

Restitución de tierras
para las *Mujeres* víctimas
del conflicto armado

Documento elaborado como parte del proyecto Justicia de género para las mujeres víctimas en Colombia, auspiciado por la Embajada de Canadá y UNIFEM.

El contenido, las opiniones y recomendaciones expresadas en este texto son responsabilidad exclusiva de las autoras y de los autores. UNIFEM apoya esta publicación por considerarla de gran relevancia para la orientación de acciones encaminadas a la protección de los derechos de las mujeres.

Restitución de tierras para las mujeres víctimas del conflicto armado^{1,2}

Diana Esther Guzmán³

Rodrigo Uprimny Yepes⁴

I. Introducción

Colombia enfrenta una de las situaciones humanitarias más graves del continente (CIDH: 2006) y posiblemente del mundo. A lo largo de más de cincuenta años de conflicto armado, han sido múltiples las violaciones a los derechos humanos perpetradas por actores armados como los grupos guerrilleros y paramilitares. Entre el año 2002 y el 2006 se reportaron más de 3.000 secuestros (véase, Medios para la Paz, 2009). La Fiscalía General de la Nación reporta que entre el 2006 y el 2009 se recibieron 210.000 denuncias por desaparición forzada de personas, que parecen responder al auge paramilitar de los 80's y 90's (Véase, Caracol tv, 2009). Otros crímenes, como aquellos asociados a la violencia sexual, que tienden a ser menos conocidos por tener un elevado subregistro, han sido perpetrados también a gran escala (véase, Corte Constitucional Colombiana en el Auto 092 de 2008).

El desplazamiento forzado ha sido uno de los crímenes de mayor ocurrencia en el país. De acuerdo con ACNUR, la situación de desplazamiento interno en Colombia es una de las más graves del mundo, pues se estima que cerca de tres millones de personas han debido dejar sus hogares como consecuencia de la violencia derivada del conflicto armado (ACNUR: 2009). En la mayoría de las ocasiones, quienes se desplazan deben huir de manera repentina, abandonando todas sus pertenencias para poder salvar sus vidas (Amnistía Internacional: 2009, 4). El desplazamiento ha generado entonces la pérdida masiva de bienes muebles e inmuebles, que constituían los activos productivos de los grupos familiares. El 94% de los grupos familiares desplazados que poseían tierras y el 92.4% de los que tenían animales fueron despojados de ellos o se vieron forzados a abandonarlos (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado: 2009).

1. Documento elaborado como parte del proyecto Justicia de género para las mujeres víctimas, financiado por la Embajada de Canadá y coordinado por UNIFEM. Este documento hace parte de una reflexión institucional que hemos adelantado en nuestro Centro de Estudios, DeJuSticia. Varias de las ideas aquí expuestas han resultado de discusiones que los autores hemos sostenido con nuestros colegas, especialmente con Nelson Camilo Sánchez. Algunas de las propuestas desarrolladas en materia de restitución se encuentran en el documento titulado "Propuesta para una restitución de tierras transformadora" escrito por uno de los autores Nelson Camilo Sánchez. Este es entonces un texto basado en esfuerzos previos, que tiene nuevos aportes, en especial en la asunción de la perspectiva de género.

3. Investigadora Principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-DeJuSticia.

4. Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-DeJuSticia y profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

La población desplazada debe enfrentar dificultades económicas, sociales y culturales asociadas a la pérdida de los nexos laborales, la fractura de los proyectos de vida y la ruptura de los lazos con su entorno social y cultural. Los efectos del desplazamiento son entonces múltiples, y se caracterizan por ser diferenciados y en ocasiones desproporcionados. En el caso de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas que han debido desplazarse, la relación especial que mantienen con la tierra hace que el desarraigo genere efectos desproporcionados.

Las mujeres enfrentan también factores de vulnerabilidad específicos que explican que el conflicto, y en particular el desplazamiento forzado, generan en ellas una afectación diferencial, específica y agudizada. Además, como víctimas sobrevivientes se ven obligadas a enfrentar cargas materiales y psicológicas extremas, ya que deben asumir de forma abrupta roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados. Estas constataciones han llevado a la Corte Constitucional a afirmar que la situación de las mujeres desplazadas constituye “una de las manifestaciones más críticas y alarmantes del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004” y que por tanto se requieren de medidas específicas de resolución por parte de las autoridades competentes, que pasan por la inclusión de enfoques diferenciados que permitan responder a sus condiciones y necesidades particulares (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

Como víctimas de la violencia en el contexto del conflicto armado, la población desplazada tiene derecho a ser reparada por los daños sufridos. Este derecho, que ha sido también reconocido en el marco jurídico colombiano, tiene como uno de sus componentes la restitución, que es aquella medida en virtud de la cual se procura, siempre que sea posible, devolver a la víctima a la situación anterior a la violación a sus derechos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005). En el caso de las personas desplazadas y despojadas de sus patrimonios, esto implica al menos en lo esencial la devolución de sus bienes. La satisfacción de este derecho debería incluir además: i) el restablecimiento de los derechos; ii) el goce de un mejor derecho sobre los bienes, lo cual implicaría, tratándose de relaciones de tenencia precaria de la tierra, formalizar la propiedad; iii) el establecimiento de garantías para que se produzca el goce efectivo del derecho y no se limite a una entrega formal; iv) el establecimiento de condiciones que permitan la sostenibilidad y protección de la restitución; (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento: 2009b); y v) la transformación de las condiciones de exclusión y marginalidad que dieron origen al expolio (Uprimny, R y Saffon, M.P.: 2009), las cuales generan los efectos diferenciados y desproporcionados del desplazamiento.

La restitución es entonces una de las medidas más importantes para responder a los daños y afectaciones sufridos por las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo hasta el momento por diseñar y desarrollar políticas públicas en la materia no han incorporado integralmente enfoques y estrategias que permitan asegurar el disfrute efectivo del derecho por parte de las mujeres. Esto resulta especialmente problemático, pues existen en Colombia factores contextuales, sociales, culturales y normativos que afectan la posibilidad de que las víctimas en general, pero en particular las mujeres, sean efectiva y adecuadamente restituidas.

Este documento tiene como finalidad contribuir a la discusión sobre la realización efectiva del derecho a la restitución para las mujeres víctimas del conflicto, con énfasis especial en tierras, que es un tema central en el actual contexto político colombiano. Para esto, el documento se divide en tres partes principales. La primera la constituye la presente introducción y se ocupa de mostrar el punto de partida del planteamiento que se desarrolla a lo largo del texto, el cual consiste en constatar que tanto la magnitud cuantitativa como cualitativa del conflicto hacen que la restitución adquiera una gran importancia como medida de reparación, pero que su realización enfrenta múltiples dificultades, en particular para las mujeres, que están expuestas a condiciones de exclusión y discriminación que se ven acentuadas con la violencia de la cual son víctimas en el contexto del conflicto armado. La segunda desarrolla los principales obstáculos que existen en Colombia para asegurar la restitución de tierras a las mujeres que han sido despojadas. La tercera identifica aspectos que resultan claves en el diseño de la política pública y realiza una propuesta sobre la forma como podrían plantearse o estructurarse con el fin de asegurar que su diseño, implementación y seguimiento permitan la realización efectiva de la restitución para las mujeres.

II. Obstáculos para la restitución.

En este apartado se analizan desde una perspectiva de género diez de los principales obstáculos que existen en el caso colombiano para llevar a cabo un proceso de restitución serio, coherente e integral. Se trata de factores presentes en el contexto cultural, social, político y jurídico del país, que generan dificultades para que las víctimas de desplazamiento forzado puedan acceder a la restitución de sus bienes, y en particular de la tierra. Estos elementos afectan también la posibilidad de reparar a aquellas personas que sin ser propietarias o tener derechos sobre la tierra, han sido afectadas por el desplazamiento en la medida en que derivaban su subsistencia y proyectos de vida de su relación con la tierra que han debido abandonar –tenedores-.

1. Magnitud y complejidad del fenómeno a enfrentar

El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno que podría caracterizarse como complejo, tanto en su dimensión cuantitativa como cualitativa. En cuanto a lo primero, se trata de un hecho que se presenta de manera generalizada a lo largo del país. Aunque no existe consenso en torno al número de personas desplazadas por la violencia, en general se reconoce que se trata de un fenómeno extendido por todo el territorio nacional, que afecta a millones de personas. De acuerdo con CODHES -una organización de la sociedad civil de amplio reconocimiento que hace un seguimiento permanente a las dinámicas del desplazamiento- entre 1985 y 2008 se han desplazado en Colombia aproximadamente 4.629.190 personas que se integran en promedio en 925.838 familias (CODHES: 2009), y el número sigue en aumento. El Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) registraba a diciembre de plazas por la violencia (Acción Social: 2009). Como se aprecia, las cifras presentan un desfase importante, pero no por eso dejan de mostrar que el fenómeno tiene un impacto cuantitativo importante.

Un análisis detallado de la composición de la población desplazada resulta ser aún más preocupante. Como lo estableció la Relatora de las Naciones Unidas para los Derechos de la Mujer en su visita a Colombia de 2001, cerca del 74% de los desplazados requieren de asistencia especial, en virtud de verse avocados a situaciones particulares de vulnerabilidad derivados de su condición de género –por ser mujeres- y edad –niños- (Consejo Económico y Social-ONU: 2002, párr. 68). Aunque las cifras varían de acuerdo con la fuente y el año, cerca del 50% de las personas desplazadas por la violencia son mujeres, muchas de las cuales han pasado a ser cabeza de familia, como consecuencia de la muerte o el abandono de sus compañeros, debiendo entonces afrontar roles y cargas para las que no necesariamente se encontraban preparadas. Como lo señala la relatora en el mismo informe, las mujeres “que quedan separadas por el desplazamiento, ya sea solas o con su familia son mucho más vulnerables que las que huyen con un grupo grande y relativamente organizado” (Consejo Económico y Social-ONU: 2002, párr. 70). En estos casos, la ruptura con el entorno social, cultural y comunitario resulta ser aún más dramático y problemático para las mujeres.

Las cifras señaladas son en todo caso tentativas y resultan insuficientes para establecer la verdadera magnitud del desplazamiento en Colombia. Además del subregistro que puede afectar los sistemas de información existentes, múltiples aspectos de la dimensión cuantitativa del desplazamiento siguen sin ser conocidos. Por ejemplo, no se cuenta con un registro que permita establecer de manera confiable cuál es el número de hectáreas que han sido abandonadas y despojadas.

En efecto, no se cuenta con “información actualizada sobre el número, calidad, extensión y características de los bienes que han sido despojados” (Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo: 2009, 10).

El desconocimiento en esta área constituye en sí mismo un problema para el diseño de la política pública sobre restitución de tierras y también un desafío importante para su implementación, pues implica que el Estado no sabe qué es aquello que debe restituir. Existen en todo caso algunos estudios al respecto, que permiten tener alguna idea sobre la cantidad de tierra que ha sido arrebatada. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, por ejemplo, realizó un estudio estadístico, en virtud del cual se estima que en promedio se han despojado o abandonado 5.5 millones de hectáreas.

La dimensión cualitativa del desplazamiento contribuye también a complejizar el fenómeno. En efecto, como lo ha reconocido la Corte Constitucional Colombiana, el desplazamiento forzado tiene impactos diferenciados y desproporcionados en grupos poblacionales tradicionalmente discriminados o excluidos. Este es el caso de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y las mujeres, en especial aquellas que enfrentan condiciones particulares de vulnerabilidad.

En el contexto del conflicto armado colombiano las mujeres están expuestas a factores de vulnerabilidad o riesgos específicos, por el hecho de serlo. Uno de dichos riesgos es el de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales, debido a la forma como se relacionan con sus posesiones y sus roles familiares y económicos. Tanto los riesgos específicos, como las cargas materiales y psicológicas que se ven obligadas a asumir como consecuencia de los hechos de violencia a los cuales sobreviven, explican en su conjunto que el conflicto victimiza de manera diferencial agudizada a las mujeres y el desplazamiento forzado tiene un impacto desproporcionado de género (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

El impacto desproporcionado del desplazamiento dificulta o impide el ejercicio de los derechos fundamentales, pues genera o refuerza obstáculos. Así, las mujeres enfrentan obstáculos particulares, agravados y agudizados para acceder a la justicia y en general para ejercer sus derechos humanos y fundamentales, como el derecho a la educación y a la salud. En el caso del derecho a la tierra, las mujeres desplazadas enfrentan dificultades especialmente graves para acceder a la propiedad de la tierra y proteger su patrimonio (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

De acuerdo con lo anterior, las dimensiones cuantitativa y cualitativa del desplazamiento imponen retos importantes a la política pública de restitución de tierras en términos de cobertura y mecanismos de implementación. Al tiempo que debe ocuparse de restituir los territorios arrebatados a millones de desplazados, debe diseñar mecanismos ágiles, eficientes y equitativos de implementación que no reproduzcan la exclusión y discriminación que padecen ciertos grupos en la sociedad- como las mujeres-, así como enfrentar y reducir los factores que pueden dificultar el acceso de las víctimas a la restitución.

2. Continuidad de la violencia y la expropiación

La persistencia de la violencia armada y de la expropiación generan obstáculos concretos para la garantía de la restitución. En Colombia el conflicto armado continúa sin perspectivas claras de finalización y con él, la violencia, el desplazamiento y el despojo. Los grupos armados ilegales mantienen su presencia en el territorio nacional, ejerciendo dominio sobre amplios territorios, así como diversas formas de violencia sobre la población. A pesar de las políticas de seguridad existentes, los grupos guerrilleros continúan operando, mantienen sus estructuras militares y políticas y conservan un alto número de combatientes (Ávila: 2008); persisten grupos paramilitares con sus respectivas estructuras de poder (CIDH: 2009); y han surgido nuevos grupos armados que luchan por el control territorial y ejercen múltiples formas de violencia (MAPP/OEA: 2009). La presencia de actores armados en las regiones y su dominio sobre amplias zonas, genera riesgos importantes para la seguridad personal de las víctimas de desplazamiento, en particular, en relación con aquellas que pretenden el retorno y la reclamación judicial sobre sus predios.

La continuidad del conflicto afecta de manera particular la posibilidad de las mujeres de acceder a la restitución. Aunque la violencia afecta a toda la población de forma directa o indirecta, como lo han documentado y reconocido diversas organizaciones e instancias nacionales e internacionales, existen manifestaciones y afectaciones diferenciadas. Por ejemplo, varios estudios han documentado la utilización de violencia de género por los actores armados, que es aquella que se basa en los roles, actitudes, valores y símbolos desarrollados social y culturalmente a partir de las diferencias sexuales, dirigiéndose contra la mujer por el hecho de serlo (CEDAW, Recomendación General No. 19), y generan afectaciones diferenciadas. En efecto, algunas manifestaciones de la violencia se dirigen principalmente contra la mujer, como el caso de la violencia sexual, y otras, aunque afectan tanto a hombres como a mujeres, generan efectos diferenciados o desproporcionados, como el desplazamiento forzado (Guzmán, D: 2009).

Esta victimización diferenciada afecta e imposibilita el ejercicio de derechos fundamentales, pues implica la presencia de riesgos a la seguridad específicos y agudizados para las mujeres.

La existencia de riesgos diferenciados para la seguridad personal de las mujeres ha sido reconocida por la Corte Constitucional en varias decisiones. En el Auto 092 de 2008, por ejemplo, identificó como un riesgo específico el de ser víctimas de diversas formas de violencia sexual. Un estudio de la Defensoría del Pueblo mostró que existe una relación importante entre estas dos formas de violencia. Dicha relación se demuestra en que el 17.7% de quienes sufrieron violencia sexual manifestaron que esa fue la causa de su desplazamiento. Además, dos de cada diez mujeres desplazadas manifestaron haber sido víctimas de violencia sexual (Defensoría del Pueblo: 2008).

En la Sentencia T-496 de 2008, además de constatar que las mujeres enfrentan riesgos concretos y diferenciados a su seguridad personal, la Corte ordenó al Gobierno revisar y modificar el programa de protección de la Ley de Justicia y Paz, con el fin de ajustarlo a los estándares constitucionales, lo cual implica, entre otros aspectos, incorporar enfoques diferenciales a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de las mujeres. Junto al conflicto y los riesgos que de él se derivan, persiste el expolio del patrimonio. Este adquiere diversas modalidades, que en muchas ocasiones son difíciles de combatir e imposibilitan su prueba. En la mayoría de los casos se ha producido a través de “complejos procesos que involucran actividades legales, ilegales, violentas y fraudulentas” (Sánchez, Uprimny: 2010), que dificultan la persecución de los bienes a restituir. Al respecto, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social (PPTP) ha identificado cuatro formas de afectación al patrimonio: i) el despojo, que puede darse mediante acciones legales o ilegales; ii) la pérdida o desaparición de activos patrimoniales; iii) el menoscabo; y iv) la despatrimonialización. Además, ha identificado que el despojo se materializa al menos de ocho formas distintas: a) mediante la transferencia de derechos de los legítimos titulares, pero en virtud del uso de la fuerza o la intimidación; b) la transferencia de derechos de los legítimos titulares, en virtud de presión y pagos irrisorios; c) transferencia de derechos reales sobre inmuebles sin otorgamiento de escritura, viciadas por la fuerza; d) mediante la constitución de garantías reales o personales, en virtud del uso de la fuerza; e) legitimación de derechos a través de instancias administrativas; f) apropiación de territorios étnicos de facto, o a través de títulos que aparentan ser legítimos; g) mediante la legitimación de derechos a través de instancias judiciales.

Los diferentes mecanismos de materialización hacen del despojo un riesgo permanente y una problemática difícil de enfrentar tanto en el plano jurídico como práctico. En el caso de las mujeres la situación se ve agravada, por cuanto afrontan el riesgo de ser despojadas de su patrimonio con mayor facilidad que los hombres.

Como lo constató la Corte Constitucional, las mujeres colombianas se encuentran en condiciones desventajosas para resistir y oponerse a las amenazas y maniobras jurídicas fraudulentas utilizadas por los actores armados para llevar a cabo el despojo de derechos patrimoniales. En palabras de la Corte: “la precariedad de la posición de la mujer colombiana frente a la propiedad constituye un factor causal del impacto de género manifiestamente desproporcionado del desplazamiento forzado en el país” (Auto 092 de 2008). Uno de los elementos que contribuye a generar la precaria relación de las mujeres con la tierra, además de las condiciones estructurales de discriminación, son las dificultades que enfrentan para acceder a la documentación personal y a los registros. De acuerdo con la Relatora de Naciones Unidas, las mujeres, especialmente en zonas rurales, “tropiezan con más dificultades para conseguir las escrituras de tierras, préstamos, viviendas y servicios de salud y educación”, lo cual es aún más grave para las mujeres indígenas o de ascendencia africana (Consejo Económico y Social – ONU: 2002, párr. 74).

Los factores antes mencionados generan varios desafíos para el diseño e implementación de una política pública de restitución. Sánchez y Uprimny señalan tres dificultades que se derivan de la persistencia del conflicto: i) los riesgos de seguridad para quienes deciden reclamar la satisfacción de su derecho; ii) la competencia que mantienen los actores armados por dominar la tierra con fines ilegales, como los cultivos de coca; y iii) la distorsión del mercado de tierras que se produce como consecuencia de la economía ilícita derivada del narcotráfico y sus actividades especulativas sobre los precios de la tierra (2010). La existencia de formas de violencia y de afectaciones diferenciadas genera retos adicionales para la restitución en un contexto de persistencia del conflicto, tanto en el ámbito de la prevención como de la atención, pues no solamente se requiere asegurar la restitución, sino también prevenir nuevos despojos.

3. Discriminación, exclusión y violencia en contra de las mujeres.

Un elemento estructural que permite caracterizar la realidad colombiana es la existencia de patrones estructurales de discriminación, exclusión y marginalización que afectan a las mujeres, en especial aquellas que pertenecen a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (CIDH: 2006). En el caso de las mujeres desplazadas, estos se ven intensificados por sus condiciones de vida, las fallas del sistema oficial de atención a la población desplazada y su impacto diferencial en las mujeres, así como por sus problemas y necesidades específicas (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008).

Los patrones de discriminación constituyen un obstáculo para la restitución, al menos por dos razones. En primer lugar porque tienen múltiples manifestaciones en la relación de las mujeres con la tierra y con las autoridades. En Colombia las mujeres tienen una posición asimétrica frente a la propiedad y tenencia de la tierra y bienes, y en muchos casos deben acceder a ellos a través de sus compañeros de sexo masculino, por lo cual “enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor” (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008). Estas limitaciones exponen a las mujeres a un mayor riesgo de ser despojadas por vías legales o ilegales.

En segundo lugar, porque la exclusión y la discriminación se ven potenciadas, explotadas y degeneradas por el conflicto armado (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008), generando impactos y afectaciones diferenciados, así como la agravación de sus condiciones sociales. Esto hace que las mujeres enfrenten mayores dificultades para ejercer sus derechos y acceder a los mecanismos diseñados para reclamar su efectividad.

La discriminación, exclusión y violencia contra las mujeres genera entonces retos específicos para una política de restitución. Para enfrentarlos, una política como esta debería i) partir del reconocimiento de la existencia del riesgo específico y agudizado de despojo, con el fin de implementar mecanismos para prevenirlo, enfrentarlo y reducirlo; y ii) asumir que las mujeres enfrentan graves dificultades para ejercer sus derechos y en consecuencia iii) diseñar procedimientos y dispositivos que les permitan participar activamente en la reclamación de su derecho a la restitución, así como generar condiciones para que puedan acceder efectivamente a la justicia.

4. Alta concentración de la tierra e inequidades, y eventuales tensiones entre restitución y reforma agraria

Colombia cuenta con un índice de concentración de la tierra muy inequitativo, que expresa una distribución muy injusta de la tierra. Para 2003 el 86.3% de los propietarios poseían apenas el 8.8% de la superficie nacional, y un 0.4% poseían el 62.4% de la tierra (Salgado: 2008,15). Esta realidad ha estado presente a lo largo de la historia nacional, y no ha sido revertida por el Estado. Se han dado varios intentos por llevar a cabo una reforma agraria que permita un acceso equitativo a la tierra, pero ninguno ha dado resultados positivos. Por el contrario, la violencia y el conflicto han perpetuado la concentración y en algunos casos incluso la han ampliado.

En la medida en que la violencia afecta de manera más significativa a la población pobre, que no es dueña de la tierra o que es pequeña propietaria, las inequidades parecen exacerbarse con el conflicto. En el caso de las mujeres, las inequidades en relación con la propiedad de la tierra parecen más profundas. La Corte Constitucional ha reconocido la existencia de una serie de vulnerabilidades específicas de las mujeres y en particular de aquellas que están en situación de desplazamiento, que se traducen en obstáculos para la realización de su derecho de acceder a la propiedad de la tierra y a la protección de su patrimonio:

“(i) las mujeres jefas de familia, particularmente las viudas, tienen mayor vulnerabilidad frente a la incertidumbre de la tenencia y la capacidad de pago de las deudas contraídas por menor posibilidad de movilizar fuerza de trabajo familiar, escasa capacitación técnica en los procesos de producción y manejo de créditos: 'En términos del derecho efectivo de la tierra, la sola asignación o adjudicación de tierra, sin capacitación y acompañamiento, no cumple con los objetivos de equidad que debe perseguir la acción positiva consignada en la ley'.⁵

(ii) Al ser la categoría de 'mujeres jefas de hogar' la única condición de vulnerabilidad que da derecho a un trato especial, supone que la vulnerabilidad desaparece con la presencia del hombre; con ello se desconocen a las mujeres como sujetas de derechos, creando además desigualdades entre ellas por el derecho a la tierra y otros recursos; (iii) la titulación a nombre de la pareja desconoce la importancia de fortalecer la autonomía de las mujeres en sus comunidades y en las instituciones, pues éstas suelen pedir autorización a los maridos o compañeros para decisiones productivas y no al contrario; (iv) en las adjudicaciones de tierra a mujeres desplazadas por la violencia no se toma en cuenta la relación (mediante propiedad, posesión, ocupación o tenencia) que ellas y sus parejas tenían con la tierra antes del desplazamiento.

(v) Las permutas contempladas en el Decreto 2007 de 2001, no se han desarrollado en la práctica. Así mismo, 'al convertirse las mujeres desplazadas en beneficiarias de reforma agraria sin ningún reconocimiento por las pérdidas que hayan sufrido, y al tener que asumir luego una deuda por la tierra, se les desconoce el derecho a la reparación'”

Se trata entonces de condiciones que constituyen en reflejo de condiciones estructurales de discriminación y exclusión, que implican la negación de la autonomía e igualdad de las mujeres, así como la negación de su condición de ciudadanas de pleno derecho.

5. INCORA/INCODER 2005. Tomado de: Meertens, Donny. UNIFEM 2005. “Tierra, Derechos y Género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz” Informe final de la Consultoría sobre Derechos de las Mujeres a la Tierra-Programa de Paz y Seguridad- Colombia. Noviembre de 2005. Pag. 53.

La alta concentración de la tierra y la profunda inequidad en su acceso afectan a la población en general, con rasgos específicos para el caso de las mujeres. Es decir, los problemas con la propiedad de la tierra no solamente se derivan del despojo que puede sufrir la población desplazada, lo cual significa que no se deriva de los procesos de victimización que el Estado está llamado a reparar. Esta situación ha llevado a señalar a algunos autores la posible existencia de tensiones entre la restitución y la reforma agraria. La escasez de recursos y las consecuencias de la concentración de la tierra, generalizadas a toda la población, hacen que se presente una tensión entre “el deber del Estado de realizar todos los esfuerzos para rectificar un daño injusto perpetrado contra una víctima” –reparación- y “su deber de realizar igualmente todos los esfuerzos por alcanzar una distribución equitativa de bienes” – reforma agraria- (Sánchez y Uprimny, R: 2010).

Se genera así un reto importante para la política pública de restitución que se concreta en la necesidad de asegurar coordinación y coherencia con los esfuerzos del Estado encaminados a asegurar un acceso y reparto más equitativos de la tierra, así como con los esfuerzos por asegurar la eliminación de la discriminación y violencia en contra de las mujeres y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad. En el fondo, implica generar mecanismos de coordinación que permitan articular las políticas de reparación con las políticas sociales del Estado, sin desvirtuar ni desconocer sus diferencias. La coherencia en el cumplimiento de estas obligaciones del Estado debe en todo caso apuntar también al reconocimiento de las mujeres como sujetas de derecho que deben tener un acceso equitativo a la propiedad de la tierra y a la restitución.

5. Restitución y modelo de desarrollo rural.

En las últimas décadas el Estado ha privilegiado un modelo de desarrollo que se basa en la competitividad y favorece al empresario, mediante el impulso a megaproyectos y la concesión de subsidios para la explotación económica de la tierra a gran escala (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento: 2009b). Este modelo, que privilegia la productividad, resulta especialmente agresivo en relación con la economía tradicional campesina, que se caracteriza por la producción a baja escala, principalmente para la autosubsistencia (véase, Sánchez y Uprimny: 2010).

Con el objetivo de lograr la modernización del campesinado, el modelo incorpora criterios empresariales de productividad, competitividad y sostenibilidad, en virtud de los cuales se evalúan las posibilidades de acceder a créditos, sin tomar en cuenta que el conflicto genera limitaciones para el ejercicio de las actividades productivas por parte del campesinado.

Es claro que la competitividad que pueden tener los territorios ubicados en zonas de conflicto es menor en relación con otras zonas.

En el caso de las mujeres, la adaptación a este modelo de desarrollo rural resulta especialmente costosa y puede terminar por generar afectaciones en sus relaciones con el entorno y sus proyectos de vida. En primer lugar, porque deben adaptar su rol en relación con la producción tradicional, ya que son las mujeres campesinas quienes generalmente son las transmisoras de las culturas productivas y otras prácticas relacionadas con las economías campesinas. El desplazamiento forzado enfrenta a las mujeres a la imposibilidad de ejercer estos papeles de transmisión de conocimientos (Meertens: 2008).

En segundo lugar, las mujeres se ven en la obligación de cumplir con los criterios productivos exigidos para acceder a la tierra y a créditos, lo cual les genera una enorme carga, en la medida en que tienen también las principales responsabilidades en las funciones reproductivas y de cuidado del hogar. En tercer lugar, debido a los roles que desempeñan tradicionalmente en la sociedad, las mujeres no han tenido acceso a capacitaciones técnicas que les permitan asumir y desarrollar papeles competitivos en la producción y explotación de la tierra. Finalmente, es un hecho que las mujeres tienden a tener menos acceso a préstamos y subsidios. Por ejemplo, entre 2002 y 2003 el Ministerio de Agricultura otorgó subsidios para la compra de tierras solo a 730 familias con jefatura femenina, lo cual equivale al 12% de total de los subsidios entregados (Min. Agricultura: 2007). Este porcentaje se encuentra muy por debajo de la tendencia de la jefatura familiar femenina en el país y parece reproducir la tendencia del Estado -respaldado por los patrones socio- culturales- a tomar como eje de sus políticas a la familia con jefe masculino (Meertens: 2008). Aunque esta era una tendencia clara solo hasta mediados de los noventa, persisten sus consecuencias en relación con el acceso a créditos y otros servicios.

6. Informalidad en la tenencia de las tierras

En Colombia existen altos niveles de informalidad en relación con los predios rurales (Salinas, Y: 2009). Esto es, los negocios jurídicos que se llevan a cabo sobre la tierra no cumplen con todos los requisitos exigidos por la ley civil y comercial, y por tanto, la titularidad de derechos no se formaliza. En el campo parece prevalecer una auténtica política de informalidad que se traduce en serias dificultades para acreditar la titularidad y otros derechos sobre la tierra.

La cultura de la informalidad afecta de manera diferenciada a las mujeres. Ellas enfrentan una situación histórica de “invisibilización de su relación con la tierra, el desconocimiento social de sus derechos a la

propiedad y la discriminación social e institucional en cuanto a las decisiones productivas, el crédito y la asistencia técnica”, además, los negocios jurídicos son generalmente llevados a cabo por los hombres, por lo cual las mujeres no cuentan con la información completa sobre su predio, el tipo de derecho que tienen, y las pruebas de su derecho (Meertens: 2008). Esto último se ve agravado porque al no estar inscritos, los títulos tienden a desaparecer en medio de los hechos de violencia (Meertens: 2009).

La informalidad en la tenencia de las tierras ha contribuido a que Colombia enfrente un atraso histórico en el sistema oficial de registro de predios, pues las personas no registran sus predios. Por supuesto, este no es el único factor relevante. El atraso señalado se deriva también de otros elementos como la escasa sistematización de la información catastral y registral (Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009). La falta de información actualizada sobre el registro de los derechos sobre la propiedad se predica de los diferentes tipos de derechos sobre los bienes inmuebles, incluidos los territorios étnicos. No contar con información registral y catastral actualizada genera retos importantes para una política pública de restitución de tierras. Por ejemplo, contribuye a que se generen diferentes tipos de relaciones con los predios, de las cuales se derivan derechos concretos sobre ellos. Además, afecta la posibilidad de probar la titularidad de derechos sobre inmuebles.

7. Insuficiencia del marco normativo actual

El marco normativo colombiano no garantiza ni protege adecuadamente el derecho a la propiedad y a las posesiones, no solamente porque no están adaptadas a las condiciones y dinámicas del conflicto armado, sino porque no contienen las herramientas y procedimientos necesarios y adecuados para hacer efectivo el derecho a la restitución y prevenir el despojo (Salinas: 2008). Por ejemplo, en el año 2002 se aprobó una ley que disminuye los términos para la prescripción adquisitiva de dominio, por lo cual cuando la persona tiene una posesión irregular puede adquirir la propiedad en 10 años, sin importar si ejerció acciones de violencia para adquirir la posesión y entonces puede quedar legitimada una propiedad que tiene origen en el desplazamiento forzado de los propietarios iniciales.⁶

Existen además figuras y disposiciones jurídicas que han permitido el despojo, como la venta de cosa ajena, la lesión enorme, la simulación y la falsa tradición. La aplicación de estas figuras jurídicas puede resultar adecuada y aceptable en contextos de normalidad. Sin embargo, en medio del conflicto, y en especial de uno de larga duración como el colombiano, “genera vulneraciones y propicia escenarios de impunidad frente al despojo y la usurpación” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado: 2009b).

⁶ El Estatuto de Desarrollo Rural prohibía adelantar procesos de prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes de la población desplazada, sin embargo, solo aplicaba para propietarios. Además, la Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en el año 2009.

Existen también serias deficiencias en la implementación y aplicación del marco normativo creado para permitir el acceso a la tierra. En el caso de las mujeres, por ejemplo, se han hecho avances importantes mediante acciones afirmativas concretadas en instrumentos como la Ley 731 de 2002, en la que se consagra el derecho de la mujer a acceder al título de la propiedad en caso de abandono de parte de su pareja y el derecho a confirmar grupos asociativos de mujeres desplazadas jefas de hogar. Sin embargo, el acceso de las mujeres a la tierra sigue siendo limitado. La brecha entre la consagración normativa y su eficacia en la práctica es enorme en el país.

8. Restricciones en la protección judicial de la tierra

El Estado colombiano ha constatado y reconocido que existen múltiples dificultades para acceder a la justicia con el fin de hacer valer los derechos relacionados con la tenencia de la tierra y enfrentarse al despojo (Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo: 2009, 10). Por ejemplo, el sistema jurisdiccional de las comunidades indígenas no cuenta con mecanismos para proteger a sus integrantes del despojo que lleguen a realizar personas ajenas a la comunidad. Además, la justicia ordinaria “no está suficientemente organizada y especializada para conocer de casos de tierra y en particular aquellos relacionados con el despojo y el abandono en la magnitud y complejidad” propias del contexto colombiano (Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo: 2009, 16).

Investigaciones recientes muestran serias debilidades del sistema judicial en las zonas del conflicto. Los jueces y otros funcionarios judiciales son víctimas de formas de intimidación y violencia con el fin de obtener determinados resultados en los procesos de su conocimiento. En algunos casos incluso se han conocido hechos de corrupción y auténtica captura institucional (Guzmán y La Rota: en prensa). En otros, lo que se verifica es la práctica irrelevancia de los jueces frente a las formas de justicia ejercidas por los grupos armados ilegales en algunas zonas del país (véase: García: 2008).

Los problemas de acceso a la justicia se ven agravados por el desconocimiento de derechos y de las rutas que existen para acceder a la justicia. En muchos casos, las víctimas de desplazamiento forzado desconocen los mecanismos que tienen a su disposición para hacer efectivos sus derechos, así como las instituciones ante las cuales pueden concurrir. En palabras de la Corte: “las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, al llegar a entornos usualmente urbanos y desconocidos, carecen de las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para adelantar trámites ante el Estado, que

exigen –entre otras – información precisa sobre las autoridades a quienes acudir y su lugar de ubicación, la capacidad de llenar formatos y formularios, etc” (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008)

Al carecer de conocimientos específicos sobre sus posibilidades de acceder a la justicia, las mujeres optan por no acudir ante las autoridades.

Los costos que implican los desplazamientos y en general la participación en procesos judiciales y en procedimientos administrativos desalientan la participación de las víctimas. En el caso de las mujeres, el desconocimiento de las rutas de acceso y las limitaciones para el desplazamiento resultan agudizados en relación con los hombres (véase: Saffon y Guzmán: 2008).

9. Problemas institucionales y de coordinación

El Estado ha constatado también que no cuenta con los “recursos institucionales, humanos y físicos que se requieren para restituir” a la población desplazada las tierras que han sido despojadas (Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo: 2009, 12). Los recursos para la ejecución de la política, de acuerdo con las instituciones del Estado, resultan insuficientes tomando en consideración la magnitud del fenómeno a enfrentar y las limitaciones estructurales del contexto.

La coordinación entre las instituciones llamadas a participar en la política y asumir responsabilidades en su diseño e implementación sigue enfrentando problemas. No se cuentan con mecanismos ágiles de coordinación interinstitucional, y no se pueden realizar cruces de información en tiempo real. (Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo: 2009).

Las instituciones del Estado han reconocido, además, que existen escasos conocimientos acerca de la normatividad, procedimientos y herramientas relativas a la protección patrimonial por parte de los funcionarios de las entidades que tienen responsabilidades directas en la restitución de tierras (Corte Constitucional, Auto 008 de 2009). Esto genera debilidades institucionales para la implementación de la política pública, así como dificultades para la coordinación institucional.

Los factores señalados afectan de manera directa y diferenciada a la población víctima de desplazamiento forzado, pues tienden a generar problemas en la atención que dificultan el ejercicio de

derechos y la realización efectiva de los mismos. Para las mujeres, y en especial aquellas que se ven obligadas a asumir la jefatura familiar, estos problemas tienden a generar cargas adicionales que afectan su participación en los procesos de reclamación. Esto hace de los problemas de coordinación interinstitucional, auténticas barreras de acceso a la restitución para las mujeres.

III. Elementos clave en el diseño, implementación y seguimiento a la política pública.

El diseño de la política pública en materia de restitución de tierras debería partir de un diagnóstico lo más completo posible de la situación que debe enfrentar, establecer objetivos claros que apunten al goce efectivo de derechos, definir principios que permitan orientar las acciones, diseñar estrategias y mecanismos concretos para su implementación, y determinar metas específicas e indicadores que permitan hacer seguimiento y evaluar sus resultados. Dicho diseño debería estar orientado por un enfoque de derechos humanos, que permita proyectar todas las acciones hacia su satisfacción efectiva, así como por enfoques sensibles a los impactos diferenciados del desplazamiento forzado, uno de los cuales debería ser el enfoque de género. La implementación de la política debería también estar orientada por un enfoque sensible a los derechos y las afectaciones diferenciadas, y asegurar su seguimiento permanente y participativo, con el fin de poder identificar sus avances, retrocesos o estancamientos y poder así adoptar correctivos oportunos y adecuados que permitan asegurar el goce efectivo de derechos.

Este documento se centrará principalmente en señalar aspectos que deberían ser considerados en el diseño, teniendo en cuenta que Colombia está atravesando por un proceso de reestructuración de su política en la materia. En este punto es importante recordar que como parte del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ordenó al gobierno replantear en su totalidad los componentes de su política de tierras sobre desplazamiento forzado, debido a su evidente rezago, las dificultades encontradas para asegurar el goce efectivo de derechos y porque contribuye a perpetuar el Estado de Cosas Inconstitucional (Corte Constitucional, Auto 008 de 2009).

El proceso de reestructuración de la política de tierras constituye una oportunidad importante para enfrentar aquellos factores que constituyen obstáculos para el acceso a la restitución de tierras de la población desplazada en general y de las mujeres en particular. En especial porque, aunque la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de la incorporación de enfoques diferenciales en la política pública sobre desplazamiento forzado, los primeros esfuerzos llevados a cabo hasta ahora en relación

con su reestructuración se han conformado con señalar la importancia de este tipo de enfoques, sin concretar su desarrollo. En efecto, el 5 de octubre de 2009 el Gobierno Nacional, en cumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 008 del mismo año, entregó a la Corte una propuesta de lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población desplazada. Dicha propuesta se caracteriza por no incorporar enfoques diferenciales y en concreto el enfoque de género (Comisión de Seguimiento: 2009b), a pesar de partir de un aparente reconocimiento a su importancia. Este apartado del documento identifica elementos que deberían ser tomados en consideración en el diseño de la política pública sobre restitución de tierras para las víctimas del desplazamiento forzado. No es una propuesta integral de política que contemple y desarrolle exhaustivamente sus aspectos principales, sino que ofrece elementos de análisis que permitirían concretar la incorporación de un enfoque de género que brinde las condiciones para que las mujeres desplazadas puedan acceder efectivamente a la restitución.

1. El diagnóstico inicial y previo al diseño

El diagnóstico del cual debe partir el diseño de la política pública de restitución de tierras debería incorporar varios elementos relevantes. Por ejemplo, una estimación lo más cercana posible a la realidad sobre la magnitud cuantitativa del desplazamiento y en particular del despojo, no solo del derecho a la propiedad, sino en general de otros derechos sobre la tierra. Esto es, determinar de manera confiable cuántas personas y familias han sido desplazadas, cuáles son las tierras que han sido abandonadas o despojadas, y qué tipos de derechos existen sobre dichos predios. Esta determinación debería ser lo más completa posible, no limitarse a reproducir los datos oficiales, y no generar asimetrías entre las víctimas. Esto es, dar cuenta de todas las personas que se han desplazado por la violencia, independientemente de las razones o actores que lo provocaron, y más allá de su capacidad para acceder a las instancias del Estado encargadas de reconocer la condición de desplazadas.

Un diagnóstico del impacto cuantitativo resulta esencial pero insuficiente. Sería importante incluir también un diagnóstico de la dimensión cualitativa del despojo, que dé cuenta de las afectaciones e impactos diferenciados, así como de los obstáculos específicos que enfrentan determinados grupos poblacionales para acceder a la reparación y específicamente a la restitución.

Esto le permitiría a la política adaptarse a los elementos mínimos de racionalidad constitucional en los que la Corte Constitucional ha insistido en repetidos pronunciamientos, pues permitiría apuntar de manera más afectiva al goce efectivo de derechos de los grupos expuestos a condiciones de especial vulnerabilidad, tener una cobertura material suficiente que dé cuenta de la faceta de género del

desplazamiento, y diseñar los mecanismos que permitan enfrentar los obstáculos que enfrentan las víctimas para acceder a la restitución. Además, el diagnóstico debe identificar con claridad cuáles son los mecanismos que se han usado para llevar a cabo el despojo de las tierras y reconocer las complejas relaciones que se establecen en relación con ellas. En Colombia los reclamos sobre la tierra despojada o abandonada pueden llegar a generar situaciones intrincadas que deben ser enfrentadas por la política pública de restitución. “Frente a cada predio existe en principio la reivindicación del propietario, pero también pueden surgir reivindicaciones de poseedores, ocupantes y tenedores que originalmente derivaban sus ingresos y su sustento del uso de esa tierra, y que fueron desplazados, y además pueden existir ocupantes de buena fe que pudieron tener acceso posterior de manera irregular a la propiedad o al uso del mismo predio, razón por la cual las acciones y los procesos de cada uno afecta a los procesos de los demás” (Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo: 2009).

En suma, aunque la restitución se concentre en devolver las tierras y no se ocupe de otras afectaciones derivadas del despojo –como las afectaciones emocionales, la ruptura de las relaciones con la tierra y con los proyectos de vida-, el reconocimiento mismo de los impactos, afectaciones y obstáculos diferenciados y desproporcionados permitiría identificar mejor las eventuales limitaciones y dificultades que pueden enfrentar los mecanismos diseñados para la restitución.

Un diagnóstico como el sugerido requiere entonces, en primer lugar, superar la perspectiva limitada que ofrecen los registros oficiales sobre la dimensión cuantitativa del desplazamiento forzado (Véase, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado: 2009b); y en segundo lugar, incluir criterios cualitativos en la evaluación de los impactos del desplazamiento forzado y el despojo. Un punto de partida interesante en este sentido son los estudios realizados en los últimos años sobre la situación de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, pues contribuyen a mostrar tendencias y desarrollar hipótesis a verificar mediante un esfuerzo más comprensivo de la realidad del fenómeno.

2. Incorporación de enfoques diferenciales

La política debería estar orientada por enfoques que permitan el goce efectivo de derechos. Para esto, como se ha insistido es necesario reconocer la dimensión de género del desplazamiento forzado, e incorporar perspectivas que permitan superarla. Los enfoques diferenciales, y en este caso el enfoque de género constituyen una herramienta poderosa en este sentido.

La incorporación de un enfoque de género resulta justificable e importante tanto por razones normativas como prácticas. Se trata de un enfoque que permite reconocer que hombres y mujeres se relacionan entre sí y con su entorno de forma distinta, que desempeñan diferentes roles en la sociedad y se ven afectados por condiciones estructurales diversas. Así, permite reconocer las condiciones de exclusión y discriminación que enfrentan las mujeres de manera particular, así como visibilizar las formas de violencia que se dirigen en su contra por el hecho de serlo. Esto resulta importante para encontrar formas de eliminar la discriminación y violencia en contra de la mujer, lo cual constituye un compromiso que ha adquirido el Estado en el plano internacional en virtud de la suscripción de convenciones internacionales como la CEDAW y la Convención Belem do Pará.

Incorporación de enfoques diferenciales en todo el ciclo de la política resulta entonces importante para enfrentar la dimensión de género del desplazamiento y sus consecuencias para el goce efectivo de derechos. De esta forma, siendo el objetivo al que debe apuntar la política la garantía del goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada, debe incluirse como parte del mismo la búsqueda de alternativas para revertir las condiciones de discriminación y exclusión que enfrentan las mujeres. Dichas condiciones las hacen más vulnerables a ser desplazadas, y ponen a las que ya se encuentran en condición de desplazamiento frente a condiciones específicas de vulnerabilidad y riesgos particulares que hacen que la violencia y el desplazamiento las afecten de manera diferenciada.

El enfoque de género en el diseño de la política contribuiría a crear mecanismos eficientes y equitativos, que resulten incluyentes y adecuados para las mujeres. Debería entonces verse reflejado en: i) la adopción y diseño de mecanismos que resulten adecuados para enfrentar la faceta de género del desplazamiento; ii) la identificación e inclusión de estrategias para enfrentar los obstáculos particulares que podrían enfrentar las mujeres para acceder a los mecanismos diseñados; y iii) en la incorporación de procedimientos participativos que permitan atender la perspectiva de las mujeres.

Durante las etapas de implementación y evaluación el enfoque de género debería verse reflejado en un seguimiento a la política: i) orientado por metas definidas a partir del goce efectivo de derechos y el reconocimiento de afectaciones diferenciadas; y ii) concretado en procedimientos que permitan la participación de las organizaciones de desplazadas y de mujeres, de forma que contribuyan en la verificación de los avances o retrocesos en la implementación, así como a la identificación de correctivos en caso de ser necesarios. Los mecanismos de participación implican retos importantes, pero también ofrecen ventajas fundamentales para asegurar la solidez del proceso. Un esquema que podría inspirar su diseño es el adoptado a partir del seguimiento a las órdenes impartidas en el Auto

092 de 2008, en el que varias organizaciones de mujeres y de desplazados han aunado esfuerzos de manera permanente para ofrecer insumos para la estructuración de los 13 programas de política pública ordenados para garantizar los derechos de las mujeres, y evaluar el avance del Gobierno en su adopción. Este esquema consta de la participación de varias organizaciones que voluntariamente se han sumado al proceso. Estas se articulan en torno a un objetivo común, y se coordinan con la facilitación de una secretaría técnica. La experiencia de cada organización aporta en la construcción de criterios de seguimiento.

3. Enfoques generales que deberían orientar la restitución

Además de la incorporación de enfoques diferenciales, resulta importante y fundamental que la política incluya perspectivas generales sensibles a la realización efectiva del derecho a la restitución. Así, por ejemplo, debería estar orientada a: i) prevenir la ocurrencia de nuevos despojos; ii) proteger a las víctimas en su integridad personal para que puedan participar en los procesos de reclamación de derechos y puedan ejercer sus derechos restituidos, así como proteger jurídicamente los derechos y territorios, para lograr una restitución efectiva y la no repetición del expolio; iii) transformar las condiciones personales, culturales y jurídicas que permitieron el despojo, y generan afectaciones diferenciadas, de manera que las mujeres víctimas puedan ejercer sus derechos como ciudadanas de pleno derecho y en condiciones de plena dignidad; iv) un enfoque preferencial de restitución, en virtud del cual se asuma que la restitución es un medio preferente de reparación, independiente al retorno, y que la víctima tiene derecho a ser reparada por esta vía, aún cuando no quiera retornar, así como a ser indemnizada de manera subsidiaria cuando la restitución no es posible o deseada (Principios Pinheiro); y v) un enfoque de reconocimiento y mejoramiento de derechos. Esto es, que la política se oriente a reconocer y formalizar los derechos que tenían los desplazados sobre sus tierras, y a garantizar la disponibilidad de tierras también para los segundos ocupantes de buena fe, lo cual implica el reconocimiento de las diversas formas de relación con la tierra. Estos enfoques deberían entonces concretarse tanto en los objetivos específicos, como en los principios que orienten la política pública, y en la implementación de los procedimientos y mecanismos creados para asegurar la restitución.

4. Mecanismos para la restitución

La determinación de los mecanismos específicos que se diseñen para asegurar la restitución debe tomar en consideración varios aspectos. En primer lugar, dichos mecanismos no deben procurar solamente resolver la situación jurídica de un predio específico para determinar quién tiene derechos

7. Sobre el enfoque transformador, véase: Uprimny y Saffon: 2009.

sobre el mismo. Aunque esto resulta fundamental, estos mecanismos deben perseguir ante todo “el logro de la garantía real del derecho al uso, goce y libre disposición de las tierras” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento: 2009b, 42). En segundo lugar, y en relación con lo anterior, dichos mecanismos deben articularse con medidas y procedimientos que permitan asegurar la prevención del despojo y la protección de las personas que pretenden ser restituidas, así como con mecanismos de protección jurídica de los derechos - como la formalización de los títulos sobre la tierra - En tercer lugar, deben prever mecanismos o medidas encaminadas a que se apliquen las decisiones que se tomen en relación con los predios.

En cuarto lugar, el diseño debe partir del reconocimiento de las condiciones que podrían obstaculizar que las mujeres y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad accedan a ellos. Para esto, deben ser diseñados tomando en consideración la dimensión de género del desplazamiento, así como los riesgos específicos y los efectos diferenciados que afectan a las mujeres. Así, por ejemplo, los mecanismos deben incorporar procedimientos que flexibilicen los estándares probatorios. El sentido y alcance de dicha flexibilización debe estar orientado a reconocer la cultura de la informalidad en las relaciones con la tierra, así como las condiciones particulares que enfrentan las mujeres. Esto permitiría, por ejemplo, que ellas no se vean expuestas a no probar sus derechos sobre la tierra porque no pueden demostrar la existencia de una sociedad conyugal con su pareja fallecida. Algunas de las medidas a adoptar podrían ser el reconocimiento del testimonio, la suficiencia de la prueba sumaria para inicial la reclamación y el traslado de la carga probatoria a quien detenta el predio en disputa (Meertens: 2009). Adicionalmente, la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre Desplazamiento Forzado ha desarrollado una serie de presunciones que permitirían la inversión de la carga de la prueba a favor de la población desplazada por la violencia en los procesos de restitución, y que tienen como presupuesto su aplicación diferencial, con el fin de garantizar la favorabilidad en la interpretación en pro de los sujetos de especial protección constitucional, como las mujeres y los niños. Dichas presunciones son básicamente cuatro: i) presumir la buena fe del reclamante desplazado; ii) diferenciar la calidad de los presuntos responsables del despojo (grupos armados, terceros de buena fe y Estado); iii) presumir falla en el servicio e introducir la teoría de la carga dinámica de la prueba; y iv) aplicar la presunción de pleno derecho de los principios Pinheiro (véase: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado: 2009a).

Estos mecanismos deberían ser en todo caso, distintos a los ordinarios, pues éstos últimos resultan insuficientes e inadecuados para enfrentar las características del proceso de restitución que debe

adelantarse, como lo ha reconocido el Estado en su propuesta de lineamientos para una política pública de restitución de tierras.⁸ Dichos mecanismos pueden concretarse en vías administrativas o judiciales de reclamación, pero en todo caso, deben procurar no imponer exigencias que no pueden cumplir las mujeres desplazadas y procurar su dignificación y reconocimiento como ciudadanas de pleno derecho.

En este sentido, Sánchez y Uprimny (2010) han desarrollado una propuesta de mecanismo de restitución, basada en experiencias comparadas, que consiste en desarrollar un sistema que mezcle las protecciones judiciales con la eficacia administrativa. Lo anterior tomando en consideración las dificultades que tendría un mecanismo meramente judicial para enfrentar la magnitud que ha adquirido el fenómeno del desplazamiento en Colombia y las complejas relaciones que existen con la tierra. Los mecanismos administrativos tienen en este sentido la virtud de ser más eficientes y poder procesar en menor tiempo y con menores recursos gran cantidad de reclamaciones. Sin embargo, tienden también a ofrecer menos garantías procesales, y más posibilidades de cooptación por los actores armados que continúan operando en el territorio nacional.

La propuesta se concreta entonces en crear una comisión de carácter administrativo, cuyo funcionamiento introduzca procedimientos que permitan la incorporación de estándares judiciales de debido proceso, combinando así las garantías con la agilidad en la resolución de reclamaciones. En todo caso, el sistema de restitución reservaría un espacio importante para la intervención directa del poder judicial, que se concretaría en aquellos procesos que resulten más disputados o problemáticos. La vía para llevar a cabo esta intervención, sería la revisión eventual de algunas reclamaciones, por causales desarrolladas como parte del sistema.

Además de lo anterior, un sistema como éste debería desarrollar mecanismos y procedimientos concretos que permitan superar las dificultades de acceso a la justicia que enfrentan las víctimas y las mujeres en particular. Para esto, deben tomarse en consideración las cargas que representa para ellas participar en el proceso y desempeñar sus roles familiares y económicos. Igualmente, es fundamental tomar en cuenta los costos que representa para ellas llevar a cabo procesos de reclamación, no solamente aquellos que se derivan directamente del traslado a las instituciones o centros urbanos correspondientes, sino del aplazamiento de labores productivas.

8. La comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado ha propuesto desarrollar un marco de justicia transicional civil en beneficio de las víctimas del desplazamiento y el despojo, que permita superar las tensiones entre el derecho civil - incluida su aplicación-, y el contexto de conflicto e inquietudes en el cual se debe aplicar. Sus beneficiarios directos serían las víctimas y permitiría desarrollar fórmulas jurídicas que garanticen el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En este sentido, un elemento importante pero no único, es que la comisión tenga presencia regional y no solamente central, Podría entonces organizarse con oficinas en las regiones con una fuerte articulación central, a partir de la cual se establezcan criterios claros de actuación, seguimiento permanente a los resultados y garantías de seguridad de funcionarios y víctimas.

5. Coordinación interinstitucional

La política debe también prever procedimientos concretos de coordinación interinstitucional, con el fin de asegurar una atención oportuna, adecuada e integral a las personas que aspiran a ser restituidas. Una condición necesaria de una buena coordinación es que los funcionarios de las instituciones que tengan responsabilidades y funciones específicas en la política, sean capacitados en relación con: i) las rutas y mecanismos diseñados como parte de la misma; ii) las dimensiones del desplazamiento y la importancia del rol que desempeñan como funcionarios en la respuesta que debe dar el Estado al fenómeno; iii) el sentido y alcance de una política, que como esta, pretende reparar a víctimas de una violación grave a los derechos humanos; iv) los impactos diferenciados y desproporcionados del conflicto armado en ciertos sectores de la población, así como en enfoques diferenciales, que permitan asegurar un trato digno y adecuado; y v) en los riesgos, vulnerabilidades y violencias específicas que enfrentan las mujeres, por el hecho de serlo, y que no deben ser reproducidas en la implementación de la política.

Los procedimientos de coordinación deberían, además de ser puestos en conocimiento de los funcionarios e instituciones, ser difundidos ampliamente con el fin de que sea posible hacer un seguimiento adecuado a las dinámicas mismas de la coordinación, y así, poder identificar aspectos problemáticos y removerlos. Una difusión como esta tendría la virtud adicional de contribuir a que la población desplazada conozca la política de manera integral y tenga un panorama completo sobre las rutas de acceso a la satisfacción de sus derechos.

6. Contar con sistemas de información que contribuyan al seguimiento de la política

El diseño de la política debe incorporar explícitamente el fortalecimiento de los sistemas de información de los cuales se debe nutrir, así como el eventual diseño de un sistema que permita hacer un seguimiento permanente a su desarrollo. Un seguimiento como este, debe incluir variables

diferenciadas por género, de forma que permita el análisis posterior del alcance de la política en relación con los hombres y las mujeres. Las estadísticas de género constituyen una herramienta importante para analizar las realidades sociales, así como el desarrollo e impacto de las políticas públicas.

7. Difusión

Un elemento que debe tomar en cuenta el diseño de la política es la incorporación de procedimientos para la difusión de su propia estructura, objetivos y alcance, así de cómo de su desarrollo e implementación. Para esto, deben establecerse mecanismos claros y novedosos que consulten la realidad colombiana y las limitaciones que tienen muchas víctimas para, por ejemplo, acceder a periódicos y medios impresos. En este punto resulta fundamental recordar que una “significativa proporción de las mujeres desplazadas es analfabeta, lo cual constituye de entrada un obstáculo para su acceso al sistema de atención a la población desplazada”, pues no pueden acceder a la información que se producen con el fin de permitir el acceso a la satisfacción de sus derechos (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, IV.B.2.3.).

La difusión resulta esencial para que la población desplazada conozca las rutas de acceso a la reivindicación de sus derechos, y pueda participar activamente en las diversas instancias que se diseñen para garantizar su restitución. Para que las mujeres estén en mejores condiciones de ejercer sus derechos, es importante conozcan con claridad las rutas de acceso a la satisfacción de sus derechos.

IV. Consideraciones finales.

El desplazamiento forzado y el despojo están en el corazón de la dinámica del conflicto armado y de la crisis humanitaria en Colombia. Estos fenómenos han afectado además en forma diferenciada y desproporcionada a las mujeres. Por ello es importante lograr políticas y mecanismos de restitución del patrimonio despojado que incorporen una perspectiva de género a fin de tomar en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. Sin embargo, como lo hemos constatado, existen obstáculos muy disímiles que hacen muy difícil lograr estrategias apropiadas en este campo. Pero que esa tarea no sea fácil no disminuye en nada su importancia. Es pues necesario avanzar en las discusiones que permitan construir propuestas de restitución desde las necesidades propias de las mujeres. Este documento intenta ser un modesto paso en esa dirección.

Referencias Bibliográficas

- Acción Social (2009). "Tabulados generales a nivel de persona". En: Estadísticas de la población desplazada – Registro Único de la Población Desplazada. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Colombia. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=383&conID=556>. Consultado el 10 de enero de 2010.
- ACNUR, (2009). "Desplazamiento interno en Colombia". En: Crisis Humanitaria Colombia. ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/crisis/crisis-humanitaria-en-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>. Consultado el 10 de enero de 2010.
- Amnistía Internacional. (2009). Todo queda atrás. Desplazamiento interno en Colombia. Editorial Amnistía Internacional: Madrid.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2005) Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.
- Ávila, A (2008). FARC: Dinámica reciente de la guerra. En qué está la guerra. Revista Arcano No. 14. Corporación Nuevo Arco Iris: Bogotá.
- Caracol tv, (2009). Hay 210.000 denuncias de desaparición forzada en Colombia. Caracol TV. Disponible en: <http://www.caracoltv.com/noticias/nacion/articulo149720-hay-210000-denuncias-de-desaparicion-forzada-colombia>. Consultado el 1 de diciembre de 2009.
- CEDAW, Recomendación General No. 19
- CODHES, (2009). Codhes Informa. Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 75. CODHES: Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, (2009a). Política de tierras para la población desplazada. Propuesta de Lineamientos en el marco de las órdenes del Auto 008 de 2009. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado: Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, (2009b). Comentarios a los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima de desplazamiento forzado presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2009. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado: Bogotá.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2006. Las mujeres frente a la violencia y a la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.Doc.67. 18 de octubre.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (OEA). 2007a. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.68. 20 de enero.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2009) Informe Anual 2008. Doc. EOA/Ser.L/V/II.134, 25 de febrero de 2009.
- Consejo Económico y Social-Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2002. Informe de la relatora especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Presentado por la señora Radhika Coomaraswamy, de acuerdo con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/83/Add.3, 11 de marzo.
- Corte Constitucional Colombiana, Auto 092 de 2008.

Corte Constitucional Colombiana, Auto 008 de 2009.

Defensoría del Pueblo (2008) Promoción y Monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual. Defensoría del Pueblo, OIM: Bogotá.

García, M. (2008). Jueces sin Estado. DeJuSticia, Siglo del Hombre Editores: Bogotá.

Guzmán, D (2009). "Reparación para mujeres víctimas de la violencia". En: Uprimny, Sánchez y Díaz (ed) Repara en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. ICTJ, DeJuSticia: Bogotá.

Guzmán, La Rota (En prensa) Factores de impunidad en Colombia. DeJuSticia.

Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento
Lineamientos de Política de Tierras y territorios para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo (2009). Respuesta presentada por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2009, en el marco de seguimiento al Auto 008 de 2009.
MAPP/OEA (2009) Décimo segundo informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia. 9 de febrero de 2009.

Meertens, D (2008) Propuesta de lineamientos para construir un programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas a partir de las órdenes impartidas por la corte constitucional en el auto 092 del 23 de mayo de 2008. Consultoría para el Consejo Noruego de Naciones Unidas.

Meertens, D (2009) "La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para las mujeres víctimas en Colombia". En VVAA. ¿Justicia desigual? Género y derechos de las víctimas en Colombia. Unifem: Bogotá.

Medios para la Paz (2009). "Datos y cifras del secuestro... y más allá de éstas". En: Los secuestrados y sus familias. Medios para la paz: Colombia. Disponible en: <http://www.mediosparalapaz.org/imprimir.php?idcategoria=46&resaltar=>. Consultado el: 10 de diciembre de 2009.

Min agricultura (2007) Respuesta del Ministerio de Agricultura a derecho de petición presentado por SISMA MUJER. 14 de Junio de 2007

Saffon, M. y Guzmán, D. (2008) "En el marco de la Ley de Justicia y Paz. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas del conflicto armado: problemáticas, diagnóstico y recomendaciones", en: Recomendaciones para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia. Bogotá., Grupo de trabajo "Mujer y género, por la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación"

Salgado, C. (2008) Propuestas frente a las restricciones estructurales y políticas para la reparación efectiva de las tierras perdidas por la población desplazada. Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES): Bogotá.

Salinas Y (2009) "La protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento". En: Rodríguez, C (Ed) (2009) ¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado. Ediciones Uniandes: Bogotá

Salinas (2008) Protección y garantía del derecho a la propiedad y a las posesiones de las víctimas del conflicto armado interno. Procuraduría General de la Nación, ICTJ, ASDI, Canadá.: Bogotá.

Sánchez, C. Uprimny, R. (2010), "Propuesta para una restitución de tierras transformadora". En: Díaz, C (Editora Académica), Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ.

Uprimny, R y Saffon, M.P., (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En: Uprimny, Sánchez y Díaz (ed) Repara en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. ICTJ, DeJuSticia: Bogotá.

Proyecto sobre Justicia de Género para Mujeres víctimas en Colombia.

