold Ashanti Colombia S.A., La Muriel Mining Corporation, Minera Gold Ltda y Negocios Mineros S.A. (Comisión

56 Ejemplos de este tipo de conflicto se registran en otros departamentos del país como en el Cesar donde familias reclaman la restitución de un predio que está atravesado por Proyecto Ruta del Sol (Laporte, 16 de Julio de 2015).

Tripartita, 2011a). Además, en la subregión existen algunos prospectos mineros de aprovechamiento de material aluvial, canteras de calizas, arcillas, gravas, carbón y petróleo (Ver Anexo 10).

Urabá es un territorio con mucho potencial minero, como lo reconoció en el 2011 el entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo Salazar, quien dijo: “en este momento existen títulos mineros otorgados sobre 1 millón 900 mil hectáreas, de los 2 millones 400 mil que tiene el territorio de Urabá”, a lo que agregó que “muchacha parte de este otorgamiento de títulos ha sido exageradamente desordenado y a veces disparatado en los últimos años” (Vera, 04 de Junio de 2011). Se ha reconocido que es un territorio con grandes reservas de Carbón (El Colombiano, 02 de noviembre de 2010), cuya explotación podría ser potencialmente generadora de despojo (Verdad Abierta, s.f).

En general, la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos crea conflictos sociales y medioambientales, así lo muestran diversos informes (Villa & Franco, 2013) (Sandoval, Marín, & Almanza, 2017). En Urabá esto no ha sido así porque todo el potencial minero alrededor del carbón está por desarrollarse (Villa & Franco, 2013), pero podría convertirse en una realidad, pues de las 39 sentencias falladas por los jueces y magistrados de restitución de tierras en la subregión, 20 tenían solicitudes mineras para la extracción de materiales de construcción, carbón y petróleo⁵⁷. A este respecto son representativos los casos de la Vereda Paquemas en el corregimiento el Tres del municipio de Turbo y de las veredas Cuchillo Negro y Bella Rosa en el corregimiento de Macondo, también en Turbo (Ver Anexo 11).

Con la especial protección consagrada en favor de las víctimas, los jueces y magistrados en esas sentencias emitieron órdenes tales como: 1) suspender los permisos, concesiones y autoriza-

.....
57 Estas solicitudes se observan en las sentencias de los municipios de Apartadó, Necoclí, Chigorodó y Turbo por el Proyecto que impulsa la Agencia Nacional de Hidrocarburos denominado Open round Colombia 2010. El proyecto consiste en la definición de 174 bloques petroleros que serán ofrecidos a las compañías (Portafolio, 16 de octubre de 2009).

ciones, 2) vincular al solicitante restituido en los procesos de adjudicación y ejecución de contratos y 3) advertir que cualquier tipo de negociación o ingreso al predio debe adelantarse con el o los propietarios, entre otros. El interés de las empresas sobre el predio que ha sido restituido a las víctimas, en caso de que haya sido suspendido o cancelado, seguirá latente, y puede llegar a afectar los derechos restituidos a las víctimas y es ante esto que se debe estar vigilante.

- Áreas para el desarrollo de actividades agroindustriales

Urabá ha sido reconocida como una subregión apta para el desarrollo de la agroindustria en el país, por el potencial natural que tiene. Desde 1909 en adelante se han instalado en Urabá múltiples empresas nacionales y extranjeras interesadas en el manejo, preservación y transformación industrial de las materias primas provenientes de la agricultura, la ganadería y del sector forestal. Sin embargo, como logra mostrarlo en su informe el PNUD, el modelo de desarrollo que impulsa la agroindustria y la modernización registran características que lo muestran inadecuado para avanzar en el desarrollo humano porque hace más vulnerable a la población rural, es inequitativo, excluyente, concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos; es poco democrático y no afianza la institucionalidad rural (PNUD, 2011a).

En esa medida, para la implementación de la Política de Restitución de Tierras, la expansión de ese modelo genera riesgos porque buena parte de las tierras solicitadas para restitución tienen como opositores o como potenciales opositores grandes o medianos empresarios del sector agroindustrial. De las 39 sentencias proferidas por los jueces y magistrados, por lo menos 24 tienen como opositores a empresarios de la agroindustria en Urabá. En muchos casos confluye el desarrollo de la actividad agroindustrial por parte de grandes empresas o terratenientes con la solicitud para actividades mineras. Los casos que ilustran esta convergencia se encuentran en la vereda Paquemas en el municipio de Turbo, que tiene como directamente implicado al empresario y terrateniente Álvaro Mesa Cadavid, entre otros (Ver Anexo 12).

Las agroindustrias pueden desempeñar una función fundamental en los procesos globales de industrialización y desarrollo económico, pero no pueden desconocerse los efectos colaterales perjudiciales que generan, al afectar el medio ambiente e incentivar la acumulación de tierras, evolucionando de tal forma que actúan excluyendo a las empresas más pequeñas del sector formal y a los pequeños productores primarios. Además, propician la apropiación de la tierra no como un activo productivo, sino especulativo, y así, quienes terminarían perdiendo serían los campesinos más pobres, hoy muchos de ellos, víctimas del conflicto armado.

d. Los intereses privados de algunos funcionarios

También los funcionarios públicos han entrado en conflicto con los intereses por la tierra que tienen las víctimas. En Urabá se conocen casos en los que algunos funcionarios públicos que se encontraban al frente de instituciones como el Incoder, notarias, oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros, participaron del despojo de tierras en la subregión.

Desde finales de los noventa y principios del 2000, funcionarios del Estado realizaron adjudicaciones de predios a grandes terratenientes de la zona, efectuaron procesos de registro de propiedades que legalizaron el despojo de los campesinos, en estrecha relación y asocio con grupos armados y empresarios (Semana, 14 de mayo de 2011b). En Urabá, por ejemplo, son emblemáticos los casos de despojo en los que aparecen como responsables funcionarios del Incora, notarios y contralores (El Espectador, 02 de mayo de 2015a). En los fallos emitidos por los jueces y magistrados a septiembre de 2015 pueden encontrarse casos en los que algunos funcionarios públicos aparecen involucrados en el despojo de tierras en la vereda Paquemas de Turbo y la vereda Valepavas en Necoclí. El problema fue reconocido por miembros del gobierno nacional y local y al respecto, manifestaron públicamente la puesta en marcha de algunas medidas correctivas (Semana, 18 de enero de 2011c; Semana, 14 de septiembre de 2011d) (Ver Anexo 13).

Pero este no es un fenómeno nuevo en la historia de Colombia y mucho menos de Urabá. Desde inicios del siglo XX grandes empresarios y terratenientes tuvieron éxito en apropiarse de tierras públicas o tierras que ya estaban en posesión de campesinos y de colonos “por su capacidad para influenciar los funcionarios del gobierno central y sobretodo, por la influencia que ejercían sobre las autoridades locales y por la escasa capacidad del gobierno central de hacer cumplir las leyes de tierras a nivel local” (Le Grand, 1988). De esta forma, aunque la legislación o las instituciones promovían los derechos de los colonos y campesinos en posesión de la tierra, de facto, hubo funcionarios de instituciones que facilitaron la apropiación o expropiación de la tierra. Esto pone en evidencia que los funcionarios del Estado han jugado también un papel importante en los conflictos por la tierra y que los conflictos con ellos, en la mayoría de los casos, obedecen al grave problema estructural de la corrupción.

3.1.1.2 Las víctimas

Las víctimas, beneficiarias de la Política, quienes esperan de parte del Estado la garantía de la restitución jurídica y material de sus predios, no se han quedado quietas. En Urabá, en el contexto de la Ley 1448, han actuado con autonomía, poniendo en conocimiento de las autoridades responsables los casos de despojo y/o abandono forzado. Así lo evidencian las 5.134 solicitudes que ha recibido la dirección territorial de Apartadó de la URT (2015). Las víctimas igualmente han hecho veeduría y seguimiento al cumplimiento de las sentencias (Telemedellín, 15 de agosto de 2015).

Además, ante la demora de los procesos judiciales y la urgente necesidad de un lugar de resguardo, las víctimas han acudido a retornos sucesivos sin acompañamiento institucional manifestando su demanda por la restitución del bien. En el período comprendido entre 2011 y 2015 la prensa registra las denominadas invasiones a fincas en Turbo, particularmente en la vereda Guacamayas del co-

rregimiento de Macondo⁵⁸ y en la vereda Villa Rosa del corregimiento Nuevo Oriente (Semana, 07 de Agosto de 2015a). También ocupaciones en Mutatá, en la hacienda Monteverde de la vereda Los Cedros (Verdad Abierta, 12 de agosto de 2015e). El agravante es que algunos de los casos ya se encontraban en etapa judicial (Verdad Abierta, 26 de febrero de 2015c; 17 de junio de 2015d).

Ilustra muy bien este tipo de retornos sin acompañamiento institucional el caso de la vereda Guacamayas. Allí un grupo de 90 campesinos que llevaban 15 años desplazados decidieron retornar en el 2012. Las condiciones de pobreza les impidieron esperar la solución que la justicia debía darles por la tragedia que venían padeciendo desde 1996, cuando se vieron obligados a dejar sus parcelas. Quien dice ser el dueño de las finca a las que retornaron los campesinos, el empresario Humberto Duque, puso una denuncia ante la Inspección de Policía de Turbo, alegando que los noventa campesinos se instalaron en sus predios a la fuerza, pidiendo que los desalojaran. La decisión de las autoridades fue sacar a los campesinos de los siete predios a los que habían retornado. Los procedimientos estuvieron marcados por atropellos de la Fuerza Pública, según los campesinos, y aunque la intervención de la URT y la Fundación Forjando Futuro posibilitó que los procedimientos fueran suspendidos, las intimidaciones siguieron, por parte de hombres armados (Semana, 24 de mayo de 2013a; Verdad Abierta, 06 de agosto de 2013a).

Otro caso más reciente ocurrió en abril del 2015, cuando cerca de 500 reclamantes de tierras ocuparon la finca Monteverde. A través de un comunicado los campesinos afirmaron, “en Urabá estamos cansados de sufrir las injusticias del desplazamiento forzado mientras esperamos una restitución de tierras que nunca llega” (Verdad Abierta, 12 de agosto de 2015e). Mientras los ganaderos que ocupaban el predio y autoridades de Mutatá y Turbo acusaban a los

58 Semana, 06 de agosto de 2013a; Verdad Abierta, 06 de agosto de 2013a; 27 de marzo de 2014b; 26 de febrero de 2015c; 17 de junio de 2015d.

labriegos de invasores y avivatos, ellos aducían que era un retorno sin acompañamiento estatal. Las tensiones entre los supuestos dueños del predio y los campesinos llegaron a sus niveles más críticos cuando hombres encapuchados armados con machete y pistolas de aire expulsaron violentamente a los campesinos (Caracol Radio, 06 de abril 2015a; Verdad Abierta, 12 de agosto de 2015e).

Es precisamente la demanda del derecho a la restitución de tierras lo que ha marcado la acción de las víctimas; pero las acciones puestas en marcha en lo que va de la implementación no son acciones aisladas, ni desorganizadas, mucho menos son acciones nuevas o por la defensa de un nuevo derecho. Los campesinos víctimas de despojo y abandono forzado, en Urabá, desde el 2004, empezaron a organizarse en el Corregimiento Nueva Colonia de Turbo, estableciendo redes de acompañamiento y asesoría con organizaciones defensoras de derechos humanos como la Fundación Forjando Futuros y el Instituto Popular de Capacitación, para exigir la garantía de su derecho a la restitución. En el 2008, motivados por el propósito de organizar reclamaciones masivas y como estrategia de seguridad, crearon la Mesa Nacional de Trabajo Campesina para el Programa de Recuperación de Tierras. En el 2009, la Mesa se reorganizó integrando nuevos líderes y se transformó bajo el nombre de Asociación de Víctimas para la Restitución de Tierras y Bienes –Asovirestibi–. En noviembre de 2010 se creó la Asociación Nacional de Víctimas para la Restitución y el Acceso a Tierras: Tierra y Vida, una asociación que a 2011 sumaba 10 mil afiliados⁵⁹, de los cuales 1.600 pertenecían al capítulo Urabá (Barajas, 2012).

Con estas acciones se abre el ciclo de las demandas de restitución de quienes fueron afectados por el despojo y/o abandono forzado de tierras debido a la acción de los actores armados. En el proceso de implementación de la Ley 975 de 2005, los procesos

.....
59 Con representación de líderes de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Caldas, Quindío, Córdoba, Magdalena y Santander (Barajas, 2012).

organizativos empezaron a jugar un papel muy importante en la restitución de tierras, por el alto número de reclamantes que agrupaban y las arriesgadas acciones de hecho que promovían, como la ocupación que hicieron en el 2008 más de 50 familias en unas fincas ubicadas en San Pablo Tulapas, entre Turbo, Necoclí y San Pedro de Urabá (Verdad Abierta, 04 de septiembre de 2012a), o la que hicieron en la vereda La Ceibita, corregimiento El Totumo de Necoclí (Verdad Abierta, 10 de febrero de 2010).

Pero la organización y la acción que las víctimas desplegaron en el marco de la implementación de la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011, son aprendizajes históricos de los campesinos en Urabá para hacerse a un lugar en un territorio tan prometedor como inhóspito y para defender su derecho a la tierra. Es que a pesar de que no todos los casos de despojo afectaron a campesinos pobres, sí fueron ellos los más perjudicados. Una muestra de esto es que cerca del 80% de los predios despojados recaen sobre tierras con un régimen especial, predios baldíos y del Fondo Nacional Agrario, destinados exclusivamente para promover el acceso a tierra de los campesinos más pobres (IPC, 2011, pág. 200).

En esa medida, quienes se encuentran, desde principios del 2008, luchando por la restitución de sus tierras, son los campesinos que se hicieron a un lugar, un pedazo de tierra en Urabá durante el proceso de colonización; quienes también vieron amenazado su derecho por los empresarios madereros y extractores de otros recursos o por el partido contrario al que pertenecían cuando Urabá fue escenario de la Violencia (Aramburo, 2003); son quienes acudieron al Incora para legalizar la tierra que habían invadido, por la que habían luchado, en la que se habían arraigado.

Sus acciones no fueron distintas. La lucha por la tierra se expresó en movimientos sociales dedicados a invadir o recuperar las tierras que habían sido despojadas en el período de la Violencia, liderados, en los setenta, por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC–. Posteriormente por organizaciones sindi-

cales, el grupo guerrillero EPL⁶⁰ y los movimientos políticos del Frente Popular y la Unión Patriótica (IPC, 2011). Las invasiones masivas⁶¹ agudizaron, en el setenta, el conflicto por la tierra y aunque muchos de los predios fueron adjudicados a los campesinos recuperadores⁶², el conflicto no se resolvió. Quienes tenían intereses distintos sobre la tierra recuperada intentarían acceder a ella, a través de otras estrategias a finales del siglo.

Lo que han puesto en evidencia estas acciones es que las víctimas en Urabá, históricamente, han sido conscientes de la importancia de los títulos y han mostrado interés por demandarlos, para establecer una relación clara con la propiedad. En suma, los conflictos han acompañado históricamente el acceso a la tierra por parte de los campesinos. Para lograr la posesión y la fundación de los pequeños asentamientos, han pasado por procesos de invasión, desalojos, reclamos, cárcel, represión (Uribe, 1992).

3.1.1.3 *Los conflictos con las empresas y terratenientes*

El cultivo de plátano y la ganadería extensiva son las principales actividades económicas en Urabá. Sin embargo, con el tiempo han tomado fuerza otras actividades como la siembra de palma de aceite.

La industria del banano alcanzó su despliegue definitivo en 1960 y con ella se fortaleció el proceso de expansión del latifundio. El dinamismo de la producción del banano atrajo empresarios de distintas zonas del país, sobre todo antioqueños, que vieron en Urabá una nueva oportunidad económica. Los productores nacionales rápidamente se asociaron en un poderoso gremio llamado Augura⁶³. Del proceso organizativo surgió la primera comercializa-

60 Después cambia el nombre a Esperanza, Paz y Libertad

61 De las 133 invasiones de tierra registradas desde 1960 a 1990, 23 se hicieron hasta 1964, la mayoría en Turbo (13) y Apartadó (7) y de una en Necoclí (resguardo indígena de Caimán Nuevo), Mutatá y Carepa “Solo una de ellas tuvo como respaldo al MRL y a los comunistas; y otra a Julio Vásquez, uno de los líderes de las guerrillas liberales” (Aramburo, 2003, pág. 101).

62 Para mayores detalles de este proceso revisar: Aramburo, 2003; Uribe, 1992).

63 La Asociación de Agricultores y Ganaderos de Urabá nacería en 1963 y rápidamente evolucionaría. En 1966 pasaría a ser la Asociación de Bananeros y Agricultores de

dora nacional de banano⁶⁴ creada por estos productores. La actividad económica creció y siguió siendo controlada por las empresas asociadas en el gremio.

Algo similar sucedió con la ganadería, se convirtió en la actividad económica de primer orden en Urabá y desde 1997 los productores ganaderos se agruparon en la Asociación de Ganaderos del Urabá Grande –Aganar–, una organización que al 2014 contaba con 250 afiliados (Aganar, 28 de mayo de 2014) y se constituyó para cohesionar a los ganaderos, defender sus intereses e incrementar la productividad del sector (El Tiempo, 10 de noviembre de 1997).

Por su parte, el cultivo intensivo de palma africana comienza en la década de 1960 con la empresa extranjera, pero luego las compañías crecen al amparo de diversas políticas estatales que adquirieron su auge en el primer gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Miles de hectáreas de palma africana se sembraron en los promisorios territorios colectivos de las comunidades negras de Urabá, en la frontera del Urabá antioqueño y chocono, a la altura de los municipios de Mutatá y Carmen del Darién.

A estas actividades económicas se han dedicado principalmente los empresarios y terratenientes de la región, por eso, en el proceso de implementación de la Política de Restitución de Tierras, son ellos quienes han tenido mayor protagonismo, quienes se han presentado en los procesos judiciales como opositores y en general como interesados. Han expresado sus intereses a través de acciones legales o formales en el marco del proceso judicial, o acciones ilegales o violentas que ponen en marcha, en los contextos locales, para restringir el acceso de las víctimas a sus tierras.

Un caso que ilustra la puesta en marcha de acciones violentas, ocurrió con el terrateniente Álvaro Mesa Cadavid, quien fue cap-

.....
Urabá; en 1986 se convertiría en la Asociación de Bananeros de Urabá y en 1994 pasaría a ser la Asociación de Bananeros de Colombia (Mena, 2012).

64 La primera comercializadora llevó por nombre Turbana Coporación. En 1980 se crea una nueva comercializadora, Banacol.

turado en mayo del 2015 por desconocer nueve fallos judiciales y ordenar ataques contra los campesinos que volvían a sus parcelas, en la vereda Paquemas, corregimiento El Tres del municipio de Turbo (El Colombiano, 22 de Mayo de 2015a). También con Ángel Adriano Palacio Pino, empresario ganadero de Turbo, capturado en marzo de 2014, acusado de desplazamiento forzado y concierto para delinquir, quien en el marco del proceso de implementación de la política, fue acusado de intimidar a cinco familias que retornaron de manera pacífica al corregimiento de Macondo, sin acompañamiento institucional (Caracol Radio, 27 de abril de 2014).

El conflicto de los empresarios con las víctimas se hace evidente con José Vicente Cantero, quien además de intimidar a los líderes que esperan la restitución de predios en el corregimiento Macondo, amenazó al director de la Fundación Forjando Futuros, que acompaña varios procesos de retorno y restitución en Urabá. En el expediente de captura de José Vicente Cantero, ganadero y presunto despojador, se referencia una reunión que se dio en abril de 2013 entre ganaderos, en la que se dijo “hay que sacar a Gerardo Vega del medio porque es la persona que está moviendo e impidiendo que se continúen los desalojos, es quien está impulsando también la realización de los levantamientos topográficos en la zona [...]” (Semana, 04 de diciembre de 2013b).

Estos hechos se han vuelto comunes en Urabá. En el marco de la implementación de la Política, algo similar le sucedió a unos reporteros del periódico El Colombiano, quienes en una misión de campo en la región, sorpresivamente recibieron la visita de un miembro de la familia que hoy posee el 50% de la propiedad del periódico, Jorge Andrés Hernández de la Cuesta y además posee un predio de 736 hectáreas, en el corregimiento Blanquicet, de Turbo. El empresario les advirtió a los periodistas que debían ser ecuanímenes en sus investigaciones y que no debían de darle tanta relevancia a Gerardo Vega, ni a los campesinos reclamantes de tierras. Al tercer día de su visita, luego de participar en una reunión

de Suganar⁶⁵, los periodistas “fueron abordados por un hombre en motocicleta que les entregó un sobre, diciendo que era para ellos. Al abrirlo, se sorprendieron con su contenido: dos sufragios con sus nombres” (Verdad Abierta, 14 de abril de 2015f)

En general, la Política de Restitución de Tierras ha despertado en los terratenientes y empresarios del agro en Urabá muchas preocupaciones (Semana, 18 de febrero de 2012a). A través de diferentes medios han manifestado sus dudas y temores con el proceso; por ejemplo, los empresarios reunidos en Augura, en una ocasión, hicieron la propuesta de crear una mesa de tierras para hacer veeduría al proceso y concertar las diferencias con la organización que agrupa el mayor número de víctimas en la región. Aunque la reunión se llevó a cabo, estuvo cargada de señalamientos y acusaciones entre las partes (Verdad Abierta, 18 de febrero de 2012b).

También estos actores, para hacerle frente al proceso de restitución, crearon la organización Tierra, Vida y Futuro. Los integrantes⁶⁶ “manifestaron sentirse atropellados por la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [...]” (Verdad Abierta, 12 de agosto de 2015e); Y anunciaron que su interés era “defenderse de una “hecatombe” y una “aplanadora sin reversa [con la que] el Gobierno induce a otra guerra en Urabá” (La Silla Vacía, 21 de mayo de 2015). Varios de sus fundadores fueron señalados por campesinos de la región como despojadores de tierras.

Este ha sido el panorama fuera de los procesos judiciales, pero al interior de ellos, los empresarios y terratenientes se presentan siempre como víctimas. Una muestra del tipo de argumentos que utilizan los empresarios en las audiencias, ante los magistrados especializados en restitución de tierras, se dio en el caso de uno de

65 Subastas Ganaderas del Urabá Grande, es una empresa creada en 1999, dedicada a comercializar los ganados de la región y a regular los precios.

66 Integrandos esta organización se encuentran terratenientes de todo tipo, entre ellos el ganadero Ángel Adriano Palacios Pino, Luis Felipe Molano, Juan Guillermo González Moreno, Darío Montoya y José Vicente Cantero, algunos de los cuales han sido declarados ocupantes de mala fe o han sido capturados por las autoridades como responsables del despojo de tierras en Urabá.

los predios restituidos en la vereda Vale Pavas, en Necoclí. En este proceso, el empresario Jorge Mario Ocampo Gutiérrez, para demostrar su buena fe exenta de culpa, afirmó que “los solicitantes adelantan la acción con el propósito de derivar un indebido provecho económico, abusando del derecho, alegando hechos contrarios a la realidad o improbados” (Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 2014). Además, alegó

haber actuado con buena fe exenta de culpa en la adquisición de la parcela reclamada, toda vez que tuvo la conciencia de actuar con honestidad, lealtad y rectitud en el negocio, además de haber empleado todos los medios para saber si el vendedor era el dueño legítimo [...]. Pagó el valor comercial que para la fecha era el real y no tenía conocimiento de que el predio hubiese sido despojado o abandonado por la violencia, pues de ser así no lo habría comprado [...] [Aduce que él ha] ejercido su derecho plantando mejoras, pastos, alambradas y vivienda por valor de 300.000.000 millones (Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 2015).

De los fallos a septiembre de 2015, proferidos por los jueces y magistrados, cerca de 24 tienen como opositores a empresarios y terratenientes, entre ellos ganaderos como Álvaro Mesa Cadavid, Elkin Alfonso Granada Echeverri y Ramiro Antonio Cifuentes; también a empresas dedicadas a la producción de plátano y otras dedicadas a la explotación de Teca y producción de palma como Palmagan S.A.S, Agropecuaria Palmas de Bajirá S.A, A. Palacios, Palmas y Ganado Palmagan S.A, entre otras (Ver Anexo 13).

El conflicto se ha hecho evidente porque en los procesos judiciales estos actores, con argumentos muy similares a los expuestos, demandan de los magistrados el reconocimiento de la tenencia legal de los predios. En la medida en que los fallos no les han sido favorables, han acudido a acciones violentas, acabando con viviendas, arrasando con cultivos, linderos, entre otros bienes, a sabiendas que de esta forma terminarían afectando a las víctimas (Caracol Radio, 14 de agosto de 2015b). Aun así, no podría decirse que to-

dos los opositores actuaron de mala fe en la compra de tierras pues hubo quienes en el proceso lograron mostrar su buena fe exenta de culpa y, por tanto, han sido compensados. Sin embargo, casos de este tipo no corresponden a la mayoría.

Por otro lado, es importante reconocer que no todos los empresarios y terratenientes se presentan como opositores en los procesos judiciales. Estos actores también pueden reconocerse como interesados; por ejemplo, las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales, en la mayoría de los casos, aparecen como interesadas y manifiestan explícitamente a los jueces que su contrato no interfiere con el derecho de las víctimas. Así lo hace la empresa Grantierra –pluspetrol, la cual tiene una concesión en la vereda Paquemas en Turbo. En la solicitud que le hace el juez de manifestar si su actividad afecta o puede afectar el derecho de las víctimas, la empresa responde que “el desarrollo del contrato no afecta o interfiere de ninguna manera con el proceso de restitución y formalización de tierras abandonadas, toda vez que no limita el ejercicio de los derechos reales de los predios en cuestión”; además solicita que se le permita la continuación de la ejecución de las actividades objeto del contrato consideradas de utilidad pública, de conformidad con el Código de Petróleo y la Ley 1214 de 2009 (Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia, 2014).

De las 39 sentencias proferidas por los jueces y magistrados en Urabá, en 20 aparecen empresas o personas naturales con concesiones o títulos para la explotación de recursos naturales no renovables como el oro, el petróleo, carbón y materiales de construcción⁶⁷. Ante los intereses de estas empresas por la explotación de recursos naturales, los jueces y magistrados han actuado de dos formas: suspendiendo o cancelando los permisos, o permitiendo que sigan activos pero solicitando que vinculen a los propietarios en el proceso de

67 Aparecen referenciadas empresas como Grantierra –pluspetrol, Sociedad Alianza Minera S.A.S, Empresa COSTA, CI URAGOLD CORP S. A., entre otras.

ejecución de los contratos. Sin embargo, este tipo de órdenes dadas por los jueces y magistrados no llevan a que el interés de las empresas desaparezca. En caso de que haya sido suspendido o cancelado, seguirá latente y puede llegar a afectar los derechos restituidos a las víctimas, ser potencialmente generador de conflicto (Ver Anexo 11).

Pero empresarios y terratenientes no solo han participado de los conflictos por la tierra que se manifiestan en la implementación de la política de restitución de tierras; también fueron un actor clave en los conflictos por la tierra que se presentaron en el marco de la implementación de la Ley 975 de 2005. En el período comprendido entre 2006 y 2011 pudo evidenciarse que propietarios de extensos latifundios ubicados en Mutatá, Turbo, Carepa y el mismo Necoclí, dedicados a la agroindustria⁶⁸, en algunos casos en coordinación con actores armados⁶⁹, limitaron el acceso al derecho de los campesinos, porque antes, durante o después de la restitución material, las víctimas recibieron amenazas, se vieron forzadas nuevamente a desplazarse, o fueron asesinadas (Semana, 21 de Julio de 2007; Agencia de prensa IPC, 25 de Enero de 2010; Posada, 2010a; Agencia de prensa IPC, 21 de Junio de 2011; IPC, 2011).

Como si fuera poco, también fueron empresarios y terratenientes los implicados en el despojo y abandono forzado de tierras. Lo hicieron a través de la financiación de grupos armados o de la compra de tierras a grupos armados; sacaron provecho de la vulnerabilidad de las víctimas y la escasez económica generada por el conflicto, para hacerse a unas tierras que legalmente y en otras circunstancias no habrían podido adquirir. Esto ocurrió en Urabá con el caso del empresario y ganadero Ángel Adriano Palacio Pino quien, según las autoridades, estableció una supuesta alianza con paramilitares y narcotraficantes para apoderarse y concentrar grandes extensiones de tierra en el suroccidente de Turbo, en Chigorodó,

68 Jairo Humberto Echeverry, Alberto Echeverry Rico, Julio Arcenio Gómez, Aicardo Ardila Hoyos, José Vicente Cantero, Sociedad Las Guacamayas, hoy Inmobiliaria e Inversiones ASA S.A. (Verdad Abierta, 05 de Junio de 2012).

69 Hubo quien los denominó paraterratenientes (Posada, 2010a).

en el corregimiento Belén de Bajirá de Mutatá y en Riosucio Chocó (Caracol Radio, 27 de abril de 2014)⁷⁰. Además, en el caso que involucra al Fondo Ganadero de Córdoba⁷¹, el cual para las autoridades se convirtió en el aliado de los hermanos Castaño para consolidar el despojo a finales de los 90 de 4.300 hectáreas baldías en Tulapas (El Espectador, 02 de Mayo de 2015b; Verdad Abierta, 01 de Febrero de 2014c; Verdad Abierta, 05 de Enero de 2014k).

También se habla de la existencia de una red empresarial criminal liderada por la Corporación Colombiana Internacional –CCI–, “una empresa mixta cuyo objetivo principal era impulsar la agricultura no tradicional en Colombia y promover la modernización de la agricultura” (IPC, 2011). En medio de las actividades de esta empresa fue incubada Incuagro E.U., encargada de crear empresas de sociedad anónima en Urabá; entre ellas, empresas reforestadoras (El Indio S.A y Gironda S.A) y empresas caucheras (Procaucho de Urabá S.A y Caucho San Pedro S.A). Empresas en las que otros inversionistas adquirieron acciones, entre ellas, al menos siete cooperativas de trabajo asociado promovidas por ASOCOMÚN⁷², una organización que se afirma tiene un origen paramilitar (IPC, 2011). Por lo tanto, buena parte de las empresas y cooperativas funcionaban en las tierras que habían sido despojadas a los campesinos.

Pero este interés asiduo de los empresarios y terratenientes por la tierra debe ser leído en el contexto histórico de Urabá pues la instalación de la agroindustria bananera, ganadera y palmicultora de la década del sesenta, según Clara Aramburo, configuró un tipo de orden denominado del Capital, en el que la tierra se convirtió

70 Otro caso es el de Jaime de Jesús López Echeverri y Fabio López Echeverri, quienes participaron de la “compra” masiva de tierras desde 1997 y concentraron cientos de hectáreas a nombre de Palmagan S.A., con explotación agroindustrial de palma africana en Mutatá (Florez & Restrepo, 2014). Aunque los predios fueron restituidos a parte de las víctimas, la empresa no fue involucrada como responsable del despojo (Florez & Restrepo, 2014).

71 Carlos Sotomayor Hogde, el máximo accionista de esta entidad, Benito Molina Laverde y los exdirectivos Orlando Fuentes Hessén, Luis Gallo Retrepo y Benito Osorio Villadiego

72 Asociación Comunitaria de Urabá y Córdoba.

en un bien intercambiable y especulable que acentuó su valor de cambio sobre el valor de uso y que trató a los individuos como objetos en provecho de la economía y la eficacia (Aramburo, 2003).

3.1.1.4 Los conflictos con los segundos ocupantes

De las sentencias falladas a septiembre de 2015 en Urabá, solo tres casos tienen estas características: predios que son objeto de restitución y que se encuentran habitados por otros campesinos en condiciones vulnerables. Para ilustrar este tipo de conflictos interesa hacer referencia al caso de La Gorgonita y El Porvenir en el municipio de Apartadó. El caso hace referencia a 16 predios que fueron adquiridos por 16 familias a través de escritura pública en diciembre de 1996. A la par con la consolidación del derecho de propiedad, los campesinos conformaron la cooperativa “Los 16”. Desde el momento en que los campesinos tuvieron el primer contacto con los predios se manifestaron acciones en su contra como consecuencia del enfrentamiento entre paramilitares y guerrilla; una muestra de ello fue el asesinato de dos de los propietarios de los predios y miembros de la cooperativa ocurridos en 1998 y 1999.

Por el temor que les generó la muerte de personas cercanas y la zozobra del señalamiento generalizado, los campesinos se vieron forzados a abandonar los predios entre 1998 y 2002, lapso de tiempo en el que se llevaron a cabo los negocios jurídicos informales que terminaron con la pérdida de la posesión sobre los predios que poseían en común. Los predios fueron ocupados por otros campesinos, algunos de los cuales compraron mejoras y en general estuvieron allí con la expectativa de adjudicación generada por el Incora, que, aun sabiendo que los predios ya habían sido adjudicados a campesinos que se habían visto obligados a abandonar sus tierras, reconoció y recogió las aspiraciones de los campesinos ocupantes.

En el 2012, los campesinos que debieron abandonar sus predios iniciaron el proceso de restitución y se encontraron con esto: los predios estaban ocupados por otros campesinos, incluso cer-

canos a ellos. Aunque en el proceso judicial los campesinos que ocuparon los predios no lograron demostrar la buena fe exenta de culpa, el Tribunal que profirió la sentencia, valorando la condición de campesinos de los opositores y teniendo en cuenta el trámite que adelantaron ante entidades judiciales para acceder a un pedazo de tierra, exhortó al Incoder para que una vez analizada la situación de cada uno de los opositores, otorgara, de ser procedente, el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria –SIDRA– (Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras, 2014).

Como se observa, las instituciones responsables de la implementación de la política, particularmente la URT, han intentado regular este tipo de conflictos a través del Acuerdo Número 21 de 2015, en el que se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los Segundos Ocupantes dentro del marco de la acción de restitución (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2015). En el acuerdo se establece quiénes serán reconocidos como segundos ocupantes y las medidas que tendrán a su favor, como es el acceso a tierras y/o proyectos productivos y la gestión para el ingreso a programas de vivienda y/o formalización de la propiedad. Y en caso de que el segundo ocupante sea víctima, el direccionamiento al Plan de Atención y Reparación Integral al que tiene derecho.

Aunque conflictos de este tipo no son muchos hasta ahora en Urabá, es muy probable que en los predios objetos de restitución este tipo de conflictos se expresen, debido el alto número de campesinos vulnerables y víctimas que han debido abandonar sus tierras.

3.1.1.5 Los conflictos con los actores armados

Los actores armados, con sus intereses más económicos que estratégicos y militares, han entrado en conflicto con el interés de las

víctimas de ver restituido su predio. En lo que va corrido del proceso de implementación de la Política de Restitución de Tierras, han puesto en marcha acciones violentas que han afectado a los reclamantes de tierras, han perpetuado asesinatos como el de Gildardo Padilla, reclamante de tierras en la zona de San Pedro de Urabá (Fundación Forjando Futuros, 20 de noviembre de 2013); Octavio Avilés Guerra, reclamante en el corregimiento San José de Mulatos en Turbo (Semana, 09 de junio de 2015b); y han proferido amenazas contra líderes, mostrando el interés que tienen sobre las tierras y las acciones que están dispuestos a realizar para conservarlas. Así lo ilustra el panfleto que recibió en el 2013 la Organización Tierra y Vida en Apartadó:

Los de Tierra y Vida en Apartadó Carlos Páez y el tal Manuel Mercado, que si las tierras de Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo las quitan es por ustedes que son los que instruyen a los montañeros esos, que denuncien y denuncien. De tal modo que ustedes tendrán que mantener esos H.P escoltas siempre detrás del jopo de ustedes para que no les quiebren el culo. A ustedes que están liderando su maricada y Manuel Mercado que los siga llevando a las unidades, que ya sabemos que él está más fácil, no lo hemos tocado todavía, pero espere nuestra contundente reacción hacia ustedes perros H.P. porque tierra van a tener, pero tres metros encima de ustedes H.P. (Semana, 06 de junio de 2013c).

Las amenazas se han extendido hacia miembros de las organizaciones no gubernamentales que acompañan a las víctimas en estos procesos y a los periodistas que se atreven a tocar el tema del desarrollo de este proceso en la región (Verdad Abierta, 14 de abril de 2015f).

También en los retornos sin acompañamiento institucional los reclamantes de tierra han sido víctimas de los atropellos de actores armados. Es ejemplo de esto lo sucedido en la Finca Monteverde, de la Vereda Bella Rosa en el corregimiento de Macondo, donde ingresó un grupo de 80 hombres que se movilizaban en camioneta y a caballo. Los reclamantes que había en el lugar dijeron que “se trató de un comando armado y aseguraron que unos llevaban fu-

siles, otros portaban pistolas y revólveres, varios más blandían sus machetes. Unos usaban overol negro mientras que otros cubrían sus rostros con ponchos y pañoletas” (Verdad Abierta, 26 de febrero de 2015c). Según dice la prensa, con insultos, amenazas y gases lacrimógenos expulsaron a 14 familias que semanas atrás habían invadido el predio y levantado ranchos de plástico y madera. Como este, se cuentan varios casos en Urabá donde los reclamantes han sido agredidos por actores armados no identificados.

En algunos casos las acciones se han atribuido al denominado Ejército Antirestitución de Tierras, descrito como una nueva organización paramilitar, o como “grupos de sicarios que se encuentran al servicio de agentes supuestamente legales” (Corporación Nuevo Arcoíris, 10 de junio de 2012; InSight Crime, 27 de julio de 2012), cuya existencia fue reconocida a través de alocución pública del presidente Juan Manuel Santos. Sin embargo, la identificación de los actores armados no es explícita, solo en algunos casos se les ha identificado como integrantes de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, también conocidas como los Urabeños (Verdad Abierta, 24 de abril de 2013c); en otros casos, son los peones de las fincas ganaderas quienes por voluntad propia o bajo presión deciden defender el predio de su patrón asumiendo los riesgos que ello les traiga.

Algo similar logró evidenciarse en el proceso de implementación de la Ley 975 de 2005; los actores armados también actuaron para manifestar su descontento por la posibilidad que le estaba dando la justicia a las víctimas de recuperar sus tierras y por lo que significaba para ellos el riesgo de perder lo que a través de la violencia habían conseguido.

Ese período de 2006 a 2011 ya había mostrado que la reclamación de tierras era una acción de alto riesgo para la víctimas, porque empezaron a manifestarse los distintos intereses de actores armados, principalmente los grupos que los campesinos seguían identificando con los paramilitares. El proceso de paz con estos grupos no fue garantía de su desmovilización. Así, la implementa-

ción de la política se dio en un escenario de continuidad del conflicto armado en el que el orden territorial, económico y social que habían impuesto los paramilitares antes de terminar, se consolidó con la reaparición de nuevas bandas ligadas a los mismos cuyo propósito era preservarlo. Incluso, lo que se hizo en estos años en los predios abandonados, fue consolidar el despojo.

Los grupos paramilitares consolidaron el despojo cuando, en el marco del proceso de desmovilización, demandaron del gobierno el apoyo al Proyecto de Alternatividad Social –PASO–. En el 2006, se diseñó una estrategia amplia de reintegración social en el marco del Sistema Regional de Construcción de Paz, a través de la cual se promovió la inversión en proyectos agroindustriales⁷³, especialmente el de palma de aceite. El PASO significó para los excombatientes del Bloque Elmer Cárdenas, una estrategia para articularse a la dinámica económica agroindustrial desde la legalidad. Sin embargo, los proyectos agroindustriales fueron adjudicados sobre las tierras despojadas a la población campesina⁷⁴, además estos actores continuaban protegiendo circuitos económicos de terratenientes⁷⁵. Fue así como el valor otorgado a la tierra, fue menos estratégico y militar⁷⁶ y más económico y político (Barajas, 2012).

73 Los proyectos fueron administrados y gestionados por la organización no gubernamental ASOCOMÚN, creada por el hermano de El Alemán, John Jairo Rendón Herrera, alias Germán Monsalve, hoy procesado en Estados Unidos por narcotráfico y terrorismo (Lombana, 2012). Según la investigación del Instituto Popular de Capacitación, esta organización hace parte de una Red Empresarial Criminal en Urabá, para mayor detalle ver (IPC, 2011, pág. 180).

74 Los cultivos de palma se instalaron en la zona de Tulapa, uno de los sitios en los que tomó lugar el despojo en cabeza de los paramilitares Salvatore Mancuso y Carlos Castaño (Verdad Abierta, 14 de junio de 2011).

75 Esto pasó con un predio ubicado en Necoclí, en el corregimiento el Totumo. El predio, propiedad del asesinado Albeiro Valdés ubicado en la vereda El Tigre, fue primero despojado por los paramilitares en 1995 y luego de ordenarse la restitución en 2009, fue devuelto al terrateniente Jairo Humberto Echeverry. El líder Albeiro Valdés es asesinado por hombres que se identificaron como miembros de las Águilas Negras. Horas después de su muerte, el entonces alcalde de Necoclí firmó un acta de devolución y le entregó el predio a Jairo Humberto Echeverry Bedoya (Castaño, 24 de julio de 2010).

76 En Mutatá esto se observa por los cultivos de palma, en los municipios del Atrato Medio, por la extracción de madera y ganadería extensiva. En la zona norte por el lavado

Sus negocios no fueron desmantelados, así que su interés sobre la tierra no terminó. Solo para la propagación de los cultivos ilícitos⁷⁷, en Urabá, ya la tierra tenía un valor y así para los demás proyectos que, como se mencionó, fueron liderados por ellos en los predios que fueron despojados a los campesinos.

Los campesinos fueron los más afectados en estas circunstancias. Entre el segundo semestre del 2008 hasta diciembre de 2011 fueron asesinados 15 líderes reclamantes de tierras en Urabá (Ver Anexo 14), “fueron amenazadas 21 personas de manera directa y reiterada, circuló un panfleto de amenaza colectiva⁷⁸ y tuvieron lugar 9 atentados” (Barajas, 2012, pág. 5). Los líderes asesinados y amenazados se encontraban reclamando tierras que estaban en manos de los terratenientes señalados o de los desmovilizados. Fueron víctimas líderes que reclamaban tierras en Macondo, Blanquicet y Tulapas en Turbo; y líderes que reclamaban tierras en el Totumo y la vereda Nueva Esperanza en Necoclí; además, otro líder que reclamaba en la vereda El Leoncio en Mutatá.

No fue suficiente el ímpetu y la valentía con que las víctimas se organizaron para retornar sin acompañamiento institucional a sus tierras, se requería de un esfuerzo institucional decidido, efectivo y constante y este no logró evidenciarse.

Los conflictos no se resolvieron con los retornos, las familias de los líderes asesinados no pudieron retornar, en muchos casos tampoco recuperar su tierra. Así, el proceso en el marco de la Ley de Justicia y Paz avanzó muy poco y terminaron perdiendo los mismos, las víctimas, en su mayoría campesinos pobres.

.....
de activos, expansión de ganadería y proyectos estratégicos caucheros y forestales del departamento.

77 La relación entre narcotráfico y paramilitares se dio desde el origen de estos. Los narcotraficantes impulsaron los grupos paramilitares (los tangueros en Urabá). Así, la relación no fue solo funcional, en términos económicos, sino también políticos. Un narcotraficante como don Berna fue líder máximo de la organización paramilitar.

78 En el panfleto, el denominado Bloque Urabá Antioqueño de las Águilas Negras, amenaza a los líderes de Asovirestibi y a la Fundación Humanitaria Nuevo Amanecer. El panfleto dice textualmente “les declaramos la guerra directa y frontal con el objetivo de exterminar estas organizaciones y a sus dirigentes” (El Tiempo, 06 de septiembre de 2011).

Algo similar ocurrió antes de la Ley 975 de 2005, los conflictos por la tierra que tuvieron lugar entre 1995⁷⁹ y 2003 en la subregión de Urabá e involucraron a los actores armados no se resolvieron. Durante este tiempo guerrillas y paramilitares⁸⁰ se disputaron la tierra a través de acciones armadas, obligaron a que cientos de campesinos abandonaran sus tierras, los desplazaron y despojaron. Se transaron predios mediante acciones delictivas, con las cuales se ofrecieron bajos precios por las tierras, que no siempre se pagaron; se falsificaron títulos; se estafó a las víctimas por medio de contratos falsos, cheques sin fondo y se utilizaron vías de hecho como soltar ganado en las tierras ocupadas o abandonadas, correr cercos para ampliar linderos, entre otras prácticas, con el común denominador de la fuerza como medio expedito para transar. Se beneficiaron de este mercado, empresarios, narcotraficantes, especuladores, políticos e incluso algunas instituciones del Estado (IPC, 2011). Los paramilitares despojando a las víctimas, atribuyéndoles colaboración y auxilio a la guerrilla.

No solo en estos conflictos por la tierra más recientes se han involucrado actores armados en Urabá. Desde inicios del siglo XX distintos actores armados han recurrido a la violencia para invadir y expropiar tierras. En los ochenta, por ejemplo, lo hizo la guerrilla del EPL, promoviendo invasiones de tierras masivas y organizadas (García, 1996). Lo hicieron en los 50 las guerrillas liberales, quienes no desaprovecharon las ventajas que pudieran obtener en la ocu-

79 En 1995 Carlos Castaño anuncia la entrada al eje bananero. Ese año empiezan a registrarse las primeras ventas forzadas de tierra. En 1996 desde la gobernación se fortalecen asociaciones de convivir. Se constituyen 13 organizaciones en Urabá, la más importante la convivir Papagayo. A través de ella las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá –Accu– empiezan a recibir tres centavos de dólar por caja exportada de banano de la Chiquita Brands International. La estrategia de los grupos paramilitares fue golpear las bases de apoyo de la guerrilla. En 1997 se conforma una confederación de paramilitares bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia; así inicia la expansión paramilitar (Verdad Abierta, 04 de septiembre de 2012a).

80 Tal como logra evidenciarlo el Grupo de Memoria Histórica en su informe “¡Basta Ya! Memorias de guerra y dignidad”, “el despojo ha sido una práctica violenta empleada por los paramilitares y, en menor medida por las guerrillas” (CNMH, 2013b, pág. 76).

pación de haciendas. No era gratuito que los grandes terratenientes y hacendados de ambos partidos fueran quienes más percibieran la amenaza de las guerrillas liberales en la región y solicitaran el despliegue inmediato de tropas del Ejército. Su preocupación era por las grandes inversiones de capital y por sus propiedades (Roldán, 2003).

3.2 El caso de Bajo Cauca

La subregión del Bajo Cauca adquiere importancia en el contexto departamental y nacional por su posición geográfica. Se encuentra ubicada al nordeste del departamento en las últimas estribaciones de la cordillera Central, zona comprendida entre ambos márgenes del río Cauca, las serranías de Ayapel y San Lucas, en límites con los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar. La subregión es puerta de entrada y salida a la Costa Caribe, para el territorio antioqueño, y permite la comunicación con Venezuela a través de la Serranía de San Lucas y la gran región del Magdalena Medio.

El Bajo Cauca cuenta con varios ecosistemas estratégicos, como son el bosque húmedo tropical, los humedales y las ciénagas; posee la reserva forestal del Bajo Cauca y Nechí con gran diversidad de fauna y flora y extensas masas boscosas aún sin explorar, un importante recurso hídrico representado en dos arterias fluviales, los ríos Cauca y Nechí y un alto potencial aurífero, representado en la minería de veta (Instituto de Estudios Regionales, 1983). Además hace parte de la región de la Mojana⁸¹, ecosistema estratégico para el equilibrio natural del país en el que confluyen tres de las principales fuentes hidrográficas de Colombia: Magdalena, Cauca y San Jorge. El 97.8 % del territorio es de pisos térmicos cálidos y el 2%

81 “La subregión de La Mojana comprende once municipios en cuatro departamentos: Antioquia (Nechí); Bolívar (Magangué, Achí y San Jacinto del Cauca); Córdoba (Ayapel) y Sucre (San Marcos, Guaranda, Majagual, Sucre, Caimito y San Benito Abad). Está delimitada geográficamente al oriente con el río Cauca, al occidente con el río San Jorge y ciénaga de Ayapel, al nororiente con el brazo de Loba del río Magdalena, y al sur con las tierras altas de Caucasia y la serranía de Ayapel. La conforma un área de 500.000 hectáreas, aproximadamente, de las cuales el 72% pertenecen al departamento de Sucre” (Aguilera, 2004, pág. 16).

de pisos medios. Prácticamente no posee pisos térmicos fríos y carece de páramos (Gobernación de Antioquia, 2009a).

La subregión la integran seis municipios, que según algunos autores conforman dos zonas definidas por sus dinámicas territoriales: 1) La zona de las riberas del río Cauca que la integran los municipios de Cáceres, Tarazá y Cauca y 2) la zona de la ribera del río Nechí, que la integran los municipios de Zaragoza, El Bagre y Nechí (García, 1993). Zonas que ofrecen particularidades relacionadas con la historia de poblamiento, la estructuración vial, la dinámica económica pero que no son excluyentes (Conferencia Episcopal de Colombia, 2001), al contrario, establecen una relación dinámica, a tal punto que hoy no parece evidente esa diferenciación. Lo relevante es que en los municipios de las riveras del Cauca predomina más la actividad pecuaria y en los municipios de las riveras del río Nechí, la minería. Ninguna es exclusiva, pero sí predominante (Comisión Tripartita, 2011b).

El Bajo Cauca no se encuentra entre las subregiones más pobladas de Antioquia, su población representa solo el 4,5% del Departamento, con 281.325 habitantes para el 2013 (Gobernación de Antioquia, 2014b). El proceso de colonización que dio surgimiento a los municipios de la región ha hecho de este un territorio pluricultural y pluriétnico. Al 2013, según la Encuesta de Calidad de Vida, el mayor número de población se reconoce como mestiza (80,84%), negro, mulato o afrodescendiente (9, 04%) e indígena (3,28%) (Gobernación de Antioquia, 2014a). Es la segunda subregión con mayor número de población indígena en Antioquia, después de Urabá, con 9409 indígenas, y es la tercera que mayor número de población afrodescendiente alberga con 25.957.

Los territorios de las comunidades afrodescendientes tienen una extensión de 9.773 hectáreas (has) y pertenecen a ocho Consejos Comunitarios⁸², todos con buena parte de su territorio en Zaragoza

82 Consejo Comunitario Pueblo Nuevo (Zaragoza), Consejo Comunitario el Aguacate (Zaragoza y Anorí), Consejo Comunitario Bocas de Caná (Zaragoza y Anorí), Consejo Comunitario Porce Medio (Zaragoza, Anorí y Segovia), Consejo Comunitario Nueva

Figura 4.
Ubicación geoestratégica del Bajo Cauca.



Tomado de: Sistema de Información Georreferenciada, SIG, Cinep/PPP, citado por Posada, 2010b

y el Bagre, pero también con otras porciones en Anorí y Segovia (Gobernación de Antioquia, 2012). Son tres los resguardos indígenas⁸³ de las etnias Embera Katio y Senú; tienen una extensión aproximada de 6.805 has y se ubican en Tarazá y Zaragoza (Gerencia Indígena de Antioquia, 2004).

En la subregión, la población se localiza predominantemente en suelo urbano (60,23%). La cabecera urbana que concentra

Esperanza (El Bagre), Consejo Comunitario Villa Grande (El Bagre), Consejo Comunitario Chaparrosa (El Bagre) (Gobernación de Antioquia, 2014b) y Consejo Comunitarios Chilona El Salto (Zaragoza) (Gobernación de Antioquia, 2013).

83 Los resguardos Jaidezavi ubicado en Tarazá, Pablo Muera ubicado en Zaragoza y Los Almendros ubicado en el Bagre (Gobernación de Antioquia, 2014b).

mayor número de población es Caucasia con 99.296 habitantes, le siguen El Bagre (48.568) y Tazará (39.257). Los municipios con menor población son Nechí (24.703) y Zaragoza (29.614) (Gobernación de Antioquia, 2014a). Se destaca por su mayor extensión el municipio de Cáceres 1.973 Kms² y el más pequeño, Nechí con 914 Kms². El Bajo Cauca es una de las subregiones más antiguas de Antioquia⁸⁴ y, a su vez, de más reciente colonización (Gobernación de Antioquia, 2009a).

La minería y la ganadería han sido la base de la economía de la subregión. La minería se ha desarrollado a mediana y gran escala, pero además ha sido el modo de sustento de gran cantidad de familias quienes han explotado de forma artesanal este recurso. La minería se desarrolla desde la legalidad, la informalidad y la ilegalidad. La minería ilegal ha tomado mucha fuerza en los últimos años con la fuerte presencia de las denominadas bandas criminales y los grupos guerrilleros (Giraldo, 2013). La ganadería, por su parte, se ubica en el segundo renglón de importancia económica, es de carácter extensivo, lo cual implica que absorbe poca mano de obra y acapara grandes extensiones de tierra.

También ha tomado mucha fuerza en el territorio el cultivo de coca. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI–, esta región alcanzó en 2005 su pico más alto cuando llegó a tener 3.740 hectáreas cultivadas, equivalentes al 58 por ciento del total de la coca sembrada en Antioquia (Verdad Abierta, 29 de octubre de 2014j). A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional y departamental, los campesinos se han vinculado a esta actividad como mano de obra disponible, porque ella es la alternativa ante la disminución del precio internacional del oro, el control de la minería ilegal por parte de las instituciones del Estado y la falta de incentivos económicos para el desarrollo de actividades agrícolas.

En general, la ganadería, la minería y el cultivo de coca han opacado y desplazado otras actividades como la pesca y la agricul-

84 Los municipios de Cáceres y Zaragoza.

tura y aunque la subregión tiene un alto potencial forestal, esta es otra actividad económica que no se ha hecho de forma adecuada, ha sido resultado de la economía informal y la expansión de la frontera agrícola (Gobernación de Antioquia, 2013).

En la región la base social es muy vulnerable como consecuencia de modelos de desarrollo económicos inequitativos. En el departamento de Antioquia, el Bajo Cauca es la primera subregión con los más altos Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas. Cerca del 58,96% de la población carece de acceso a vivienda, a servicios sanitarios, a educación o presenta hacinamiento crítico. Los municipios de Nechí, Cáceres, Zaragoza tienen los más altos porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas. Aproximadamente el 30,35% de la población se encuentra en condiciones de miseria; los porcentajes son aún más alarmantes en las zonas rurales de Nechí, Cáceres y Zaragoza. Debido a lo anterior, casi 90% de la población se ubica en los estratos socioeconómicos 0, 1 y 2. Los avances porcentuales de estos datos han sido mínimos, distintas investigaciones de la década del noventa y principios del 2000 así lo evidencian (García, 1993; Conferencia Episcopal de Colombia, 2001, Gobernación de Antioquia, 2014b).

En la subregión se han acumulado las desigualdades y en esto ha influido la alta concentración de la tierra y su informalidad en la tenencia, además el crecimiento de la población, el conflicto armado y la precaria garantía de derechos por parte del Estado. En Bajo Cauca “el 52% de los propietarios de la mediana y gran propiedad poseen el 97,9% de la superficie, mientras el 2,1% del área la conservan los pequeños propietarios. Tal proceso de concentración obedece a que la destinación económica de los predios es para la minería y la ganadería extensiva” (Mora & Muñoz, 2008, pág. 86). La mayoría de los campesinos que han podido acceder a un pedazo de tierra no poseen títulos que garanticen su tenencia porque, al parecer, la formalización de la tenencia no ha sido lo más importante (Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009). Como si fuera poco, problemas que han sido históricos como

el acceso a los servicios públicos no han logrado su transformación, ni satisfacción por la escasa acción del Estado, pero también por el aumento y la llegada continua de población, además por la incidencia que tiene en el territorio y en la población los cerca de 50 años de conflicto armado en los que se ha visto sumergida la región.

Sobre la tierra y principalmente sobre los recursos naturales de Bajo Cauca se han posado distintos intereses. Su posición geográfica y su riqueza aurífera y forestal ha sido leída de forma estratégica por distintos actores, a distintos niveles (departamental, nacional e internacional), en lo económico, lo político y militar. Los recursos naturales fueron valorados tempranamente por las empresas mineras cuando llegaron a ubicar allí sus enclaves en el municipio de Zaragoza; luego la élite antioqueña quiso imponer, a través de la violencia, un proyecto hegemónico político y cultural del ideal paisa en un territorio considerado abrumadoramente liberal y de frontera, pero lo que se impuso fue un modelo de competencia por las fuentes de riqueza reales o potenciales de la tierra, un modelo que ha creado las condiciones para el surgimiento y persistencia del conflicto y de las desigualdades.

3.2.1 La implementación de la Política de Restitución de Tierras y los conflictos por la tierra

Bajo Cauca se encuentra en el área macrofocalizada para la restitución de tierras que se agrupa en la zona denominada Sur de Córdoba y Bajo Cauca antioqueño. En Bajo Cauca, municipios como Tarazá y el Bagre concentran la más alta densidad de abandono y despojo; Cáceres, Caucasia y Zaragoza se caracterizan como de mediana densidad y solo Nechí se considera de baja densidad (Restrepo & Bernal, 2014).

La microfocalización es necesaria para la restitución. Sin embargo, ha sido un proceso difícil en Bajo Cauca, por los conceptos de seguridad, que en la mayoría de los casos son desfavorables. Así lo expresa una funcionaria de la Dirección Territorial en Caucasia: “de hecho, las dificultades que sí son latentes, son latentes en Bajo

Cauca en el caso específico, donde solicitamos muchas zonas para microfocalizar y pocas reciben el concepto de seguridad” (Entrevista, funcionaria URT, Bajo Cauca, octubre de 2015). Precisamente por esto en municipios como Cáceres, Zaragoza y Tarazá se ha dicho que esos procesos deben esperar mucho más. Las áreas microfocalizadas se ubican, a septiembre de 2015, en los municipios de Cauca con 59 solicitudes, Nechí con 223 y el Bagre con 77 (URT, 2015)⁸⁵ (Ver Anexo 8).

En Bajo Cauca también se adelantaron otros procesos de restitución en el marco de la implementación de la Ley 975 de 2005, pero fueron procesos que no lograron avanzar por las persistentes condiciones de inseguridad que marcaron el devenir cotidiano de la población desde el 2006.

Estas particularidades de la implementación, en la subregión, han llevado a que el proceso se vea obstaculizado no fundamentalmente por empresarios o terratenientes con quienes también se han presentado conflictos por la tierra, sino sobre todo, por los grupos armados, las bandas criminales, que luego del proceso de desmovilización paramilitar se configuraron, tomaron y se disputaron el control de los municipios de esta subregión y han generado un manto de miedo evitando que los campesinos indaguen por la suerte de sus predios y poniendo de manifiesto unos intereses que, en la mayoría de los casos, chocan con el interés de las víctimas de ver restituidos sus predios. A esto intentaré hacer referencia, tomando en consideración cada uno de los actores y definiendo el lugar que han jugado, en los conflictos por la tierra, en el proceso de implementación de la política y en general en el proceso de configuración histórica de la subregión.

85 Los datos sobre el número de solicitudes en la cada zona microfocalizada fueron tomados de la Red Nacional de Información (URT, 2015), con corte a diciembre de 2015.

3.2.1.1. *Los conflictos con el Estado*

En Bajo Cauca también el Estado se presenta como opositor en el proceso de implementación de la Política. Lo ha hecho con las regulaciones de uso que establece para las zonas de reserva y con el modelo de desarrollo que promueve, sobre todo por el importante impulso y garantías que les ha brindado a las empresas para la explotación de recursos naturales no renovables, igualmente por su política para la erradicación de cultivos ilícitos. Aunque a la fecha no se conocen casos de conflictos por la tierra en los que se superpongan territorios colectivos con solicitudes de restitución, ni tampoco conflictos en los que se vean involucrados funcionarios públicos, estos son conflictos que pueden llegar a presentarse por el alto número de grupos étnicos en el territorio y porque la corrupción es un problema estructural en el país.

a. Los conflictos por las regulaciones de uso

Para ilustrar este conflicto se encuentra el caso de la vereda Luis Cano en el municipio de El Bagre. El municipio tiene cerca del 80% de su territorio en zona forestal. La Ley 2da de 1959 había creado cinco zonas de reserva forestal, pero esas zonas solo se delimitaron bajo distintas resoluciones; la Resolución 1924 delimitó la Reserva Forestal del río Magdalena, de la cual hace parte la vereda Luis Cano. De la vereda, la URT ha recibido solicitud de restitución de 54 familias y cualquier proceso que se adelante en este territorio, tendrá que tener en cuenta la resolución (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015).

Aunque la ley establece la compensación como una posibilidad, respecto al tema se identifican dos posturas: a) aquellos que consideran que los campesinos no pueden ser compensados porque nunca hubo una expectativa real (el campesino no debió haber ocupado la reserva, por lo tanto, no habría lugar a la restitución) y b) aquellos que consideran que las zonas de reserva no son santuarios y que los campesinos se han ganado un lugar en ese territorio, incluso porque en muchos casos fueron los campesinos quienes primero las

ocuparon y luego vino la declaratoria como reserva. Debido a esto, se ha contemplado la opción de hacer el proceso de “sustracción de reserva”⁸⁶, lo que permite que al interior, las personas puedan ser propietarias. Aquí el uso del suelo no puede cambiar, y los beneficiarios deben mantener unas actividades consonantes con el uso de éste (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015) (Sánchez, 2014). Este procedimiento ya se realizó para la vereda Luis Cano y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestó, a través de la Resolución 0238 de febrero de 2015, que era viable la sustracción de 917 hectáreas de la Reserva Forestal Río Magdalena para la restitución de tierras solicitadas ante la Territorial Cauca y su consecuente titulación por parte del Incoder.

Lo realizado es un avance y neutraliza un conflicto de tierras entre el Estado y los reclamantes de tierras en ese territorio. Sin embargo, no todas las solicitudes presentadas en el Bagre han sido resueltas y seguramente no todas las víctimas de despojo y abandono forzado han presentado sus solicitudes. Es más, puede que haya algunas que pongan en evidencia este tipo de conflictos, no solo en El Bagre, sino en Zaragoza y Nechí, donde también se encuentran zonas de reserva y alto número de solicitudes de restitución. La sustracción de reserva es una opción para no sacar a los campesinos del territorio y permitirles que, a través de sus prácticas, contribuyan a la función protectora de la reserva.

b. Los conflictos con los territorios colectivos.

Aunque en el caso de Bajo Cauca este no ha sido un conflicto que pueda identificarse en las sentencias proferidas por los jueces y magistrados hasta el momento, puede constituirse en un conflicto potencial, toda vez que la subregión es la segunda con mayor número de población indígena y la tercera con mayor número de población afrodescendiente. Los conflictos pueden ocurrir porque se han otorgado reconocimientos a territorios colectivos reciente-

.....

86 Este proceso es regulado por la Resolución 629 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

mente, por ejemplo, el último resguardo indígena que lleva por nombre Los Almendros y se ubica en el municipio del Bagre, fue reconocido por Acuerdo del 14 de diciembre de 2009 y por lo menos 3 Consejos Comunitarios fueron reconocidos en mayo y junio de 2011⁸⁷ (Gobernación de Antioquia, 2014a). Además, puede haber ampliaciones solicitadas por los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes que no hayan previsto la anterior presencia de campesinos, pobladores rurales o conflictos que existieran y que se encuentren sin resolver.

c. Los conflictos por el modelo de desarrollo

En Bajo Cauca tampoco se han presentado muchos casos que permitan ilustrar este tipo de conflictos, pero lo cierto es que las políticas públicas diseñadas por el Estado para promover su modelo de desarrollo, potencialmente configuran conflictos por su interés en impulsar los proyectos minero-energéticos en la región y por las condiciones que crean para el desarrollo de actividades ilícitas, particularmente la minería ilegal y la coca.

El peso que tiene la producción no legal del oro⁸⁸ en el Bajo Cauca es muy alto. Según el Censo minero realizado por la Gobernación de Antioquia en el 2010, la subregión tiene un 99,7% de Unidades Productivas ilegales, 91,8% sin figura empresarial, 97,3% sin autorización ambiental y 98,2% no paga regalías. En consecuencia, los volúmenes de producción siempre serán aparentes, puesto que una parte inestimable de la producción escapa al control del Estado (Gobernación de Antioquia, 2010).

Esto ha sido así por las debilidades institucionales para controlar y regular esta actividad, en especial la pequeña minería, que puede ser más fácilmente criminalizada que formalizada. La pequeña minería es el tipo de actividad que más predomina en Bajo Cauca y es desarrollada en áreas de pequeña extensión, con niveles

87 La Esperanza, Villa Grande, Chaparrosa en el Bagre.

88 Aquella producción que procede de unidades productivas que carecen de los títulos legales de exploración y explotación, de licencias ambientales e incumplen con la normatividad laboral.

bajos de productividad y con tecnologías inapropiadas. Es muy difícil para los pequeños mineros adquirir un título debido a la alta demanda de solicitudes con respecto a la disponibilidad de minas, razón por la cual los mineros no tienen mayores expectativas de legalizar su actividad de extracción (Posada, 2010b).

Los altos riesgos, las condiciones de precariedad laboral y los bajos niveles de productividad en la pequeña minería o en la minería de subsistencia, han llevado a que muchos pobladores del Bajo Cauca se vinculen con la producción de coca. A esto también ha contribuido el modelo de desarrollo que se impulsa desde el Estado, el cual ofrece pocas opciones productivas y alternativas que se vinculen con las vocaciones económicas de los campesinos y pobladores rurales de determinados territorios.

Para hacerle frente a este tipo de actividades, desde el gobierno departamental se definió el Bajo Cauca antioqueño como una zona principal para poner en marcha la Estrategia de Consolidación Territorial, según Directiva Presidencial 01 de 2009. Bajo esta Directiva, se conformó el Centro de Fusión Bajo Cauca, Norte y Nordeste antioqueño con el fin de

propiciar la presencia integral y permanente del Estado en zonas específicas, a fin de establecer las condiciones necesarias que hagan posible el desarrollo económico, social e institucional de los municipios focalizados, consolidar la política de Seguridad Democrática; y lograr la vigencia del Estado de Derecho en los municipios foco de intervención (Gobernación de Antioquia, 2009b; Marín, 2012, pág. 168)

En la presidencia de Juan Manuel Santos, esta estrategia se fortaleció. El Centro de Fusión pasó a convertirse en Centro de Coordinación Regional y comprende todos los municipios del Bajo Cauca y algunos del Norte y Nordeste Antioqueño. La dirección y orientación del Plan de Consolidación en Bajo Cauca es asumida directamente por el Departamento de Antioquia y, tal como se pretende en las otras regiones del país, lo que se busca con el plan es: a) luchar contra los grupos armados al margen de la ley;

b) consolidar la política antinarcoáticos; y c) poner en ejecución el Plan de Acción Integral. Con esto, asegurada la zona de conflicto, se hace manifiesta la presencia institucional con la cual se busca llevar adelante los lineamientos de recuperación social de los territorios (Centro de Coordinación de Acción Integral, 2009; Fundación Ideas para la Paz, 2011).

A pesar de las acciones positivas, el Plan no ha impedido que continúe la presencia de organizaciones criminales al margen de la ley, ni ha logrado que muchos de los pobladores rurales dejen de acudir a la coca cuando se presentan bajas en los precios del oro. Además, no ha sido garantía para el desarrollo del proceso de restitución porque las condiciones de seguridad continúan esgrimiéndose como argumento para negar la microfocalización de las zonas. Y esto, según una exfuncionaria de la URT, puede leerse como falta de voluntad porque se supone que se microfocaliza cuando hay condiciones de seguridad, condiciones de retorno y densidad de solicitudes, pero, ella se pregunta “qué será primero, tengo que empezar a tener seguridad para empezar los procesos de restitución o parte de la consecución de las condiciones de seguridad es disputarle la titularidad de la propiedad a quienes se han adueñado de eso” (Entrevista, Exfuncionaria URT, Antioquia, agosto de 2015).

- Áreas para el desarrollo de proyectos de infraestructura

En el caso del Bajo Cauca, varios proyectos estratégicos viales se están planeando. El más importante de ellos es el denominado Conexión Norte que hace parte de las Autopistas de la Prosperidad. La concesión fue entregada en febrero de 2015. Ésta concesión comprende el trayecto Remedios-Zaragoza-Caucasia y la variante Caucasia, con una longitud de 145 kilómetros. La obra contempla una etapa de preconstrucción de un año, de construcción de 4 años e incluye un túnel de 490 metros de longitud (El Colombiano, 05 de febrero de 2015b).

Hasta ahora, ninguno de los predios que se encuentran microfocalizados, muestran la presencia de conflictos de este tipo, pero

con la magnitud de la obra y los trayectos que cubrirá, es posible que futuras solicitudes se encuentren con esta limitante y será importante que los responsables de la implementación velen por brindar verdaderas garantías de no repetición a las víctimas.

Áreas para el desarrollo de proyectos minero-energéticos

Como ha logrado mostrarse, el principal renglón económico en Bajo Cauca es la minería y aunque históricamente ha existido presencia de actividad extractiva, ya fuera formal o informal, tecnificada o artesanal, el tipo de explotación a mayor escala, tecnificada y realizada por capitales extranjeros se ha intensificado en la última década y en esto ha ayudado la formalización de la política nacional de apoyo y promoción de la inversión minera.

La minería es la principal actividad económica de la subregión desde la década del 1970, aunque ha tenido momentos de auge (2008-2011) y declive (2012-2015), ha permanecido en el tiempo como una actividad económica importante que ha marcado la vida y las prácticas de sus habitantes. Precisamente entre las poblaciones de Caucasia, El Bagre y Tarazá se encuentran los principales yacimientos aluviales del departamento de Antioquia, específicamente sobre los márgenes de los ríos Nechí y Cauca. Mientras que la minería de veta se practica principalmente en Zaragoza y Cáceres (Gobernación de Antioquia, 2009a).

Según el Catastro Minero Nacional, en Bajo Cauca existían, al 2011, 198 títulos mineros, la mayoría correspondientes a minerales metálicos (53%) y metales preciosos (35%) y pertenecientes sobre todo a empresas nacionales (46%) y multinacionales (30%) (Ver Anexo 15). El Bajo Cauca hace parte del distrito minero del Nordeste antioqueño categorizado por la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME– en el 2005 como de productividad media. Hacen parte de este Distrito los municipios de Amalfi, Segovia, Remedios, Anorí, San Roque y Maceo que pertenecen a la región del Nordeste y los municipios de Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Nechí, Tarazá y Cáceres a la Subregión del Bajo Cauca. Dentro de sus principales productos están los minerales metálicos como oro, pla-

ta y platino y no metálicos como arcillas y calizas. Desde el gobierno nacional se han impulsado los distritos mineros con el fin de comprender y fortalecer el modelo de negocio minero nacional desde cada uno de los territorios (Ministerio de Minas y Energía, 2007).

La subregión, además, tiene un potencial hidroeléctrico de 3.164 Megavatios, 14% del total de potencia de Antioquia. En el Bajo Cauca se pretende generar energía de los ríos Nechí y Cauca, se planea la construcción de 3 microcentrales que se encuentran en estudios de prefactibilidad y en estudios de reconocimiento (BIRD, 2011).

En general, la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos genera conflictos sociales, así lo han evidenciado diversos informes. En Bajo Cauca no ha sido diferente. Aunque existe una estructura claramente diferenciada entre los mineros artesanales, la gran mayoría en situación de informalidad, y la explotación moderna a gran escala, típica de las grandes empresas, ambas formas de explotación generan problemas por la falta de claridad en el ordenamiento territorial. Así, se generan conflictos entre pequeños productores agropecuarios que luchan por preservar su modo de subsistencia y empresarios mineros medianos e informales que, ante la reciente bonanza en los precios del oro, intentan penetrar áreas agrícolas y ganaderas para explotarlas. (Verdad Abierta, 16 de enero de 2014d). Pero, los conflictos también surgen por el otorgamiento indiscriminado de licencias de exploración y explotación legal, en sitios de reserva forestal.

Además, debido a la alta proliferación de licencias de exploración y explotación, es muy factible que los predios solicitados para esta actividad se superpongan con los predios solicitados para la restitución. Hasta ahora solo ha pasado con una de las sentencias proferidas por los jueces en la vereda El Tigre 1 de Caucasia, donde el juez dispone “dejar incólume en este asunto en concreto, la concesión minera nro. LEL-14301, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, especialmente por cuanto la existencia de dicho título no se opone a la restitución ni a la vocación agrícola y ganadera a la que ha destinado el solicitante el predio” (Juzgado Civil

del Circuito Especializado en Restitución de tierras, 2015, pág. 35). Habrá que evaluar los costos y beneficios que trae para las víctimas el desarrollo de esta actividad.

Pero no solo en las sentencias se identifican los conflictos latentes con el desarrollo de esta actividad económica. Para comprenderlo vale la pena traer a colación dos casos: el caso del predio La Victoria en el municipio de Caucaasia y el caso de la Caucana en Tarazá. La Victoria era un predio de 32 hectáreas colonizado por barequeros y pescadores a principios de los años 80. En el 2003 reconocidos paramilitares al servicio de Carlos Mario Jiménez Naranjo alias Macaco, ingresaron a La Victoria y dijeron a los campesinos que necesitaban esas tierras. Semanas después llegaron las retroexcavadoras. La Gobernación de Antioquia había entregado el terreno en concesión para la explotación técnica y económica de una mina de material de arrastre; los campesinos debieron abandonar la tierra y, a pesar de sus reclamos, la actividad siguió desarrollándose hasta el 2010, cuando en la peor ola invernal del país, el río Cauca sepultó lo que había sido su tierra. Hoy estos campesinos reclaman la restitución (Verdad Abierta, 22 de abril de 2015g).

La Caucana es otro caso ilustrativo. Entre finales de los noventa y principios del 2000 con la ocupación paramilitar, este corregimiento se convirtió en el centro cocalero más grande de Antioquia. Luego del proceso de desmovilización como alternativa económica para terminar con los cultivos de coca, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y la Gobernación de Antioquia pusieron en marcha un convenio para que las familias sembraran otros productos agrícolas. En la Caucana las familias se comprometieron con la siembra de Cacao.

Como parte del proyecto se destinaron recursos para adelantar un plan de formalización de predios. Hasta el 2011, 215 familias habían realizado sus solicitudes de adjudicación ante el Incoder, a octubre de 2014, esta institución respondió a las solicitudes de 18 campesinos notificándoles que sus fincas se encontraban en un

radio no superior a cinco kilómetros del título de concesión minera No. 8600693786 de la empresa Cerro Matoso S.A., cuya vigencia se extiende hasta el año 2036. Además, que dado que el artículo 9 del Decreto 2664 de 1994 prohíbe adjudicar baldíos de la Nación situados dentro de un radio de cinco kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, se les negaba la solicitud de adjudicación que había radicado ante la entidad (Verdad Abierta, 12 de octubre de 2014e). Como estos, seguro se encontrarán otros casos en las múltiples veredas y corregimientos del Bajo Cauca, en los cuales la minería chocará con los intereses de los campesinos para desarrollar sus actividades agrícolas.

Áreas para el desarrollo de actividades agroindustriales

La mayor fortaleza del desarrollo económico del Bajo Cauca, hasta ahora, no ha estado en el impulso de actividades agroindustriales. Aunque la ganadería extensiva ha jugado un papel muy importante en la economía de esta subregión, se caracteriza por ser poco productiva y no tecnificada. Sin embargo, los proyectos agroindustriales han intentado impulsarse a través de la producción de palma de aceite, arroz, caucho y cacao, además de algunos monocultivos de plátano y proyectos de explotación forestal (Gobernación de Antioquia, 2009a).

La apuesta hacia el desarrollo de cultivos como el caucho está relacionada no solo con el programa de erradicación de cultivos ilícitos, sino también con la sustitución de importaciones de materia prima por parte de la industria nacional. Para el gobierno nacional y departamental, el potencial para el cultivo de caucho y cacao se ubica en su gran mayoría en el Bajo Cauca, principalmente en los municipios de Cáceres y Caucaasia. El impulso de estas actividades económicas se integra al proyecto cordón cauchero-cacaotero. Casos de restitución donde se presenten como opositoras o como interesadas empresas de cacao y caucho no se conocen todavía, pero pueden llegar a ocurrir, dado que esta actividad económica se está impulsando con fuerza en la región.

A la par con el caucho y el cacao, Bajo Cauca también tiene un potencial forestal muy grande. La explotación no se da en forma comercial, ni adecuada, sino como resultado de la economía informal. Al momento de realizar esta investigación no se conocieron casos de conflictos por la tierra que involucren como opositores o interesados a personas o empresas que realizan esta actividad económica, pero potencialmente pueden aparecer, teniendo en cuenta la riqueza de recursos naturales y la gran cantidad de actores con intereses para explotarlos.

d. Los intereses privados de algunos funcionarios públicos

También los funcionarios públicos han mostrado que los conflictos por la tierra tienen expresión en lo microsocioal, que sus intereses por la tierra pueden amenazar la garantía del derecho a la restitución de las víctimas. Sin embargo, en Bajo Cauca, a la fecha de elaboración de este trabajo no se conocieron casos que ayudaran a ilustrar esta realidad. Pero sin duda, es un riesgo al que se debe estar atento porque ha ocurrido en otras subregiones.

3.2.12 Las víctimas

Las víctimas en Bajo Cauca no se han organizado para hacer sus demandas de restitución y formalización de tierras, ni para hacer grandes invasiones o masivas movilizaciones. En medio de las difíciles condiciones de seguridad. Familias e individuos han acudido a los retornos sin acompañamiento institucional. No existen datos oficiales sobre el número de personas que han retornado al territorio. Según la Dirección Territorial en Antioquia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, la dependencia no ha promovido, ni apoyado ningún proceso de retorno debido a que casi el 99% del territorio posee concepto de seguridad desfavorable. Sin embargo, en monitoreos realizados por los funcionarios de la entidad, se pudo comprobar que la gente regresó por su propia cuenta y riesgo a la vereda Correntoso de Nechí (Verdad Abierta, 16 de enero de 2014d).

El interés de los campesinos en la restitución puede evidenciarse en el número de solicitudes realizadas a noviembre de 2015, ante la URT. En total, la Dirección territorial en Cauca ha recibido 1673 solicitudes, la mayoría de ellas en los municipios de Cáceres, El Bagre y Nechí (URT, 2015). Según una funcionaria de la URT

la misma participación como víctimas es difícil y el empoderamiento mucho más; el empoderamiento de yo soy también sujeto de derechos, yo soy también una persona importante, yo tengo derecho a estar en una determinada ley o en muchas leyes, eso también es difícil para la víctima de Bajo Cauca. No hay allí un empoderamiento de las víctimas (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015)

Hay poca organización para la acción y esto lo explican de múltiples maneras los funcionarios. La primera, es que su relación con la explotación artesanal o ilegal de la minería los inhibe para reclamar; al respecto dice también la funcionaria:

está también el tema de minería y la población se dedica a actividades de minería, en muchos casos minería artesanal, en muchos casos minería ilegal (...) y que también sienten por ese motivo a veces creo yo, no tener como ese derecho. O sea, yo también hago parte como de esa ilegalidad entonces de pronto reclamar también les vaya a traer inconvenientes (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015).

Igualmente, el miedo explica la falta de organización para la restitución, debido a la constante presencia de actores armados. Sean bandas criminales o guerrilla, las víctimas sienten temor porque en muchos casos los actores armados que las desplazaron siguen haciendo presencia en el territorio. Así presenta este aspecto la funcionaria de la URT: “en todo lo que es Bajo Cauca antioqueño, los seis municipios de Bajo Cauca antioqueño [...], el temor está mucho más vivo, la violencia está más a la orden del día, todavía está en el interior de muchas zonas, unas más complicadas. Cáceres, Tarazá, zonas todavía muy impenetrables en cuestiones de seguridad” (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015).

Ahora, parece que el proceso de despojo y abandono forzado al que se han visto sometidas las víctimas, ya fuese antes o después de la desmovilización de los grupos paramilitares, despertó su interés por formalizar la posesión de sus tierras. Esta no era una preocupación antes. A los habitantes les interesaba la tierra, acceder a ella, usufructuar sus recursos; les interesaba el factor productivo de la tierra, pero no había preocupación por la propiedad de la misma. Un diagnóstico realizado por el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio en el 2009, luego de revisar las declaraciones de las víctimas de despojo y abandono forzado en la subregión sostiene que “de los relatos de las víctimas no se infiere una conciencia clara sobre la importancia de los títulos y sí se percibe un conocimiento acerca de los derechos de propiedad y posesión sobre la tierra, en tanto se percibe una sensación de pérdida debido a la ocupación por terceros” (Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009, pág. 26).

La formalización de los derechos de propiedad es algo que empieza a aparecer como una demanda de los campesinos, pero que no incentiva la acción conjunta. Esto no quiere decir que la subregión haya estado exenta de organización y movilización, sino que las demandas han sido otras. En el 2008 las movilizaciones se concentraron en demandar al Estado la no fumigación en el Bajo Cauca⁸⁹; entre 1980 y 1990 en los momentos más álgidos del conflicto armado, los paros cívicos, las movilizaciones⁹⁰, agruparon a gran número de campesinos y las peticiones eran sobre todo en rechazo a la violencia a la que estaban siendo sometidos por los grupos armados. Antes de esto incluso, entre la década del 70 y el 80, las movilizaciones seguían siendo de campesinos y pobladores urbanos y sus solicitudes estaban más dirigidas al acceso a servicios públi-

89 En el 2007 se fundó la Asociación Campesina del Bajo Cauca Antioqueño –ASOCBAC– con la consigna de resistencia y permanencia en el territorio (Abril, Gutiérrez, Jiménez, Ortega, & Uribe, 2019).

90 En la subregión, entre la década del 70 y el 90, hubo expresiones de asociacionismo a través de Juntas de acción comunal, juntas prodefensa, juntas cívicas, entre otras (García, 1993)

cos y la exigencia de que las empresas reinvirtieran sus recursos en las veredas y corregimientos de la subregión, porque ya en ese época eran muy altas las condiciones de pobreza (García, 1993). Y ni qué decir del proceso de colonización; entre el 40 y el 70 las demandas eran principalmente por el acceso a tierras. Se realizaban invasiones espontáneas que generaban enfrentamientos con la fuerza pública y con las compañías mineras. Pero no fueron muchas las invasiones y solo se conoce un proceso de colonización dirigido (García, 1993).

Aunque no ha sido la formalización de los derechos de propiedad lo que incentiva la acción conjunta, la organización ha sido importante, incluso en el proceso de consolidación histórica de los municipios. Permite ilustrar esto una de las sentencias fallada por los jueces, en la que se restituye la acción comunal a los habitantes de la vereda El Tigre⁹¹. En este caso, se configura un abandono forzado porque desde el 2009 en adelante, como se detalla en la sentencia, “la JAC sufrió afrentas cuando la violencia tomó su más amplio radio de acción, por lo que tuvo que replegar sus acciones, dejó de realizar reuniones de interés general, no convocó más a sus miembros y dejó de realizar todas las actividades recreativas, deportivas y de salud comunitaria”. La JAC, como persona jurídica, desarrollaba sus actividades dentro de un lugar específico al que denominaban la “caseta comunal”, la cual “resaltaba su existencia y le daba vida” y ése fue precisamente el bien que el juez les restituyó (Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, Caucasia, 2015).

Algunas luchas se asumen desde lo cotidiano, como cuando los campesinos mineros o los pequeños mineros artesanales se disputan el espacio con propietarios de minas de haciendas para realizar sus actividades de subsistencia y tener un lugar donde vivir (Verdad Abierta, 16 de enero de 2014d); o cuando los mineros artesanales trabajan en áreas que han sido concedidas a las empresas (Verdad Abierta, 16 de enero de 2014d). Y en general, cuando cualquier

91 Es la primera sentencia de estas características fallada en el país (Verdad Abierta, 28 de Septiembre de 2015h).

persona se enfrenta al accionar violento de un actor armado y le demanda el pago completo de su predio, la entrega de su finca, el reconocimiento de las mejoras. Allí hay acciones para demandar el derecho a la tierra; solo que estas suelen ser las menos visibles.

3.2.1.3 Los conflictos con los empresarios y los terratenientes

Para el desarrollo de la actividad minera hacen presencia predominante cinco compañías: En primer lugar, Mineros S.A. Esta es la empresa más antigua y más importante, posee 83 títulos, por 120.532 hectáreas, concentrados en los municipios de El Bagre, Zaragoza, Nechí y Cauca, entre otros. De ellos, 13 están en fase de exploración, 18 en construcción y montaje y 52 en explotación. En segundo lugar, se encuentra la empresa Minerales OTU S.A.S, una firma de capitales estadounidense, canadiense e inglés, que posee 32 títulos en las poblaciones de El Bagre y Zaragoza, por 20.027 hectáreas; 20 en fase de exploración y 12 en construcción y montaje. En tercer lugar, le sigue el proyecto Coco Hondo S.A.S, una compañía de capital estadounidense que posee 15 títulos mineros distribuidos en los municipios de El Bagre, Zaragoza, Nechí y Cáceres, por 27.263 hectáreas; 9 en fase de exploración y 6 en construcción y montaje. En cuarto lugar, se encuentra la Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., que tiene fondos de Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, y posee 7 títulos en los municipios de Cáceres, Cauca y Zaragoza, por 7.725 hectáreas; todos ellos en fase de exploración. Finalmente está en la región, la empresa Cerro Matoso S.A., controlada por la firma australiana BHP Billiton. En la actualidad posee 5 títulos mineros en Zaragoza que abarcan un área de 11.330 hectáreas, los cuales se encuentran en fase de exploración (Verdad Abierta, 16 de enero de 2014d).

También se encuentran en la región otras empresas como lo son: Continental Gold Ltd. y empresas nacionales como Colombiana de Minas Andina S.A., Agrominas de Colombia Ltda., Geominas S.A., Procopal S.A., entre otras. Adicional a ello, “en el despacho de la Secretaría de Minas de Antioquia se encontraban

en trámite en el 2013, 213 solicitudes de títulos mineros, 189 propuestas de contratos de concesión y 269 solicitudes de legalización” (Verdad Abierta, 16 de Enero de 2014d).

Precisamente por esta abrumadora realidad, es que las empresas que realizan actividades de minería se convierten en potenciales generadoras de conflicto en el proceso de implementación de la política de restitución de tierras, porque así sea por porciones, la presencia de empresas y personas naturales que se dedican a la explotación de recursos se encuentran en todos los municipios de la subregión⁹². A esto será necesario sumarle las medianas o pequeñas empresas, muchas de ellas informales que también realizan actividades de explotación, lo que seguramente a futuro hará más complejo los procesos de restitución.

Solo en una de las seis sentencias, hasta el momento falladas por el juzgado de restitución de tierras en la subregión, se encuentra la superposición de un título minero en el predio que es solicitado por las víctimas. Es uno de los predios de la Vereda Tigre 1, solicitado por un grupo familiar de 11 personas, que superpone el 100% de su área con un contrato de concesión minera para la explotación de minerales de oro otorgado a una persona natural con capacidad legal. En este caso el juez ordenó “dejar incólume en este asunto en concreto, la concesión minera nro. LEL-14301[...] especialmente, por cuanto la existencia de dicho título no se opone a la restitución ni a la vocación agrícola y ganadera a la que ha destinado el solicitante el predio” (Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, 2015).

Los demás casos están a la espera de que su predio sea microfocalizado para iniciar el proceso de restitución. Algunos son los siguientes: el caso de un campesino de Cáceres, que le contó su historia a los periodistas de Verdad Abierta y afirma que luego de haber sido

.....
 92 Aunque en el primer párrafo de este apartado no se hace referencia a empresas que tengan como área de intervención el municipio de Tarazá, en este municipio existe presencia de empresas mineras que realizan actividades de explotación de recursos según el Catastro Minero.

despojado de su tierra por miembros del Bloque Central Bolívar en el 2004, debió luchar hasta el 2011, trasegando por diferentes instancias, entre ellas el Incoder, para que le adjudicara el predio que había comprado en zona rural de Cáceres en el 2003 y que le había sido despojado. En el 2011 el predio fue adjudicado al campesino y al regresar a la finca se encontró con la vivienda demolida, con vestigios de un laboratorio para el procesamiento de coca. Sin embargo, cuando creyó que había pasado todo, la Procuraduría para asuntos Agrarios interpuso un recurso oponiéndose a dicha adjudicación porque el predio se encontraba en zona minera (Verdad Abierta, 26 de mayo de 2014f). Otro es el caso del predio “La Porcelana”. En este predio, luego del desplazamiento de la mayoría de las familias en el 2012 y de un proceso largo de solicitud de adjudicación que no ha terminado, la Defensoría del Pueblo, en sus indagaciones, encontró que a marzo del 2014 había personas explotando ilegalmente oro allí. La solicitud de restitución de este predio se encuentra en proceso, pero ya se avizora con quienes puede haber conflicto (Verdad Abierta, 04 de marzo de 2014g). También se tiene conocimiento de otro caso que tiene como opositora a una empresa reforestadora en el municipio de El Bagre (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015). Y seguro muchos casos saldrán a flote porque este proceso en la subregión apenas está iniciando.

Existe la probabilidad de que empresarios y terratenientes se presenten como potenciales generadores de conflicto porque ya lo han sido. En varios casos del Bajo Cauca, terratenientes, empresas mineras y agroindustriales, en alianza o no con grupos armados, han actuado como despojadores, han privado a los campesinos de disfrutar de los predios que alguna vez colonizaron.

Aquí también es emblemático el caso de La Porcelana porque a los campesinos que colonizaron esta gran hacienda, les fue negado el derecho de propiedad porque el predio era un lote baldío que había sido adjudicado a nombre de un particular que cedió su derecho a la Sociedad Agrícola La Porcelana Ltda. Luego de llevar cerca de 15 años explotando el predio, en el

2002, apareció el representante legal de la Sociedad Agrícola La Porcelana Ltda., a reclamar su derecho de propiedad sobre las 546 hectáreas en las que vivían 16 familias. La situación despertó el rechazo de los campesinos porque consideraban que 15 años explotando el predio les daba el derecho para que les fuera adjudicado. El caso se puso difícil porque intervinieron miembros del Bloque Mineros, quienes señalaron a uno de los líderes de organizar a los colonos, de ser guerrillero y repartir tierras ajenas. Con las presiones de los ilegales, varias personas vendieron las mejoras de sus parcelas al representante legal de la Sociedad. El proceso siguió en cabeza del Incoder y las presiones de los actores armados continuaron. Los campesinos que se quedaron fueron obligados a sembrar coca y en el 2012, las pocas familias que quedaban en la vereda, se vieron obligadas a desplazarse (Verdad Abierta, 04 de marzo de 2014g).

Otro caso importante es el de la vereda Anará, ubicada en el municipio de Cáceres. Así lo narra un periodista de Verdad Abierta: “Allí 63 familias fueron notificadas el 19 de junio de 2006 de que estaban habitando y trabajando en tierras ajenas. Ese día un terrateniente de la región, de quien lo único que se sabía era que se llamaba Albeiro Acevedo, apareció acompañado de un paramilitar conocido con el alias de ‘La Zorra’ y varios de sus compinches, y convocaron a una reunión a los campesinos para decirles que la tierra que habían habitado, trabajado y luchado por más de 35 años, no era de ellos, “que se tenían que ir”. El señor decía que eso le pertenecía hace más de 40 años y los labriegos tuvieron que salir (Verdad Abierta, 16 de enero de 2014d).

Empresarios y terratenientes han tenido un protagonismo histórico en la restricción del acceso al derecho a la tierra de los campesinos más pobres desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando los terratenientes empezaron a entender que para controlar la escasez de mano de obra en la región debían controlar la posesión de la tierra (Le-Grand, 1984). A pesar de que en este contexto se diseñaron políticas para favorecer la titulación de aquellos campesinos que hicieran uso

productivo de la tierra, quienes fueron más exitosos en la aprobación de sus títulos fueron los terratenientes, por la influencia política que tenían en las regiones y la posibilidad de asumir los costos del proceso. Era evidente la apropiación tan desequilibrada de la tierra y fue esto lo que sentó las bases de la disputa por su control (Fernández, 2012).

3.2.1.4 Los conflictos con los actores armados

Deberá reconocerse que son los grupos armados, especialmente las bandas criminales y guerrillas de las FARC-EP y el ELN, quienes, en lo que va corrido del proceso de implementación de la Política, han entrado en conflicto con los intereses de las víctimas de ver restituidos sus predios. Incluso son estos actores los que a la par con el proceso de restitución, están generando desplazamientos y nuevas estrategias de abandono forzado y despojo de tierras en el Bajo Cauca. Dos cosas han incentivado el accionar de estos grupos: el interés por la explotación minera y por los cultivos de coca y la valoración sobre la posición geográfica de la subregión que sirve como corredor para el desarrollo de sus actividades ilegales.

Estos grupos han entrado en conflicto con el interés de las víctimas porque su presencia y accionar no ha permitido que haya condiciones de seguridad para la restitución de los predios, ni para el retorno; han hecho que el ambiente sea de miedo, que las víctimas eviten indagar por sus bienes, que teman iniciar un proceso que pueda revictimizarlas. Pero también han hecho que, para los funcionarios, su trabajo se convierta en una labor de alto riesgo (Verdad Abierta, 14 de abril de 2014h; 16 de enero de 2014d); lo mismo para quienes intenten hacer pública la situación de zozobra y miedo de la región (Semana, 13 de septiembre de 2014)⁹³. En síntesis, como lo dice una de las funcionarias entrevistadas, “el conflicto está muy vivo en el territorio y esto no ha permitido que avance el proceso de restitución” (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015). El Bajo Cauca

.....
 93 Un ejemplo de esto es el asesinato del periodista Luis Cervantes y la amenaza de otros periodistas que llegan a la región.

es de las zonas donde el conflicto todavía no ha menguado, el conflicto está todavía muy presente. Hay zonas que han sido heredadas posteriores de los llamados paramilitares, que la transición de actores se dio, pero no se dio un amaine de esa violencia y que el control continúa y que alguien considera muy importante continuar con el mismo control y que la población de alguna manera lo ve en su entorno de vida normal (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015).

Lo que hace más complejo el proceso de restitución es que buena parte de los despojos se han dado en el último período de dominio de las bandas criminales, lo que indica que el actor responsable del despojo permanece en el territorio e inhibe la demanda de restitución de las víctimas (Verdad Abierta, 16 de enero de 2014d).

Un ejemplo de la dificultad que se presenta para la restitución debido a la inseguridad producida por los grupos armados, es el caso del corregimiento Piamonte, en el municipio de Cáceres. Allí el proceso de desmovilización de los paramilitares no fue garantía de tranquilidad, porque el corregimiento ahora se encuentra controlado por los Urabeños⁹⁴. Este grupo armado cobra extorsiones a los mineros, comerciantes y ganaderos, ordena asesinatos y controla la producción y tráfico de coca. Ocurre lo mismo en Tarazá, particularmente en la Cauca. Este es un lugar estratégico porque sus caminos y trochas conducen al Parque Natural Nudo de Paramillo, zona de extensos cultivos de hoja de coca y ruta que conduce al Golfo de Morrosquillo que es el punto de embarque de alijos de clorhidrato de cocaína hacia mercados internacionales (Restrepo, 2015). Quienes controlan la vida cotidiana en el lugar, son hombres de los urabeños que se posicionaron luego de conquistar el sitio a sangre y fuego. Igualmente sucede en el Bagre, donde estas estructuras instalaron su centro de mando y además en Nechí, Zaragoza y Caucasia, en los que también se sabe de su presencia.

.....
 94 Luego del proceso de desmovilización, Cáceres pasó a ser controlado por los rastrojos, cuyos líderes provenían del Bloque Central Bolívar y, a finales del 2012, llegaron los Urabeños luego de un acuerdo nacional con los Rastrojos (Restrepo, 2015).

Los urabeños en la disputa con otros actores armados⁹⁵ desde el 2007⁹⁶ en adelante han sido los principales responsables del desplazamiento, el abandono forzado y el despojo en la subregión, informes e investigaciones así lo confirman⁹⁷. En el Bajo Cauca entre el 2007 y el 2014 abandonaron sus hogares 47 mil personas (Restrepo, 2015)⁹⁸. Sirve para ilustrar esta realidad el caso de la vereda Anará. En junio del 2006 arribó allí un terrateniente de la región acompañado de alias “La Zorra” y otros exparamilitares. El terrateniente los reunió y les dijo que se tenían que ir de la tierra que habían habitado por más 35 años; alias “La Zorra” los amenazó y recuerda el campesino entrevistado por Verdad Abierta que “dijeron que necesitaban la tierra desde Piamonte hasta Barro Blanco. En ese trayecto está Anará”. Las palabras del terrateniente y de alias “La Zorra” produjeron el desplazamiento de 64 familias que habitaban la vereda. Tanto las familias que vendieron tras la presión y otros que se negaron a hacerlo, esperan hoy la restitución (Verdad Abierta, 19 de marzo de 2014i).

Pero desde antes, los paramilitares y la guerrilla habían entrado en conflicto por la tierra con los campesinos y trabajadores rurales. En el Bajo Cauca actuaron dos poderosas estructuras de las Autodefensas Unidas de Colombia, el Bloque Central Bolívar, liderado por alias “Macaco”, y el Bloque mineros, liderado por “Cuco Vanoy”, que victimizaron a los campesinos y pobladores rurales, despojaron y obligaron a abandonar las tierras que consideraban

95 La banda criminal los Rastrojos y las guerrillas de las FARC-EP y el ELN

96 Se estima que “los Urabeños” llegaron a Bajo Cauca en el 2008, pero ya desde el 2007 hacía presencia la banda “Los Paisas”, una extensión rural de la Oficina de Envigado conformada por antiguos miembros del Bloque Mineros y una facción de los rastrojos integrada por exparamilitares del Bloque Central Bolívar (Restrepo & Bernal, 2014)

97 Es una estructura que se organiza también por bloques y frentes y particularmente en el Bajo Cauca y Norte actúa el Bloque Pacificadores del Bajo Cauca y en ella los frentes José Felipe Reyes, Frente Lorenzo, Frente Julio Cesar Vargas, Frente Libertadores del Bajo Cauca (Restrepo, 2015).

98 Las bandas criminales aparecen como principales responsables de los desplazamientos en este período por la guerra que libraron Urabeños y Rastrojos (Fundación Ideas para la Paz, 2014)

estratégicas para establecer sus laboratorios y zonas de cultivos de coca y centros de operaciones. Allí, empezaron a configurarse conflictos por la tierra que en la mayoría de los casos no se han resuelto, porque las víctimas no han podido regresar a sus predios, ni han visto reparados sus derechos, al contrario, en el intento por recuperar sus tierras, han sido revictimizados.

Los paramilitares no fueron los únicos que forzaron el abandono de los predios, ni despojaron a la población, pero si han sido los principales responsables. Desde finales de la década del 1990 y principios del 2000 esto ya era claro. Pasó en lugares estratégicos como el corregimiento Piamonte del municipio de Cáceres. Allí, en el año 2002, cientos de aparceros debieron abandonar sus tierras y en algunos casos venderlas, debido a la presión ejercida por miembros del Frente Nordeste y Magdalena Medio del Bloque Central Bolívar, liderado por alias “Macaco”, quienes a las buenas o a las malas querían quedarse con esas tierras para la guerra. La zona terminó convertida en la despensa cocalera de Bloque Central Bolívar (Verdad Abierta, 14 de abril de 2014h).

Pero antes de esto, ya otros actores armados desde mediados del siglo XX habían recurrido a la violencia como tecnología de expropiación. Lo hicieron grupos de contrachusma que se apropiaron de tierras en nombre de la erradicación de la subversión y de la defensa de los intereses de valores como la religión, el orden y la democracia. La contrachusma no solo amenazó los intereses de los terratenientes sino que vulneró los derechos de los campesinos, usó indiscriminadamente la violencia contra los civiles por el simple hecho de pertenecer a la oposición, el partido liberal. Esta proliferación de fuerzas paramilitares condenó a la región a convertirse en lugar de conflicto permanente.

CAPITULO 4

Análisis comparado de los conflictos por la tierra en la implementación de la Política de Restitución de Tierras en Urabá y Bajo Cauca

En este apartado se dejan explícitas las diferencias y similitudes que presentan ambos casos, en sus características contextuales, en los avances del proceso de implementación, en el papel que han jugado los distintos actores y en los intereses y las acciones que ponen en marcha. Interesa además reconocer que los conflictos por la tierra se instalan en la larga duración, se presentan en la historia colombiana desde principios del siglo XX y continúan afectando a los campesinos más pobres (Ver Anexo 16).

1. Urabá y Bajo Cauca, los conflictos por la tierra en el marco de la implementación de la Política

Urabá y Bajo Cauca son dos unidades administrativas y territoriales del departamento de Antioquia, caracterizadas por su ubicación fronteriza y por su posición geográfica. Urabá conecta el país con el centro, norte y sur de América, y Bajo Cauca conecta a Antioquia

con la Costa Caribe. Además, ambas subregiones están conectadas a través del Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo, forman “un corredor que conecta el golfo de Urabá con Venezuela” (Entrevista, investigadora, IPC, Antioquia, septiembre 2015). Las dos poseen abundantes recursos naturales, ecosistemas estratégicos de importancia nacional, pero Urabá posee sistemas ambientales de importancia mundial como la Gran Cuenca Solar del Caribe y el Chocó biogeográfico.

De las dos, Urabá es la subregión más extensa y más poblada. Según datos a 2011, Urabá cuenta con 626.597 habitantes; dobla en población a Bajo Cauca con 287.279 habitantes. Ambas concentran más del 50% de su población en zona urbana y se han configurado como territorios pluriculturales y pluriétnicos, ya que reúnen el número más alto de población indígena en Antioquia. Pero, en población afrodescendiente, Urabá sobrepasa significativamente a Bajo Cauca porque allí se concentra el mayor número de población afrodescendiente del departamento (Gobernación de Antioquia, 2014a). La riqueza y diversidad cultural de estas subregiones está dada por los procesos de reciente colonización en los que fueron protagonistas inmigrantes no antioqueños, “provenientes de la costa Atlántica [Córdoba, Sucre] el Chocó, Bolívar y Santander” (Roldán, 2003, pág. 58).

En las actividades económicas las diferencias son marcadas. En Urabá, el cultivo de plátano, la ganadería extensiva y el cultivo de banano se encuentran entre los principales renglones económicos; su fuerte es la agroindustria. En Bajo Cauca, sin lugar a dudas, es la minería, principalmente de aluvión, desarrollada a mediana y gran escala, pero sobretodo es característico de esta zona la pequeña minería, la minería de subsistencia o minería artesanal, el barequeo. Aunque ambas subregiones tienen un amplio potencial forestal de bosques y plantaciones, esta ha sido una actividad que se ha desarrollado más en Urabá que en Bajo Cauca.

A pesar de sus riquezas, ambas subregiones tienen una base social muy vulnerable. Los más altos indicadores de miseria, pobreza

y calidad de vida de Antioquia se concentran en estas dos subregiones. Sin embargo, en peores condiciones se encuentra la población en Bajo Cauca, con la mayor proporción de personas pobres (59%) y en la miseria (30,3%), según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas a 2013 (Gobernación de Antioquia, 2014b). Además, con el índice más bajo de Calidad de Vida, 48% en comparación con 53% de Urabá⁹⁹. Porcentajes que son aún más alarmantes en las poblaciones rurales donde el índice de calidad de vida es de 36% en Bajo Cauca y de 41% en Urabá, los más bajos de todas las subregiones de Antioquia (Gobernación de Antioquia, 2014a). Una mirada retrospectiva de estos indicadores evidencia que no son perceptibles los avances porcentuales. A medida que aumentan las condiciones de vida en otras subregiones, Urabá y Bajo Cauca siguen quedando rezagadas, en las peores situaciones.

En ambas subregiones se han acumulado las desigualdades y en eso incide directamente la alta concentración de la tierra. En Urabá, el 89,5% de la superficie rural está en manos del 34,6% de los medianos y grandes propietarios y en Bajo Cauca el 97,9% de la superficie rural está en manos del 52% de los propietarios de la mediana y gran propiedad (Mora & Muñoz, 2008).

Las subregiones han sido afectadas por el conflicto armado y la precaria garantía de derechos por parte del Estado. En ellas han hecho presencia grupos guerrilleros, pero en Urabá se han concentrado mayor número de frentes de las FARC-EP¹⁰⁰, muchos de los

99 Ambas subregiones tienen municipios donde se concentran proporciones más altas de personas en la pobreza y en la miseria. En Urabá, por ejemplo, los municipios de Murindó (55,79%), Necoclí (55,92%), San Pedro de Urabá (50,92 %), Turbo (37,68 %), San Juan de Urabá (41,00%), Mutatá (35,04%) y Arboletes (35,07 %) tienen un porcentaje más alto de personas en pobreza y miseria que el promedio en todo Bajo Cauca. Lo mismo sucede al interior de Bajo Cauca. Cáceres, Nechí, Tarazá y Zaragoza tienen más alta proporción de personas en la miseria que el total del Bajo Cauca. Igual sucede con los datos de pobreza y calidad de vida (Gobernación de Antioquia, 2014b).

100 Los frentes Antonio Cano (Frente 5), Efraín Ballesteros (Frente 57), Mártires de las Cañas (Frente 58) y Alberto Martínez (Frente 24) (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2006). En Bajo Cauca han hecho presencia los Frentes 18 y 36 de las FARC-EP y el frente Compañero Tomas y Héroes y Mártires de Tazará del ELN (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

cuales siguen operando hasta la actualidad. En ambas subregiones se configuraron grupos paramilitares. El Bloque Bananero desmovilizado en el 2004 y el Bloque Elmer Cárdenas desmovilizado en el 2006 hicieron presencia en Urabá. El Bloque Central Bolívar y el Bloque Mineros hicieron presencia en Bajo Cauca. Tras el proceso de desmovilización, muchos de sus integrantes configuraron nuevas estructuras armadas, entre ellas las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, quienes hoy operan en ambos territorios a través de distintos frentes (Fundación Ideas para la Paz, 2014; Restrepo, 2015). Actualmente el Bajo Cauca concentra el mayor número de efectivos de la Fuerza Pública porque la subregión hace parte del Plan Nacional de Consolidación¹⁰¹.

Ambos territorios han sido estratégicos para la realización de actividades ilegales, como el cultivo, procesamiento y comercialización de coca, aunque no con la misma magnitud. Los municipios del Bajo Cauca, como parte del Plan Nacional de Consolidación Territorial, concentran el 78.24% de los cultivos ilícitos del departamento de Antioquia; en Urabá, este tipo de cultivos solo empezaron a extenderse con fuerza desde el 2003 a los municipios de Turbo, Apartadó, Chigorodó y Mutatá (IPC, 2011). Además, en Urabá se presenta un grave problema con el tráfico de inmigrantes y en Bajo Cauca graves problemas con la minería ilegal.

Para la materialización de sus intereses los diversos actores armados, en algunos casos en asocio con terratenientes de las subregiones, han victimizado a la población. Solo en Urabá, entre 1985 y 2015, se han registrado más de 900 mil víctimas. En este mismo período en Bajo Cauca se han registrado 114 mil (UARIV, 2015). En el año más álgido del conflicto armado vivido en Urabá (1997)

.....
101 Es un Plan que se impulsa desde el Gobierno Nacional para “generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de los derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos” (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014, pág. 13).

salieron de la zona 154.953 personas; mientras en el año más álgido en Bajo Cauca (2001) salieron 13.228 víctimas.

Es así como el abandono forzado y el despojo se presentan como significativas formas de victimización. Urabá concentra el mayor número de predios despojados y/o abandonados (4.094 a diciembre de 2015), los cuales tienen una extensión de 98.292 hectáreas y además registra la situación más grave de transferencia forzada de dominio (ACNUR, 2012; IPC & Fundación Forjando Futuros, 2012). En Bajo Cauca se conoce un menor número de predios afectados, 1.487 a diciembre de 2015, pero con una extensión mayor de hectáreas, 101.753 hectáreas¹⁰².

1.1 El avance de la restitución en ambas subregiones

Para restituir y formalizar los derechos de propiedad de las víctimas afectadas por el despojo y/o abandono forzado, el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) expidió la Ley 1448 de 2011. En el contexto de implementación de la Ley fueron creadas Direcciones Territoriales de la URT, en las regiones más afectadas por el conflicto; entre ellas Urabá y Bajo Cauca. De las dos subregiones, Urabá es un caso más denso, porque a septiembre de 2015 tiene mayor número de zonas microfocalizadas, mayor número de solicitudes de restitución, 5.134 y mayor número de sentencias 39¹⁰³. Bajo Cauca por su parte cuenta con 1673 solicitudes y 6 sentencias.

La implementación de la política ha sido muy desigual en ambas subregiones, pero además es desigual el nivel de información sobre los casos de despojo y abandono forzado y conflictos por la tierra. Parece que el interés de quienes investigan el problema de la tierra se ha enfocado más en Urabá y en descifrar allí los meca-

102 En Urabá, el municipio con mayor número de predios abandonados y/o despojados es Turbo con 1.508 y en Bajo Cauca es Cáceres el municipio que concentra 442 predios abandonados y/o despojados (IPC & Fundación Forjando Futuros, 2012).

103 Los predios con sentencias se ubican en Urabá, en los municipios de Apartadó, Mutatá, Necoclí y Turbo. En Bajo Cauca los predios se ubican en el municipio de Caucasia.

nismos del despojo, las estrategias que llevaron al abandono y los actores que están poniendo obstáculos al proceso de implementación de la política. En Bajo Cauca, al contrario, hay una ausencia de información que no permite hacerse a una idea de la dimensión del problema y de las estrategias y mecanismos utilizados en esta subregión. Aunque un trabajo muy importante al respecto lo han realizado los periodistas de Verdad Abierta, este sigue siendo un territorio sobre el cual poco se conoce. En esto, sin embargo incide el contexto del conflicto que allí persiste.

Aun así, con la información disponible, lograron construirse los dos casos y en ellos identificar algunos conflictos por la tierra que han tenido lugar en el contexto de la implementación de la política de restitución de tierras. Así mismo, lograron identificarse algunas particularidades que se presentan a continuación.

1.1.2 El interés de las víctimas

El actor más importante en el proceso de implementación de la política son las víctimas, las beneficiarias de la política, quienes tienen el interés de ver restituidos y formalizados los derechos de propiedad sobre su tierra. En las subregiones este actor se ha consolidado y comportado de manera diferente. En Urabá, la organización Tierra y Paz, cuyo fin es la restitución de tierras, agrupa un gran número de campesinos y apoya los retornos colectivos realizados sin acompañamiento institucional. Es una organización que tiene una voz pública frente al tema y redes de apoyo de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. La expresión organizativa en Urabá se manifiesta como amplia, pues a noviembre de 2013 se conoce la existencia de 84 organizaciones de víctimas, la mayoría de ellas concentradas en Turbo y Apartadó¹⁰⁴.

104 Los datos fueron tomados de la “Caracterización de las organizaciones inscritas en las mesas municipales de participación en el Departamento de Antioquia, en el marco de la ley de víctimas” (Corporación Región, 2013); informe presentado por la Corporación Región a la Dirección de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Víctimas de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia. El documento se encuentra sin publicar.

En Bajo Cauca en cambio, no hay una organización fuerte que esgrima como bandera la lucha por la restitución de los predios, ni que agrupe tal número de campesinos, mucho menos, que apoye retornos colectivos sin acompañamiento institucional. Sin embargo, hay organizaciones de víctimas en el territorio; cerca de 29, según la caracterización realizada por la Gobernación de Antioquia en el 2013 (Corporación Región, 2013). Ahora bien, cualesquiera que sean los argumentos que inhiben la acción colectiva pública en Bajo Cauca, no hay que desconocer que las víctimas en ambas subregiones también acuden a formas más sutiles de acción para oponer resistencia a los intereses de otros actores, proteger sus bienes y demandar al Estado la garantía de sus derechos.

Por otra parte, se encuentra el Estado y los actores o instituciones públicas responsables de la implementación de la política de restitución de tierras, cuya función es garantizar que este derecho se dé a las víctimas de despojo y abandono forzado. La restitución ha sido una apuesta del gobierno nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos y así lo reitera en varias de sus intervenciones. Así por ejemplo, en entrevista a un diario nacional afirma: “¿qué tenemos que darles a los campesinos? Pues en primer lugar tierra. Por eso iniciamos un proceso, nunca antes puesto en marcha en nuestro país: restituirles la tierra a esos miles de miles de campesinos que fueron desplazados por la violencia. Titularles a miles y miles de campesinos la tierra que trabajan desde hace tanto tiempo” (El Colombiano, 07 de junio de 2015c).

Para dar cuenta del cumplimiento de esta función, las distintas instituciones han realizado múltiples acciones, han recibido las solicitudes de restitución, dispuesto el personal para la atención, expedido las resoluciones de inscripción, realizado el análisis de los contextos, la verificación de la información, diseñado la estrategia probatoria de los casos, la defensa, instaurado las demandas de restitución, sustanciado los casos, elaborado los fallos de las sentencias, realizado seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las sentencias, sancionado a las instituciones que no cumplen las órde-

nes, entre otros procedimientos. En todo este tipo de acciones que muestran la marcha del proceso de implementación, se ha logrado avanzar más en Urabá por el alto número de solicitudes y de zonas microfocalizadas; en Bajo Cauca por su parte, se ve menos el avance por las limitaciones para la microfocalización y el temor para la denuncia.

Pero no todos los actores que se encuentran en los territorios tienen una actitud favorable del proceso de restitución, mucho menos si este afecta sus predios. En Urabá, Estado, empresarios, terratenientes y actores armados han mostrado claramente sus intereses y han hecho evidente el choque con el de las víctimas. En Bajo Cauca esto no ha sido así pues los conflictos aparecen como latentes, potenciales.

a. Los conflictos por la tierra con el Estado

Esto sucede con las zonas de reserva. En ambas subregiones se han presentado conflictos por el uso; en Urabá se conoció el caso del corregimiento Macondo, en el municipio de Turbo y en Bajo Cauca el caso de la vereda Luis Cano, en el municipio de El Bagre¹⁰⁵. Estos eran conflictos que ya existían, pero que no se habían resuelto, porque primero los terrenos fueron ocupados por los campesinos y luego llegaron las regulaciones. En estos casos se observa que los campesinos no habían buscado la titulación de sus predios y el Estado no había ejercido plenamente sus funciones de protección y conservación. Se puede avizorar que la implementación de la Política de Restitución generará potenciales conflictos como este.

Otra regulación que configura conflictos por la tierra es la definición administrativa de territorios colectivos de comunidades indígenas y pueblos afrodescendientes. Con este tipo de regulaciones se ha cruzado un proceso de restitución en Urabá, precisamente también en el corregimiento Macondo de Turbo. No ha pasado lo

105 Aunque en este caso ya existe un concepto de sustracción de reserva aprobado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los jueces no han proferido sentencia del caso.

mismo en Bajo Cauca, pero este tipo de regulación puede generar conflicto en ambas subregiones, por varias razones: primero, porque puede que antes del abandono y despojo forzado al que fueron sometidas las víctimas, los derechos de propiedad no estuvieran claros en los casos en que campesinos se encontraran ocupando los predios que hacen parte del territorio colectivo de alguna comunidad; segundo, porque puede que se hayan realizado nuevas titulaciones o ampliaciones de titulaciones colectivas durante el tiempo que los campesinos vivieron el abandono forzado y/o el despojo. Esto último puede pasar porque en la primera década del 2000 han sido reconocidos dos nuevos resguardos indígenas en Bajo Cauca y cuatro en Urabá; además, todos los títulos colectivos adjudicados a comunidades negras en Bajo Cauca y Urabá son de la década del 2000 (Gobernación de Antioquia, 2014b).

Seguramente, en los conflictos por la tierra que se presentan por las regulaciones de uso distintas, será más fácil llegar a conciliaciones, acuerdos. Esto lo han mostrado los casos dados en ambas subregiones. Por ejemplo, en los casos de reserva, se ha realizado sustracción de área para no obligar a los campesinos a buscar tierra en otro lugar; y en el caso de los territorios colectivos, como sucedió en Macondo en Urabá, los campesinos fueron reconocidos por la población afro e incorporados al territorio colectivo.

Los conflictos por la tierra en los que se ve involucrado el Estado y que serán más difíciles de resolver son aquellos que se inscriben en el modelo de desarrollo económico y en la corrupción porque requieren transformaciones estructurales. Como bien logró mostrarse en el desarrollo de cada uno de los casos, el modelo de desarrollo del país, pensado sobre la base de la competitividad del sector del agro, la infraestructura y la minería, ha llegado a los territorios subnacionales y se ha reflejado en el incentivo al arribo de capitales extranjeros y en la promoción de cierto tipo de actividades económicas que desarrollan solo quienes tienen una capacidad económica para hacerlo.

Los conflictos por la tierra con este modelo ya se han presentado en Urabá en los casos donde los proyectos agroindustriales, infraestructura o minero-energéticos que son declarados como de utilidad pública, se cruzan con terrenos solicitados para la restitución de las víctimas. Es claro que los intereses de las víctimas serán sacrificados por un modelo económico promovido por el Estado. Un ejemplo de este choque puede verse con el impulso de los proyectos agroindustriales de palma en Urabá y con las múltiples concesiones mineras que han sido suministradas a grandes empresas y personas naturales en Bajo Cauca. Además también puede verse en ambas subregiones el interés que despiertan en el Estado el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura. La forma diferente en que llega el modelo está dada por las ventajas comparativas de cada subregión.

Los conflictos que se presentan con el modelo de desarrollo rural no son conflictos nuevos, el modelo de desarrollo rural que hoy se consolida, tiene origen en las políticas liberales que se impulsaron en el país desde los noventa y serán conflictos más difíciles de concertar o revertir.

Otro conflicto que requiere transformaciones estructurales es aquel en el que se ven inmersos funcionarios públicos corruptos. La corrupción ha sido una constante en la historia de Colombia y la implementación de la Política de Restitución de Tierras no ha escapado a este tipo de prácticas; los actores públicos con intereses privados también son potenciales generadores de conflicto. Aunque ni en Urabá, ni en Bajo Cauca se conocen casos de actores públicos que intervengan en el actual proceso de restitución con intereses privados, esta ha sido una práctica común de algunos funcionarios públicos y es previsible que algún conflicto de este tipo se presente, incluso, ya se conocen casos en otras regiones del país. Este sí puede ser el tipo de conflicto que genera la política, por el interés que despierta en algunos actores públicos el fácil acceso que tienen a la información y a los procedimientos para hacerse a grandes, medianas y pequeñas porciones de tierra.

b. Los conflictos por la tierra con las empresas y los terratenientes

La participación de los empresarios y terratenientes en los conflictos por la tierra en Urabá y Bajo Cauca no ha tenido la misma intensidad. En Urabá estos actores no solo se han presentado como opositores en los procesos judiciales, sino que fuera del proceso judicial han obstaculizado el cumplimiento de las sentencias y negado el ingreso de las víctimas a los predios. Esto no ha sido así en Bajo Cauca porque en ninguna de las sentencias se han presentado opositores y los casos que probablemente tendrían opositor no han llegado a los entes judiciales porque se encuentran en zonas donde, según la Fuerza Pública, no hay condiciones de seguridad; por lo tanto, no han sido microfocalizadas. La alternativa para las víctimas que tienen reclamaciones en predios de estos municipios que no han sido microfocalizados, es esperar.

En Urabá, son emblemáticos los casos de Macondo y la vereda Paquemas donde empresarios ganaderos y despojadores como Adriano Pino y Álvaro Mesa Cadavid impidieron, a través de la violencia, el acceso de las víctimas a los predios y profirieron amenazas en contra ellas. Además hay casos de empresarios que han proferido amenazas contra miembros de organizaciones no gubernamentales para censurar sus actuaciones y sus opiniones frente al proceso de implementación de la política. En el marco de los procesos judiciales, en las sentencias falladas a septiembre de 2015 en Urabá, es común que empresarios y terratenientes se presenten como víctimas ante los magistrados, que aleguen su buena fe exenta de culpa y afirmen que los solicitantes adelantan la acción abusando del derecho y alegando hechos contrarios a la realidad.

Cerca del 90% de las sentencias, en Urabá, tienen como opositores a empresas y terratenientes, sobre todo ganaderos, productores de plátano y empresarios que se dedican a la explotación de teca. Lo particular en esta zona es que los predios donde convergen concesiones mineras, éstas no se presentan como opositoras y en los conceptos que envían a los jueces y magistrados alegan que su

actividad no afecta el disfrute del bien que debe ser garantizado a la víctima. En Bajo Cauca, el mayor número de empresas existentes son del sector minero y aunque solo una de ellas aparece en las sentencias, tampoco se presenta como opositora. Sin embargo, a través de la prensa se han conocido casos en los cuales a los campesinos se les niega la formalización de sus derechos de propiedad, porque se encuentran en lo que el Estado ha definido como zona minera. De este se conoce un caso en Cáceres y otro en Tarazá.

Otro elemento que hace singular el caso de Urabá con respecto a Bajo Cauca, es la conformación de una coalición de interesados, un grupo de empresarios y terratenientes que se organizan para hacerle frente a la implementación de la política de restitución de tierras, porque consideran que afecta negativamente sus intereses. Esto no ha sucedido en Bajo Cauca. Aquí empresarios y terratenientes no se han organizado para resistir o rechazar la implementación de la política; por lo menos no lo han hecho públicamente.

En general, en ambas subregiones, el interés de empresarios y terratenientes ha estado en los recursos que ofrece la tierra, en su posibilidad de explotación y usufructo.

c. Los conflictos por la tierra con los actores armados

En ambos territorios, durante el proceso de implementación de la política, han actuado miembros de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, quienes han entrado en conflicto con el interés de las víctimas de ver restituidos sus bienes y formalizados sus derechos de propiedad. Además, en el caso de Urabá, algunas de las acciones son atribuidas al constituido Ejército Antirrestitución de Tierras o a lo que otros investigadores han llamado, “grupos que se configuran para respaldar el interés que tienen terceras personas de conservar las tierras producto del despojo o las compras masivas y resguardar el nuevo ordenamiento del territorio” (Semana, 12 de julio de 2012b).

Particularmente, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia han representado el mayor obstáculo para el avance en la implementación de la política de restitución de tierras en Bajo Cauca, porque su constante presencia y accionar no ha permitido que municipios

donde se concentran alto número de solicitudes de restitución puedan ser microfocalizados, lo que se traduce en que no existan condiciones de seguridad. En el caso de Urabá, estos actores han jugado un papel importante porque han amenazado, asesinado e intimidado a líderes reclamantes de tierras; han proferido amenazas contra líderes de organizaciones no gubernamentales y contra periodistas; amenazas que, en la mayoría de los casos, se han hecho públicas a través de panfletos. Además, han lastimado y violentado a los reclamantes de tierra que realizan los retornos sin acompañamiento institucional, en buena parte de los casos, en asocio directo con algún empresario o terrateniente de la región.

En Bajo Cauca no se conoce información que permita asimilar el comportamiento de los actores armados al de Urabá; seguro esto tiene que ver con el ambiente de miedo en que vive la población. El miedo infundido por los actores armados ha desestimulado la denuncia y hace que las víctimas restituidas opten mejor por no retornar. En Urabá, los actores armados también han sido un obstáculo. Sin embargo, el proceso avanza, las víctimas denuncian, muchas porque sienten el respaldo de la organización Tierra y Vida o la Fundación Forjando Futuros. En Bajo Cauca no hay tanta certeza de lo que ocurre con el proceso porque las sentencias falladas responden a casos recientes de abandono forzado, en el que han estado como responsables bandas criminales. No han llegado a los tribunales los casos de despojo donde se presenten opositores, ni predios que despierten el interés de múltiples actores. Habrá que esperar un mayor avance para evidenciar la transformación de algunas de las características que aquí se mencionan.

Podría decirse que el interés de los actores armados en ambos territorios ha estado puesto en sus recursos naturales. Esto queda claro en Bajo Cauca cuando se vinculan con la explotación minera o cuando promueven e incentivan los cultivos de coca entre los campesinos. De igual manera en Urabá, cuando se interesan en explotar la palma africana a través de organizaciones y empresas legales. Pero lo que los hace similares es el lugar estratégico que

le otorgan a los territorios como corredor para la movilización de mercancías, drogas, armas y contrabando.

d. Los conflictos por la tierra con otras víctimas

Según los funcionarios públicos, este fue un tipo de realidad con la que se encontraron en los procesos de restitución que fue tomando mucha fuerza. Campesinos vulnerables o víctimas de algún acto violento, que se encontraban ocupando los predios que serían objeto de restitución, los denominados segundos ocupantes, son opositores en los procesos judiciales, en los que no cuentan con los medios para pagar un abogado que acompañe su defensa. Conflictos en los que participen este tipo de actores solo se han presentado en Urabá. Allí es emblemático el caso de Gorgonita y Porvenir. Aunque en Bajo Cauca este no es un conflicto que se haya presentado, es factible que aparezca debido a la atracción de población que genera la actividad minera y a la persistencia de condiciones de violencia, las cuales limitan el retorno de campesinos desplazados a sus tierras y provocan afectaciones en otras personas.

El tipo de conflicto por la tierra que se presenta con otras víctimas o campesinos vulnerables, está dado por la enorme necesidad que víctimas beneficiarias de la política y otras víctimas o campesinos vulnerables tienen de tierra para su ubicación y subsistencia, porque ambas requieren un lugar de resguardo y donde desarrollar actividades productivas.

Precisamente, para no generar nuevas afectaciones, los responsables de la implementación, diseñaron medidas tendientes a no causar daño a los segundos ocupantes, a brindarles garantías mínimas de derechos. Sin embargo, está claro que este tipo de conflictos se presentan por la demora que ha tenido el Estado en la garantía del derecho a la restitución, ya que eventos de despojo y abandono forzado ocurridos desde finales de los noventa, apenas están buscado ser resueltos.

1.1.3 La historia que se repite en ambos casos

Pero la mayoría de conflictos por la tierra que hoy limitan el acceso a la restitución de las víctimas, no son nuevos, son conflictos a los

que se han enfrentado los campesinos desde el momento en que empezaron a buscar un lugar para colonizar. A su vez, permiten reconocer unos actores que en la historia reciente del país siguen participando de ellos. Son conflictos que se han profundizado o aplazado con el pasar de los años y otros que surgen con la oportunidad política de la restitución de tierras.

Aunque en su devenir histórico el Estado ha diseñado instrumentos legales para recuperar las tierras públicas, corregir desbalances en su apropiación e incluso para reparar a las víctimas, los resultados de la aplicación de esos instrumentos han sido insignificantes. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, la economía agrícola exportadora propició la apropiación en gran escala de la tierra por parte de la élite empresarial. Desde ahí, se sentaron los gérmenes de las posteriores disputas por su control. Las luchas entre colonos, terratenientes y empresarios agrícolas se tornaron violentas a principios del siglo XX y configuraron una situación de desigualdad que no se ha podido revertir.

Los empresarios y terratenientes han sido más exitosos en la apropiación de terrenos debido a la influencia política que han tenido en las regiones y las posibilidades de asumir los costos de los procesos administrativos para la titulación de las tierras. Con ellos y sus intereses, se afianzó un modelo agrario afincado en la gran propiedad, que luego fue estimulado por los recursos provenientes del narcotráfico y la colaboración de los actores armados; un modelo que antes de limitar, ha sido impulsado y apoyado por el Estado.

Por su parte, los actores armados, desde la década del cincuenta, encontraron en la violencia la mejor herramienta para satisfacer los intereses privados. Así lo hicieron las contrachusmas y en ocasiones guerrillas liberales, quienes a los intereses políticos superpusieron los intereses económicos, desplazaron campesinos, usurparon sus tierras, profundizaron el latifundio y fortalecieron el poder de los terratenientes.

No es distinto lo que pasó con los grupos paramilitares entre finales del 80 y principios del 2000. Propagando un estigma contra los campesinos, los sometieron al despojo y abandono forzado para hacerse a grandes extensiones de tierra, controlar territorios estratégicos para el tráfico de armas, drogas y personas. Este interés de los actores armados por la tierra no parece tener límites, ni perspectivas de finalizar; al contrario, lo que muestran los períodos recientes, luego de un proceso de desmovilización, es la conformación de nuevas estructuras, hoy conocidas como bandas criminales, con claros intereses sobre territorios como Urabá y Bajo Cauca.

Pero a las acciones de estos actores, las víctimas siempre han buscado resistir y hacerle frente. Los campesinos más pobres, ya sea de forma individual o colectiva, desde sus distintos lugares, de múltiples formas, arriesgando mucho o poco, han buscado acceder, conservar y proteger la tierra y cuando no han podido evitar que se la quiten han luchado por su restitución, así sea en medio de las acciones cotidianas. Este es un actor que sigue vivo y fruto de la persistencia de sus demandas, hoy se adelanta una tarea sin precedentes por la restitución de tierras.

CAPÍTULO 5

Valoración de la implementación de la Política de Restitución de Tierras y del lugar de los conflictos por la tierra. La implementación como problema político

La implementación no es una actividad accesoria a la política pública, al contrario, los primeros estudiosos de la implementación lograron demostrar que muchos de los defectos devastadores de la política “se ubican en la fase pos-decisional de su operación y gestión (que arruinan los análisis más fundamentados y las decisiones más razonadas y responsables)” (Aguilar, 2014, pág. 108). Sin la implementación, la política se queda en lo discursivo. Por eso la trascendencia de este momento en el análisis de las políticas públicas, pues ellas son decisión y acción.

Además la implementación no es un problema meramente administrativo o técnico, anclado en las obligaciones de las instituciones y los burócratas administrativos; más bien, es a través de la implementación que la política se transforma en hechos concretos. Considerar la implementación como un problema técnico es simplificar, es obviar su carácter conflictivo o su dimensión política. La implementación es un problema político porque es “un conjunto

de interacciones entre los actores involucrados en la política; entre los operadores de la administración pública, la población objetivo, las organizaciones interesadas en la política u opuestas a ella” (Aguilar, 2014, pág. 118).

Precisamente esto es lo que he intentado mostrar en el transcurso de este trabajo; evidenciar los múltiples actores con distintos intereses que intervienen en el proceso de implementación, algunos de ellos poniendo en jaque el proceso, obstaculizándolo, haciéndolo más difícil, poniendo en evidencia que los únicos problemas con los que se enfrenta la implementación no son administrativos, que

los comportamientos abiertos o encubiertos de los opositores, y la simulación o el real involucramiento de los actores públicos responsables de llevar a cabo la política pública, así como de los partidos, los gobiernos locales, los organismos internacionales, las asociaciones civiles interesadas en la política pública, las organizaciones de los potenciales beneficiarios y los actores armados (cada uno de ellos con sus intereses y urgencias, visiones del problema, expectativas sobre el modo como deben hacerse las cosas), [...] impactan el desarrollo de la política, impulsándola o descarrilándola, favoreciéndola o, por el contrario, elevando sus costos hasta el punto de hacerla improcedente (Aguilar, 2014, pág. 110).

Por eso interesa mostrar cómo esos tradicionales problemas administrativos, de personal, presupuesto, planeación, que se presentan en la implementación de cualquier política, se cruzan con otros obstáculos que pone el contexto, con la participación de múltiples actores con distintos intereses, muchos de los cuales obligarán a diálogos, negociaciones y ajustes, y otros que se saldrán del ámbito de lo legal y formal y serán difíciles de controlar. Según esto, la implementación no es un proceso causal lineal porque la política no puede ser un plan que prevea todas las contingencias de su efectuar; ni que subordine a todos los actores bajo la autoridad de quien tomó la decisión. Precisamente, los problemas que emergen en el proceso de implementación son prueba de que es imposible anticipar todas las situaciones en las que la política operará, o pronosticar todas las contingencias que puedan presentarse o definir

de antemano el tipo de acciones que se llevarán a cabo para controlar las contingencias (Aguilar, 2014).

La implementación, entonces, es

un proceso contingente, variable según las circunstancias y dinámicas sociales que enfrenta la política; y que son imprevisibles, incontrolables o controlables con costos excesivos; que obliga a los implementadores, si son sensatos y responsables, a hacer ajustes, reinterpretaciones, correcciones de las normas y directrices, aplazamientos y hasta excepciones [...] y no para eludir responsabilidades o incumplir tareas proscritas, sino justamente para poder llevarlas a cabo (Aguilar, 2014, pág. 117).

La complejidad se ve reflejada en los conflictos por la tierra, en la interacción entre los operadores de la administración pública, la población objetivo, las organizaciones interesadas en la Política u opuestas a ellas y precisamente esto es lo que interesa resaltar: los conflictos por la tierra como un obstáculo, en muchos casos para el goce efectivo del derecho, pero como un elemento constitutivo de la acción, de la implementación, como una realidad que se presenta y con la que hay que lidiar, que se debe contemplar y frente a ella actuar.

1.2 Los problemas estructurales y/o transversales de la Política

Los diversos informes de entidades públicas en los cuales se evalúa el proceso de implementación de la Política y las entrevistas con funcionarios de las distintas dependencias encargadas de la implementación en Antioquia y particularmente en Urabá y Bajo Cauca, permitieron identificar la existencia de unos problemas transversales o estructurales con los que se enfrenta la Política. Los mismos que han hecho el proceso más lento, menos eficiente, más experimental, más complejo y han llevado a que enfrente distintos retos.

Seguramente, en un proceso tan complejo, los problemas son muchos más y con mayores aristas. Pero, en el presente apartado, interesa presentar los problemas estructurales, porque se anclan en la larga duración o transversales, porque inciden en cada una de las

fases del proceso de implementación de la Política¹⁰⁶, algunos de los más importantes referenciados por los funcionarios.

Se referencian cuatro grandes problemas que ponen retos a la implementación de la política de restitución de tierras¹⁰⁷ y que no son exclusivos de las subregiones estudiadas. Ellos son: a) la dificultad en la identificación jurídica de los predios a restituir, b) el cambio en los referentes de la acción e implementación cuando se ponen en marcha medidas de justicia transicional, c) los problemas de coordinación de las entidades responsables y la incapacidad de cumplimiento y d) los conflictos por la tierra.

a. La dificultad en la identificación jurídica de los predios a restituir

Para la identificación jurídica de los predios a restituir han sido reconocidas como esenciales tres fuentes de información: el catastro, el registro y un inventario de tierras públicas. Sin embargo, este paso se ha visto obstaculizado porque la informalidad y la precariedad del registro de las tierras ha sido un mal endémico en Colombia y a la fecha no existe un inventario de tierras públicas. Ya lo había dicho la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado en su informe de 2011: cerca del 80% de las familias desplazadas encuestadas se consideraban propietarias de la tierra que fue obligada a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente. No obstante, la mayor parte de los que se consideraban propietarios no tenían títulos debidamente registrados;

únicamente el 21,5% tenía escritura debidamente registrada y el 1,4% título colectivo registrado. Cerca de otra décima parte tenía título sin registrar (escritura no registrada 8,7% y título colectivo no registrado 1,1%). Pero más de la tercera parte (33,4%) no tenía ningún papel que lo acreditara como propietario del predio, y más de otra cuarta parte tenía

.....
106 Fase administrativa, fase judicial y fase posfallo.

107 Si bien las instituciones responsables de la implementación han buscado subsanar, transformar y avanzar en el mejoramiento de algunos de estos problemas, el reto se encuentra en la comprensión y el tratamiento de los conflictos por la tierra.

documentos un tanto precarios (promesa de compraventa 9,8%, contrato de compraventa 9,3%, carta venta 3,5%, certificado del Incora o Incoder 1,6%, hijuela 1,5%, certificación de alcaldía 0,3%) (Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, 2011, pág. 14).

Esta condición de informalidad que prevalece en el campo colombiano es especialmente crítica en el caso de los pequeños agricultores. Además esta informalidad es mayor en las zonas de colonización reciente como Urabá y Bajo Cauca. Causa de esto han sido las prácticas culturales de los campesinos, así lo han reconocido los jueces, para quienes “ha sido costumbre de los campesinos realizar transacciones con sus predios, se intercambiaban predios por escopetas” (Entrevista, juez, Juzgado civil de Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015). También las transacciones “se realizan a través de acuerdos verbales o cartas ventas privadas y, en muy pocas ocasiones, la propiedad es registrada debidamente ante las autoridades competentes” (URT, 2014).

Pero este no solo ha sido un problema que se instala en las prácticas de los campesinos; ha sido responsabilidad directa del Estado porque ha hecho que los procesos de titulación sean largos, costosos y no ha incentivado el registro. A pesar de que desde hace algunos años, ha promovido diversas estrategias para la seguridad jurídica de la tenencia, los efectos han sido insignificantes. Los campesinos no han logrado tener un justo título que les acredite su propiedad (Entrevista, juez, Juzgado Civil de Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015). Ello ha conducido a que el Estado desconozca en manos de quién se encuentra muchos predios, su existencia, sus dimensiones, las tradiciones de compra de los mismos y sus modificaciones.

Los sistemas de información de tierras tienen que ver con dos instancias: a) el Catastro, que debe actualizarse cada 5 años y está desactualizado. A 2009, “el 52,8% de los predios rurales estaban actualizados, el 44,3% desactualizados y el 2,9% no tenían información catastral” (PNUD 2011, pág. 194). b) Las oficinas de instrumentos públicos. De estas últimas existen 192 en Colombia y

aunque han experimentado un proceso de modernización en los últimos años, requieren terminar éste para permitir que la Superintendencia de Notariado y Registro controle efectivamente las anotaciones que hacen sobre los folios de matrícula inmobiliaria.

Por otra parte, la cantidad de instituciones responsables es identificada como un obstáculo en la implementación de la política para el acceso a la información y así lo comparte un funcionario:

Los datos correspondientes a bienes y áreas del territorio colombiano aparecen dispersos en varias instituciones. Encuentras por un lado el IGAC y en otras partes el catastro, por ejemplo aquí en Antioquia hay Catastro. El IGAC es el que hace el inventario de predios. Encuentras otra institución que es Registro de Instrumentos Públicos que hace de todas maneras una especie de inspección legal. Encuentras, por otra parte, el Incoder que es el que tiene la obligación de administrar los baldíos y como si esto fuera ya un poco caótico, porque en muchas de esas instituciones hay diferentes informaciones, aparece ahora la Unidad de Tierras a quien la Ley 1448 le encarga la identificación e individualización de los bienes. (Entrevista, magistrado 2, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

Así, en el proceso de implementación los funcionarios se han encontrado con que

un dato es el que da la Unidad, que hace una especie de georreferenciaciones. Ella es un ente mucho más ágil, cuenta con mayores recursos, la gente [los funcionarios] está destinada con esa exclusividad. Y otro dato es el dato que hay en el Catastro, o en el IGAC, y otro en el Registro, y otro el dato en las mismas escrituras. Es un fenómeno muy grave que ya venía siendo detectado y que ha tratado el Estado de empezar a identificarlo (Entrevista, magistrado 2, sala civil especializada en restitución de tierras, Antioquia, Septiembre de 2015).

En esta diferencia en los datos influyen “las diferencias de información entre lo municipal y lo departamental y lo nacional” (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, Octubre de 2015). También las técnicas para recoger la información porque “la forma de llevar el catastro [...] la mayoría son desarrollados a través

de fotografías aéreas, entonces no hay precisión, la información es inexacta” (Entrevista, juez, Juzgado Civil de Restitución de Tierras, Antioquia, Septiembre de 2015). El proceso se hace más difícil porque muchos predios se encuentran en zonas de difícil acceso o fueron englobados sin dejar rastro.

No es solo que los datos sean diferentes, sino que se encuentran desactualizados. Así se refiere a esta situación un funcionario:

el atraso de los sistemas de información es absoluto, este proceso [de restitución de tierras] estaba montado para que fuera rápido, expedito, para que uno consultara una base de información y le arrojara un resultado concreto y real, y eso no es así, usted se mete a una base catastral y donde aparece X puede ser Y o puede ser Z, donde aparece que esa finca tiene escritura, puede que sí o puede que no, porque va usted y pide la escritura a la oficina de registro o a la notaria y es una escritura de otro municipio. Esa es una dificultad tremenda, porque es como todo el olvido histórico del Estado hacia el campo nos ha tocado a nosotros resolverlo y eso se lleva buena parte del tiempo y encarece el proceso (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015).

Pero resolver un asunto de este tipo no es tan sencillo:

Que un municipio actualice su catastro eso es costosísimo. Entonces, ¿qué nos toca a nosotros? Una acción en terreno que es ir a georreferenciar. Entonces eso implica mandar un topógrafo, ponerle GPS, una comisión de uno, dos o tres días, dependiendo de qué tan grande sea la finca, para ir y medir la finca y él trae esa información y esa información no tiene nada que ver con la información que hay en catastro [...] Esto sería más rápido si, por ejemplo, existiera un inventario de baldíos [...]. Inventario de baldíos no hay, eso no existe en el país (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015).

Precisamente la ausencia de ese inventario de tierras públicas baldías ha representado otra dificultad para la implementación de la Política, dado que el régimen especial que las cobija supone circunstancias particulares y estas no pueden ser rastreadas porque se carece de una base de datos fiable que dé certezas sobre las características del predio solicitado en restitución (URT, 2014).

En ese contexto,

identificar con certeza el predio solicitado, esto es, su ubicación precisa, extensión, forma y linderos, tal y como era al momento del abandono o despojo, dista tremendamente de una simple consulta en una base de datos y se convierte en una labor titánica, cuasi arqueológica, en la que se hace necesaria la reconstrucción del pasado geográfico en las zonas para la implementación de la política (UARIV, 2014).

Para avanzar en esta tarea las entidades encargadas han implementado diferentes medidas. Así por ejemplo, para poder establecer una relación entre el solicitante, el predio que reclama y la naturaleza jurídica del mismo al momento del desplazamiento, han debido apoyarse en metodologías como la cartografía social y la búsqueda en variadísimas fuentes de información, entre ellas, parroquias, alcaldías, juntas de acción comunal, vecinos, sistema educativo, sistema de salud, Sisben. Además, han puesto en conocimiento de las entidades públicas responsables de los diferentes registros, la enorme necesidad de modernizarse, de actualizar y unificar los registros sobre los predios. (URT, 2014).

La dificultad en la identificación jurídica de los predios es un problema transversal porque atraviesa todas las fases de la política de restitución de tierras y estructural porque, como pudo observarse, se ancla en prácticas culturales y en desórdenes administrativos que no permiten que, en particular, este proceso avance de forma más expedita.

b. El cambio en los referentes de la acción cuando se implementan medidas de justicia transicional

Enfrentarse a la implementación de una política que se enmarca en el grueso de las medidas de justicia transicional tampoco ha sido fácil para los funcionarios. Así lo referencian: “¿Quién estaba preparado aquí para la justicia transicional? Ni los que veníamos del proyecto tierras, que todo el tiempo estábamos trabajando el tema como soñando y nos preguntábamos cuándo la restitución llegará” (Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, septiembre de 2015).

Un ejercicio de este tipo les ha implicado a todos flexibilizar la acción pero, más aún, a los jueces, quienes formados para adelantar procesos civiles y penales, se vieron frente a una realidad compleja, con unas reglas probatorias que invierten la carga de la prueba porque son los demandados quienes deben demostrar que el bien no fue despojado; que parten del principio de las presunciones de despojo para disminuir las exigencias probatorias que las víctimas deben cumplir; y que reconocen las pruebas aportadas por la URT como fidedignas y así ponen en práctica dos principios, el de favorabilidad y el de la buena fe para la víctima. Estos criterios enfrentan a los jueces con exigencias nuevas porque si bien la restitución de tierras tiene algunas semejanzas con el proceso penal, en las investigaciones para la restitución, la satisfacción de los derechos de las víctimas es el objetivo central. Aquí no es necesario esperar a que se determinen responsabilidades penales, es más, no es necesario individualizar a los responsables de los hechos que llevaron al despojo y abandono forzado. Es suficiente con identificar a la víctima, proteger su derecho a la vinculación en el proceso y otorgarle gran valor a su relato.

La lectura que hacen diversos funcionarios de los retos que enfrentan los jueces en un proceso de este tipo está anclada a la dificultad de moverse de su formalismo; así lo expresan: “un juez civil está pensado en lo más formalista del derecho y decirle a un juez civil, que está hecho de cajoncitos su cabeza, ‘coja esos cajoncitos y revuélvalos’, es muy difícil. Ellos lo primero que hicieron fue traer las instituciones del proceso civil ordinario acá” (Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, septiembre de 2015).

Otra dificultad está anclada en su proceso formativo pues:

no son jueces expertos en derechos humanos, no son jueces expertos en derecho agrario, que es donde más llevamos los casos en la ruralidad; no son jueces que ese sea el rigor de su formación; son jueces civiles de circuito, o sea están diseñados para llevar procesos ejecutivos, para llevar procesos hipotecarios, para llevar procesos de pertenencia y los ensartamos en los procesos de reparación a víctimas. Entonces también ha sido

un proceso de aprendizaje para ellos [...]. (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015).

Lo cierto es que esto es toda una discusión porque también hay quienes argumentan que

“si no eran los jueces civiles, ¿de dónde los iban a sacar? Ahora las facultades de derecho no están formando abogados en litigio de tierras y el derecho civil no tiene nada de malo; además el derecho agrario no funciona desde principios de los noventa. Eso no existe, se terminó dizque porque los jueces agrarios no tenían nada para atender (Conversación, experta 2, Antioquia, octubre de 2015).

Aun así, no puede negarse que entre todas las ramas del derecho,

el juez civil es el juez más formalista, es una justicia rogada, es decir, lo que tú no pidas no se te da. Así sea evidente el derecho, es más formalista porque está más pegado de los plazos, de las formas, de los cómo hacer, más que de lo sustantivo. Ese juez tan civilista, en un proceso de justicia transicional, es lo que algunas veces puede crear un choque porque en este proceso no vamos a encontrar, al mejor estilo civil, la prueba testimonial perfectamente practicada. Nuestras personas son personas con muchas dificultades por toda la historia que han tenido que vivir, con dificultades y deficiencias académicas; no entienden mucho cómo es enfrentarse ante un juez, entonces no se puede pedir que sean las mejores formas del juicio de la ritualidad civil y ahí es donde hay que acudir un poquito más a la transicionalidad, un poco más flexible, mirar realmente cuál es la finalidad y procurarla, así a veces la norma no me diga cómo. De todas maneras, la norma no trajo como ese código de procedimiento en restitución de tierras y toca echar mano del código de procedimiento civil. Cuando el proceso no da para que sea de manera tan ritual, con un racero para todo el mundo, hay que mirar un poco más como una acción constitucional, una acción donde prevalezcan unos derechos fundamentales y miremos cómo podemos darle vivencia a esos derechos, sin que la forma ataque el fondo. Y son jueces formados en la escuela más civil; obviamente es difícil deshacerse de ese libreto y entrar a una dinámica nueva como esta (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015).

Estas dificultades están puestas en el cambio de un esquema de pensamiento. Por eso, es factible encontrar abogados para quienes

no es normal y no está bien que un juez actúe beneficiando a las víctimas y que a los opositores se les vea vulnerado su derecho de defensa. Así lo referencia un abogado entrevistado:

he notado, en efecto, eso que uno como operador jurídico para aplicar esta ley tiene que tener un sesgo hacia las víctimas y a veces en detrimento de los derechos de los opositores y esos opositores en su mayoría son ganaderos, personas que, en su mayoría, inclusive han acumulado tierras y cuando eso ocurre uno también se pone a ponderar esa situación y pondera más los derechos de las víctimas. Pero en el caso particular me es preocupante esa situación de que en la lucha por la tenencia de la tierra se favorezca en gran medida a unos sobre otros, sin que se dé un equilibrio en la vía judicial para la reclamación de las tierras. Ese ha sido un principal obstáculo, no en cuanto a la materialización de los derechos de las víctimas, sino en cuanto a cómo ha operado en términos generales el asunto de restitución de tierra en estos procesos por la vía judicial (Entrevista, abogado, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

Para este abogado, la norma plantea un desequilibrio y pone por encima un interés político, que no debería permear a los entes judiciales, pero que lo hace:

En cualquier proceso no debería existir ese desequilibrio a partir de políticas estatales, porque cuando eso ocurre se ve vulnerada la independencia, la imparcialidad del juez. No obstante, como se trata de una cuestión política y al gobierno le interesa mostrar resultados, los jueces y los magistrados se ven supeditados a esa política. Inclusive con la política de restitución de tierras se generan muchas presiones en el actuar de los jueces y los magistrados, porque se tienen que mostrar esos resultados, y no cualquier tipo de resultados, sino resultados donde se beneficie a las víctimas. Con eso también hemos sido muy cuidadosos porque no se puede restituir por restituir y analizamos muy bien que quienes acceden acá a la administración de justicia, sí tengan la calidad de víctimas y hayan sido desplazados, despojados. Pero también me es preocupante que, a veces, con los meros dichos de los sujetos que acceden a la administración de justicia se falle con las declaraciones de las víctimas; y como esos sujetos han estado en un contexto de violencia, nos toca flexibilizar un poco (Entrevista, abogado, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

La dificultad en la restitución también es reconocida por los jueces: “Al principio era difícil sacarse el Chip del proceso civil” (Entrevista, juez, Juzgado Civil de Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015). Igualmente los magistrados:

Eso no fue nada fácil; cambiar todo lo que a ti te han enseñado durante tanto tiempo, apegados a ese procedimiento reglado que tienen los demás campos del derecho y [ver que] se le otorgan al juez unas facultades muy similares a las del famoso juez hércules. Aquí se hace efectivo ese famoso concepto del Juez Hércules pues asimilarlo no era un asunto sencillo. Hubo muy buenas capacitaciones y se inició el recorrido de estos procedimientos, que ya llevamos tres años con los aciertos, las omisiones y los vacíos que aún hoy tenemos (Entrevista, magistrado 2, Sala Civil especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

Además, para los abogados ha significado también un cambio porque

muchas veces nuestros abogados tampoco estaban acostumbrados a ir hasta la vereda más lejana y eso ha sido un proceso que a todos nos ha impactado de una manera muy positiva, porque es ver a la persona, es verla en la zona, es volver a esa casa donde él tiene mucha nostalgia, revive cosas y que esos momentos le tocan al abogado. Le toca vivirlos, le toca sentarse con ellos, pasar el río que a la persona le toca todos los días pasar y que son cosas que los abogados tampoco estábamos acostumbrados y uno está con él en toda esa etapa administrativa y va entendiendo ese proceso y por supuesto que en la etapa judicial también (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015).

En suma, este ha sido un proceso nuevo que ha generado cambios y le ha puesto retos a los funcionarios que adelantan la implementación. Esto reconoce una funcionaria:

A las entidades nadie las preparó para la aplicación de justicia transicional. Nosotros no sabemos qué es eso. La realidad desborda nuestra capacidad. Todos estamos aprendiendo, nos están pagando para hacer una maestría. Ninguna entidad está preparada para la aplicación de la justicia transicional. Las entidades están enseñadas a cumplir, pero no lo que al juez le da la gana. (Entrevista, funcionaria, UARIV, Antioquia, septiembre de 2015).

Así, la implementación de las medidas de justicia transicional se configura como un problema transversal a la política de restitución por lo que implica para cada funcionario, en cada una de las fases, para sus esquemas y formas de trabajo. Además, porque exige cambiar y flexibilizar protocolos de actuación establecidos, probados, garantizados; porque exige que los funcionarios se muevan del lugar donde se han parado siempre y más que en ninguna otra acción, realicen todos los esfuerzos para garantizar el derecho a la restitución y formalización de los derechos de propiedad de las víctimas.

c. Los problemas institucionales y la incapacidad de cumplimiento

Como logró mostrarse en el segundo capítulo del trabajo, el proceso de implementación de la política de restitución de tierras se ancla a la estructura administrativa de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en esencia al SNARIV donde confluyen todas las instituciones responsables de la atención y reparación a las víctimas. Solo la puesta en marcha del proceso de restitución hasta la etapa posfallo contempla la participación de por lo menos 55 instituciones que deberían coordinarse para la acción. Los 17 entrevistados entre funcionarios, expertos y representantes de organizaciones no gubernamentales coinciden en señalar que los problemas institucionales y la incapacidad de cumplimiento son transversales a la Política.

Tal como lo manifiesta una funcionaria,

la articulación interinstitucional, a través de la Ley 1448, se encuentra establecida a través de los comités de justicia transicionales. Esos comités de justicia transicionales engloban todo el panorama de las instituciones. Pero, específicamente, para el tema de restitución de tierras y las entidades que tienen, digamos, unas competencias directas, convergen en un subcomité que es el subcomité de restitución de tierras. En ese subcomité, el cual es creado en las zonas donde se van a dar trámite a las solicitudes, donde toda la institucionalidad se está reuniendo; es allí donde se va a coordinar todo el accionar interinstitucional (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015).

La mayoría de los entrevistados coinciden en que los principales obstáculos institucionales se encuentran en la etapa posfallo. En

la siguiente frase lo resume un entrevistado: “En el Posfallo la falta de institucionalidad ha sido un obstáculo” (Entrevista, juez, Juzgado Civil de Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015). Así lo plantea también un magistrado:

Lo primero es que como la ley exige el compromiso de varias instituciones estatales, el mayor obstáculo ha sido la desarticulación entre todas ellas, es decir, no había, a pesar de la vigencia de la ley, ninguna entidad que se había apersonado del papel que le tocaba cumplir tanto en la etapa jurisdiccional propiamente dicha como en la etapa de posfallo. Entonces, sin la articulación de todas las entidades no es posible lograr los objetivos que la ley provee en el tema de formalización de la tierra, retorno transformador y todas las prerrogativas que la ley prevé para las víctimas que son beneficiadas con la sentencia de restitución. Entonces eso ha sido un gran obstáculo. Todavía hoy, después de cuatro años de la ley, lo seguimos padeciendo y ha sido dificultoso no solamente para que el proceso llegue por lo menos a la sentencia, sino sobre todo para que se puedan hacer efectivas las órdenes que se dictan en la sentencia. Ese es el obstáculo que yo diría mayor que tenemos hoy en día. Algunas entidades hemos venido jalonando con órdenes judiciales que se pongan a tono, que breguen a crear estructuralmente lo que necesitan para poder responder a todos los desafíos de la ley 1448 (Entrevista, magistrado 1, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

Definir cuál es la entidad que verdaderamente coordina el proceso es una de las dificultades de la implementación. Ahora, no es que la URT lo pueda solucionar todo, como lo afirma una de las entrevistadas:

De alguna manera, se cree que la Unidad de Restitución lo puede solucionar todo y finalmente lo que hacemos es, por supuesto, tenemos una responsabilidad muy grande, pero hay en todos otro marco, por ejemplo, salud, nosotros no podríamos [asumir las responsabilidades que le corresponden a la entidad]. La juez no podría [tampoco] y la juez por supuesto da una orden al competente, pero esa entidad de salud, o la entidad, la municipalidad o el departamento a veces, no entiende cómo funciona una sentencia de restitución. Entonces no le parece que la debieron haber vinculado o [cree] que esa orden no es para ellos y eso a veces dificulta el cumplimiento de la Sentencia. Pero en esas se está. Estamos desde etapa

administrativa hablando (Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015).

Además, la URT depende para actuar de que se le notifique:

Si bien es cierto nosotros somos coordinadores de todo este sistema nacional de reparación integral a las víctimas, creería que una vez nos notificaran que hay algunas zonas microfocalizadas, podríamos iniciar acciones en aras de implementar el acompañamiento con todo el cuerpo institucional disponible, para acompañar estas víctimas que van a ser sujetos de restitución de tierras. Sin embargo, dentro de los procesos que adelanta la Unidad para las víctimas de retorno y reubicación, cuando vamos a este territorio y cruzamos información con lugares donde hay algunas solicitudes de restitución de tierras, empezamos a hacer acciones, en el marco del proceso y del plan de retorno y reubicación. Pero como coordinadores de un sistema, sin ser notificados, sin ser enterados de cuáles son las zonas microfocalizadas o cuáles son las solicitudes de restitución o reclamación de tierras, es complejo (Entrevista, funcionaria UARIV, Urabá, septiembre de 2015)

Los problemas de coordinación y articulación también se le atribuyen a la autonomía presupuestal y administrativa porque, según una funcionaria de la Unidad para las Víctimas, “ninguna de las entidades responsables de la implementación está subordinada a la UARIV, coordinadora del SNARIV” (Entrevista, funcionaria, UARIV, Antioquia, septiembre de 2015). Y precisamente esto lo que hace es que la institución no pueda ordenarles determinadas acciones a los jueces y demás entidades encargadas del proceso de restitución. No se puede ejercer autoridad sobre ellos. Por eso hablar de articulación, seguimiento y control parece un engaño. Así, según la funcionaria, antes que coordinar y articular, “el objetivo del equipo es intentar ser garantes de unos procesos, dar apoyo con una formación que tenemos” (Entrevista, funcionaria, UARIV, Antioquia, septiembre de 2015).

Pero los problemas institucionales no se reducen solo a la coordinación y articulación, también se observan en la capacidad presupuestal e institucional para hacerle frente al problema. Igualmente, en la falta de conocimiento y voluntad política de al-

gunos entes territoriales. Sobre la capacidad presupuestal afirma la funcionaria de la UARIV: “la plata no nos sobra para hacer esto. Este proceso debe ser integrado a los otros procesos de la Unidad porque propiamente el Posfallo no tiene presupuesto” (Entrevista, funcionaria, UARIV, Antioquia, septiembre de 2015). Como si fuera poco, la UARIV no solo atiende a las víctimas de despojo y/o abandono sino que atiende a 7 millones de víctimas del conflicto armado. Esto hace que la capacidad se desborde y que las órdenes no puedan cumplirse en el tiempo establecido.

Los problemas de capacidad presupuestal e institucional también se observan en los entes municipales. Para uno de los funcionarios, “los municipios son receptivos de procesos, pero las capacidades instaladas no son las ideales” (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015). Las instituciones de los municipios generalmente no están preparadas y en algunos casos no tienen la voluntad política para cumplir en la etapa posfallo, las órdenes dadas por los jueces (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015). Incluso, se sabe que “hay muchos municipios de categoría sexta que realmente en el momento en que se activa la ley no se proyectaron, presupuestaron, para poder garantizar la atención a las víctimas” (Entrevista, funcionaria UARIV, Urabá, septiembre de 2015).

Como si fuera poco, a todos estos problemas se suma el alto nivel de trabajo al que se enfrentan los funcionarios de las entidades responsables de la atención y el alto grado de rotación que no se compadece con la curva de aprendizaje del proceso (Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, septiembre de 2015).

En general los problemas institucionales y la incapacidad de cumplimiento de las responsabilidades, son problemas estructurales y transversales que aquejan a las instituciones públicas, que obstaculizan este y otros procesos de implementación.

d. Los conflictos por la tierra

A los múltiples obstáculos que enfrenta la implementación de la Política de Restitución de Tierras, se adhieren los conflictos por

la tierra. Como ha intentado mostrarse a lo largo de esta investigación los conflictos por la tierra condicionan e inciden en la implementación de la Política. Si bien en las entrevistas los funcionarios reconocen la existencia de conflictos, para algunos no es un problema tan importante en la implementación porque para ellos los conflictos se resuelven en la etapa judicial con los fallos de los jueces y magistrados y no son un obstáculo para su labor. Por ejemplo uno de ellos plantea:

los intereses que nosotros encontramos con temas mineros no nos detienen; aquí la Unidad no se paraliza por esas cosas, los casos se siguen llevando. Que coincidamos en algunos territorios eso es cierto [...], pero yo creería que la mayor parte de las zonas microfocalizadas, por lo menos desde Medellín, no están chocando directamente con los intereses minero-energéticos [...] Al menos en el trámite administrativo no son un obstáculo [...] En el trámite judicial son contraparte, se comportan como contraparte, van al proceso, presentan sus pruebas (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015).

Es distinta la opinión de otros funcionarios para quienes los conflictos por la tierra sí obstaculizan la implementación de la política en sus distintas etapas. Han conocido casos en los que la inconformidad con el proceso se manifiesta a través de medios violentos. Al respecto relata un magistrado:

el opositor que pierde el proceso se resiste a la entrega o aparenta aceptarla. Luego de que a la víctima se le entrega el predio, hemos tenido experiencias de que se sigue perturbando su posesión, es decir, se le sigue metiendo ganado, se le sigue explotando y la víctima de alguna manera no ha tenido el respaldo que nosotros deseáramos, que así lo ordenamos en la sentencia, lo ofrezca la Fuerza Pública. Entonces hemos tenido casos en Apartadó que, seis meses después o siete meses después de la sentencia y de supuestamente haber hecho las entregas materiales, los opositores aún siguen ocupando el predio o partes del predio que fue restituido (Entrevista, magistrado 1, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

Pero los obstáculos no solo los ponen quienes pierden en los procesos judiciales, también lo ponen los actores armados y de esto

son muy conscientes los funcionarios, para quienes el principal problema que enfrenta la implementación de la política es la decisión de iniciar el proceso en el marco del conflicto. Al respecto un magistrado afirma:

los jueces somos conscientes que el gobierno le apostó a la política en medio del conflicto y eso implicaba pues, por supuesto, un desafío mucho mayor porque hay zonas que aunque estén microfocalizadas con el tema de seguridad, no significa *per se* que no haya allí presencia de grupos armados al margen de la ley. Hemos tenido algunos eventos donde todavía hay lo que se ha querido denominar hoy día como BACRIM o bandas criminales; en Urabá, por ejemplo, la presencia de los Úsuga. Entonces eso de alguna manera ha implicado también dificultad para la implementación porque retrasa los procesos en tanto no se pueden hacer trabajos de campo. La autoridad dice que hay que esperar, que no puede acompañar, que hay que hacer cierta inteligencia. Cuando se ha podido fallar sobre una restitución, pues se hace un primer impacto con la Fuerza Pública con las entregas y todo lo demás. Pero, después, la gente queda un poco a la deriva y siguen siendo de alguna manera, acosados, hostigados o molestados por quienes están al margen de la ley y que de alguna manera no comparten la política de restitución de tierras. Repito, esa era una cosa más o menos previsible, pues porque cuando la ley se decide aplicar en medio del conflicto pues significa eso, que no son zonas consolidadas completamente y que todavía hay presencia de insurgencia en la región (Entrevista, magistrado 1, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

Contrario a lo que algunos funcionarios plantean, los conflictos no se resuelven en la etapa judicial porque ellos desbordan lo jurídico. Así lo reconoce un abogado:

Porque ya luego cuando se dicta sentencia se ven los problemas en la realidad social y los conflictos siguen. Acá se soluciona algo respecto de la víctima, se le restituye y formaliza su derecho a la mayoría de las víctimas, pero ya luego, después de que se profiere sentencia, llegan esos conflictos. Y ocurrió un caso particular en un asunto que ahora le pongo de presente y fue que las víctimas, muchas víctimas estaban reclamando, no recuerdo la vereda pero fue en Urabá, muchas víctimas antes de que se diera la sentencia lo que hicieron fue invadir los terrenos que estaban reclamando, entonces los opositores inmediatamente presentaron acá

un escrito [que decía] “¿cómo así que no se ha proferido sentencia y ya nos están invadiendo los terrenos”. Entonces ahí nosotros, realmente no hemos hecho nada, no lo podemos hacer. Lo que manifestamos es que tengan de presente eso a las autoridades competentes para que tomen las medidas pertinentes. Pero nosotros acá solo nos ocupamos de la parte judicial y luego, para que se materialicen las órdenes que se dan, se toman las medidas pertinentes. Pero he visto mucho ese problema, que por la vía judicial se tratan de solucionar los conflictos pero en la realidad que subyace siguen esos conflictos y se van a mantener quién sabe hasta cuándo (Entrevista, abogado, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015).

De los funcionarios hay quienes establecen también una relación directa entre los conflictos por la tierra con el modelo de desarrollo que se promueve desde el gobierno nacional. Para uno de los jueces, las actividades económicas que se impulsan desde el modelo de desarrollo rural “envía[n] mensajes negativos. [Pues ese] es un modelo de desarrollo donde el campesino trabaja para el empresario y el campesino paga el riesgo de todo” (Entrevista, juez, Juzgado Civil de Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015). En un modelo, como el que se promueve,

el principal actor son los empresarios. Los campesinos son los que construyen el territorio; pero las empresas, las que lo explotan. Además se impulsan modelos extractivos como la minería. Además hay políticas que generan tensiones. Un modelo que no es de vocación campesina, sobre todo en la subregión de Urabá. El modelo es agroindustrial y excluye a campesinos e indígenas. Los grandes proyectos generan tensiones por las visiones que del desarrollo se tienen para la subregión (Entrevista, funcionario URT, Urabá, septiembre de 2015).

Como este es el modelo que no solo intenta consolidarse en Urabá, sino en todas las regiones del país, no es extraño que un funcionario relacione los avances en los procesos de restitución con la necesidad de legalizar las tierras para que los campesinos las puedan vender al mejor postor; de ahí la pertinencia de las preguntas planteadas por uno de los entrevistados: “La microfocalización por qué se está haciendo en esos territorios. Será que los acto-

res quieren avanzar en la formalización de la tenencia para poder comprar tierra para el desarrollo de este tipo de proyectos [agroindustriales y mineros]” (Entrevista, funcionaria, UARIV, Antioquia, septiembre de 2015). Con esto se han encontrado los funcionarios: “hay personas que efectivamente llegan acá y tienen muy claro que es que como la empresa tal está comprando para lo de la minería, entonces ellos quieren que hagan la restitución rápido porque le van a comprar” (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015)

Los riesgos frente a la configuración de conflictos son múltiples y en estos tienen un importante protagonismo las políticas del gobierno ya sean minero-energéticas, agroindustriales o viales, como logró verse en los anteriores capítulos. Así lo reconoce otra funcionaria:

cualquier megaproyecto, puede pensar en minería, hidrocarburos, tienen un interés general y esas declaratorias lo que genera en términos de política pública es un privilegio en el tratamiento (...). Nos hemos empezado a encontrar con eso, lo encontramos desde el año pasado. Este año se están definiendo esos procesos y se están llevando a etapas judiciales. Pero si son dos políticas que se encuentran porque la reparación a las víctimas también es una política a la que este gobierno le apostó gran parte de su capital político y dispuso una infraestructura muy grande, hay dos intereses que se encuentran en el territorio y en el escenario de lo judicial (Conversación, funcionarios URT, Antioquia, septiembre de 2015).

La situación no deja de ser preocupante con los denominados segundos ocupantes. Esta era una figura que no estaba contemplada, pero que se presentó en la implementación de la política. Así lo explica un funcionario “¿qué sucedió?, empezamos a encontrarnos [los funcionarios de la URT] con opositores que no eran Argos, que no eran ganaderos, grandes bananeros, que no eran empresarios, sino un campesino a veces más vulnerable que la misma víctima” (Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, septiembre de 2015). Y esto es comprensible porque “los campesinos necesitan tierra, y si hay un pedazo de tierra que puede servir [y está] sola,

pues yo allá me meto” (Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, septiembre de 2015). Los conflictos con este actor han intentado regularse con la expedición de acuerdos porque según un funcionario, “nos estamos encontrando en procesos sin opositores y cuando salía la sentencia, iban a hacer la entrega del predio y el señor decía [el ocupante], ‘no es que yo no tuve plata para abogado y no me voy de aquí’; y los campesinos ahora, en sus predios decían, de aquí me sacan muerto” (Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, septiembre de 2015).

La pregunta queda abierta: la sentencia resuelve los conflictos. Al respecto una de las personas entrevistadas afirma: “el proceso judicial culmina y el proceso de restitución significa haber culminado un proceso, pero el interrogante es si resuelve o no múltiples conflictos [...] ¿La sentencia resuelve los conflictos? o ¿qué tipo de medidas complementarias habría que pensar en el marco de la reconciliación que hay que construir?” (Entrevista, Exfuncionaria URT, Antioquia, agosto de 2015)

Tal como logra evidenciarse en la construcción de los casos de Urabá y Bajo Cauca, al proceso de restitución de tierras actual se ha llegado con una deuda acumulada. Los campesinos han sido víctimas de despojo y/o abandono forzado continuo desde principios del siglo XX. Ellos han luchado por el acceso, protección y restablecimiento de la tierra, pero el Estado ha tardado muchos años en implementar una política pública decidida que les restablezca y proteja los derechos de propiedad. Si la Política de Restitución de Tierras u otra política complementaria a ella, no se ocupa de resolver los conflictos históricos por la tierra, el ciclo de los conflictos seguirá repitiéndose.

Los conflictos por la tierra han sido un asunto estructural en Colombia y la defensa que hago en este trabajo es que se configuran como un problema transversal a todas las etapas de la implementación de la política de restitución de tierras. Ahora bien, la política tiene límites, no quiere decir esto que una política como la que se implementa no tenga sentido, pero mientras existan modelos de

desarrollo que promuevan actividades económicas que excluyen a los pequeños campesinos y se encuentren en los territorios actores armados con intereses sobre los predios que ellos ocupan, será muy difícil restablecer el derecho a la tierra de las víctimas, así como fue difícil garantizar el acceso a la tierra en el momento en que los campesinos colonizaron. Lo que se espera es que un Estado más consolidado y fortalecido, pueda brindar otro tipo de soluciones que pongan en posición distinta a los campesinos más pobres; que cree las condiciones de no repetición y esto implica establecer límites a los empresarios y terratenientes y prevenga a los campesinos de las acciones violentas que puedan realizar los grupos armados. Una oportunidad para esto se presenta en el acuerdo de paz con las FARC-EP.

Bibliografía

- ABColumbia. (2011). *Devolviendo la tierra a las víctimas de Colombia*. Recuperado el 13 de septiembre de 2015, de http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_138.pdf
- ABColumbia. (2012). *El panorama actual de Colombia: Ley de víctimas y restitución de Tierras Ley 1448*. Recuperado el 13 de septiembre de 2015, de Abcolombia: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Colombia_the_Current_Panorama_Spanish.pdf
- Abril, N., Gutiérrez, M., Jiménez, M., Ortega, L., & Uribe, L. (2019). Rupturas y continuidades del movimiento cocalero: acciones, repertorios y organizaciones. *Análisis Político*, 32(97), 3-23.
- ACNUR. (2012). *Las tierras de la población desplazada*. Recuperado el 13 de Enero de 2015, de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012.pdf?view=1
- ACNUR, ONU HABITAT, OCHA, IDMC, FAO, OACDH. (2007). *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro"*. Washington: ACNUR, ONU HABITAT, OCHA, IDMC, FAO, OACDH.
- Aganar. (28 de Mayo de 2014). Comunicación personal. Chigorodó, Antioquia, Colombia.
- Agencia de prensa IPC. (25 de Enero de 2010). *Víctimas de despojo de tierras entre la desilusión y las amenazas*. Recuperado el 19 de Agosto de 2015, de IPC: <http://www.ipc.org.co/>
- Agencia de prensa IPC. (21 de Junio de 2011). *Entre miedos y expectativas, en Urabá esperan aplicación de la ley de tierras*. Recuperado el 18 de Diciembre de 2015, de IPC: <http://www.ipc.org.co/>
- Aguiar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez N., & V. Garza C., *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación* (págs. 11-33). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguiar, L. F. (2014). Implementación: el recuento de la política pública con la administración pública. En C. J. Holguín, *Políticas públicas sociales y territoriales:*

- Reflexiones teóricas y estudios de caso* (págs. 87-138). Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Aguilar, S. (2001). *Manual d'estructura i canvi de les societats*. Barcelona, España: Ed. Hacer. Obtenido de Observatory of Social Conflict.
- Aguilera D, M. (2004). *La Mojana: riqueza natural y potencial económico*. Bogotá: Banco de la República- Sucursal Cartagena.
- Álvarez, P., & Salinas, Y. (2011). *Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia*. Bogotá: FAO.
- Amnistía Internacional. (2012). *Colombia: la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. Análisis de administración internacional*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional.
- Amnistía Internacional. (2014). *Un título de propiedad no basta. Por una restitución sostenible de tierras en Colombia*. London: Corporación Claretiana Norman Pérez Bello–Centro Claretiano de Investigación y Educación Popular.
- Angulo, J. (2013). La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus repercusiones de favorabilidad para la paz de Colombia. *Advocatus*, 11(23), 167 - 180.
- Aramburo, C. I. (2003). *Región y orden. El lugar de la política en los órdenes regionales de Urabá*. Medellín: Tesis de maestría en Ciencia Política. Universidad de Antioquia.
- Araújo, G. (2011). *Política integral de restitución de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados*. Bogotá: Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia -BIRD-. (2009). *Grandes Proyectos Estratégicos de Infraestructura para el Urabá Antioqueño*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Escuela de Ingeniería de Antioquia.
- BIRD. (2011). *Potencial hidroeléctrico de Antioquia. Inventario, perspectivas y estrategias*. Medellín: BIRD Antioquia.
- Barajas, D. (2012). *Reclamante de tierras en Urabá: actividad de alto riesgo. Observatorio de Derechos Humanos*, 15, 4-44.
- Barrera, A., & Castellanos, D. (2013). *Hacia una política judicial de restitución de tierras transformadora*. Bogotá: Tesis de pregrado en Derecho. Pontificia Universidad Javeriana.
- Bateman, A. (1961). *La carretera panamericana en Colombia*. Colombia: Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas.
- Bautista, A. (2012). *Restitución ¿realidad o ficción?. Balance de los derechos de las víctimas del despojo y del abandono forzado de tierras en Colombia*. Ecuador: Tesis de maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Caracol Radio. (27 de Abril de 2014). *Cinco capturados por presunto despojo de tierras en Urabá*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Caracol Radio: <http://caracol.com.co/>
- Caracol Radio. (06 de Abril de 2015a). *500 reclamantes de tierra en Urabá ocupan finca Monteverde en Turbo*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Caracol Radio: http://caracol.com.co/radio/2015/04/06/regional/1428301680_704936.html

- Caracol Radio. (14 de Agosto de 2015b). *Empresarios destruyen bienes de predios restituidos a campesinos en Urabá*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Caracol Radio: <http://www.caracol.com.co/>
- Castaño, J. (24 de Julio de 2010). *La parábola de “Colombia”*. Recuperado el 18 de diciembre de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/>
- Castillo, M., & Salazar, B. (2006). Compitiendo por territorios: geografía, redes y guerra irregular. *Economía y Desarrollo*, 5 (1), 37-63.
- Centro de Cooperación al Indígena & Organización Indígena de Antioquia -OIA-. (2008). *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Ediciones Anthropos.
- Centro de Coordinación de Acción Integral. (2009). *Plan Marco para la Recuperación Integral de la Zona del Bajo Cauca en Antioquia*. Medellín: Presidencia República de Colombia.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-. (2013). *Restitución de tierras y enfoque de género*. Bogotá: Ediciones Anthropos.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-. (2015). *Restitución de tierras: Un imperativo que no admite fracasos*. Bogotá: OIM y Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Recuperación de Tierras Despojadas.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-. (2012). *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá: Publicaciones Semana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-. (2013a). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2013b). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Cinep/PPP. (Octubre de 2009). *Derecho a la tierra y al territorio*. Recuperado el 08 de abril de 2014, de International Land Coalition América Latina: http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/CINEP_DerechoalaTierra-yalTerritorio.pdf
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Comisión Colombiana de Juristas-CCJ-. (28 de Febrero de 2008). *Camino al despojo y la impunidad : informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del representante especial del secretario general de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas 2006*. Recuperado el 02 de mayo de 2014, de Comisión Colombiana de Juristas: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/camino_al_despojo.pdf
- Comisión Colombiana de Juristas-CCJ-. (Junio de 2011). *Despojo de tierras campesinas y vulneración de los territorios ancestrales*. Recuperado el 13 de septiembre de 2015, de Comisión Colombiana de Juristas: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/despojo_de_tierras_campesinas.pdf

- Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. (Enero de 2011). *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Recuperado el 04 de julio de 2015, de Consultoría Para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES: http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9
- Comisión Tripartita. (2011a). *Lineamientos de ordenamiento territorial para Antioquia. Fase II. Subregión Urabá*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Comisión Tripartita. (2011b). *Lineamientos de ordenamiento territorial para Antioquia. Subregión Bajo Cauca*. Medellín : Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Conferencia Episcopal de Colombia. (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998*. Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-. (1999). *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Bogotá: Unicef y Unión Europea.
- Contraloría General de la República, et.al. (2012). *Primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012*. Bogotá. Recuperado el 23 de agosto de 2015: http://viva.org.co/attachments/article/195/INFORME_MONITOREO_Y_SEGUIMIENTO_LEY_1448_2011.pdf
- Contraloría General de la República. (Mayo de 2014a). *Espacios vividos...territorios despojados*. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de Contraloría General de la República: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/179798505/Libro+Espacios+Vividos%2C%20Territorios+Despojados/4b927f89-9582-42f7-9162-04ce8dc00d8d?version=1.0>
- Corporación Nuevo Arcoíris. (10 de junio de 2012). *la guerra contra la restitución*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Corporación Nuevo Arcoíris: <http://www.arcoiris.com.co/>
- Corporación Región. (2013). *Caracterización de las organizaciones inscritas en las Mesas Municipales de Participación en el Departamento de Antioquia*. Medellín: Sin Publicar.
- Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-781 (10 de octubre de 2012).
- Corte Constitucional, Sala Octava, Sentencia T-821 (05 de octubre de 2007)
- Delgado G, L. (2009). *Documentación sobre gerencia pública*. España: Escuela de Administración Regional.
- Della Porta, D & Keating, M (2013). *Enfoques y Metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid:AKAI
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Plan Estratégico para la Región de Urabá-Darién*. Medellín: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de Incoder.
- Díaz, M. (2008). Conflicto de ocupación en áreas protegidas: conservación versus derechos de comunidades. *Opinión Jurídica*, 7(14), 53-69.

- Domínguez, M. I., & Mona, J. (2011). *Restitucion de tierras a las víctimas del paramilitarismo, una promesa inconclusa*. Medellín: Tesis de pregrado en Sociología. Universidad de Antioquia.
- El Colombiano. (02 de noviembre de 2010). Urabá tendría una gran reserva de carbón: Ramos. *El Colombiano*, pág. <http://www.elcolombiano.com/>.
- El Colombiano. (22 de mayo de 2015a). *Capturan a Álvaro Mesa, hermano de diputado antioqueño, por despojo de tierras en Urabá*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/>
- El Colombiano. (05 de febrero de 2015b). *Conexión Norte, cuarto proyecto que se inicia de las Autopistas*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/>
- El Colombiano. (07 de junio de 2015c). *Para Santos la restitución de tierras es clave en la construcción de la paz*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/>
- El Espectador. (02 de mayo de 2015a). *El Capítulo del despojo “para”*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de El Espectador: <http://www.elespectador.com/>
- El Espectador. (02 de mayo de 2015b). *Por el éxodo de la región de Tulapas. El Capítulo del despojo “Para”*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de El Espectador: <http://www.elespectador.com/>
- El Tiempo. (10 de noviembre de 1997). *Urabá es territorio ganado*. Recuperado el 24 de diciembre de 2015, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/>
- El Tiempo. (9 de Julio de 2010). Tierras, tema prioritario en mi gestión: Restrepo. *El Tiempo*, pág. Archivo. Recuperado el 9 de agosto de 2010, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4046397>
- El Tiempo. (06 de septiembre de 2011). Amenazan de muerte a líderes de tres ONG que trabajan con víctimas. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10304074>
- El Tiempo. (13 de abril de 2015). *Quitan tierras a empresarios y las devuelven a familias de Turbo*. Recuperado el 20 de diciembre de 2015, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/>
- Escalante, L. (2013). *Tierras despojadas ¿derechos restituidos? (Des) encuentros acerca del problema de la tierra en Colombia en un escenario de “justicia transicional”*. Medellín: Tesis Pregrado en Ciencia Política. Universidad de Antioquia.
- Estrada, M., & Rodríguez, N. (2014). La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución. *Estudios Socio-Jurídicos. Universidad del Rosario*, 16(1), 75-121.
- Fajardo M, D. (12 de Diciembre de 1999). Ordenamiento territorial de los desplazamientos campesinos. *Periodico: Universidad Nacional de Colombia* 5.
- Fajardo M, D. (1984). *Tierra, poder político y reformas agraria y rural. La reforma agraria y la Reforma Rural*. Bogotá: FAO.

- Fajardo M, D. (1993). *Espacio y sociedad. Formación de las regiones agrarias en Colombia*. Bogotá: Corporación Colombiana para la Amazonía.
- Fajardo M, D. (2000). *Territorio, Patrimonio y Desplazamiento. Seminario internacional*. Colombia: Cargraphics.
- Fajardo M, D. (2002). *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*. Bogotá: ILSA. Obtenido de <https://problemasrurales.files.wordpress.com/2008/12/tierra-poder-y-reforma-dario-fajardo-2002.pdf>
- Fajardo M, D. (2015). *Estudios sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Bogotá: Espacio Crítico.
- Fernández, M. (2012). Violencia y derechos de propiedad: El caso de la Violencia en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 30, (69), 111-147.
- Florez, M., & Restrepo, J. D. (2014). *Mutatá: conflicto, despojo y resistencia*. Medellín: Premio Jorge Bernal.
- Fundación Forjando Futuros. (20 de noviembre de 2013). *Asesinado Gildardo Padilla Ortega, reclamante de tierras en Antioquia perseguido por más de 20 años*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Fundación Forjando Futuros: <http://forjandofuturos.org/>
- Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Plan de Consolidación en el Bajo Cauca*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario*. Bogotá: USAID; Organización Internacional para las Migraciones.
- Galeano, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. Medellín: La Carreta.
- Garay, L., & Vargas, F. (2012). *Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García, C. (1993). *EL Bajo Cauca Antioqueño. Cómo ver las regiones*. Bogotá: Grupo Editorial 87.
- García, C. (1994). Territorios, regiones y acción colectiva: el caso del bajo Cauca antioqueño. En S. Renán, *Territorios, regiones, sociedades* (págs. 1-26). Cali: Cerec. Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales.
- García, C. (1996). *Urabá, región, actores y conflicto. 1960-1990*. Bogotá: Cerec.
- García, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3(6), 199-216.
- Garzón, B. (2011). *Diagnóstico de justicia y paz en el marco de la justicia transicional en Colombia*. Bogotá: Mapp-OEA.
- Gaviria, C., & Muñoz, J. (2007). Desplazamiento forzado y propiedad de la tierra en Antioquia. 1996-2004. *Lecturas de Economía*, 66(66),9-46.
- Gerencia Indígena de Antioquia. (2004). *Resguardos Indígenas por Comunidad, étnica y área*. Medellín.

- Gil, S., Ocampo, L., & Ramírez, G. (2011). *Análisis de la incidencia de la Ley 1448 de junio de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras en el desarrollo rural, a partir de la aplicabilidad jurídica y económica en los municipios de Cáceres, Tarazá y Cauca pertenecientes al Bajo Cauca antioqueño*. Caldas: Tesis para Especialización en Gerencia Agropecuaria. Corporación Universitaria Lasallista.
- Giraldo R, J. (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal. En J. Giraldo, *Economía criminal y poder criminal* (págs. 33-69). Medellín: Universidad EAFIT, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación —Colciencias—.
- Giraldo R, J. (2015). *Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Giraldo, J., & Muñoz, J. (2011). *Urabá: entre la abundancia y la disputa territorial. Aproximaciones a la relación entre conflicto armado y las estructuras de propiedad*. Recuperado el 15 de diciembre de 2015, de Gobernación de Antioquia: http://antioquia.gov.co/catastro/Uraba_entre_la_abundancia_y_la_disputa_territorial.pdf
- Gobernación de Antioquia. (2008). *El Urabá Antioqueño: un mar de oportunidades y potencialidades*. Medellín, Colombia.
- Gobernación de Antioquia. (2009a). *Perfil de la subregión del Urabá*. Medellín.
- Gobernación de Antioquia. (2009a). *Perfil de la subregión del Bajo Cauca*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. (02 de Septiembre de 2009b). Circular N°233. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. (2010). *Censo Minero de Antioquia*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. (2012). *Generalidades del Departamento de Antioquia*. Recuperado el 15 de agosto de 2015, de Generalidades del Departamento de Antioquia: http://antioquia.gov.co/PDF2/2_Generalidades.pdf
- Gobernación de Antioquia. (2013). *Memorias Foro Subregional ¿De qué vivirán los pobladores rurales? Bajo Cauca*. Cauca: Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. (2014a). *Encuesta de Calidad de Vida 2013*. Recuperado el 15 de agosto de 2015, de Encuesta de Calidad de Vida 2013: http://antioquia.gov.co/images/pdf/encuesta_2013/es-CO/presentacion/contenido.html
- Gobernación de Antioquia. (2014b). *Anuario Estadístico de Antioquia 2013*. Medellín, Antioquia, Colombia.
- Gómez, B. (2009). Desplazamiento y tierras en el marco de la Política de Justicia y Paz en Colombia. *Diálogos de Saberes*(31), 93-124.
- Gómez-Isa, F. (2010). La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 11-58. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1365>

- González , N. (25 de Septiembre de 2013). *La restitución de tierras preocupa a los titulares mineros*. Recuperado el 21 de diciembre de 2015, de La República: <http://www.larepublica.co/>
- González, C. (08 de abril de 2013). *La verdad en el abandono forzado y el despojo de tierras*. Recuperado el 17 de enero de 2015, de Centro Nacional de Memoria Histórica: <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2013/11/15.04.13-LA-VERDAD-DEL-ABANDONO-FORZADO-Y-EL-DESPOJO-DE-TIERRAS-1.pdf>
- González, J., & Henao, J. (2012). Una nueva forma de concentración de la tierra en Colombia: La Ley 1448 de 2011. *Ecos de Economía*, 16(34), 75-109.
- González, W. (2009). El desplazamiento forzado y el despojo de tierras: efectos de un modelo capitalista de producción en Boyacá. Período 1997-2007. *Apuntes del Cenes*, 28(47), 133-154. Obtenido de <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/84>
- Grupo de Memoria Histórica. (2010). *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Bogotá: Semana.
- Gutiérrez, F. (2014). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estud. socio-jurídico*, 16(1), 43-74.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*(4), 80-91.
- Hincapié , S., & López P, J. A. (2012). El Conflicto social por la tierra en Colombia, despojo y reclamantes de tierra en el 2012. *Anuario del Conflicto Social*(2), 733-770.
- Hoffmann, O. (2001). *Conflictos territoriales y territorialidad negra. Conferencia dictada en el II Seminario internacional sobre territorio y cultura*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Human Rights Watch. (septiembre de 2013). *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>
- Ibáñez , A. M., & Querubin, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ibáñez, A. M. (2008). *El desplazamiento forzado en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de los Andes, Colección Cede 50 años.
- Incoder. (2011a). *Plan de Choque. Primeras realizaciones de la nueva política de tierras y desarrollo rural. Octubre de 2010 a julio de 2011*. Bogotá: Incoder
- InSight Crime. (27 de julio de 2012). *El Ejército Antirestitución de Tierras de Colombia una Amenaza Real*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de InSight Crime: <http://es.insightcrime.org/>
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI-, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR- & Memoria Histórica. (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.

- Instituto de Estudios Regionales. (1983). *Diagnóstico socioeconómico del Bajo Cauca: Informe preliminar*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Instituto Popular de Capacitación. (2009). *Víctimas, violencia y despojo. Informe de la investigación acerca de víctimas del conflicto armado*. Medellín: IPC.
- Instituto Popular de Capacitación. (2011). *Realidades del despojo de tierras. Retos para la paz en Colombia*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Instituto Popular de Capacitación -IPC- & Fundación Forjando Futuros. (2012). *Restitución colectiva de tierras en Colombia: una propuesta para cumplir con éxito la devolución de tierras en los 143 municipios de mayor despojo*. Medellín: Misereor, Asamblea de Cooperación por la paz.
- Jolias, L., & Reina, A. (2009). Las comparaciones no son odiosas. Métodos y estrategias en la política comparada. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 11.
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras, Sentencia N° 004 (26 de junio de 2015).
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, Caucasia, Sentencia N° 006 (15 de septiembre de 2015).
- Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia, Sentencia N°03 (30 de Octubre de 2014).
- Kalmanovitz, S. (1995). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano-Taurus.
- Kircher, F. (1992). *Aspectos socioeconómicos del desplazamiento interno en Colombia*. Recuperado el 19 de abril de 2014, de Ilsa: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/otpb06/otpb06-00.pdf>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa D, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3), 6-29. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>
- La Silla Vacía. (21 de mayo de 2015). *La bomba de tiempo de tierras del Urabá*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/>
- Laporte, J. (16 de julio de 2015). *Familias reclaman restitución de predio que es atravesado por la ruta del sol en el Cesar*. Recuperado el 21 de diciembre de 2015, de Cacicastero: <http://www.cacicastero.com/>
- Latorre, S. (Abril de 2004). *Tierra y población en situación de desplazamiento*. Bogotá: Tesis de maestría en Derecho. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/DEFINITIVA/TESIS07.pdf>
- LeGrand, C. (1984). Los antecedentes agrarios de la violencia: El conflicto social en la frontera colombiana, 1985-1936. En G. Sánchez, & R. Peñaranda, *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (págs. 119-137). Bogotá.

- LeGrand, C. (1994). Colonización y violencia en Colombia: Perspectivas y debate. En A. Machado, *El Agro y la cuestión social* (págs. 14-28). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Lombana, M. (2012). La configuración espacial de Urabá en cinco décadas. *Ciencia Política*, 7(13), 40-79. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41511>
- López, D. (2014). Historia de los conflictos interétnicos por el territorio en Chocó y Norte del Cauca. Su incidencia en la política de restitución de tierras, 2011. *Memoria y Sociedad*, 18(37), 34-49.
- Lozano, F., & Osorio, F. (1999). Algunas reflexiones. Procesos de reconstrucción vital de población desplazada por la violencia en Colombia. *Universitas Humanística*. 47, 75-87.
- Mantilla, A. (2010). *El proyecto de ley sobre restitución de tierras: ¿un Caballo de Troya contra las poblaciones rurales?* Bogotá: CEDINS.
- MAPP/OEA. (Enero de 2013a). *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 Restitución de Tierras*. Bogotá: Mapp-OEA, Agencia Alemana para la Cooperación Internacional. Recuperado el 13 de septiembre de 2015
- MAPP/OEA. (2013b). *Análisis del Plan de Choque para la Restitución y Formalización de tierras en Colombia*. Bogotá.
- Marín, L. (2012). Centro de Consolidación Regional de Bajo Cauca: Desplazamiento forzado, dinámicas de violencia y acciones de Estado. *FORUM*, 1(3), 151-182.
- Martínez, C., & Pérez, A. (2012). La restitución de tierras en Colombia, expectativas y retos. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, XV(29), 111-127.
- Martínez, P. (2013). *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia el contexto. Un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas*. Chile: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), Transnational Institute (TNI).
- Marulanda, M., & Moya, A. (2012). Reparación transformadora, retorno y restitución de tierras – apuntes sobre el artículo 101 de la Ley 1448 de 2011. *Revista de Derecho Público*, 29, 1-39.
- Medina, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Documentos periodísticos.
- Medina, E. (Diciembre de 2012). *La restitución de la propiedad en Colombia*. Recuperado el 27 de septiembre de 2015, de Migraciones Forzadas Revista: <http://www.fmreview.org/es/prevencion/medina>
- Mena, E. (2012). *La importancia geopolítica de Urabá: un análisis desde la perspectiva del Estado, los alzados en armas y los gremios económicos*. Medellín: Tesis de Pregrado en Ciencia Política. Universidad de Antioquia.

- Méndez, Á. (2011). *Participación campesina en la construcción de la política pública de restitución de tierras*. Bogotá: Tesis de Pregrado en Ciencia Política. Pontificia Universidad Javeriana.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2010a). *Restitución de tierras, un propósito nacional. Memorias del Seminario de Restitución de Tierras*. Bogotá: Semana.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2010b). *Plan de choque para la puesta en marcha de la política de tierras y desarrollo rural . Octubre de 2010 a abril de 2011*. Recuperado el 03 de agosto de 2015, de INCODER: http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/Plan_Choque_Octubre-2010_Abril-2011.pdf
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). *Informe de rendición de cuentas. Gestión 2010-2011*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Acuerdo N°21 (25 de marzo de 2015).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1914-evaluacion-de-viabilidad-de-sustraccion-en-areas-de-reserva-forestal-de-orden-nacional#:~:text=Es%20el%20levantamiento%20de%20la,otra%20actividad%20distinta%20del%20aprovechamiento>
- Ministerio de Minas y Energía. (06 de Noviembre de 2007). *Modelo de gestión para la productividad y competitividad sostenible de los distritos mineros en Colombia*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Sistema de Información Minero Colombiano - SIMCO-: http://www.simco.gov.co/Portals/0/Panorama/MARCO_ORIENTADOR_DISTritos_MINEROS.pdf
- Mojica, J. (28 de septiembre de 2015). *La Ley de Restitución de Tierras al banquillo ¿qué tan fundadas son las críticas?* Recuperado el 6 de diciembre de 2015, de Razon Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8857-la-ley-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-al-banquillo-%C2%BFqu%C3%A9-tan-fundadas-son-las-cr%C3%ADticas.html>
- Molano, A. (1994). Algunas consideraciones sobre colonización y violencia. En A. Machado, *El Agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Moncada, P., & Buitrago, N. (2014). Los opositores en el proceso de restitución de tierras: Análisis cuantitativo de la jurisprudencia 2012-2014. *Revista de Derecho Público*(33), 1-34.
- Monclou, M. (2012). *¿El derecho para quién? la titularidad de la acción de restitución en la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Bogotá: Tesis de Pregrado en Derecho. Pontificia Universidad Javeriana.
- Mondragón, H. (2002). *Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria*. Bogotá: ANUC-Fensuagro.

- Mora, T., & Muñoz, J. (2008). Concentración de la propiedad de la tierra y producto agrícola en Antioquia 1995-2004. *Ecos de Economía*(26), 71-108.
- Mosquera, J., Canal, A., & Florez, C. (2012). Conflictos del territorio y restitución de tierras en Colombia. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*(0), 7-21.
- Muñoz, J., & Zapata, O. (2011). *Estructura de la propiedad de la tierra rural en Antioquia. 2006-2011*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Universidad EAFIT.
- Nohlen, D. (2011). El contexto en el análisis politológico. *Intersticios Sociales*(2), 1-20.
- Nohlen, D. (2014). *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- North, R. (1974). Conflicto. Aspectos políticos. En D. Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (págs. 11-17). Madrid: Aguilar.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Organización de Naciones Unidas -ONU- & Unión Europea. (2011). *Tierra y Conflictos: Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales*. Recuperado el 23 de enero de 2015, de ONU: <http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/land-conflict.shtml>
- Osorio G, J. (2006). *Pueblos itinerantes de Urabá, la historia de las exclusiones. Retrato*. Andalucía: Tesis de Maestría en Historia Latinoamericana. Universidad Internacional de Andalucía.
- Osorio, F. (2006). Dinámicas regionales y conflicto armado en Colombia. *Revista Javeriana*, 142, 22-29.
- Osorio, F. (2007). Desplazamiento forzado, territorio y reparación. *Revista Javeriana*(738), 35-45.
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, J. (1949). *Antioqueño colonization in Western Colombia*. Berkeley: U. of. California Press.
- Patiño, M. (2015). *Aciertos y desaciertos en la formulación de la política de restitución de tierras del gobierno de Juan Manuel Santos. Período 2010-2013*. Bogotá: Tesis de Pregrado en Ciencia Política. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Peña, R., Parada, M., & Zuleta, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déj vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estud. socio-juríd*, 16(1), 121-164.
- Pérez, L. (2001). Desplazamiento forzado en Colombia, 1995-1999: Una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo. *Cuadernos de Economía*, 205-243. Obtenido de Scielo.
- Pérez, M. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural* (51), 61-90.

- Pinillos, C., & Lucca, J. B. (2012). À la carte: Decisiones teórico-metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos. *XXII World Congress of Political Science*, (pág. 24). Madrid.
- Planeta Paz. (Enero de 2012). *La cuestión agraria en Colombia: Tierra, desarrollo y paz. Memorias ciclo de conversatorios*. Recuperado el 01 de noviembre de 2015, de Fundación Hanns Seidel: http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/cuestion_agraria.pdf
- Plata, O. (2012). De la Ley de Justicia y Paz a la ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De la indignación a la reconciliación. *El Ágora U.S.B.*, 12(1), 47-59.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (Septiembre de 2011a). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Recuperado el 19 de enero de 2015, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD: http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen_ejecutivo_indh2011-2011.pdf
- PNUD. (2011b). *Las víctimas tienen la palabra. Ley de Víctimas a la luz de las Audiencias Públicas congregacionales 2008*. Bogotá.
- PNUD. (2011c). *Desplazamiento forzado, tierras y territorio. Agendas pendientes: La estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá.
- Portafolio. (16 de octubre de 2009). *En 2010 alcanzaremos los 800 mil barriles*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Portafolio: <http://www.portafolio.co/>
- Posada, P. (2010a). El caso del Totumo (Urabá). *Semanario Virtual Caja de Herramientas*.
- Posada, P. (2010b). *Estructura social agraria, conflicto y poder político en la región del Bajo Cauca*. Medellín: PNUD.
- Presidencia de la República. (07 de agosto de 2010a). *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Presidencia República de Colombia: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Presidencia de la República. (27 de septiembre de 2010b). *¡Necesitamos de la Unidad Nacional para rodear a las víctimas!* Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Presidencia República de Colombia: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100927_05.aspx
- Procuraduría General de la Nación. (2013). *Procuradores para la restitución de tierras: guía práctica para la actuación*. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2015). *Análisis de la fase administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras*. Bogotá.
- Prodepaz. (2008). *Conversaciones sobre Conflicto y Paz y el problema de las tierras en Colombia*. Bogotá: Prodepaz.
- Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. (Diciembre de 2009). *Del abandono al despojo: De cómo se han afectado los derechos patrimoniales de las víctimas del desplazamiento forzado, según sus declaraciones*

- para el proceso de Justicia y Paz*. Recuperado el 24 de enero de 2015, de Unidad de Restitución de Tierras: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/abandono_despojo.pdf/19ee1d85-3875-4ac0-868a-80dafc2ce18d
- Ramírez, J. (2013). *La Política de Restitución de Tierras: actores, estrategias y resultados. Estudio de caso de la región de Tumaco 2002-2012*. Ecuador: Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ramírez, Ó. (2013). La restitución de tierras. Acción constitucional para la protección de un derecho social fundamental. *Revista de Derecho Público*(31), 1-28.
- Restrepo, J. (2015). *Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca Antioqueño*. Bogotá: Fundación Ideas para la paz.
- Restrepo, J., & Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Debate.
- Reyes, A. (1996). Geografía de la violencia en Colombia. En A. Reyes, *Una mirada social al campo. Compilación de la cumbre social rural*. Bogotá: Ediciones Lerner, Colombia. Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural.
- Reyes, A. (1997). *El problema territorial del desplazamiento forzoso*. Bogotá: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Reyes, A. (1998). Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea. *Análisis Político* 5, 6-27.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Rincón, J. (2010). ¿Y la tierra dónde está?. Versiones de los paramilitares sobre tierra-territorio y entrega de bienes para la reparación de las víctimas en el marco del proceso de justicia y paz en Colombia (2007-2009). *Revista Colombiana de Sociología*, 33(1), 125-174. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/15644>
- Rodríguez, A. (Julio de 2008). *El enfoque de la acción sin daño*. Recuperado el 20 de Marzo de 2016, de Ccapaz: <http://www.cccapaz.org/index.shtml>
- Rodríguez, C. (2014). La Ley de Restitución de Tierras desde la perspectiva de género. *Justicia Juris*, 10(1), 53-65.
- Rodríguez, C., & Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rojas, J. (1993). *Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado*. Bogotá: CODHES.
- Roldán, M. (2003). *A sangre y fuego, la violencia en Antioquia, Colombia 1946-1953*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Romero, A. (1993). Colombia: conflicto político y desplazamiento interno. En J. Rojas, *Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado* (págs. 67-93). Bogotá: CODHES.

- Romero, C. (2012). *Restitución de tierras y territorios: Análisis y recomendaciones en perspectiva de goce efectivo de derechos*. Recuperado el 24 de enero de 2014, de Indepaz: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/05/DOCUMENTO-PTT.pdf>
- Roth D, A.-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth D, A.-N. (2014). El desafío de la implementación: repensar la acción pública en su contexto. En C. Holguin, *Políticas Públicas Sociales y Territoriales: Reflexiones teóricas y estudios de caso* (págs. 37-53). Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Saffon, M. (2010). El proyecto de restitución de tierras en Colombia ¿ilustración de la fuerza civilizadora de la hipocresía? *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 109-194. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1368>
- Salinas, Y. (2011). El reto de la restitución frente al modelo de desarrollo rural y la concentración de la tierra. *Semillas*, 44/45, 24-31. Obtenido de <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-44-45.pdf>
- Sánchez, F., Fazio, A., & López, M. (2007). Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia. *Documentos CEDE*, 1-65. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/flexpaper/handle/1992/8112/dcede2007-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=2>
- Sánchez, L. (2014). *La tierra, los conflictos y el cruce de conflictos en Urabá: la persistencia del lugar campesino en el corregimiento de Macondo (1960-2014)*. Bogotá: Tesis de Especialización en Acción sin Daño y Construcción de paz.
- Sánchez, N., & Uprimny, R. (Marzo de 2010). *Tareas pendientes: Propuestas para una restitución de tierras transformadora*. Recuperado el 24 de enero de 2014, de Centro Internacional para la Justicia Transicional: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Tareas-Pendientes-2010-Spanish.pdf>
- Sánchez, N., & Uprimny-Yepes, R. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios Socio Jurídicos*, 12(2), 305-342.
- Sandoval, L., Marín, M., & Almanza, A. M. (2017). Explotación de recursos naturales y conflicto en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 201-225. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/5083>
- Semana. (21 de julio de 2007). *Historia de una persecución*. Recuperado el 19 de agosto de 2015, de Semana: <http://www.semana.com>
- Semana. (06 de octubre de 2011). Presidente Santos sancionó la Ley de Víctimas. Botogá, Colombia. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-santos-sanciono-ley-victimas/241121-3/>

- Semana. (25 de mayo de 2011a). *Cuatro años ocupó al Congreso una ley para las víctimas*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/cuatro-anos-ocupo-congreso-ley-para-victimas/240317-3/>
- Semana. (14 de mayo de 2011b). *Así les quitaron las tierras*. Recuperado el 09 de Agosto de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (18 de enero de 2011c). *Supernotariado sustituirá funcionarios por registros fraudulentos y usurpación de tierras*. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (14 de septiembre de 2011d). *Aparecen tierras entregadas por Incodec cuando la entidad no existía*. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (18 de febrero de 2012a). *¿Los paisas están berracos?* Recuperado el 08 de agosto de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (12 de Julio de 2012b). *¿Existe un grupo armado ilegal contra la restitución de tierras?* Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (24 de mayo de 2013a). *Las 13 tierras con problemas de tierras con el Estado*. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (06 de agosto de 2013a). *Los desplazados que también fueron desalojados*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-desplazados-tambien-fueron-desalojados/353271-3/>
- Semana. (04 de diciembre de 2013b). *Capturan al hombre del depojo acusado en Urabá*. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (06 de junio de 2013c). *Denuncian amenazas contra reclamantes de tierras*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (13 de septiembre de 2014). *Terror en el Bajo Cauca*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (07 de agosto de 2015a). *Caen 20 falsos reclamantes de tierras*. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/>
- Semana. (09 de junio de 2015b). *El misterioso asesinato del reclamante de tierras de Urabá*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/>
- Serrano, R., & Acevedo, M. (2013). Reflexiones en torno a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la restitución de tierras en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118), 533-566.
- Sierra, A. (2011). *El proceso paramilitar en Tarazá y el Bajo Cauca antioqueño, 1997-2010*. Bogotá: Tesis de Maestría en Estudios Políticos, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Silva, G. (1999). Criminología. Bases para una teoría sociológica del delito. En C. Elbert, *La criminología en América Latina*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Silva, G. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y valores*, 11(22), 29-43.

- Sistema Departamental de Áreas Protegidas de Antioquia. (2010). *Atlas, Áreas Protegidas Departamento de Antioquia*. Medellín: Departamento de Antioquia.
- Soledad, J. (2007). Territorio, conflictos y migraciones en el contexto colombiano. *Cuadernos Geográficos*(40), 185-194.
- Soler, J. P. (2012). *Locomotoras Minero-energética: mitos y conflictos socioambientales*. Bogotá: Censat Agua viva.
- Suhner, S. (2002). *Resistiendo al olvido: Tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia*. Bogotá: Taurus.
- Superintendencia de Notariado y Registro. (2011). *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Informe ejecutivo de gestión. Noviembre 2010-octubre 2011*. Bogotá.
- Teledemellín. (15 de agosto de 2015). *Familias de Belén de Bajirá piden hacer efectivo fallo de restitución*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Teledemellín Aquí te ves: <https://www.youtube.com/watch?v=iBUZiB4dWC0>
- Teledemellín. (17 de agosto de 2015). Temor entre 21 familias reclamantes de tierras por construcción del Pueto de Urabá. Medellín, Antioquia, Colombia.
- The Internal Displacement Monitoring Centre -IDMC- & Consejo Noruego para Refugiados -NRC-. (2010). *Un nuevo impulso a la devolución de tierras. Hacia la restitución de la propiedad de la población desplazada en Colombia*. Ginebra: Consejo Noruego para los Refugiados.
- Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia N°08 (25 de julio de 2014).
- Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia N°04 (20 de mayo de 2015).
- Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia N°0222 (04 de septiembre de 2014).
- Tribunal superior, Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de tierras, Sentencia N°5 (08 de abril de 2015).
- UARIV. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá.
- UARIV. (01 de diciembre de 2015). *Registro Único de Víctimas*. Recuperado el 15 de diciembre de 2015, de UARIV: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (14 de enero de 2014). *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial*. Recuperado el 16 de diciembre de 2015, de Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial: <http://www.consolidacion.gov.co/>
- Unidad de Restitución de Tierras –URT–. (16 de septiembre de 2015). *Mapa de Microzonas*. Recuperado el 06 de diciembre de 2015, de <http://uaegtrd.maps.arcgis.com/apps/Viewer/index.html?appid=d821d00317554732847758b2bc3496b4>
- Unidad de Restitución de Tierras –URT–.(2014). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá: Ministerio de Agricultura.

- Unidad de Restitución de Tierras –URT–. (01 de noviembre de 2015). *Reporte Registro Nacional de Información*. Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras : <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras>
- Uribe, M. (1992). *Urabá : región o territorio : un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad*. Medellín: Universidad de Antioquia, Iner, Corpourabá.
- Valencia, A. (2013). Campesinos pobres y señores de la tierra. Migraciones hacia el sur de Antioquia 1800-1900. *Historia y Memoria*. N°6, 41-66.
- Vargas, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: Impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En L. Garay, *Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y gobernanza* (págs. 57-82). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Vega, R. (2012). Colombia, un ejemplo contemporáneo de acumulación por desposesión. *Theomai*, 26, julio-diciembre, 1-25.
- Vélez, A. (2013). A la zaga de lo político. La agenda mediática de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. *Revista Co-herencia*, 10(18), 79-103.
- Vera, A. (04 de junio de 2011). Urabá, agro entre minas y maderas. *El Mundo*, pág. Economía. Obtenido de https://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/uraba_agro_entre_minas_y_madera.php#.YAlbM-hKgdU
- Verdad Abierta. (10 de febrero de 2010). *Campesinos ocupan fincas en Necoclí denunciando inoperancia judicial*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (14 de junio de 2011). *La telaraña de los parásitos en Urabá*. Recuperado el 17 de diciembre de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (05 de junio de 2012). *Guacamayas, otro caso de despojo en Urabá?* Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (04 de septiembre de 2012a). *Despojo de tierras en Urabá*. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (18 de febrero de 2012b). *No hemos tenido convivencia con los urabeños*. Recuperado el 08 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (06 de agosto de 2013a). *Los desplazamientos, despojos y desalojos que rodean a Guacamayas*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (24 de abril de 2013c). *Urabeños amenazan a reclamante de tierras de Urabá*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (15 de septiembre de 2014). *Restitución de Tulapas: unas de cal y otras de arena*. Obtenido de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (27 de marzo de 2014b). *Campesinos y Estado enfrentados por tierras en Urabá*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>

- Verdad Abierta. (01 de febrero de 2014c). *Directivos del Fondo Ganadero de Córdoba, a responder por despojo de tierras*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (16 de enero de 2014d). *Cómo restituir el convulsionado Bajo Cauca antioqueño*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (12 de octubre de 2014e). *Gobierno niega tierra a labriegos del Bajo Cauca para dársela a empresa minera*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (26 de mayo de 2014f). *De cómo paramilitares le robaron la finca a un antioqueño de pura cepa*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta.
- Verdad Abierta. (04 de marzo de 2014g). *Tensión en La Porcelana*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (14 de abril de 2014h). *En Piamonte, Cáceres, bandas criminales no dejan restituir*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (19 de marzo de 2014i). *El despojo de las Bacrim en el Bajo Cauca*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (29 de octubre de 2014j). *La coca retoña en el Bajo Cauca antioqueño*. Recuperado el 20 de marzo de 2016, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/narcotrafico/5493-la-coca-retona-en-el-bajo-cauca-antioqueno>
- Verdad Abierta. (05 de enero de 2014k). *Compra irregular de tierras en el Fondo Ganadero de Córdoba*. Recuperado el 08 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (16 de febrero de 2015a). *El polvorín desatado por la Ley de Tierras en Necolí*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (18 de febrero de 2015b). *En Tulapas, Urabá antioqueño, si hubo despojo: Corte Suprema de Justicia*. Obtenido de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (26 de febrero de 2015c). *La mala hora de Macondo*. Recuperado el 26 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (17 de junio de 2015d). *La disputa por la tierra en Macondo: una realidad que trasciende la ficción*. Recuperado el 26 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (12 de agosto de 2015e). *De campesinos despojados a legítimos dueños*. Recuperado el 11 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>

- Verdad Abierta. (14 de abril de 2015f). *Por investigar despojo de tierras amenazaron a periodistas de El Colombiano*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (22 de abril de 2015g). *La Victoria se la tragó la minería antes de ser restituida*. Recuperado el 09 de agosto de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (28 de septiembre de 2015h). *El Tigre no es como lo pintan*. Recuperado el 03 de diciembre de 2015, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/>
- Verdad Abierta. (15 de enero de 2015i). *Despojo de tierras en Urabá*. Obtenido de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com>
- Verdad Abierta. (s.f). Defensoría revela nuevas estrategias de despojo en Urabá. *Verdad Abierta*.
- Villa, V., & Franco, G. (2013). Diagnóstico minero y económico del departamento de Antioquia. *Boletín Ciencias de la Tierra*(33), 125-134.

Entrevistas

- Conversación experta 2, Antioquia, octubre de 2015
- Conversación, funcionarios URT, Antioquia, abril de 2015
- Entrevista, exfuncionaria URT, Antioquia, agosto de 2015
- Entrevista, funcionaria, UARIV, Antioquia, septiembre de 2015
- Entrevista, funcionaria URT, Casos especiales, Septiembre de 2015
- Entrevista, magistrado 1, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015
- Entrevista, juez, Juzgado Civil de Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015
- Entrevista, magistrado 2, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015
- Entrevista, investigadora, IPC, Antioquia, septiembre 2015
- Entrevista, funcionario URT, Urabá, septiembre de 2015
- Entrevista, abogado, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Antioquia, septiembre de 2015
- Entrevista, funcionaria UARIV, Urabá, septiembre de 2015
- Entrevista, funcionario URT, Bajo Cauca, octubre de 2015

Anexos

Anexo 1. Sentencias Urabá y Bajo Cauca a septiembre de 2015

	Identificación Sentencia	Municipio y Vereda	Reclaman-tes	Hectáreas	
TURBO	Sentencia N°0058 enero 30 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00356-00	Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	7 Has 7.442 m2
	Sentencia N°1 febrero 12 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00008	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	6 Has 7.924 m2
	Sentencia N°02 febrero 19 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00353-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	2 Has
	Sentencia N°01 febrero 25 de 2014. Rad: 050453121002-2014-0009	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Turbo, Corregimiento San José de Mulatos (vereda Nueva Tulapa)	Dos	28 Has 2.078 m2
	Sentencia N°0013 febrero 28 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00413-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Siete	5 Has 7.282 m2
	Sentencia N°134 marzo 7 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00517-00	Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Tres	4 Has 4.102 m2 / 5 Has 9.603 m2
	Sentencia N°0011 marzo 19 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00366-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Cu- atro	12 Has / 21 Has 1.272 m2
	Sentencia N°04 abril 08 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00009-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	2 Has 5.856 m2
	Sentencia N°003 abril 22 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00354-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Una	16 Has 4.785 m2
	Sentencia N°006 abril 30 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00010-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	11 Has 8.182 m2
	Sentencia N°007 julio 15 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00369-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	3 Has 988 m2
	Sentencia N°08 julio 25 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00580-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	27 Has 5.096 m2
	Sentencia N°0067 julio 30 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00361-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	6 Has 5.687 m2
	Sentencia N°010 septiembre 8 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00550-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Una	3 Has 6.529 m2
	Sentencia N°03 octubre 30 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00004	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	11 Has 8.040 m2
	Sentencia N°0138 diciembre 5 de 2014. Rad: 050453121001-2014-00004-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	8 Has 2.716 m2 / 3 Has 4.333 m2 /
	Sentencia N°01 enero 27 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00370-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	6 Has 9.400 m2
	Sentencia N°002 febrero 27 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00023-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Tres	7Has655 m2/1Ha 9637 m2/10Has6.652 m2/5Has2.096m2
	Sentencia N°003 marzo 6 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00023-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Cu- atro	5 Has 3.721 m2 / 20 Has 7388 m2 /
	Sentencia N°04 marzo 19 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00014-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Dos	Sin información
	Sentencia N°05 abril 8 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00571-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento Macondo, (Veredas Cuchillo Negro y Bella Rosa)	Cinco	55 Has 6.087 m2 / 98 Has 1464 m2 / 32 Has 9.925 m2 / 11 Has 2.256 m2 / 47 Has 5.120 m2 /
	Sentencia N°04 junio 2 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00374-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Cinco	10 Has 7.800 m2 / 10 Has 4.000 m2 / 5 Has 7.452 m2 / 4 Has 2.635 m2 / 10 Has
	Sentencia N°05 junio 12 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00654-01	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento Macondo, (Veredas Bella Rosa Tumaradócoito)	Una	62 Has 2547 m2

190 · Los conflictos por la tierra: la implementación de la Política de Restitución

	Identificación Sentencia		Municipio y Vereda	Reclaman-tes	Hectáreas
NECOCLÍ	Sentencia N°013 octubre 27 de 2014. Rad: 050453121001-2014-00063-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Vale Pavas)	Dos	25 Has 9.060 m2
	Sentencia N°0241 Noviembre 7 de 2014. Rad: 050453121002-2014-00010-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	Dos	28 Has 9.871 m2
	Sentencia N°014 diciembre 11 de 2014. Rad: 050453121002-2014-00019-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	Dos	43 Has 4.090 m2
	Sentencia N°04 mayo 20 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00089-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Vale Pavas)	Cuatro	35 Has 4.189 m2
	Sentencia N°10 junio 25 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00025-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí, (Vereda Vale Adentro)	Dos	26 Has
	Sentencia N°014 septiembre 01 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00071-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	Dos	22 Has 5.454 m2
	Sentencia N°015 septiembre 23 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00013	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Tercera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí, corregimiento Pueblo Nuevo (Vereda Sevilla)	Tres	38 Has 312 m2
	Identificación Sentencia		Municipio y Vereda	Reclaman-tes	Hectáreas
MUTATÁ	Sentencia N°002 marzo 27 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00226-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Cuatro	29 Has 4703 m2 / 20 Has 3.078 m2 / 1 Ha 5.076 m2 / 16 Has 5.071 m2 / 22 Has 2.245 m2 / 230 m2
	Sentencia N°05 junio 17 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00003-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Dos	9 Has 7.841 m2
	Sentencia N°02 octubre 10 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00031	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Una	7 Has 2.633
	Sentencia N°011 octubre 27 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00117-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Tres	29 Has 5.625 m2 / 6 Has 5.906 m2 / 40 Has
	Sentencia N°0134 marzo 4 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00005-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Dos	4 Has 68 m2
	Sentencia N°07 julio 22 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00002-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Seis	2 Has 3.280 m2 / 21 Has 828 m2 / 34 Has 6.102 m2 / 31 Has 3.502 m2 / 117 Has 2993 m2
	Sentencia N°13 agosto 20 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00003-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Una	35 Has
	Identificación Sentencia		Municipio y Vereda	Reclaman-tes	Hectáreas
APARTADÓ	Sentencia N°01 noviembre 18 de 2013. Rad: 050453121002-2013-00001	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Apartadó, Barrio Policarpa	Una	102 m2
	Sentencia N°0222 septiembre 04 de 2014. Rad: 050453121002-2012-0001-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Apartadó, corregimiento El Reposo (Vereda Vijagual)	Veinticuatro	97 Has 1046 M2, 40 Has 6.530 m2
	IDENTIFICACIÓN SENTENCIA		MUNICIPIO Y VEREDA	RECLA-MANTES	HECTÁREAS
CAUCASIA	Sentencia N°006 septiembre 15 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00051-00	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Caucasia- Antioquia	Caucasia, corregimiento El Pando (Vereda El Tigre)	Junta de Acción Comunal	6,233 m2
	Sentencia N°001 marzo 13 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00052-01	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Caucasia- Antioquia	Caucasia, corregimiento El Pando (Vereda El Tigre)	Cuatro	1 Ha 4.535 m2
	Sentencia N°001 junio 10 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00054-00	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Caucasia- Antioquia	Caucasia, corregimiento El Pando (Vereda El Tigre)	Siete	1 Ha 250 m2
	Sentencia N°004 junio 26 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00056-00	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Caucasia- Antioquia	Caucasia, corregimiento El Pando (Vereda El Tigre)	Once	22 Has 8.322 m2
	Sentencia N°005 septiembre 3 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00064	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Caucasia- Antioquia	Caucasia, corregimiento El Pando (Vereda El Tigre)	Dos	0,8.439 Ha
	Sentencia N°002 marzo 27 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00065-00	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Caucasia- Antioquia	Caucasia, corregimiento El Pando (Vereda El Tigre)	uno	30 Has 4.768 m2

Anexo 2. Guía de Entrevista

PROPUESTA DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN AGOSTO 2015

1. La Unidad y otros actores de la implementación

- Planes y programas que orientan el proceso de implementación de la política
- Prioridades temporales, geográficas, sociales
- Nivel de autonomía de la Unidad
- Actores privados e implementación de la política
- Actores institucionales con los que se relaciona la unidad
- Espacios y mecanismos de interlocución
- Grado de interlocución entre las instituciones y los demás actores del entorno
- Actores e intereses que inciden en el proceso de implementación de la política
- Otras políticas que limiten la implementación
- Incidencia del contexto en el proceso de implementación

2. Obstáculos en cada una de las etapas del proceso de restitución

- **Etapla administrativa.** (Inscripción, análisis de contextos, verificación de información, decisión de inscripción)
- **Etapla Judicial** (diseño de la estrategia probatoria, defensa, solicitud de restitución según despojos, comunicación y verificación del fallo)
- **Etapla post-fallo** (Estrategias de seguimiento, monitoreo, sostenibilidad, pasivos prediales)

3. Actores de los procesos de restitución

Víctimas (grupos étnicos)

Victimarios

Segundos ocupantes y terceros intervinientes

3. Los conflictos por la tierra en las subregiones

- Problemas de fondo con la tierra
- El despojo en esas subregiones
- Los actores entre los cuales se presentan conflictos (Casos emblemáticos en las subregiones)

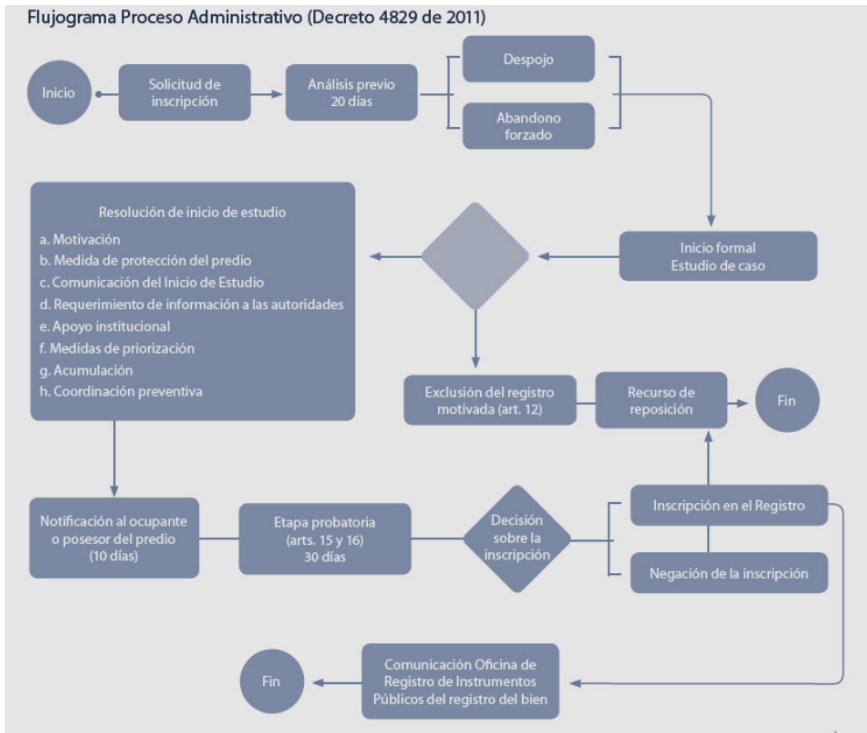
4. Diferencias subregionales en la implementación

- Diferencias en las mismas subregiones

Anexo 3. Decretos que Reglamentan la Ley 1448 De 2011

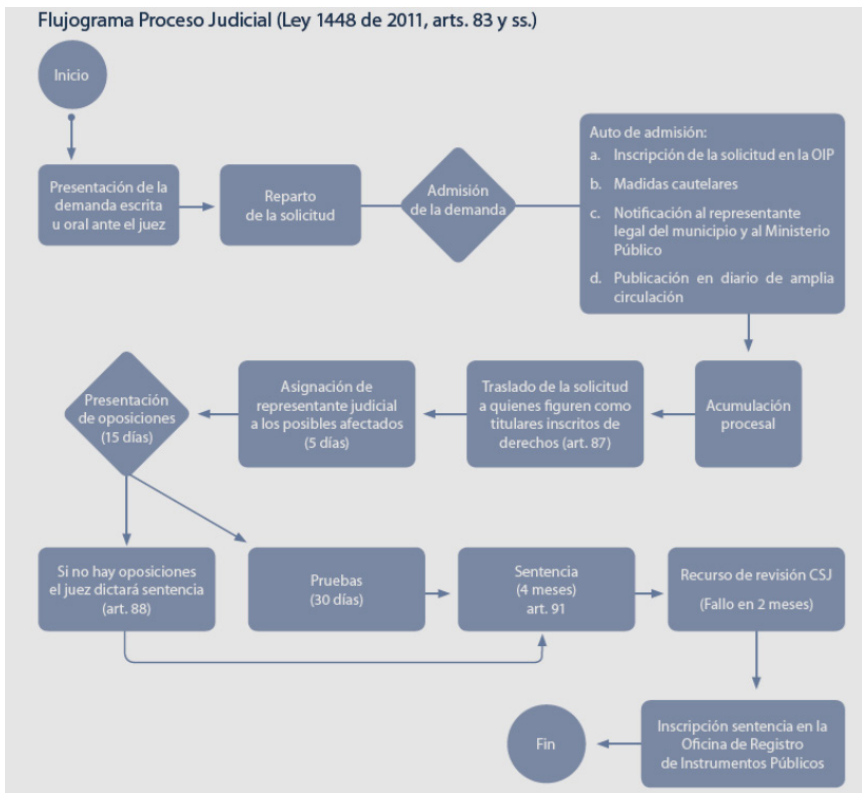
DECRETOS REGLAMENTARIOS LEY 1448 DE 2011	
Decreto 4633 de 2011	“Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.
Decreto 4634 de 2011	“Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”
Decreto 4635 de 2011	“Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.
Decreto 4800 de 2011	“Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.
Decreto 4801 de 2011	“Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.
Decreto 4802 de 2011	“Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”
Decreto 4829 de 2011	“por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”
Decreto 790 de 2012	“Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.
Decreto 3011 de 2013	“Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012”.
Decreto 2569 de 2014	“Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 Y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2º del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011”

Anexo 4. Flujograma Proceso Administrativo (Decreto 4829 De 2011)



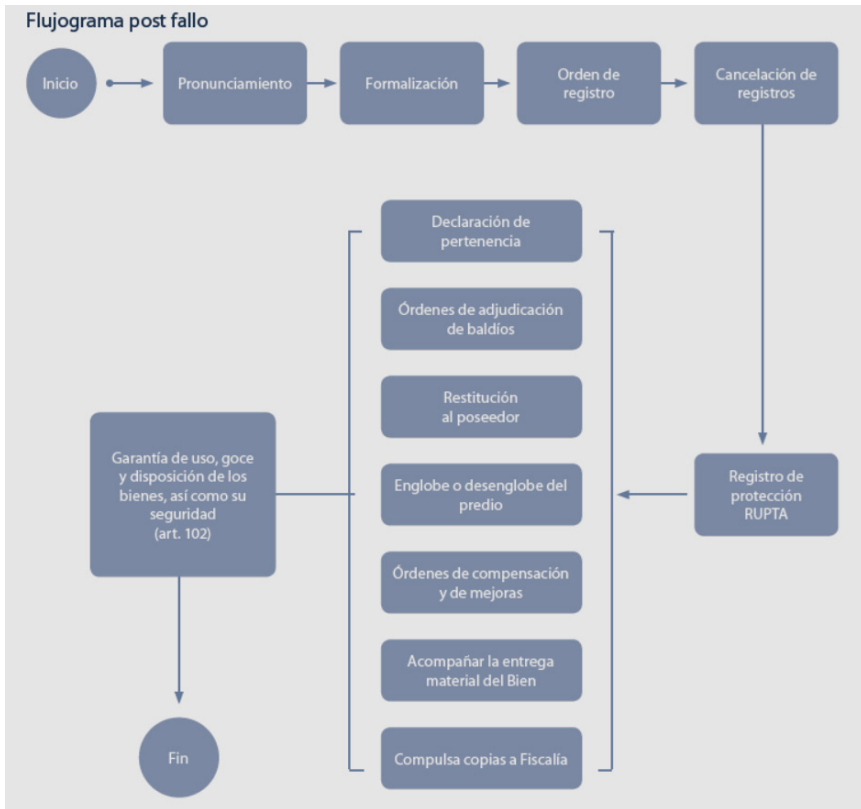
Tomado de: Procuraduría General de la Nación (2013)

Anexo 5: Flujograma Proceso Judicial (Ley 1448 De 2011, Art. 83 Y Ss)



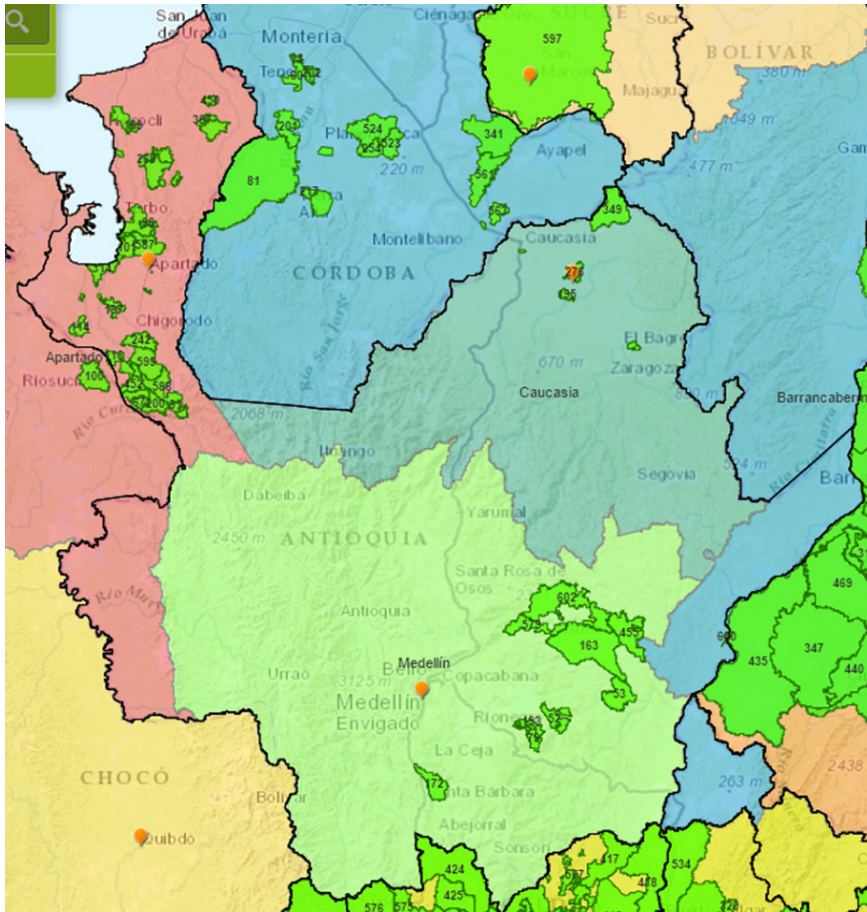
Tomado de: Procuraduría General de la Nación (2013)

Anexo 6. Flujograma Post Fallo



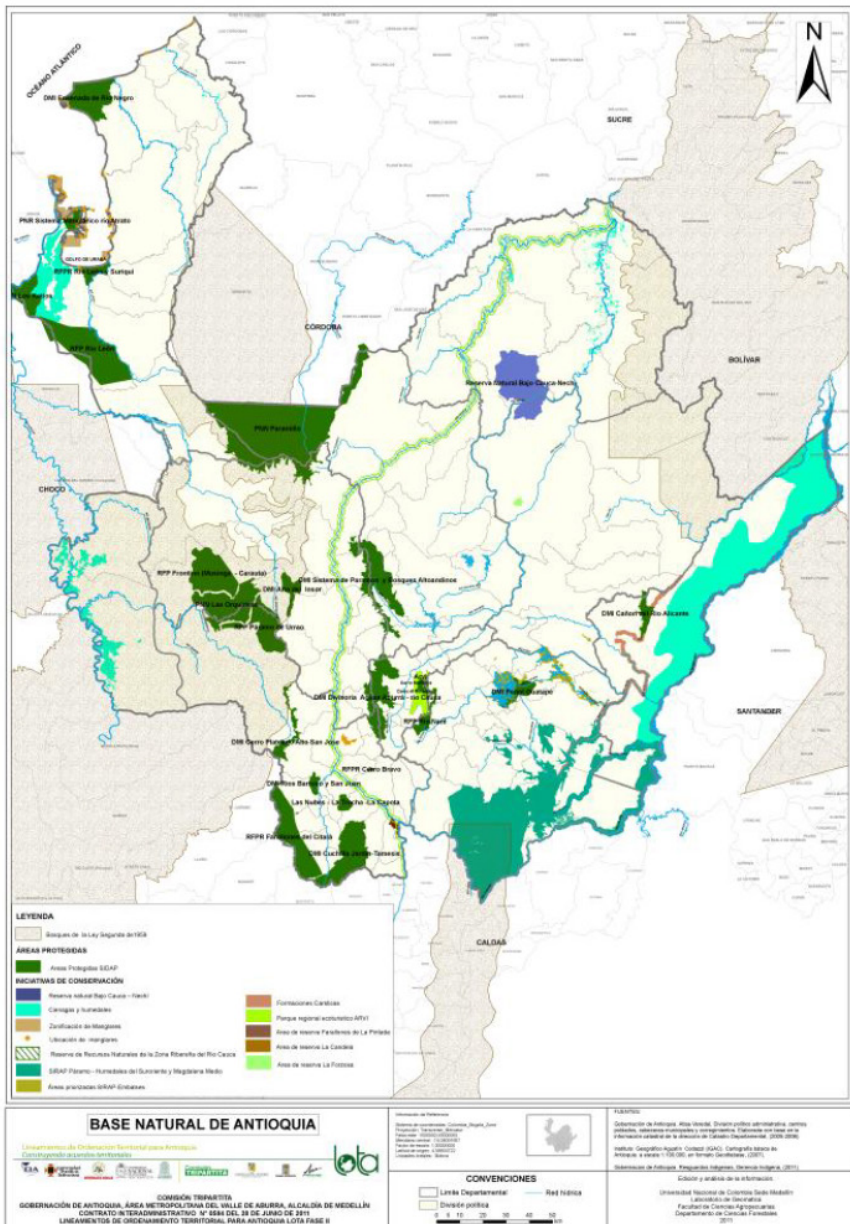
Tomado de: Procuraduría General de la Nación (2013)

Anexo 8. Zonas Microfocalizadas en Antioquia.



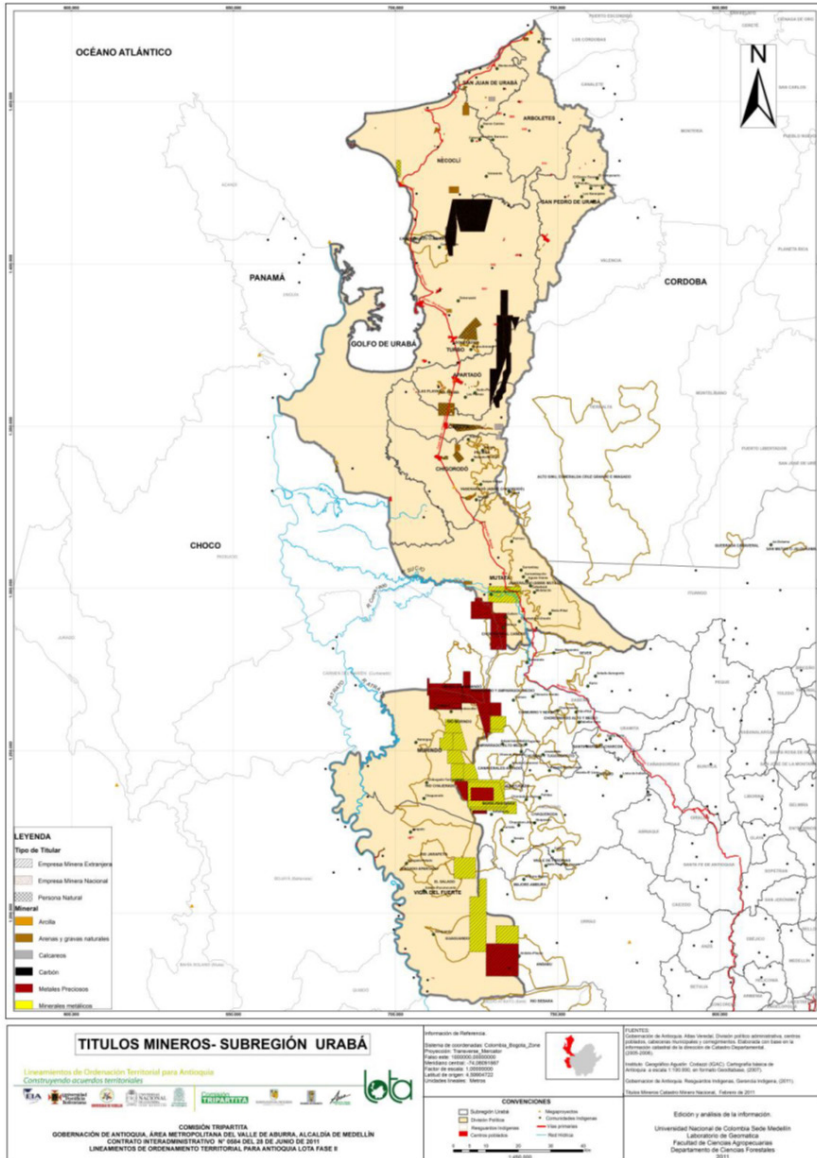
Fuente: Verdad Abierta (2014)

Anexo 9. Áreas Protegidas en el Departamento de Antioquia Existentes en el 2010



Fuente: Comisión Tripartita (2011)

Anexo 10. Títulos Mineros Subregión Urabá



Fuente: Comisión Tripartita (2011)

Anexo 11. Sentencias de Restitución en las cuales aparecen Empresas Minero-Energéticas interesadas

Nº	Identificación Sentencia	Municipio y Vereda	Empresas del sector Minero-energético	Órdenes del Juez o Magistrado
1	Sentencia N°1 febrero 12 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00008	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra-pluspetrol Solicitud para extracción de materiales de construcción	"ordenar la suspensión definitiva de los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado con posterioridad al despojo o abandono de los predios objeto de reparación, especialmente la tiene que ver con la explotación minera y de hidrocarburos".
2	Sentencia N°0013 febrero 28 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00413-00	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra-pluspetrol Solicitud para extracción de materiales de construcción	"Decretar la suspensión de la solicitud de explotación minera... y del trámite dado a la solicitud a la operadora Consorcio Grantierra Pluspetrol Contrato SNI, y en caso de que se encuentre en curso su aprobación, no se concedan los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado o se llegaren a otorgar con posterioridad al despojo o abandono de los predios objeto de reclamación"
3	Sentencia N°134 marzo 7 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00571-00	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra-pluspetrol Solicitud para extracción de materiales de construcción	El juez no falla al respecto porque "La Agencia Nacional de Minería informa que no se reportan superposiciones con títulos y solicitudes mineras vigentes sobre los predios de interés... Por su parte, la Agencia Nacional de Hidrocarburos informa que las coordenadas del área de su requerimiento, estas se encuentran dentro del área denominada SNI, que se están adelantando en esa área actividades de exploración y evaluación dentro del área contratada, pero el desarrollo del contrato... no afecta ni interfiere dentro del proceso especial que adelanta su despacho"
4	Sentencia N°0011 marzo 19 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00366-00	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra-pluspetrol Solicitud para extracción de materiales de construcción	El magistrado no falla al respecto porque "La Agencia Nacional de Minería informa que no se reportan superposiciones con títulos y solicitudes mineras vigentes sobre los predios de interés... Por su parte, la Agencia Nacional de Hidrocarburos informa que las coordenadas del área de su requerimiento, estas se encuentran dentro del área denominada SNI, que se están adelantando en esa área actividades de exploración y evaluación dentro del área contratada, pero el desarrollo del contrato... no afecta ni interfiere dentro del proceso especial que adelanta su despacho"
5	Sentencia N°04 abril 08 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00009-00	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Solicitud de legalización minera tradicional NFC- 16371 Grantierra-pluspetrol	"Ordenar a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y al Consorcio Grantierra- Pluspetrol, que versa sobre el derecho exclusivo del contratista para realizar Operaciones de Evaluación Técnica en un Área Asignada en su nombre y a sus únicos costo y con arreglo a un programa Exploratorio... se vincule a la solicitante, ... a fin de que se reconozcan y respeten sus derechos como propietaria, y en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras. ORDENAR a la Dirección de Titulación Minera de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia levantar la suspensión del trámite de legalización de minería tradicional, con radicado NFC- 16371... y que se vincule al mencionado trámite administrativo a la señora ... en su condición de propietaria de la parcela sobre la cual se están ejecutando los referidos actos de explotación informal, a fin de que se de plena observancia de los derechos y garantías derivadas de su derecho de dominio y de condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras.
6	Sentencia N°006 abril 30 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00010-00	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Solicitud de legalización minera tradicional NFC- 16371 Grantierra-pluspetrol	"Ordenar a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y al Consorcio Grantierra Pluspetrol que en la ejecución del contrato... se vincule al señor (reclamante)... a fin de que se reconozcan o respeten sus derechos como propietario y en especial (l) los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras;" "Ordenar a la dirección de titulación minera de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia... terminar el contrato de formalización de minería tradicional ... a fin de garantizar la efectividad de la restitución jurídica y la estabilidad del señor (reclamante)"

Elaboración propia con base en las Sentencias

Nº	Identificación Sentencia	Municipio y Vereda	Empresas del sector Minero-energético	Órdenes del Juez o Magistrado
7	Sentencia N°007 julio 15 de 2014, Rad: 050453121001-2013-00369-00	Turbo, cor-regimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra -pluspetrol	"Ordenar al Consorcio Grantierra Pluspetrol que en la ejecución del contrato... se vincule al solicitante restituido y, en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras"
8	Sentencia N°08 julio 25 de 2014, Rad: 050453121001-2013-00369-01	Turbo, cor-regimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra -pluspetrol	"Ordenar a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y al Consorcio Grantierra Pluspetrol que en la ejecución del contrato... se vincule al señor (redamante)... a fin de que se reconozcan o respeten sus derechos como propietario y en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras"
9	Sentencia N°0067 julio 30 de 2014, Rad: 050453121001-2013-00361-00	Turbo, cor-regimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra -pluspetrol	El magistrado no falla al respecto porque "la Agencia Nacional de Hidrocarburos informa que las coordenadas del área de su requerimiento, estas se encuentran dentro del área denominada SNI, que se están adelantando en esa área actividades de exploración y evaluación dentro del área contratada, pero el desarrollo del contrato... no afecta ni interfiere dentro del proceso especial que adelanta su despacho"
10	Sentencia N°010 septiembre 8 de 2014, Rad: 050453121001-2013-00550-00	Turbo, cor-regimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra -pluspetrol	"Ordenar al Consorcio Grantierra Pluspetrol que en la ejecución del contrato... se vincule a la señora (restituida) a fin de que se reconozcan y respeten sus derechos como poseedores y, en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras"
11	Sentencia N°015 octubre 8 de 2014, Rad: 050453121001-2014-00063-00	Necoclí (Vereda Vale Pavas)	Sociedad Alianza Minera S.A.S (Vaciamiento de Carbón)	"Ordenar a la Dirección de Titulación Minera de la secretaría de minas de la Gobernación de Antioquia que informe a la Sociedad Alianza Minera S.A.S que en el evento de otorgar se título minero según la propuesta de contrato... deberá vincular a los señores [restituidos]... a fin de que se reconozcan y respeten los derechos que ostentan como propietarios... y en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras"
	Sentencia N°0241 Noviembre 7 de 2014, Rad: 050453121002-2014-00010-00	Necoclí (Vereda Moncholo)	Empresa COSTA Agencia Nacional de Hidrocarburos	"La Agencia Nacional de Hidrocarburos señaló que de las coordenadas del área de su requerimiento, estas no se encuentran ubicadas dentro de algún contrato de evaluación técnica, exploración y explotación de hidrocarburos y tampoco se encuentra dentro de la clasificación de áreas establecidas por la ANH"
13	Sentencia N°01 febrero 25 de 2014, Rad: 050453121002-2014-00009	Turbo, Cor-regimiento San José de Mulatos (Vereda Nueva Tulapa)	Minerales de Urabá (explotación de petróleo)	"se permite la ejecución de las actividades de exploración objeto del contrato de explotación de la referencia teniendo en cuenta que las mismas no rifen con los derechos que se discuten y analiza ante este juzgado, advirtiendo que cualquier tipo de negociación o ingreso al predio debe adelantarse con el señor... (restituido) y su conyugue que hace parte del grupo familiar y es directamente beneficiaria de la restitución. Asimismo se ordena a la Agencia Nacional de Hidrocarburos que en caso de existir otros contratos de evaluación técnica se vincule a la señora y su núcleo familiar, propietarios restituidos, a fin de que se reconozcan y respeten sus derechos como propietarios en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras"
14	Sentencia N°0134 marzo 4 de 2015, Rad: 050453121002-2014-00005-00	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	CI URAGOLD CORP S.A (Explotación minera) Gersson Mejía González Edwin Donaldo Gil (Explotación de Carbón) Contrato URA3 - Agencia Nacional de Hidrocarburos	"Advertir a la Agencia Nacional de Minería que al encontrarse en su totalidad el predio La Constanza... dentro de la solicitud vigente del contrato KGU-15121, hasta tanto no se ejecuten la totalidad de las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior, tendientes a la protección de los derechos fundamentales de las comunidades de curvado y Jigüamandó, no le es posible levantar la medida de suspensión ordenada... proferida por la Vicepresidencia de contratación y titulación. A la Agencia Nacional de Minería que para la totalidad de las circunstancias sobrevinientes en la ejecución del contrato de concesión URA3 se vincule al solicitante restituido, a fin de que se reconozcan y respeten sus derechos como propietarios en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despojo de tierras"

Nº	Identificación Sentencia	Municipio y Vereda	Empresas del sector Minerio-energético	Órdenes del Juez o Magistrado
15	Sentencia N°003 marzo 6 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00023-00	Turbo, cor-regimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Grantierra -pluspetrol (extracción de recursos)	"Ordenar a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y al Consorcio Grantierra Pluspetrol que en la ejecución del contrato... se vincule al señor [reclamante]... a fin de que se reconozcan o respeten sus derechos como propietario y en especial los derechos y garantías derivados de su condición de víctima de desplazamiento, abandono forzado y despoj o de tierras"
16	Sentencia N°05 abril 8 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00571-00	Turbo, cor-regimiento Macondo, (Veredas Cuchillo Negro y Bella Rosa)	Agencia Nacional de Hidrocarburos	El magistrado no falla al respecto pero en el desarrollo de la sentencia se afirma "Advertir a la Agencia Nacional de Minería y a la de Hidrocarburos sobre la imposibilidad de adjudicar o celebrar contratos para explotación y explotación minera y de hidrocarburos sobre dichos predios"
17	Sentencia N°05 junio 12 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00654-01	Turbo, cor-regimiento Macondo, (Veredas Bella Rosa Tumaadocito)	Agencia Nacional de Hidrocarburos Contrato de Concesión "Quita Sueño", "La Esperanza"	El magistrado no falla al respecto pero en el desarrollo de la sentencia se afirma "Los inmuebles se encuentran también trasladados con el área denominada "Open Round 2010" para la provisión de contratos de exploración y producción de hidrocarburos, pero a la fecha no se han adjudicado títulos en el área microlocalizada" "Advertir a la Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, respecto a la imposibilidad de adjudicar o celebrar contratos para la explotación y explotación minera, y de hidrocarburos sobre los predios "Quita Sueño", "La Esperanza"
18	Sentencia N°10 junio 25 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00025-00	Necocli, (Vereda Vale Adentro)	Contrato de Concesión KJS-16411 con la Alianza Minera LTDA	"Advertir a la Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos que cualquier tipo de contrato o evaluación de explotación que se ejecute sobre la parcela... debe hacerse concertando lo correspondiente con la víctima, de modo que tales actividades no pugnen con su derecho a la restitución de tierras, de lo cual se deberá dar cuenta a esta Corporación"
19	Sentencia N°014 septiembre 01 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00071-00	Necocli (Vereda Moncholo)	Gersson Mejía González Edwin Donald Gil (Explotación de Carbón)	"Advertir a la Agencia Nacional de Minería; a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Gobernación de Antioquia que cualquier tipo de contrato o evaluación de explotación que se ejecute sobre la parcela... debe hacerse concertando lo correspondiente con la víctima, de modo que tales actividades no pugnen con su derecho a la restitución de tierras, de lo cual se deberá dar cuenta a esta Corporación"
20	Sentencia N°015 septiembre 23 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00013	Necocli, cor-regimiento Pueblo Nuevo (Vereda Sevilla)	Alianza Minera Limitada Agencia Nacional de Hidrocarburos	"Declarar la nulidad del contrato de concesión ... y que no se adelantará ningún procedimiento gubernativo de titulación minera en la parcela restituida" "Advertir a la Agencia Nacional de Hidrocarburos que cualquier actividad de explotación que se realice sobre la parcela... debe hacerse conforme al status legal del área, concertando ello con las víctimas y sin limitar el goce de los derechos de estas, por lo que deberán informar previamente cualquier injerencia en el disfrute del bien y los demás derechos de las víctimas a esta Corporación como vigía de los derechos de víctimas en el presente caso"

Anexo 12. Sentencias de Restitución con Empresas del Sector Agroindustrial y Terratenientes interesadas

Nº	Identificación Sentencia		Municipio y Vereda	Empresas Sector Agroindustrial	Empresas o personas	Nº Hectáreas
1	Sentencia N°0013 febrero 28 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00413-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Ganadería	Álvaro Méssa Cadavid	3 predios de: 5, 14 y 15 hectáreas
2	Sentencia N°0011 marzo 19 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00366-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Ganadería	Álvaro Méssa Cadavid	2 predios de: 12 y 21 hectáreas
3	Sentencia N°002 marzo 27 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00266-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Ganadería y Palma Africana	Benjamin José Alvarado Bracamonte	1 predio de: 321 hectáreas
4	Sentencia N°04 abril 08 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00009-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	No específica	José Alirio Mira Zapata	1 predio de: 9 hectáreas
5	Sentencia N°006 abril 30 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00010-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	No específica	Jaime de Jesus Higueta	1 predio de: 11 hectáreas
6	Sentencia N°05 junio 17 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00003-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Palma Africana	Agropecuarias Palmas de Bajirá S.A	1 predio de: 9 hectáreas
7	Sentencia N°007 julio 15 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00369-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Cultivos de Teka y Ganado	Jorge Alirio Mira Zapata Luis Ángel Gutierrez Grajales	1 predio de: 13 hectáreas
8	Sentencia N°08 julio 25 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00369-01	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Ganadería	Álvaro Méssa Cadavid	2 predios de: 18 y 27 hectáreas
9	Sentencia N°0067 julio 30 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00361-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Cultivo de Plátano	Nelly Berrio Arenas Rodrigo de Jesús Berrio Arenas	1 predio de: 6 hectáreas
10	Sentencia N°010 septiembre 8 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00550-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	No específica	Jaime de Jesus Higueta	1 predio de: 3 hectáreas
11	Sentencia N°02 Octubre 10 de 2014. Rad: 050453121002-2013-00031	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Palma Africana, ganadería	Agropecuarias Palmas de Bajirá S.A Palmas y Ganado Palmagan S.A	1 predio de: 9 hectáreas
12	Sentencia N°013 octubre 27 de 2014. Rad: 050453121001-2014-00063-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Veresa Vale Pavas)	Ganadería y Palma Africana	Palmagan S.A. S Agropecuaria Palmas de Bajirá S.A Alvaro Antonio Sierra Cardona Clara Isabel Echavarría, María María Cecilia Muñoz de Echavarría C.I Carib Banana S.A	3 predios de: 26, 6 y 40 hectáreas

Nº	Identificación Sentencia		Municipio y Vereda	Empresas Sector Agroindustrial	Empresas o personas	Nº Hectáreas
13	Sentencia N°0241 Noviembre 7 de 2014. Rad: 050453121002-2014-00010-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	No especifica	Alonso Gaviria Puerta	1 predio de: 27 hectáreas
14	Sentencia N°014 diciembre 11 de 2014. Rad: 050453121002-2014-00019-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	Producción de aguas y bebidas	Jorge Mario Ocampo Gutierrez	1 predio de: 43 hectáreas
15	Sentencia N°002 febrero 27 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00005-00	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Ganadería	Elkin Alfonso Granada Echeverri	3 predios de: 6, 10, 1 y 5 hectáreas
16	Sentencia N°0134 marzo 4 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00005-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Ganadería	Luz Amparo Márquez Guzman	1 predio de: 5 hectáreas
17	Sentencia N°003 marzo 6 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00023-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Ganadería	Álvaro Mésa Cadavid	2 predios de: 20 y 6 hectáreas
18	Sentencia N°05 abril 8 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00571-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento Macondo, (Veredas Cuchillo Negro y Bella Rosa)	Palma Africana y Ganadería	A. Palacios y CIA S.A.S Gomez Estrada y Compañía S.C Angel Adriano Palacios Pino Oscar Moises Mosquera Piedrahita Felipe Rafael Peniche Araujo	5 predios de: 55, 98, 32, 11, 47 hectáreas
19	Sentencia N°04 mayo 20 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00089-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Valepavas)	Producción de aguas y bebidas	Jorge Mario Ocampo Gutierrez	1 predio de: 32 hectáreas
20	Sentencia N°04 junio 2 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00374-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Ganadería	Ramiro Antonio Cifuentes Echeverry Vil Emeterio Hoyos	5 predios de: 10, 10, 6 y 5 hectáreas
21	Sentencia N°10 junio 25 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00025-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí, (Vereda Vale Adentro)	Sin especificar	Franklin Cárdenas Vasco	1 predio de: 25 hectáreas
22	Sentencia N°013 agosto 20 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00003-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Tercera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Mutatá, Belén de Bajirá (Vereda Los Cedros)	Producción de banano	Sociedad C.I. Carib Banana S.A	1 predio de: 35 hectáreas
23	Sentencia N°014 septiembre 01 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00071-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	Producción de aguas y bebidas	Jorge Mario Ocampo Gutierrez	1 predio de: 22 hectáreas
24	Sentencia N°015 septiembre 23 de 2015. Rad: 050453121002-2014-00013	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Tercera Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí, corregimiento Pueblo Nuevo (Vereda Sevilla)	Ganadería y agricultura	Ernesto de Jesús Valderrama	1 predio de: 36 hectáreas

*El cuadro recoge poseedores que lograron demostrar su buena fe exenta de culpa y aquellos que fueron identificados como poseedores de mala fe, no todos se presentan como opositores en los procesos judiciales, pero se encontraban ocupando y usufructuando el predio cuando inició el proceso de restitución

**Los datos de las hectáreas son aproximados, se tomaron solo números enteros y además en algunas de las sentencias aún estaba pendiente establecer la extensión real de los predios.

Anexo 13. Funcionarios Involucrados en los Casos de Despojo en Urabá.

Identificación Sentencia		Municipio y Vereda	Funcionario Público	Entidad
Sentencia N°02 febrero 19 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00353-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Clímaco Chamorro	INCORA
Sentencia N°0013 febrero 28 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00413-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Clímaco Chamorro	INCORA
Sentencia N°0134 marzo 7 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00517-00	Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Apartadó- Antioquia	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Clímaco Chamorro	INCORA
Sentencia N°0011 marzo 19 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00366-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Primera Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Clímaco Chamorro	INCORA
Sentencia N°0006 abril 30 de 2014. Rad: 050453121001-2013-00010-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Clímaco Chamorro	INCORA
Sentencia N°013 octubre 27 de 2014. Rad: 050453121001-2014-00063-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Vale Pavas)	Luciano Serna Jhon Jairo Peña Jaramillo	CONTRALORÍA INCORA
Sentencia N°014 diciembre 11 de 2014. Rad: 050453121002-2014-00019-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	Jhon Jairo Peña Jaramillo	INCORA
Sentencia N°01 enero 27 de 2015. Rad: 050453121001-2013-00370-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Clímaco Chamorro	INCORA
Sentencia N°002 febrero 27 de 2015. Rad: 050453121002-2013-00005-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Turbo, corregimiento El Tres (Vereda Pa que mas)	Incora: Clímaco Chamorro	INCORA
Sentencia N°04 mayo 20 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00089-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Vale Pavas)	Jhon Jairo Peña Jaramillo	INCORA
Sentencia N°014 septiembre 01 de 2015. Rad: 050453121001-2014-00071-00	Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras	Necoclí (Vereda Moncholo)	Clímaco Chamorro	INCORA

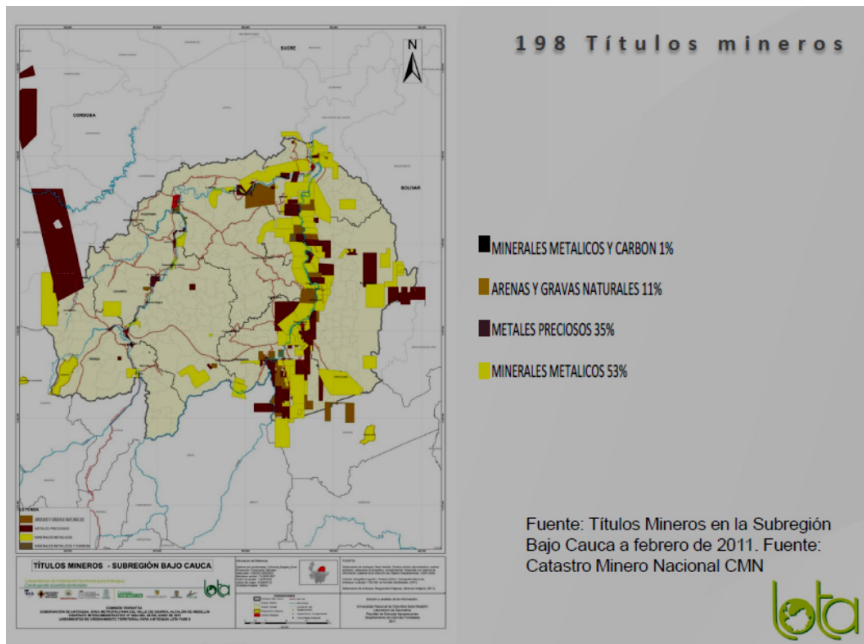
Elaboración propia con base en las Sentencias

Anexo 14. Líderes de Restitución de Tierras Asesinados. Urabá, Período 2005-2015

Nº	Nombre	Rol relacionado	Fecha asesinato
1	GIOVANNI DE JESÚS MONTOYA MOLINA	Líder de desplazados de Apartadó	Febrero de 2005
2	MARTHA CECILIA AGUIRRE	Líder de desplazados de Apartadó	Febrero de 2005
3	JUAN AGUSTÍN JIMÉNEZ VERTEL	Líder de la Mesa Nacional de Trabajo Campesina para el Programa de Recuperación de Tierras de Turbo	Julio de 2008
4	VALDIRIS PADRÓN	Líder de asociación de desplazados de Necoclí	Julio de 2008
5	BENIGNO ANTONIO GIL VALENCIA	Reclamante de tierras y Presidente de la Mesa Nacional Campesina de Chigorodó	Noviembre de 2008
6	JAIME ANTONIO GAVIRIA	Líder de la Mesa Campesina en Chigorodó	Diciembre de 2008
7	FERNANDO HENRY ACUÑA RUÍZ	Miembro de la Liga de Mujeres y líder comunal de Turbo	Enero de 2009
8	ALEJANDRO PINO MEDRANO	Líder de población desplazada reclamación de tierras de Turbo	Febrero de 2009
9	ALBEIRO VALDÉZ MARTÍNEZ	Líder para la restitución de tierras Asovirestibi en Necoclí	Mayo de 2010
10	HERNANDO PÉREZ HOYOS	Reclamante de tierras en Necoclí	Septiembre de 2010
11	OSCAR MANUEL MAUSSA	Fundador de la Mesa de Trabajo Campesina en Turbo	Noviembre de 2010
12	DAVID DE JESÚS GOEZ	Participó en la constitución de la Asociación de Víctimas para la Restitución de Tierras (Asovirestibi)	Marzo de 2011
13	ALEJANDRO PADILLA MORELOS	Asociado de la organización Tierra y Vida	Noviembre de 2011
14	GILDARDO PADILLA ORTEGA	Campesino reclamante de tierras	Marzo de 2015
15	OCTAVIO AVILÉS GUERRA	Reclamante de tierras en Turbo	Mayo de 2015

Elaboración propia con base en las Sentencias

Anexo 15. Títulos Mineros en la Subregión del Bajo Cauca a Febrero de 2011



Fuente: Comisión Tripartita (2011)

Anexo 16. Resumen Comparativo

DIMENSIONES	URABÁ	BAJO CAUCA
Ubicación fronteriza y posición geográfica	Urabá conecta el país con el Centro, norte y sur de América	Bajo Cauca conecta a Antioquia con la Costa Caribe
	Conectadas a través del Nudo de Paramillo forman un corredor que conecta el Golfo de Urabá con Venezuela	
Ecosistemas estratégicos	De importancia mundial: La gran cuenca solar del Caribe y el Chocó Biogeográfico	De importancia nacional: La Mojana
Extensión y población	Más extensa y más poblada.	Menos extensa y menos poblada
Poblamiento	Reciente colonización de inmigrantes no antioqueños	

DIMENSIONES	URABÁ	BAJO CAUCA
Concentración de la población	Zona urbana	
Territorios	Pluriculturales y pluriétnicos	
Población afrodescendiente	Mayor número de población afrodescendiente del departamento	El tercer lugar en el número población afrodescendiente del departamento
Actividades económicas	Agroindustria: Cultivo de plátano, ganadería extensiva y el cultivo de banano. Potencial forestal	La minería: pequeña minería o minería de subsistencia. Potencial forestal
Base Social	Entre los más bajos indicadores de pobreza, miseria, Necesidades Básicas Insatisfechas, Calidad de Vida del departamento	Los peores indicadores de pobreza, miseria, Necesidades Básicas Insatisfechas, Calidad de Vida del departamento
Desigualdad	el 89,5% de la superficie rural está en manos del 34,6% de los medianos y grandes propietarios	el 97,9% de la superficie rural está en manos del 52% de los propietarios de la mediana y gran propiedad
Conflicto armado	Mayor presencia FARC-EP. Bloque Bananero y Bloque Elmer Cárdenas. Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Bloque Central Bolívar y el Bloque Mineros. Autodefensas Gaitanistas de Colombia
Fuerza Pública	No existe un proyecto especial	Mayor presencia a través del Plan Nacional de Consolidación
Cultivo, procesamiento y comercialización de coca	En Urabá, este tipo de cultivos solo empezaron a extenderse con fuerza desde el 2003 a los municipios de Turbo, Apartadó, Chigorodó y Mutatá	Concentra el 78.24% de los cultivos ilícitos del departamento de Antioquia
Otros problemas	Tráfico de inmigrantes	Minería Ilegal
Víctimas	900 mil desde 1985 hasta el 2016	114 mil desde 1985 hasta el 2016
Año más álgido del conflicto	1997	2001
Abandono y despojo de tierras	Mayor número de predios con una extensión menor, 98.292 hectáreas	Menor número de predios con una extensión mayor, 101.753 hectáreas

DIMENSIONES	URABÁ	BAJO CAUCA
Restitución	Caso más denso por mayor número de zonas microfocalizadas, mayor número de solicitudes de restitución, mayor número de sentencias	Menos denso
Organización Víctimas	Mayor organización: existen organizaciones como Tierra y Paz	No hay organizaciones fuertes que tenga como bandera la restitución
Avance en la implementación de la política	Mayor avance	Menor avance por las limitaciones para la microfocalización
Contenidos de los conflictos	Manifiestos con el Estado, Los empresarios, terratenientes y actores armados	Latentes con la mayoría de los actores. El único manifiesto es el que se presenta con los actores armados, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia
Conflicto con el Estado por zona de reserva	Caso Corregimiento Macondo en Turbo	Vereda Luis Cano en El Bagre
Conflicto con el Estado por Territorios colectivos	Caso Corregimiento Macondo en Turbo	No se registran casos actuales
Conflicto con el Estado por el modelo de desarrollo económico	Impulso de proyectos agroindustriales en Urabá. Desarrollo de grandes proyectos de infraestructura	Concesiones mineras suministradas a grandes empresas y personas naturales. Desarrollo de grandes proyectos de infraestructura
Conflictos con funcionarios públicos	No se han registrado en esta implementación	No se han registrado en esta implementación
Conflictos con empresas y terratenientes	Se han presentado como opositores en los procesos judiciales y han obstaculizado fuera del proceso judicial el cumplimiento de las sentencias. Casos de Macondo, Vereda Paquemas. Coalición de interesados	En ninguna sentencia a la fecha se han presentado como opositores. No hay coalición de interesados
Conflictos con actores armados	Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Ejército antirrestitución de tierras. Mucho interés en la explotación de recursos naturales, la palma africana. Territorio estratégico para la movilización de mercancías, drogas, armas y contrabando	Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Mucho interés en la explotación de recursos naturales minería ilegal, cultivos de coca. Territorio estratégico para la movilización de mercancías, drogas, armas y contrabando
Conflictos con otras víctimas	Solo se han presentado en Urabá. Caso la Gorgonita y Porvenir	Todavía no se registran casos

Elaboración propia