

Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia

Estudio sectorial

Rodrigo Uprimny

(Profesor Universidad Nacional y Director del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad DeJuSticia)

Maria Paula Saffon

(Profesora Universidad de los Andes e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad DeJuSticia)

Este estudio fue encomendado con el objetivo de que se realizaran un análisis y una evaluación de la respuesta institucional de la política gubernamental en materia de justicia transicional frente al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Ahora bien, la principal conclusión del estudio es que la política pública en materia de justicia transicional invisibiliza la problemática del desplazamiento forzado, al tiempo que la política pública en materia de desplazamiento no tiene en cuenta las enseñanzas de las estrategias de justicia transicional ni los derechos de la población desplazada como víctimas de conductas atroces. Por esa razón, este documento no puede seguir enteramente el esquema de un estudio sectorial o de política pública, dado que el punto de partida de la reflexión aquí contenida es, justamente, que no existe una política pública de justicia transicional referida al tema del desplazamiento forzado. Este documento hace énfasis en esa carencia y, en particular, en la desarticulación actual de las políticas gubernamentales en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado. Ello con el fin de describir y analizar críticamente esta desarticulación y la manera como la misma afecta los derechos de la población desplazada, pero también de identificar y recomendar posibles formas de superarla.

El documento se divide en cinco capítulos. El primer capítulo describe el actual estado de desarticulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado, y muestra que si bien ambas políticas coinciden, al menos parcialmente, en los objetivos, la población beneficiaria y las autoridades encargadas de implementarlas, cada una se ha desarrollado completamente desvinculada de la otra. El segundo capítulo muestra que esa desarticulación de políticas se ha reproducido en el nivel de los enfoques diferenciales, pues si bien tanto la política pública en materia de justicia transicional como aquella en materia de desplazamiento forzado aluden a la importancia de dar un tratamiento especial a la población especialmente vulnerable, como las mujeres, los niños y las minorías étnicas, este tratamiento no se ha traducido en todos los casos en una realidad y, en la medida en que el desarrollo de cada política pública ha permanecido desvinculado de la otra política pública, entonces no se puede realmente decir que exista una estrategia diferenciada en materia de justicia transicional frente a la población desplazada. El tercer capítulo muestra que, si bien esta desvinculación de políticas resulta problemática para la protección de los derechos de la población desplazada, la misma no es irremediable, pues existen razones tanto normativas como fácticas para pensar que una articulación de ambos tipos de política, con base en un enfoque de derechos humanos, es realizable. En ese aspecto, algunas experiencias comparadas son significativas y relevantes. El cuarto y último capítulo identifica los límites particulares que presenta el caso colombiano para lograr una articulación tal, pero también plantea que dichos límites son superables y que existen avances importantes para que dicha superación pueda tener lugar. En esa medida, el capítulo culmina enunciando los retos que enfrentan esas políticas para lograr su articulación y, en concordancia con ello, hace una serie de recomendaciones sobre la manera como dicha articulación debería materializarse en un contexto como el actual. Dentro de estas recomendaciones, se resalta la forma como la cooperación internacional y la sociedad civil podrían contribuir a la consecución de ese propósito.

1. Análisis del enfoque de las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado y de justicia transicional: *la constatación de una desarticulación.*

En la última década, diversas autoridades del Estado colombiano –entre ellas el gobierno, el Congreso, e incluso miembros del poder judicial - han desarrollado, implementado y vigilado la implementación de la política pública tendiente a resolver el dramático fenómeno de desplazamiento forzado del que han sido víctimas millones de personas, como resultado del conflicto armado colombiano.¹ De manera paralela, en los últimos dos años se ha desarrollado una política pública de justicia transicional -que dentro de poco tiempo comenzará a implementarse- para enfrentar la situación de transición parcial y fragmentaria que el país vive en estos momentos como consecuencia de las negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos paramilitares.²

Estos dos tipos de política tienen varios puntos en común. De hecho, ambas existen para hacer frente a efectos del conflicto armado interno que vive el país, la una para restablecer los derechos de las personas que han sido desplazadas de sus lugares de habitación por acciones violentas, y la otra para hacer frente a los crímenes atroces cometidos por los actores armados que negocian la paz con el gobierno, y en particular para proteger los derechos de las víctimas de tales crímenes a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Además, ambas políticas tienen como población beneficiaria de los derechos que consagran a los desplazados, la primera en tanto que únicos beneficiarios de los derechos especiales concedidos a la población desplazada, y la segunda en tanto que beneficiarios de los derechos concedidos a todas las víctimas de los crímenes atroces cometidos por los grupos armados en proceso de desmovilización. Esto último, al menos potencialmente, pues, como veremos, las estrategias actuales de justicia transicional no mencionan específicamente a la población desplazada como víctimas. Finalmente, las autoridades estatales encargadas de implementar las dos políticas son, en muchos casos, las mismas, tal y como sucede en particular con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante, Acción Social), que tiene a su cargo, entre otras, la función de “(c)oordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento”³, así como la función de “(a)tender a las víctimas de la violencia”⁴, y en especial de ordenar el gasto del Fondo para la Reparación de las Víctimas que se creará en aplicación de la actual política de justicia transicional.⁵

¹ El concepto de desplazamiento forzado en Colombia se encuentra necesariamente ligado a la violencia que lo produce. Así, según la ley 387 de 1997 (art. 1), uno de los instrumentos jurídicos que consagran la política pública colombiana en materia de desplazamiento forzado, “(e)s desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

² La noción de justicia transicional hace referencia a aquellos procesos a través de los cuales se llevan a cabo transformaciones radicales de un orden social y político, ya sea por el paso de un conflicto interno armado a un orden pacífico, ya por el paso de un régimen político totalitario a una democracia. Aunque estos procesos buscan la construcción de un nuevo orden social y político, deben enfrentar las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario cometidas en el régimen anterior y, por ende, deben buscar un equilibrio entre las exigencias jurídicas nacionales e internacionales que consagran los derechos de las víctimas de tales crímenes, con la necesidad política de lograr la paz mediante la concesión de beneficios que sean atractivos para que los victimarios de los mismos decidan dejar atrás el anterior régimen. Si bien la reciente política pública colombiana en materia de justicia transicional ha buscado resolver este dilema en lo que se refiere a los grupos paramilitares, es necesario hablar del caso colombiano como una transición que, a lo sumo, será fragmentaria, pues se desarrollará en un contexto en el que el conflicto armado no da ninguna muestra de tender a su finalización. Por ello podríamos hablar de que en Colombia estaríamos viviendo procesos de justicia transicional sin transición. Ver, al respecto, Uprimny (2006).

³ Acción Social (2006).

⁴ *Ibidem*.

⁵ Ley 975 de 2005, artículo 55.

A pesar de que las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado y de justicia transicional tienen tantos puntos en común y por ende parecerían tender a complementarse y a estar estrechamente vinculadas, lo que ha sucedido es justamente lo contrario. Tanto en su formulación como en su implementación, cada una de dichas políticas ha invisibilizado a la otra, hasta el punto de desarrollarse con total independencia y sin tener en cuenta las categorías conceptuales y especialmente los derechos consagrados por la otra. Esto ha conducido, de un lado, a que la política pública en materia de justicia transicional no tome en cuenta a la población desplazada como una categoría especial de víctima, que tiene características, derechos y necesidades particulares y que, por tanto, debería ser considerada con especificidad para efectos de la protección de sus derechos. De otro lado, la desarticulación de políticas también ha conducido a que la política pública en materia de desplazamiento forzado no tenga en cuenta las categorías y los derechos propios de la justicia transicional en el tratamiento de la población desplazada y que, por tanto, termine omitiendo la condición de víctimas de acciones humanas violentas de los desplazados. Veamos.

i) La política pública en materia de justicia transicional: la negación de la especificidad de las víctimas de desplazamiento forzado

La política pública en materia de justicia transicional que busca hacer frente a las actuales negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos paramilitares -y eventualmente a las negociaciones que se adelanten en el futuro con grupos guerrilleros- ha sido desarrollada principalmente a través de tres instrumentos jurídicos: la ley 975 de 2005 o ley de “justicia y paz”, el decreto reglamentario 4760 de 2005 y la sentencia C-370 de 2006. El propósito de ésta, como de toda política en materia de justicia transicional, es equilibrar las exigencias especiales y contrapuestas de justicia y paz que surgen en contextos de transición. Estas exigencias se concretan, de un lado, en los imperativos éticos y jurídicos nacionales e internacionales que consagran los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas de crímenes atroces cometidos en el régimen anterior a la transición. Y de otro lado, en la necesidad política de lograr la paz mediante el ofrecimiento de beneficios jurídicos que resulten atractivos para que los victimarios decidan dejar atrás dicho régimen.⁶

La ley 975 de 2005, marco jurídico de las negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos paramilitares, buscó lograr un equilibrio entre las exigencias de justicia y paz, mediante la generosa concesión de beneficios penales a los actores armados que decidieran movilizarse, a cambio de importantes declaraciones de principio que reconocían los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Ahora bien, la ley fue arduamente criticada por diversos sectores de la sociedad civil y de la comunidad internacional porque estas declaraciones de principio no venían acompañadas de mecanismos adecuados para la debida protección de los derechos de las víctimas y, por tanto, corrían el grave riesgo de quedarse en mera retórica.⁷ La ley de justicia y paz carecía de los “dientes” necesarios para proteger los derechos de las víctimas en el largo plazo, es decir, sus diseños institucionales concretos eran deficientes tanto para materializar dichos derechos, como para garantizar que las violaciones masivas de derechos humanos cometidas por los beneficiarios de la ley no volverán a ocurrir, por lo que podría tomarse, a pesar de su importante declaración de principios, en un instrumento de impunidad y de legalización de las organizaciones paramilitares.⁸ Ello conducía a un desolador panorama para las

⁶ Ver *supra*, nota al pie 2. Ver también Uprimny (2006).

⁷ Ver Uprimny y Saffon (2006).

⁸ El derecho a la justicia fue flexibilizado excesivamente por la ley 975, dado que, además de la reducción significativa del castigo de los crímenes atroces cometidos por los paramilitares –según la ley, la pena de cárcel que éstos reciban será de mínimo 5 y máximo 8 años por delitos que, como el secuestro o la masacre, tienen ordinariamente penas de 60 años-, permitió una reducción adicional de esa pena por concepto del tiempo pasado por éstos en la zona de negociaciones de paz, y no se vio compensada por la garantía de los demás derechos de las víctimas a la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. Por su parte, el derecho a la verdad de las víctimas a conocer la identidad de sus victimarios y las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los crímenes, así como el derecho colectivo de la sociedad en general a conocer la historia del fenómeno del paramilitarismo, fue restringido excesivamente, pues la ley optó por el esclarecimiento de la verdad principalmente a través del procedimiento judicial en contra de los paramilitares, pero no

víctimas, en el cual sus derechos eran reconocidos en abstracto, pero no existían los mecanismos necesarios para que no quedaran reducidos a meras declaraciones de principio. Ello conducía también a pensar que muy difícilmente podría garantizarse, mediante la aplicación de la ley 975, el desmonte del fenómeno del paramilitarismo y, con él, la no repetición de las atrocidades cometidas en su vigencia.

Este panorama era especialmente desalentador para las víctimas del crimen de desplazamiento forzado, dado que, por las particularidades de su situación, sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición se veían restringidos tal vez más que en el caso de cualquier otro tipo de víctima, y esta especificidad no era reconocida por la ley. El desplazamiento forzado es un crimen de carácter masivo y sistemático, que ha sido posible gracias a complejas e intrincadas lógicas políticas y económicas, y que tiene una relación particular con las tierras que no tienen los otros crímenes perpetrados por los paramilitares. En Colombia, además, ese crimen se encuentra muy vinculado a la lógica de la guerra, pues el conflicto armado colombiano ha sido, en especial en las últimas décadas, una confrontación por la apropiación de territorios estratégicos, lo cual no significa empero que la única razón estratégica que ha impulsado el desplazamiento haya sido la guerra; los megaproyectos han alimentado también, en una articulación compleja con la guerra, el desplazamiento⁹.

Como tal, existen dificultades particulares para garantizar la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición respecto de este crimen, frente al cual poco o nada se sabe de la responsabilidad de los victimarios y de las redes ocultas de colaboración que lo han hecho posible y que se han beneficiado del mismo, de los vínculos existentes entre éste y otros tipos de crimen, y de la situación jurídica de las tierras sobre las que ha recaído. En efecto, parece especialmente difícil obtener la verdad de un crimen que, como el desplazamiento forzado, ha obedecido a estructuras políticas y económicas y a lógicas criminales complejas, sin la obligación (inexistente en el texto original de la ley) de los victimarios de confesar todas las circunstancias que rodearon su comisión. Por esa misma razón, también resulta de gran dificultad lograr que tanto los

incluyó herramientas que permitieran que dicho esclarecimiento fuese una realidad. En particular, la ley no impuso como condición para acceder a los beneficios penales la obligación de confesar plena y fidedignamente los crímenes cometidos, ni dispuso la pérdida de estos beneficios cuando se halle que los victimarios omitieron confesarlos en el proceso penal. Además, la ley estableció términos excesivamente cortos –de 60 días– para que la Fiscalía General de la Nación investigue tanto los crímenes confesados como aquéllos no admitidos por los paramilitares y, como tal, restringió enormemente la posibilidad de esclarecer la verdad a través del proceso penal, dada la precariedad del aparato investigativo del Estado y la falta de información y de sistematicidad de la misma que en la actualidad posee dicho aparato. En cuanto al derecho a la reparación, las restricciones que la ley 975 de 2005 impuso al mismo se referían a la ausencia de la obligación de los victimarios de confesar los bienes de su propiedad para efectos de utilizarlos como prenda general de las víctimas, a la restricción de la fuente de reparación de las víctimas a los bienes adquiridos ilícitamente por los victimarios que aún estuvieran en su patrimonio al momento de iniciarse el proceso penal, y al condicionamiento del derecho a la reparación a que la víctima, el Fiscal del caso o el Ministerio Público presentara un incidente de reparación en el proceso penal contra su victimario, en el que sería obligatoria una audiencia de conciliación. Evidentemente, estas restricciones reducían significativamente la posibilidad de que las víctimas de los paramilitares pudieran ser reparadas integralmente, pues limitaban los bienes con los cuales dicha reparación podría realizarse, ponían en cabeza del precario y poco informado aparato investigativo del Estado la difícil carga de probar que tales bienes eran de propiedad de los paramilitares y tenían un carácter ilícito, y exigían que las víctimas conociesen la identidad de los responsables de sus crímenes para poder participar en los procesos en su contra y fueran capaces de confrontarlos en una audiencia de conciliación para poder ser beneficiarias de la reparación. A las anteriores limitaciones se sumaban la restricción del concepto de víctima a las víctimas directas de un daño infringido por un miembro de un grupo armado ilegal, y a los cónyuges o compañeros permanentes y a los familiares en primer grado de consanguinidad de las víctimas asesinadas o desaparecidas también por un actor armado ilegal. Esta restricción deja por fuera a las víctimas de los agentes estatales y a los familiares de víctimas de crímenes distintos del homicidio y el desaparecimiento forzoso. Además, y como lo veremos, los desplazados no eran específicamente incluidos como víctimas. Para un análisis más detallado de las limitaciones de los derechos de las víctimas en el texto original de la ley 975 de 2005, ver Uprimny y Saffon (2005).

⁹ Ver, por ejemplo, Bello (2004), pp 113 y 114, quien destaca las relaciones entre el desplazamiento, el conflicto armado y los patrones recientes de acumulación en Colombia. Igualmente, la Procuraduría, 2006, Tomo I, pp 157 y ss, destaca los diversos factores que han alimentado el desplazamiento, entre los cuales la lógica o “ecología de la guerra” y complejas combinaciones de intereses económicos.

victimarios como los beneficiarios del crimen sean hallados responsables penalmente, y garantizar de esa forma el derecho a la justicia de las víctimas. Además, dada la precariedad del sistema de catastro y las múltiples operaciones jurídicas de simulación, testaferrato y lavado de activos realizadas por los paramilitares y sus colaboradores, no hay información ni siquiera aproximada sobre la situación jurídica de las tierras colombianas. Esto, aunado al hecho de que los paramilitares no tenían la obligación de confesar los bienes de los que se han apropiado y a que su obligación de reparar se limitaba a sus bienes ilícitos, difícilmente permitía la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado. Finalmente, sin verdad, justicia y reparación para las víctimas del desplazamiento forzado, la garantía de no repetición de este crimen resulta demasiado difícil de conseguir, pues es posible que las estructuras políticas y económicas que lo han hecho posible permanezcan intactas y que la situación de contrarreforma agraria producida por el mismo también lo haga.

A pesar de esto, la ley 975 de 2005 no le dio un tratamiento especial a las víctimas del desplazamiento forzado, que no son mencionadas en ningún aparte del texto legal. La única disposición de la ley 975 que implícitamente hace referencia al desplazamiento es aquella que consagra el derecho a la restitución como parte del derecho a la reparación integral, y que incluye el derecho de retorno al lugar de residencia y la devolución de los bienes de las víctimas (art. 47 de la ley). Sin embargo, como sucede con los derechos antes mencionados, éste no se ve acompañado de mecanismos institucionales diseñados para su materialización, y se ve obstaculizado por la carencia de información sobre la propiedad de las tierras y por la imposibilidad de acceder a dicha información, así como por la falta de certeza sobre las condiciones de seguridad que rodearán un posible retorno de la población desplazada a sus lugares de origen.

La dramática situación de los derechos de las víctimas no fue mejorada de manera alguna por el decreto 4760 de 2005 reglamentario de la ley 975 de 2005, que, salvo por la extensión del periodo de investigación de los crímenes concedido a la Fiscalía General de la Nación, no incluyó ningún mecanismo institucional claro destinado a garantizar con mayor fuerza tales derechos. Es más, ese decreto contiene incluso disposiciones que pueden agravar la situación de los desplazados pues establece que puede entenderse como reparación la entrega de tierras no sólo a los desplazados sino también a los reinsertados, con lo cual se estaría incluso legitimando, como reparación, que los paramilitares favorezcan a sus bases sociales.

En contraste, la sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional que analizó la constitucionalidad de la ley 975 sí implicó un avance importante para la protección de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, pues exigió que la protección de estos derechos se viera garantizada por mecanismos institucionales adecuados y efectivos.¹⁰ Aunque fueron considerables los avances de la sentencia de la Corte Constitucional en

¹⁰ Así, en materia del derecho a la justicia, la Corte declaró la constitucionalidad de la reducción significativa de penas de los paramilitares, pero impidió la posibilidad de que de éstas se descontara el término pasado por los paramilitares en la zona de negociación con el gobierno y exigió que las mismas fueran cumplidas en establecimientos penitenciarios ordinarios, y sometidas a todas las normas sobre control jurídico penitenciario. Además, condicionó el otorgamiento de estos beneficios penales al cumplimiento de exigentes requisitos en materia de verdad y reparación.

En cuanto al derecho a la verdad, la Corte Constitucional estableció como requisito para acceder a los beneficios penales consagrados en la ley 975 la confesión plena y fidedigna de todos los crímenes perpetrados por los desmovilizados, y aclaró que estos beneficios podrían perderse en cualquier momento si la omisión de algún crimen era constatada. Además, como parte del derecho a la justicia, la Corte garantizó que la Fiscalía General de la Nación contará con un tiempo razonable para investigar la comisión de los crímenes de los paramilitares, al determinar que, además del término de 60 días (ampliables a 60 más, según el Decreto 4760 de 2005) con el que cuenta para llevar a cabo dicha investigación desde la audiencia de formulación de cargos, la Fiscalía cuenta con un término razonable para desarrollar un programa metodológico de investigación con anterioridad a dicha audiencia.¹⁰ Sin duda, la ampliación de estos términos facilitará de alguna manera que la verdad de los crímenes pueda ser conocida.

De otra parte, en cuanto al derecho a la reparación, la Corte determinó que la entrega de todos los bienes de los desmovilizados es condición necesaria para acceder a los beneficios de la ley 975, que el derecho a la reparación recaerá sobre los bienes tanto lícitos -sobre los cuales podrán recaer medidas cautelares- como ilícitos -que deberán ser entregados para efectos de restitución desde el comienzo del proceso- de los desmovilizados, y que la obligación de entregar tales bienes ilícitos no estará condicionada a que los desmovilizados no se hayan deshecho de ellos al

relación con la protección de los derechos de las víctimas de crímenes atroces cometidos por los beneficiarios de la ley 975 de 2005 en general, éstos no implicaron una mejoría sustantiva en el tratamiento de la población desplazada por parte de la política pública en materia de justicia transicional. En efecto, a lo largo de la sentencia C-370, la Corte no hace ninguna referencia al carácter o a las necesidades particulares de los desplazados como víctimas del conflicto armado, lo que supone que, como el legislador y el ejecutivo, los considera como otra víctima más del conflicto armado colombiano, sin ninguna especificidad que amerite su tratamiento especial. Así, en la extensa sentencia, sólo en pocas ocasiones hace la Corte alusión al desplazamiento forzado, y lo hace para utilizarlo como un ejemplo de la gravedad de los crímenes atroces que son objeto de la ley, o de los efectos negativos que las disposiciones del texto legal tendrían sobre ciertas situaciones de las víctimas. En estos casos, el desplazamiento forzado no se cita, sin embargo, más que como un ejemplo entre muchos que son enumerados, tales como el secuestro, la tortura o la desaparición forzosa. Sólo se refiere la Corte a la especificidad del crimen del desplazamiento en una ocasión, para ejemplificar la situación de miseria en la que pueden quedar algunas víctimas de los actores armados como consecuencia de la violencia ejercida contra ellas. La Corte acude a este ejemplo con miras a demostrar lo desproporcionado que resulta -como lo pretendía el texto inicial de la ley- excluir del derecho a la reparación integral los bienes lícitos de los actores armados, a pesar de que en muchos casos éstos han devenido lícitos como consecuencia de complejas operaciones de testaferrato, lavado de activos u ocultamiento, que han permitido que los actores armados hayan acumulado inmensas fortunas a costas de las víctimas del desplazamiento forzado.¹¹ A pesar de que esta referencia ilustra la especificidad del crimen del desplazamiento en lo que se refiere a las lógicas económicas que lo subyacen y a los complejos efectos que tiene, la conclusión obtenida por Corte a partir de ella no consiste en que las víctimas del desplazamiento forzado deberían recibir una consideración especial de parte de la política de justicia transicional, sino que éstas, como todas las demás víctimas, deberían ser reparadas con los bienes tanto ilícitos como lícitos de sus victimarios.¹²

momento de iniciarse el proceso judicial. Además, la Corte estableció la obligación de que los miembros del grupo armado en proceso de desmovilización respondan solidariamente por la reparación de aquellas víctimas que no queden integralmente reparadas con el patrimonio de sus victimarios, o cuyos victimarios no puedan ser individualizados. Finalmente, admitió que, residualmente, el Estado podrá satisfacer el derecho a la reparación de las víctimas, con independencia de que el Presupuesto Nacional haya asignado partidas para ese propósito.

Además de las anteriores extensiones de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación, la Corte amplió la noción de víctima a los familiares de personas afectadas por crímenes atroces distintos del homicidio y la desaparición forzosa y a otros familiares distintos de aquellos que tienen primer grado de consanguinidad o primer grado de civil, explicando que la referencia de la ley a estas víctimas debía considerarse como una presunción sobre el carácter de víctimas de las mismas, que no excluía a los demás tipos de víctima de la posibilidad de reclamar su condición de tales.

Para un análisis más detallado de las implicaciones de la decisión de la Corte en los derechos de las víctimas, ver Uprimny y Saffon (2006a).

¹¹ Ver la consideración No. 6.2.4.1.14. de la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006.

¹² Las escasas referencias de la Corte Constitucional al desplazamiento forzado y la ausencia de alusiones a su especificidad se explican por varias razones. De una parte, los demandantes de la acción de inconstitucionalidad contra la ley 975 alegaron como uno de los cargos que la disposición legal (art. 54 de la ley 975) según la cual el Fondo para la reparación de las víctimas estaría integrado “por todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales” vulneraba el derecho a la restitución de las víctimas, por cuanto podía implicar que aquellos bienes de los cuales éstas se habían visto despojadas por la fuerza no les fuesen devueltos, sino que entraran a formar parte de la masa de bienes para la reparación de todas las víctimas de los paramilitares. Este cargo contra la ley 975 se refería de manera específica al caso de los desplazados, cuyo derecho a la reparación tiene como dimensión esencial la restitución de las tierras que les han sido usurpadas. Por ello, su análisis por parte de la Corte Constitucional hubiera podido llevar a la consideración de la especificidad de las víctimas de desplazamiento forzado, al menos en relación con la particularidad de su derecho a la reparación. Sin embargo, la Corte no estudió de fondo este cargo, alegando que los demandantes no demandaron el artículo 47 de la ley referente al derecho a la restitución y que, por ende, el cargo no quedó integrado debidamente y la Corte no podía pronunciarse al respecto (Ver la consideración No. 6.2.4.3.4.2. de la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006).

De otra parte, la Corte Constitucional no se refirió a la especificidad de las víctimas de desplazamiento forzado porque los demandantes no lo solicitaron así de manera directa. Si bien en varios apartes de la demanda y de las intervenciones ciudadanas hay referencias a las particularidades de las víctimas del desplazamiento forzado y de los efectos que sobre éstas tendría el texto inicial de la ley, con excepción de la solicitud de un tratamiento especial a los bienes usurpados a las víctimas mencionada en el párrafo anterior, los demandantes no solicitan a la Corte que los desplazados reciban un tratamiento especial en su condición de víctimas. En ausencia de dicha solicitud, difícil le quedaba a la Corte prever un tratamiento especial de este tipo.

Así las cosas, ninguno de los instrumentos jurídicos contentivos de la política pública colombiana en materia de justicia transicional se refieren al desplazamiento forzado como una forma especial de crimen, ni a sus víctimas como personas vulnerables y con necesidades especiales en el contexto transicional. De esa manera, esta política pública sectorial invisibiliza la especificidad de la problemática del desplazamiento forzado en Colombia que, por sus dimensiones, características y efectos particulares, requeriría sin embargo de un tratamiento especial con el fin de garantizar los derechos de sus víctimas. Tratada como un tipo de víctimas con características y necesidades similares a las de cualquier otro, difícilmente podrán los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de la población desplazada ser protegidos adecuadamente.

ii) La política pública en materia de desplazamiento forzado: la negación de la condición de víctimas de acciones humanas fruto del conflicto armado de los desplazados

La invisibilización de la problemática del desplazamiento forzado en la política pública sobre justicia transicional no significa, de ninguna manera, que en Colombia no exista una política pública frente al desplazamiento forzado. Desde hace casi una década, el Estado colombiano ha desarrollado e implementado una política pública dirigida a enfrentar la tragedia humanitaria que constituyen los millones de desplazados internos por la violencia, mediante la consagración de un tratamiento estatal especial de la población desplazada y de unos derechos especiales en cabeza de ésta. Sin embargo, además de los múltiples problemas que ha enfrentado en términos de cobertura, calidad, coordinación interinstitucional, entre otros, esta política pública ha permanecido completamente aislada de aquélla en materia de justicia transicional, y en particular ha omitido la consideración de que la población desplazada que le sirve de objeto es víctima de un crimen atroz cometido por agentes humanos determinados dentro del conflicto armado y de que, como tal, la referencia a los dilemas y categorías de la justicia transicional es imprescindible. Dado que los demás informes sectoriales hacen referencia detallada tanto al contenido como a la implementación de la política pública en materia de desplazamiento forzado, nos referiremos muy someramente a la misma, apenas con el fin de ilustrar la anterior conclusión.

El instrumento jurídico básico que consagra la política pública estatal en materia de desplazamiento forzado es la ley 387 de 1997. Esta política pública tiene como ejes básicos del tratamiento estatal a la población desplazada la prevención, la atención humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y el retorno de la población desplazada por la violencia. Así, la ley 387 tiene el mérito de reconocer el desplazamiento forzado como problema masivo y grave, ocasionado por la violencia, y que amerita un tratamiento especial del Estado, con lo cual superar deficiencias previas de la política estatal, la cual, según ciertos autores, tendía a invisibilizar el fenómeno, asimilándolo a las migraciones por razones económicas durante el gobierno Baro, o a los damnificados de desastres naturales durante el gobierno Gaviria (Bello, 2004, p 108). Con todo, la ley no tiene propiamente un enfoque de derechos, sino que gira en torno a los deberes y obligaciones especiales del Estado en relación con el tratamiento de la población desplazada. Los derechos de la población desplazada que la ley menciona no son, en general, derechos especiales en virtud de su condición de víctimas del desplazamiento, sino reiteraciones de los derechos que los desplazados tienen en tanto que ciudadanos colombianos, tales como los derechos civiles, el derecho a la no discriminación, el derecho a no ser desplazados forzadamente y el derecho a la libertad de locomoción.¹³ Además, aunque la ley menciona algunos derechos especiales de la población desplazada, tales como el derecho a la reunificación familiar, al retorno al lugar de origen y a la obtención de soluciones definitivas de su situación, dichos

Finalmente, la ausencia de referencias a la población desplazada como un tipo específico de víctimas con necesidades especiales en la sentencia de la Corte se explica en buena medida por la ausencia de estas referencias en el texto de la ley 975 de 2005, cuerpo principal de la política pública en materia de justicia transicional. En efecto, la no consideración especial de las víctimas del desplazamiento forzado obedece a una decisión política tomada por el legislador, que no podría ser suplida por el juez constitucional sin una invasión de las competencias de este último.

¹³ Artículo 2 de la ley 387 de 1997.

derechos están enfocados más en términos del deber correlativo del Estado a satisfacerlos, que del derecho subjetivo de la población desplazada a hacerlos efectivos. Muestra de ello es que la única acción judicial prevista en la ley 387 para reclamar la realización de los derechos de la población desplazada es la acción de cumplimiento de la ley –diseñada para solicitar a las autoridades públicas el cumplimiento de sus obligaciones legales- y no, por ejemplo, la acción de tutela –que tiene por objeto la protección de derechos fundamentales vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y de ciertas personas privadas-.

De otra parte, aunque la ley 387 de 1997 define el desplazamiento forzado como una situación o condición producto del conflicto armado y, en general, del ejercicio de violencia contra la población civil, no le otorga ninguna consecuencia jurídica a la condición de víctimas del conflicto armado de los desplazados. En efecto, la ley se refiere a esta población como víctimas del desplazamiento forzado, mas no como víctimas de una acción humana determinada que, en el contexto del conflicto armado, produjo ese desplazamiento forzado. En esa medida, la ley no reconoce a los desplazados ningún derecho propio de las víctimas de un crimen atroz, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, ni remite a otros instrumentos jurídicos que consagren esos derechos. Tampoco se refiere la ley a la relación que existe entre el desplazamiento forzado y el conflicto armado, y mucho menos a las implicaciones que tal relación tiene en términos de la identificación de los responsables del crimen, y de sus consecuentes obligaciones a ser sometidos a la justicia, a narrar la verdad sobre lo ocurrido, a reparar a sus víctimas y a no reincidir en el crimen, entre otras.

Así las cosas, a pesar de reconocer que el desplazamiento forzado es consecuencia del conflicto interno armado (art. 1), la ley 387 de 1997 no reconoce a los desplazados como víctimas de ese conflicto. Por tanto, además de no reconocer los derechos que en virtud de tales tendrían los desplazados, la ley los trata, utilizando la expresión de Claudia Girón (2006), como víctimas de una catástrofe natural, que deben ser asistidas por el Estado por razones humanitarias, pero que no tienen derecho a conocer las causas y los responsables de su actual situación, a que éstos sean condenados judicialmente, a recibir reparaciones por el daño sufrido, ni a tener la garantía de que no tendrán que verse inmersos en esa situación de nuevo.

Como en el caso de la política pública en materia de justicia transicional, la intervención de la Corte Constitucional en esta problemática implicó un gran avance respecto de la protección de los derechos de los desplazados, en particular porque le dio al tema un enfoque de derechos y porque reconoció a esta población derechos especiales en razón de su circunstancia de desplazados por la violencia. La Corte ha producido alrededor de 20 sentencias sobre el tema de desplazamiento forzado¹⁴, pero sin duda aquella en la que más ha obrado como hacedora y no sólo como evaluadora de la política pública en la materia es la sentencia T-025 de 2004, en la que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de los desplazados y, mediante una serie de órdenes generales a las autoridades públicas competentes, exigió la toma de medidas necesarias para superar el problema estructural.¹⁵

En esta sentencia, la Corte reiteró la obvia pero frecuentemente olvidada idea, esbozada ya en sentencias anteriores, de la plenitud de la ciudadanía de los desplazados y de que sus derechos - tanto generales como especiales en virtud de su condición de desplazados- deben ser protegidos plenamente. Para el efecto, la Corte reiteró también que los principios sobre el desplazamiento

¹⁴ Ver las sentencias T-227 de 97; T-1635 de 2000; SU-1150 de 2000; T-258 de 2001; T-327 de 2001; T-1346 de 2001; T-098 de 2002; T-215 de 2002; T-268 de 2003; T-339 de 2003; T-419 de 2003; T-602 de 2003; T-645 de 2003; T-669 de 2003; T-721 de 2003; T-790 de 2003; T-795 de 2003; T-025 de 2004. Para un resumen de todas estas sentencias, exceptuando la última, ver el Anexo No. 4 de la sentencia T-025 de 2004.

¹⁵ La figura del estado de cosas inconstitucional es declarada por la Corte ante la existencia de situaciones de violación masiva de derechos que responden a políticas estatales inadecuadas que demuestran la existencia de una clara responsabilidad del Estado, y que dan cuenta de un problema estructural cuya solución no puede ser alcanzada por vía de la concesión de tutelas individuales, que por el contrario pueden crear una situación de entre los miembros de la población vulnerada que las presentan y quienes no lo hacen.

forzado formulados por las Naciones Unidas y por el relator de desplazados internos Francis Deng formaban parte del bloque de constitucionalidad y, como tal, eran directamente aplicables en Colombia.¹⁶ Además, la Corte constató la violación masiva de los derechos fundamentales de los desplazados –mencionó al menos 17 derechos vulnerados, desde la personería jurídica hasta la vida- y, por tanto, reconoció su carácter de población especialmente vulnerable y la hizo acreedora de un tratamiento diferenciado por parte del Estado, no susceptible de diluirse en las políticas sociales generales. De otra parte, la Corte Constitucional evaluó críticamente la política pública en materia de desplazamiento forzado¹⁷ y declaró que, aún cuando parecía adecuada en los textos legales, era completamente inadecuada y deficiente en su implementación, en particular en términos de su cobertura –de un 40% según el Estado y de un 35% según CODHES en el componente más exitoso de la política, que es el programa de ayuda de emergencia-, de la satisfacción de la población beneficiaria –que había presentado más de 1200 tutelas a la fecha-, de un precario diseño institucional de la política pública –manifestado en su excesiva rigidez, en la falta de coordinación interinstitucional, etc.-, de insuficiente asignación de recursos y de mala utilización de los mismos. En consecuencia de lo anterior, la Corte dio una serie de órdenes tanto generales como particulares destinadas a remediar la situación, entre las cuales se encuentran la necesidad de rediseñar la política pública en la materia con el propósito de superar las deficiencias en términos de incoherencia institucional y de falta de apropiación de recursos, y la exigencia de satisfacer y divulgar la existencia de los derechos mínimos de la población desplazada. En cuanto a estos últimos, vale la pena resaltar que la Corte creó una “Carta de derechos de la población desplazada”, que consagra nueve derechos especiales, relacionados con las acciones estatales a las que tiene derecho esta población en razón de su situación.¹⁸

Si bien uno de los derechos consagrados en esta Carta de derechos es el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de los desplazados en caso de ser víctimas de un delito, en términos generales, la sentencia T-025 de 2004 persiste en la carencia de una consideración a la problemática de la justicia transicional. En efecto, este derecho no es concedido a la población desplazada en virtud de su carácter de víctima de un crimen atroz producto del conflicto interno armado, cuya atención requeriría de la consideración del contexto de transición que vive el país. Por el contrario, el delito del que han sido víctimas los desplazados aparece aquí aislado de toda consideración a su relación con otros crímenes, a sus autores y al complejo contexto en el que se produjo. Como tal, a pesar de su evidente relación con los dilemas y categorías de la justicia transicional, esta referencia de la Corte no articula de manera alguna la política del desplazamiento forzado a aquella de la justicia transicional. Lo que es más, aparte de ésta, no hay, a lo largo del texto de la sentencia, ninguna referencia al tema de los derechos que, como víctimas de un crimen atroz producido en el marco del conflicto armado, tiene la población desplazada. En consecuencia, los demás derechos especiales concedidos a la población desplazada por la violencia lo son, de nuevo, sin la consideración de que los mismos son el resultado de acciones humanas concretas producidas en el contexto del conflicto armado. Los ejes de la política pública en materia de desplazamiento, a saber, la asistencia humanitaria, el restablecimiento socioeconómico y el

¹⁶ Para su incorporación al bloque de constitucionalidad, ver las sentencias T-327 de 2001, T-268 de 2003 y T-419 de 2003.

¹⁷ Esta evaluación no se restringió a la ley 387 de 1997, sino que incluyó también los decretos reglamentarios y los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES que la han desarrollado.

¹⁸ (1) A ser registrado como desplazado con su núcleo familiar; (2) a conservar todos sus derechos fundamentales y a ostentarlos en calidad de sujeto de especial protección por el Estado; (3) a recibir ayuda humanitaria -consistente en alimentos esenciales y agua potable, vivienda y alojamiento básicos, vestido apropiado, y servicios médicos y sanitarios esenciales- durante los tres meses siguientes al desplazamiento (prorrogables por otros tres); (4) a la entrega del documento que acredita su inscripción a una entidad promotora de salud; (5) a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen, sin que pueda ser obligado a hacerlo o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional; (6) a la identificación (con su participación) de las particularidades de su situación personal y familiar, con miras a determinar de qué manera puede trabajar mientras regresa a su lugar de origen; (7) a un cupo en un establecimiento de educación, en caso de ser menor de 15 años; (8) al respeto inmediato e incondicionado de todos estos derechos por parte de las autoridades competentes, sin que para ello deba mediar una acción de tutela; (9) a la verdad, la justicia y la reparación, en caso de ser víctima de un delito. Ver el considerando No. 10.1.4. de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

derecho al retorno de la población desplazada, podrían considerarse como una faceta del derecho a la reparación integral. Sin embargo, ni la Corte Constitucional los considera así, ni se ven éstos complementados de otras medidas institucionales destinadas a satisfacer otras facetas del derecho a la reparación, así como los derechos a la verdad, la justicia y la garantía de no repetición. La sentencia de la Corte no hace énfasis en la importancia que tiene que las víctimas conozcan la identidad de los responsables y los beneficiarios del crimen del desplazamiento, y que se haga justicia respecto de ellos. Tampoco se refiere la sentencia a la importancia de que las víctimas y la sociedad en general conozcan las razones y las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon su desplazamiento forzado, así como las relaciones entre éste y otros crímenes. Por último, no alude la Corte a la importancia que tiene que se eluciden la lógica criminal y las estructuras político-económicas en las que se basó el paramilitarismo para llevar a cabo el desplazamiento masivo de personas y los beneficios que éste produjo, para efectos de garantizar la no repetición de este crimen.

En conclusión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional implicó un gran mejoramiento de la política pública en materia de desplazamiento forzado, en particular en lo que se refiere a la protección de los derechos de los desplazados y a la consagración de derechos especiales en cabeza suya -dentro de los cuales se cuentan los derechos a la verdad, la justicia y la reparación-. Así, aunque todavía estamos lejos de pensar que los graves problemas de implementación de esta política pública están resueltos, la intervención de la Corte como evaluadora y hacedora de la política ciertamente implicó un avance en el contenido y en la posibilidad de eficacia de la misma, mediante el enfoque de derechos fundamentales que le dio al tema. Sin embargo, dicha jurisprudencia no avanzó sustancialmente en lo que tiene que ver con la articulación de esa política pública con aquella en materia de justicia transicional. Por consiguiente, estas políticas siguen estando aisladas la una de la otra, a pesar de los múltiples puntos que tienen en común y de lo necesaria que resulta su articulación para la protección integral y efectiva de los derechos de la población desplazada¹⁹.

2. Enfoques diferenciales: la reproducción de la desarticulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado

La necesidad de enfoques diferenciados en relación con el desplazamiento es clara, no sólo porque, como lo han mostrado muchos estudios, la población desplazada está compuesta por grupos que ameritan especial protección del Estado, por su condición de vulnerabilidad y exclusión²⁰, sino además porque el hecho mismo del desplazamiento agrava su vulnerabilidad y exclusión²¹.

Una de las críticas más importantes que puede hacerse tanto a la política pública en materia de justicia transicional como a aquella en materia de desplazamiento forzado es que, si bien una y otra reconocen en menor o mayor medida la importancia de otorgar un tratamiento especial a poblaciones especialmente vulnerables como lo son los niños y niñas, las mujeres y las minorías

¹⁹ En un sentido semejante, ver Procuraduría General de la Nación, 2006, pp 150 y ss, que señala como la política frente a los desplazados no incorpora realmente en la práctica del derecho a la restitución como víctimas de un crimen de lesa humanidad.

²⁰ Por ejemplo, según ciertos estudios, en 2003, el 33% de los desplazados pertenecían a comunidades negras y el 5% son indígenas (lo cual contrasta con el hecho de que la población indígena corresponde al 2% de la población total) (Ver CODHES, Boletín No 44, 2003, citado por Bello, 2004, p 111). Igualmente, otros estudios han mostrado que más del 50% de los desplazados son menores de 18 años y que un porcentaje significativo corresponde a hogares atendidos por mujeres solas (Ver Pérez, 2002, p 58)

²¹ El estudio de Luis Eduardo Pérez mostró claramente que los desplazados son más vulnerables y excluidos que personas que viven en condiciones semejantes de estrato socioeconómico pero no han sido desplazados. Pérez, por medio de una muestra representativa, comparó hogares de desplazados con hogares de no desplazados, residentes en sectores de los mismos estratos socioeconómicos. Las familias desplazadas se encontraban en peor situación en casi todos los indicadores de vulnerabilidad y exclusión. Ver Pérez, 2002, especialmente capítulo 3 y pp 81 y ss.

étnicas, en muchos casos dicho reconocimiento ha sido insuficiente y/o no se ha traducido en una implementación práctica de tal tratamiento especial. Esta ausencia de enfoques diferenciales se ve agravada por el hecho de que, en virtud de la desarticulación entre ambas políticas, constatada en el punto anterior, en una y otra política no exista un enfoque diferencial que considere la especificidad de los derechos de estas poblaciones particularmente vulnerables que son, a su vez, desplazados por la violencia.

Así, en lo que se refiere a la política pública en materia de justicia transicional, la ley 975 de 2005 reconoce la importancia de tener en cuenta las necesidades especiales de niños, niñas, mujeres, ancianos y discapacitados que participen en el proceso penal (art. 42), y la concreta de manera particular en los programas de protección a víctimas y testigos (arts. 39) y en la salvaguarda de la intimidad de los menores y de quienes hayan sido víctimas de violencia sexual (arts. 40 y 59). Aunque la efectividad de estas formas de protección no puede aún constatarse, pues los procesos penales en contra de paramilitares que han cometido delitos atroces no han comenzado a tener lugar, es evidente que éste no es un tratamiento especial distinto de aquél que ordinariamente recibirían en un proceso penal los menores y las víctimas de violencia sexual. Como tal, se trata de un enfoque diferencial bastante insuficiente en relación con los menores y las mujeres, frente a los cuales no se han ideado políticas particulares para la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Además, como se ve, la ley 975 guarda total silencio en lo que se refiere a las minorías étnicas –en particular las comunidades indígenas y afrodescendientes–, sin duda uno de los grupos poblacionales más afectados por el conflicto. Dada la nula remisión a las necesidades específicas de la población desplazada en la ley 975 de 2005, necesario resulta concluir que el insuficiente tratamiento diferencial de menores y mujeres y la ausencia de toda referencia a las necesidades específicas de las minorías étnicas aplica por completo a las víctimas del desplazamiento forzado y que, por tanto, la política pública en materia de justicia transicional no posee ningún tipo de enfoque diferencial para menores, mujeres y minorías étnicas que sean, a su vez, víctimas del desplazamiento forzado.

La sentencia C-370 de 2006 no se refirió en ningún momento al problema que suscita la ausencia de estos enfoques diferenciales en la ley de justicia y paz, por lo que todo parece indicar que el mismo perdurará en la implementación de la política pública sobre justicia transicional, a menos que instituciones estatales y no estatales realicen la tarea de idear formas particulares de participación en los procesos y de satisfacción de los derechos de estas poblaciones desplazadas particularmente vulnerables.

La situación de estas poblaciones parece ser, a primera vista, menos grave en los instrumentos jurídicos que consagran la política pública en materia de desplazamiento forzado. Así, la ley 387 de 1997 (art. 10, num. 7 y 8) consagra como objetivo de los programas de atención a la población desplazada brindar una atención especial a menores –en especial huérfanos–, mujeres –en especial viudas y cabezas de familia– y comunidades indígenas y negras. Además, establece la necesidad de crear programas especiales para atención de la niñez, las mujeres y los ancianos (art. 17), que habrán de ser desarrollados de manera particular por las instituciones estatales encargadas de su atención (art. 19). No obstante, la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional afirma que, a pesar de existir en el papel de la norma, no se han desarrollado políticas destinadas a facilitar el acceso de estos grupos especialmente vulnerables de desplazados a los programas institucionales, ni existen aún programas que respondan a sus necesidades y problemas específicos.²² Así, la Corte constata, entre otros, la violación del derecho que tienen ancianos, mujeres cabeza de familia, menores, discapacitados y minorías étnicas a una protección estatal especial y, a lo largo de la sentencia, hace diversas consideraciones sobre la importancia de garantizar, mediante un tratamiento especial, los diferentes derechos de la población desplazada cuando se está en presencia de estos grupos vulnerables de desplazados. Ahora bien, aunque la ley 387 considera las necesidades específicas de estos grupos vulnerables de desplazados y aun cuando la Corte constata las limitaciones de su implementación y ordena su

²² Considerando No. 6.3.1. (ordinal v, literal f) de la sentencia T-025 de 2004.

superación, ninguno de estos instrumentos jurídicos articula estos enfoques sectoriales de la política pública en materia de desplazamiento forzado con aquella en materia de justicia transicional. De esa manera, estos enfoques diferenciales de la política pública en materia de desplazamiento forzado no aluden al carácter de víctimas del conflicto armado de estos grupos especialmente vulnerables de desplazados. Así las cosas, a las limitaciones y dificultades de su implementación se añade la ausencia de toda consideración de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación que ostentan dichos grupos. Esto impide que su tratamiento especial sea realizado en atención a estos derechos, y en especial que éstos sean incluidos en un discurso integral de su protección como sujetos que tienen derechos especiales, no sólo por su condición de menores, mujeres, ancianos, discapacitados o minorías étnicas desplazadas, sino también por su carácter de víctimas de un conflicto armado producido por acciones humanas particulares. La no consideración de los derechos que, en su condición de víctimas, ostentan estos sectores particularmente vulnerables de la población desplazada impide también que el contenido y alcance de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición sean definidos en función de las necesidades específicas que presentan.

El resultado de lo anterior es que la desarticulación de las políticas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado se reproduce en los enfoques diferenciales de cada una que, además de presentar problemas de ineficacia y de implementación precaria, no dialogan entre sí y, por tanto, no cuentan con la visión que la otra política podría aportarles y que permitiría una comprensión y un tratamiento más completo e integral de la población desplazada desde ambas perspectivas. Ello, como se verá a continuación, en detrimento evidente de los derechos de esta población.

3. Estudio comparativo entre el enfoque de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado y el enfoque de derechos: *los presupuestos de una articulación*

El estado del arte de las políticas públicas en materia de justicia transicional y desplazamiento forzado descrito en los dos capítulos anteriores no es nada alentador, pues si bien dichas políticas existen para atender cada una de estas problemáticas, las mismas han tomado rumbos bastante distintos y no dialogan entre sí. Ello tiene serias consecuencias en los derechos de los desplazados en general, y de las poblaciones más vulnerables de desplazados en particular. En efecto, a pesar de ser acreedora de varios tipos de derechos especiales –en tanto que población desplazada, en tanto que víctima de un crimen atroz fruto del conflicto armado, y en algunas circunstancias en tanto que grupo especialmente vulnerable –, la población desplazada no es tratada con un enfoque integral de dichos derechos, sino mediante políticas aisladas que pretenden satisfacerlos de manera independiente y descoordinada. Como tal, en el mejor de los casos estas políticas terminan protegiendo los derechos de la población desplazada tan sólo parcialmente y, por tanto, se alejan de un enfoque integral de derechos. Ahora bien, esta situación no es de ninguna manera una fatalidad: existe la posibilidad de articular las políticas públicas en materia de desplazamiento y de justicia transicional, de forma tal que los derechos de los desplazados sean tratados integralmente y queden en el centro de la discusión. El desarrollo de derechos especiales de la población desplazada en el ámbito internacional y la toma de conciencia de que dichos derechos deben ser considerados de manera especial en los acuerdos de paz permiten pensar que esta articulación es posible y puede resultar exitosa.

En los últimos años ha tenido lugar un vigoroso desarrollo de los derechos especiales de la población desplazada a nivel internacional. Tal es el caso los bastante conocidos Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 o “Principios Deng” -que reciben su nombre del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos, Sr. Francis Deng- y los menos conocidos (dado su carácter reciente) Principios de Restitución de Vivienda y Patrimonio de los Desplazados -propuestos en el año 2003 por Paulo Sergio Pinheiro, relator sobre el tema- y recientemente adoptados en 2005. Los “Principios Deng” consagran elementos esenciales para el enfrentamiento del problema del desplazamiento, tales como el

derecho al retorno y las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad en las que el mismo debe darse. Los “Principios Deng” son importantes para el caso colombiano porque sintetizan la doctrina internacional más autorizada en materia de derechos de la población desplazada, pero lo son, sobre todo, porque la Corte Constitucional les ha reconocido explícitamente jerarquía constitucional, al decir en diversas sentencias que los mismos forman parte del bloque de constitucionalidad. Por otro lado, los Principios de Restitución de Vivienda y Patrimonio de los Desplazados son una concreción de los principios generales sobre desplazamiento interno al tema específico de la restitución de viviendas y patrimonios de la población desplazada. Aunque estos principios son bastante nuevos y se encuentran por tanto en proceso de consolidación, también constituyen doctrina autorizada relevante para interpretar los problemas suscitados por el desplazamiento forzado y, en particular, para clarificar aquéllos referidos a la recuperación de las viviendas y patrimonios de la población desplazada²³.

La existencia de estos documentos internacionales es importante, pues da cuenta de un avance considerable respecto de la especificidad de la situación y de los derechos de los desplazados. Pero además, para el tema especial objeto de este estudio, esos documentos son importantes pues muestran una tendencia hacia una visión integral de los derechos especiales de esta población, en tanto que víctima de la violencia y, a su vez, en tanto que desplazada. En efecto, los principios consagrados en estos documentos insisten en el derecho al retorno al lugar de origen y a la devolución de la vivienda y el patrimonio como derechos especiales de la población desplazada. Si bien estos derechos son aún tratados desde la perspectiva de las obligaciones estatales frente al desplazamiento más que como derechos subjetivos²⁴, los mismos podrían ser interpretados como una dimensión del derecho a la reparación integral que, en su condición de víctimas de un crimen atroz, tienen los desplazados. Así lo han sido ya, en efecto, por varias recomendaciones de organizaciones internacionales de derechos humanos que, a pesar de no constituir documentos jurídicos obligatorios, son criterios relevantes de interpretación de los derechos de la población desplazada, y que apuntan al derecho a la restitución como la dimensión esencial del derecho a la reparación de las poblaciones desplazadas internamente y de los refugiados.²⁵ En esa medida, sobre la base de esos principios y documentos podría consolidarse una tendencia hacia la consideración integral de los derechos de la población desplazada, la cual implicaría que ésta tiene un derecho subjetivo a retornar a su lugar de origen y a la devolución de sus bienes por la especificidad de su dramática situación humanitaria, pero también y sobre todo porque esta situación es el producto de un crimen cometido por un agente humano. En consecuencia, el Estado tendría la obligación correlativa de proteger el derecho a la reparación de la víctima de dicho crimen, mediante la garantía del retorno seguro y voluntario, de la devolución de los bienes usurpados y de la indemnización de los daños adicionales ocasionados, o, en caso de no ser posible el retorno, mediante la compensación del daño causado por el desplazamiento.

Esta tendencia a considerar los derechos de los desplazados desde una perspectiva integral que incluye su situación tanto de desplazados como de víctimas del conflicto puede consolidarse, aún más, en virtud de la conciencia que a nivel internacional se ha desarrollado en los últimos años sobre la importancia de atender a la especificidad del desplazamiento forzado en los procesos de justicia transicional, y en particular, sobre la necesidad de destinar un capítulo o cláusula específica en las negociaciones políticas de paz que se refiera al problema de restitución de tierras y a la reparación de la población desplazada. Han sido muchos los casos de negociaciones de paz tanto internacionales como nacionales que, en las últimas décadas, han incluido explícitamente este

²³ Una presentación general de esos principios en Procuraduría General de la Nación, 2006, Tomo I, pp 142 y ss.

²⁴ Ver, al respecto, Leckie (2004:90).

²⁵ Ver, por ejemplo, Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD (1997 y1997a); Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas (1998); Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001). Para la afirmación de estos derechos en casos concretos de desplazamientos forzados, ver, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad respecto de los casos de Kuwait, Abkhazia y Georgia, Croacia y Kosovo (Consejo de Seguridad, 1991, 1995, 1995a, 1999).

problema en los acuerdos políticos que de ellas han resultado, en lugar de dejar su solución para la etapa del posconflicto.²⁶ De éstos, ha habido muchos casos relativamente exitosos, tales como los de Tayikistán, Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Sudáfrica, que han producido el retorno a las tierras y la reposición de viviendas de millones de personas desalojadas violentamente de sus hogares.²⁷ En general, estos acuerdos de paz han reconocido explícitamente el derecho de los desplazados internos al retorno a sus lugares de origen y a la devolución de sus tierras y viviendas, incluso en aquellos casos en los que no ostentaban un derecho de propiedad, sino de mera posesión, sobre ellos. Para lograr tal fin, en muchos casos, a partir de esos acuerdos de paz se crearon instituciones independientes de todos los órganos estatales –incluido el poder judicial– con la función de atender las reclamaciones de tierras y viviendas elevadas por víctimas del desplazamiento forzado, y con la competencia para tomar decisiones vinculantes respecto de los derechos tanto reales como personales que recaían sobre tierras y viviendas en el periodo de posconflicto.²⁸

Sin duda alguna, el problema del desalojo de viviendas y la usurpación de tierras es sumamente complejo, tanto por la multiplicidad de actores y de derechos sobre los bienes que pueden estar involucrados –en especial cuando se trata de un conflicto prolongado en el tiempo–, como por la incertidumbre jurídica que por lo general caracteriza dichos derechos, y que se ve agravada por la carencia de información y por la destrucción de documentos y registros que muchas veces acontece en los periodos de posconflicto. Por tanto, son muchas las dificultades que existen para darle una solución exitosa y de largo plazo al problema del desalojo y el desplazamiento forzado. Más aún, incluso frente a los casos más exitosos de la experiencia comparada, no resulta posible concluir que este problema se haya resuelto del todo, ni que todas las víctimas se hayan visto debidamente restituidas en sus derechos sobre sus tierras y hogares. Ahora bien, sin negar esas complejidades y dificultades, que deben ser analizadas detalladamente en cada caso concreto, es necesario reconocer que, ante un problema de tal envergadura como el del desplazamiento forzado, la posibilidad de enfrentarlo de manera directa y específica en las políticas de justicia transicional, sean cuales sean las fórmulas concretas que adopte, resulta bastante atractiva. En efecto, esta posibilidad reconoce la especificidad que tienen los desplazados internos, en tanto que víctimas de un conflicto armado, en razón de su relación especial con las tierras. Además, esta posibilidad da cuenta de la importancia que tiene, en un conflicto en el que la usurpación de tierras ha sido uno de los elementos determinantes, resolver en el largo plazo los problemas que éstas suscitan, con el objetivo de garantizar la durabilidad de los acuerdos de paz. Finalmente, esta posibilidad demuestra que la articulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado es posible, pues al tiempo que pretende enfrentar y resolver la situación de la población desplazada, lo hace teniendo en consideración que dicha problemática hace parte de un contexto más amplio de conflicto armado, y que así debe ser tratada con miras a no negar su especificidad y a lograr un enfoque centrado en la integralidad de los derechos de esa población.

4. Conclusiones y recomendaciones: *hacia la necesaria articulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado*

Las complejidades y dificultades antes mencionadas con respecto a la posibilidad de enfrentar el problema del desplazamiento y los desalojos forzados desde la perspectiva de la política pública en materia de justicia transicional se presentan con toda su magnitud en el caso colombiano. En efecto, en Colombia, el desplazamiento forzado es el resultado de un conflicto que se ha

²⁶ Ver, entre otros, los casos de Bosnia y Herzegovina, Guatemala, Kosovo, Sudáfrica, Mozambique, Camboya, Etiopía y Eritrea. Para una descripción de la manera como los acuerdos de paz incorporaron los derechos al retorno y a la vivienda en cada uno de estos casos, véase Scott (2004).

²⁷ Para una narración de lo sucedido en estos casos, véase *ibídem*.

²⁸ Tal es el caso de la Comisión para las Reclamaciones sobre Bienes Inmuebles, creada por el Acuerdo de Dayton de 1995 para el periodo posconflicto en Bosnia y Herzegovina, del Directorado de Vivienda y Propiedad y la Comisión para las Reclamaciones sobre Vivienda y Propiedad creadas en Kosovo, y del Tribunal para las Reclamaciones sobre Tierras instaurado en Sudáfrica (*ibídem*).

prolongado durante varias décadas y que ha involucrado a varios actores armados tanto estatales como no estatales. Sin duda, muchas de las tierras del país han sido usurpadas en más de una ocasión, y han sido muchos los victimarios y las víctimas del crimen de desplazamiento forzado. Esto constituye un gran obstáculo para el éxito de políticas públicas destinadas a la restitución de tierras y viviendas, dada la dificultad que implica la reconstrucción de hechos constitutivos de ocupaciones y usurpaciones sucesivas, que se hace más fácil respecto de conflictos de corta duración, tal como el de Bosnia y Herzegovina a comienzos de la década de los noventa.

De otra parte, la posibilidad de hallar una solución al problema se ve reducida por la alarmante carencia de información completa y confiable sobre la situación jurídica de las tierras colombianas. En el país no existe un mapa claro de la titularidad de las tierras. De hecho, hay muchas áreas que no tienen ninguna formación catastral porque no han podido ser claramente identificadas o delimitadas -a través de fotos y/o inspecciones directas-, en razón de problemas tanto geográficos como de conflicto armado. Además, la información de aquellas áreas que sí tienen formación catastral fue actualizada por última vez a nivel nacional en 1994.²⁹ Por lo demás, la precaria información que tiene el Estado en materia de propiedad rural se refiere a la titularidad nominal y no real de los predios (Flórez, 2005: 10), es decir, no tiene en cuenta que muchos de los propietarios de tierras sobre los cuales se tiene conocimiento son, en realidad, meros testaferros de los actores armados que las han usurpado. Evidentemente, esta información tampoco incluye las complejas estrategias que han empleado los actores armados para “legalizar” sus tierras, y que mezclan altos componentes de violencia y amenaza, con sofisticadas operaciones jurídicas de lavado de activos, testaferrato, simulación, lesión enorme, compraventas sobre bienes inajenables, escrituras públicas sin registro, etc..

Además de impedir que el Estado cuente con información suficiente y veraz sobre la situación jurídica de las tierras, dichas operaciones generan una gran incertidumbre jurídica, que sin duda agrava la falta de certeza de los derechos de los ocupantes de predios que tradicionalmente ha caracterizado a Colombia. Éste es un país de poseedores, en el que rara vez el ocupante de un predio tiene la titularidad del mismo. Por ello, muchas de las víctimas de la acumulación violenta de tierras por parte de los paramilitares no son propietarios sino meros poseedores, a quienes se les dificulta acreditar jurídicamente su vínculo con tales tierras con el fin de solicitar la protección del Estado. Y el problema de flexibilizar los requisitos para solicitar esta protección es, justamente, que los propios usurpadores de las tierras podrían terminar beneficiándose de ello, al lograr, mediante operaciones con terceros testaferros, que se declarara su derecho sobre las tierras usurpadas por el hecho de haberlas ocupado.

Como resultado, si bien todo el mundo sabe que en las últimas dos décadas ha ocurrido en el país una contrarreforma agraria de inmensas proporciones que ha beneficiado directamente a los actores armados e indirectamente a muchos miembros de la élite económica, política y militar del país, no existen cifras concretas del fenómeno, ni hay información sobre sus responsables, sus beneficiarios y sus víctimas. Tampoco hay, por tanto, mucha claridad sobre la mejor manera de elucidar la verdad de las usurpaciones y desalojos cometidos en las últimas décadas, de tal forma que la misma no termine por beneficiar a los beneficiarios de estos actos atroces.

A las anteriores dificultades se suma el hecho, mencionado en innumerables ocasiones a lo largo de este texto, de la total desarticulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado, que es precisamente el que ha impedido que, a pesar de las dificultades que ello implica, siquiera se hagan esfuerzos por enfrentar la problemática del desplazamiento desde la perspectiva de la justicia transicional. Como puede constatarse, las actuales negociaciones de paz que entre el gobierno y los paramilitares no han incluido en su agenda la problemática del desplazamiento forzado y de su relación con las tierras, a pesar de que

²⁹ Se dice nacional porque varios municipios han realizado importantes esfuerzos por actualizar, con presupuestos a su cargo, sus formaciones catastrales. Estos esfuerzos son, sin embargo, excepcionales y han quedado en buena medida aislados (Dávila, 2005).

la consolidación del poder paramilitar dependió, en gran medida, de la usurpación de tierras llevada a cabo en las últimas dos décadas. Esta desarticulación de políticas resulta problemática no sólo por la ausencia de esfuerzos de parte de la política transicional por enfrentar de manera específica el fenómeno del desplazamiento forzado, sino porque, en el evento en que estos esfuerzos decidieran emprenderse, dicha desarticulación podría implicar una carencia de información y de herramientas relevantes para llevarlos a cabo de manera exitosa. De hecho, dado que la política en materia de justicia transicional se ha desarrollado en completa desvinculación de aquella en materia de desplazamiento forzado, las mismas desconocen los avances de la otra en términos de información, satisfacción de derechos, etc.. Este desconocimiento podría sin duda afectar el diseño exitoso de una política pública de justicia transicional que intentara enfrentar la problemática del desplazamiento forzado.

Justamente por lo anterior es que, a pesar de las inmensas dificultades tanto generales como específicas del caso colombiano, es imperativo lograr una articulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado. Ésta es, pues, la principal recomendación de este documento, y lo es por varias razones. En primer lugar, sin esta articulación, es posible que la política pública en materia de justicia transicional conserve el silencio que hasta la fecha ha mantenido frente al crucial tema del desplazamiento forzado y de las tierras, sin referencia al cual parece difícil que las negociaciones de paz que hoy sostienen el gobierno y los paramilitares traigan como resultado el desmonte del paramilitarismo y la garantía de no repetición. Pero además, incluso si la política pública en materia de justicia transicional optara por darle un tratamiento especial a la problemática del desplazamiento forzado, sin una articulación adecuada con la política pública en materia de desplazamiento, dicho tratamiento sería fragmentario, no atendería a un enfoque integral de los derechos de la población desplazada y, por ende, difícilmente podría resultar exitoso. En segundo lugar, sin la articulación entre estas políticas públicas, la política en materia de desplazamiento forzado permanecería, a su vez, como una política fragmentaria, que no daría cuenta de la integralidad de derechos de la población que busca beneficiar. Como tal, a pesar de pretenderlo, esta política no lograría defender a cabalidad los derechos especiales de la población desplazada, pues omitiría la dimensión que éstos adquieren en virtud del carácter de víctima del conflicto armado de esta población. En tercer lugar, a pesar de las complejidades y dificultades antes anotadas en lo que se refiere a la posibilidad de enfrentar la problemática del desplazamiento y el desalojo forzados desde la perspectiva de la justicia transicional, como se mencionó en el capítulo anterior, existen razones para tener esperanza sobre la posibilidad de lograr una articulación tal en Colombia. Así, existen estándares internacionales que consagran derechos especiales para la población desplazada, sobre la base de los cuales es posible formular una política integral con un enfoque de derechos, que articule los diferentes derechos de los cuales es acreedora la población desplazada. Además, existen experiencias exitosas a nivel internacional que ilustran la articulación de políticas en este sentido, y que muestran que es posible dar un tratamiento especial a la población desplazada dentro de un contexto transicional. Si bien por lo general estas experiencias se refieren a la superación de conflictos de corta duración, hay casos exitosos que han superado conflictos de casi un siglo, sin dejar por ello de brindar especial consideración al problema de desplazamiento forzado y de restitución de tierras y viviendas. Ejemplo de ello es el caso sudafricano, cuyo proceso de justicia transicional superó un conflicto armado de gran duración y, por tanto, hubo de enfrentar usurpaciones y desalojos de bienes que databan desde 1918, lo cual no fue óbice para que la institución encargada de ello reconstruyera la historia de dichos bienes y satisficiera muchos de los reclamos de restitución formulados por las víctimas.

Así las cosas, los órganos estatales del Estado colombiano enfrentan hoy un reto enorme, cual es el de articular las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado que hasta la fecha han estado desvinculadas, a partir de un enfoque integral de los derechos especiales de la población desplazada. Esto implica un reto para las autoridades encargadas de diseñar, implementar y controlar la implementación de dichas políticas, autoridades que en muchos casos son las mismas. En efecto, en adelante, cualquier desarrollo de una de estas políticas públicas tendrá que tener en cuenta a la otra, hasta el punto de que la no consideración de las

categorías, herramientas y derechos consagrados por la otra la haga parcial, insuficiente y digna de reproche por no atender integralmente a los derechos de la población desplazada. Esto implica, en el caso de la política pública en materia de justicia transicional, la urgente necesidad de diseñar una política especial para el tratamiento de la población desplazada y de sus reclamaciones de restitución de tierras y viviendas, articulándola, con atención a sus especificidades, a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de los desplazados. En particular, tanto la sociedad civil, como la comunidad internacional y las autoridades estatales deben esforzarse por que en todos los acuerdos con actores armados se incorporen cláusulas específicas para amparar los derechos específicos de la población desplazada.

Por su parte, en el caso de la política pública en materia de desplazamiento forzado, esto implica la obligación de incorporar en los programas de atención de emergencia estabilización socioeconómica y retorno el discurso de la justicia transicional, la difusión entre desplazados y funcionarios públicos de los derechos que, por concepto de ser víctimas de crímenes atroces fruto del conflicto armado, tienen los desplazados, y la articulación de estos derechos con aquéllos conferidos a la población desplazada por su situación de tal. Además, la articulación de políticas que se recomienda implica también la extracción de lecciones de experiencias internacionales exitosas, que han logrado una articulación de políticas públicas en este sentido. Finalmente, esta articulación de políticas implica la intervención permanente, ejerciendo el rol tanto de impulsadoras de la articulación, como de rigurosas vigilantes de su implementación, de la comunidad internacional y de la sociedad civil.

En cuanto a lo primero, es evidente que la desarticulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado ha sido en buena medida la consecuencia de las elecciones de los órganos políticos estatales, que en muchos casos han hecho caso omiso de las solicitudes y recomendaciones de la sociedad civil. Así ha sucedido, en particular, con las muchas intervenciones que miembros de la sociedad civil y de la comunidad internacional han hecho en debates en torno al diseño e implementación la política de justicia transicional, con miras a que la problemática del desplazamiento forzado y de la usurpación de tierras sea atendida con la especificidad que merece. Así ha sucedido también con los múltiples reclamos de la sociedad civil y de la comunidad internacional por que las políticas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado tengan enfoques diferenciales en materia de niñez, género, minorías étnicas, etc. Dado que estos reclamos no han sido atendidos hasta la fecha de manera satisfactoria por parte de las autoridades públicas, la articulación de estas políticas públicas no puede quedar única –ni tal vez principalmente– en manos de ellas. De ahí que muchas de las recomendaciones de carácter específico que se formulan a continuación con el fin de avanzar en la materialización de dicha articulación son puestas en manos de la sociedad civil que, con el apoyo de la comunidad internacional, habrá de ponerlas en marcha y de vigilar su implementación. De ahí también que muchas de estas recomendaciones no sean originales, sino que han sido extraídas de propuestas ya realizadas por miembros de la sociedad civil colombiana.

Para finalizar, a continuación se enunciarán una serie de recomendaciones concretas, destinadas todas a materializar la recomendación esencial que surge de este documento, a saber, la necesidad imperativa de articular la política pública en materia de justicia transicional, con aquella en materia de desplazamiento forzado. Para efectos de claridad expositiva, estas recomendaciones se dividirán en recomendaciones de carácter sustantivo y recomendaciones de carácter instrumental.

i) Recomendaciones sustantivas: la articulación de las políticas públicas a partir de los derechos de la población desplazada

Las recomendaciones sustantivas tendientes a la articulación de las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado tienen, como punto en común, el enfoque en los derechos especiales de la población desplazada. Estas recomendaciones buscan, por tanto,

que los derechos consagrados en una y otra política sean comprendidos en una dimensión integral, que incluya la perspectiva de la otra política. Así:

a) El contenido y el alcance de los derechos especiales de las víctimas propios de la justicia transicional deberán ser interpretados, cuando estén en cabeza de desplazados internos, a la luz de la especificidad de su carácter de desplazados y, en particular, de la relación especial que el crimen cometido contra ellos tiene con las tierras. De esa manera, respecto de un miembro de la población desplazada, la consideración de sus derechos como víctima deberá por lo menos tener en cuenta:

- Que, en cuanto al derecho a la verdad, su satisfacción no se limitará a la identificación del individuo o grupo armado que causó su desplazamiento y usurpó sus bienes –identificación que en todo caso deberá realizarse–, sino que implicará también la elucidación de las causas estructurales que condujeron a dicho hecho concreto, de las relaciones de éste con otros desplazamientos forzados y con otros crímenes, de la identidad de los colaboradores y beneficiarios de tales desplazamientos, de las lógicas delictivas, así como de las estructuras económicas y políticas de las que se sirvieron los victimarios para realizarlos.

- Que, en cuanto al derecho a la justicia, éste no podrá ser satisfecho únicamente con la sanción al individuo o grupo concreto que llevó a cabo el desplazamiento individual, sino que deberá implicar también la identificación y la sanción de todos aquellos que, con su acción u omisión, hayan hecho posible la comisión del crimen de desplazamiento forzado, y de todos aquellos que se hayan beneficiado del mismo. Esto incluye a las élites económicas y políticas regionales que colaboraron para que el fenómeno paramilitar adquiriera las dimensiones que adquirió y pudiera cometer los desplazamientos forzados que cometió en diversas regiones del país, a los miembros de la fuerza pública que facilitaron que esto ocurriera, a los testaferros y demás terceros que ayudaron a “legalizar” los bienes usurpados por los paramilitares, entre otros.

- Que, en cuanto al derecho a la reparación, su satisfacción deberá hacer énfasis de manera principal en su componente restitutivo, lo que significa que se propenderá por que, en la medida de lo posible, las víctimas que se vieron afectadas por un desplazamiento forzado recuperen sus tierras y sus viviendas, no sólo cuando sobre ellas recaía un derecho real de propiedad, sino también cuando ejercían derechos de posesión sobre las mismas. El énfasis en la restitución de los bienes de la víctima no implicará de manera alguna que esta no pueda reclamar, adicionalmente, indemnizaciones por los daños y perjuicios que le fueron causados como consecuencia del desplazamiento forzado. Evidentemente, estas indemnizaciones cubrirán el acompañamiento psicosocial que las víctimas de desplazamiento requieran. En caso de no poder o no querer retornar a su lugar de origen, la satisfacción del derecho a la reparación implicará una compensación, que incluirá la garantía de su establecimiento en un lugar seguro y en el que voluntariamente quiera asentarse la víctima.

- Que, en cuanto a la garantía de no repetición, ésta sólo será satisfecha si el poder paramilitar es desmontado y si la contrarreforma agraria adelantada por él es deshecha. Para ello, además de las consideraciones anteriores, es fundamental tener en cuenta que, dado que uno de los factores que con mayor vehemencia hizo posible la expansión y consolidación del poder paramilitar fue la riqueza económica de los grupos paramilitares y, en particular, la gran acumulación de tierras que llevaron a cabo, la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado deberá realizarse principalmente con los bienes de los responsables del crimen, subsidiariamente con los bienes del grupo armado al que éstos pertenecían, y sólo residualmente, esto es, por concepto de lo que haga falta una vez se acuda a tales bienes, con el patrimonio del Estado. Esto, con el propósito de garantizar que los paramilitares no conservarán el poder económico con base en el cual cometieron muchas de sus atrocidades.

b) La satisfacción de los anteriores derechos deberá interpretarse, además de las consideraciones anteriores, en función de las necesidades especiales de las poblaciones desplazadas especialmente vulnerables. Así, para sólo mencionar algunos ejemplos:

- Respecto de mujeres desplazadas, el derecho a la verdad no podrá ser satisfecho, a menos que la voz de la mujer, y en particular su forma de interpretar los acontecimientos, sea tenida en

cuenta en los procesos contra sus victimarios. Algo similar sucederá con los derechos a la justicia, a la reparación y a la no repetición de las mujeres desplazadas, cuya satisfacción deberá depender del contenido que éstas quieran darle a dichos derechos.

- Otro tanto sucederá respecto de las minorías étnicas, cuya cosmovisión y forma particular de comprender los acontecimientos deberá ser incluida como parte esencial de la reconstrucción de la verdad judicial, y cuyas necesidades especiales en relación con la justicia, la reparación y la no repetición deberán ser tenidas en cuenta con miras a satisfacer estos derechos.

- Habrán de idearse estrategias para adelantar los procesos judiciales que tengan como víctimas a miembros de grupos étnicos que tengan una visión comunitarista y no individualista de la sociedad y que, como tal, pretendan participar en ellos como grupos y no como individuos.

- Deberán realizarse todos los esfuerzos para que el derecho a la reparación de las poblaciones étnicas desplazadas sea satisfecho mediante la restitución de sus tierras y no mediante la compensación –salvo que así lo deseen libre y voluntariamente sus miembros–, dado el valor particular que dichas tierras tienen para la supervivencia de sus culturas.

- Habrán de idearse estrategias especiales para conducir los procesos judiciales que tengan por objeto crímenes sexuales contra mujeres, niños y niñas, no sólo con el fin de garantizar la seguridad e intimidad de las víctimas, sino con el propósito de interpretar sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición según las especificidades propias del caso.

c) A la atención que las autoridades públicas ofrezcan a las poblaciones desplazadas deberá integrarse el discurso de la justicia transicional y de los derechos especiales que ésta le concede a los desplazados. Para esos efectos:

- Los funcionarios públicos encargados de la atención de la población desplazada en distintos programas deberán ser capacitados en materia de justicia transicional, de forma tal que estén familiarizados con el concepto, las categorías y los derechos de las víctimas propios de la justicia transicional. En el encuentro organizado por el Ministerio de Protección Social (2006) con sectores institucionales encargados de hacer el acompañamiento psicosocial con víctimas del desplazamiento forzado constatamos que existe mucho desconocimiento de parte de éstos sobre el tema.

- Dichos funcionarios públicos deberán suministrar a la población desplazada información suficiente sobre los derechos especiales de los que son titulares, tanto por su condición de desplazados como de víctimas del conflicto armado. La información relativa a los derechos de las víctimas no deberá presentarse como un elemento aislado, sino como parte integral del enfoque de derechos de la atención a la población desplazada. Además, la información suministrada deberá generar en la población desplazada la conciencia de que ninguna de las ayudas que recibe del Estado obedecen a medidas asistencialistas o caritativas, sino que son el resultado de los derechos especiales que tienen en tanto que víctimas de un crimen.

- Desde un comienzo, todos los funcionarios encargados de brindar atención a la población desplazada en los diferentes programas diseñados para el efecto deberán asesorar a los desplazados sobre las instituciones y procesos a los que pueden acudir para reclamar la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

- Particularmente, en lo que se refiere al acompañamiento psicosocial de la población desplazada, éste debe hacer gran énfasis en los componentes de empoderamiento político y de derechos, con miras a que dicho acompañamiento no sirva sólo para superar las heridas dejadas por el desplazamiento forzado y por el conflicto en general, sino también para crear ciudadanos capaces de participar políticamente y de ejercer sus derechos en la sociedad.

d) Además de las consideraciones anteriores, la atención brindada a la población desplazada por las autoridades públicas en los diferentes programas diseñados para el efecto deberá tener en cuenta las necesidades especiales de sectores particularmente vulnerables de la población desplazada, tales como mujeres, niños y niñas, minorías étnicas, etc.. En consecuencia:

- Antes que nada, los programas especiales dirigidos a la satisfacción de las necesidades de estas población deberán desarrollarse efectivamente, y habrán de incluir estrategias para su difusión y para su integración con los demás programas ofrecidos a la población desplazada. En

particular, las autoridades encargadas de estos programas también tendrán el deber de difundir y dotar de herramientas a estos sectores vulnerables de la población desplazada para que conozcan y puedan ejercer los derechos de los que son titulares por el hecho de ser víctimas del conflicto armado.

- Para lograr el anterior propósito, estos funcionarios deberán sostener un diálogo fluido con las instituciones encargadas del diseño de los enfoques diferenciales de la política pública en materia de justicia transicional, con miras a conocer e implementar sus políticas, pero también a aportar ideas para su diseño.

- Los programas especiales ofrecidos a los sectores vulnerables de la población desplazada deberán ser conocidos por todos los funcionarios encargados de atender a la población desplazada, de manera que, en presencia de miembros de estos sectores vulnerables, dichos funcionarios puedan informarles sobre su existencia y los mecanismos para acceder a ellos. Así mismo, dichos funcionarios deberán conocer, desde una perspectiva integral, los derechos especiales de estos sectores vulnerables de la población desplazada, y deberán tomarlos en cuenta al momento de brindarles atención en los diferentes programas.

- En particular, es fundamental que el acompañamiento psicosocial de los miembros de estos sectores tenga en cuenta las perspectivas particulares de mundo de mujeres, niños y niñas, minorías étnicas, etc., como elemento fundamental para comprender sus dramas y heridas. También es fundamental que dicho acompañamiento haga énfasis en los derechos especiales de estos sectores como parte de la estrategia de empoderamiento político y jurídico de sus miembros.

e) Finalmente, es necesario reflexionar sobre la relación entre la reparación al desplazamiento forzado y sus vínculos con las políticas de reforma social pues es obvio que no sólo incluso sin desplazamiento debería existir reforma agraria sino que, siendo los desplazados, pobres doblemente vulnerables (por pobres y por desplazados), una política democrática debería pensar no sólo en restablecerlos en su condición previa sino en asegurarles la ciudadanía plena de la que nunca, muchos de ellos, han gozado.

ii) Recomendaciones instrumentales: herramientas para la concreción de las recomendaciones sustantivas

Dado que las anteriores recomendaciones podrían materializarse de varias maneras y que, a pesar de constituir ellas en muchos casos los objetivos normativos de las políticas públicas analizadas sin que ello signifique que se cumplen en la práctica, a continuación se formulan algunas recomendaciones, dirigidas a poner en práctica dichas recomendaciones sustantivas, de tal forma que en ello jueguen un papel protagónico la sociedad civil y la comunidad internacional:

a) De manera general, la sociedad civil y la comunidad internacional deberán continuar ejerciendo el rol de ojo crítico del proceso de desmovilización y reinserción de los paramilitares, así como de la atención institucional brindada a la población desplazada, y deberá insistir en que los derechos generales de las víctimas y especiales de la población desplazada sean protegidos en las diferentes etapas del proceso, y que lo sean desde la perspectiva integral en la que tanto se ha insistido a lo largo de este documento. Para ello es fundamental que, con el apoyo de la comunidad internacional, la sociedad civil sea creativa y haga propuestas concretas sobre la manera como dichos derechos deben ser protegidos integralmente. Así se materializa su doble rol de vigilantes críticas e impulsadoras del enfoque de derechos de las políticas públicas en cuestión. Como parte de este doble rol:

- En ejercicio del rol de vigilantes críticas de las políticas públicas en cuestión, la sociedad civil y la comunidad internacional deberán continuar, como lo han hecho hasta ahora, verificando que la atención a la población desplazada proteja, desde una perspectiva integral, los derechos de la población desplazada. En ello juega un papel central la competencia de la Corte Constitucional como verificadora del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, pues la sociedad civil y la comunidad internacional podrán participar en las audiencias convocadas por ésta para hacer seguimiento del cumplimiento de la sentencia, y suministrar información sobre las deficiencias o

carencias que aún afecten a la política pública en la materia. Es fundamental que se incluyan como deficiencias aquellas atenciones brindadas a la población desplazada que no tengan en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado y los derechos especiales que dicha condición les confiere, así como los derechos especiales de los sectores especialmente vulnerables de esta población.

- Por su parte, también como lo han hecho hasta ahora, la sociedad civil y la comunidad internacional deberán continuar vigilando críticamente el proceso de desmovilización y reinserción de los paramilitares y el diseño e implementación de la política pública en materia de justicia y paz, con el fin de defender los derechos de las víctimas, y en particular de abogar por un tratamiento especial de la población desplazada como víctima. Aunque el rol de la sociedad civil y de la comunidad internacional en esta materia debe ser propositivo, a fin de hallar las soluciones que, en su concepto, mejor satisfacen los derechos de las víctimas, es fundamental reconocer y exaltar el valor que tienen la disidencia y la crítica constructiva en temas tan delicados como éste. Así, a diferencia de la postura que ha tomado el gobierno, es fundamental defender la actitud de distancia que han asumido frente al proceso de negociación, y en particular frente a los mecanismos ideados por la ley de justicia y paz, algunas víctimas del conflicto armado y algunas organizaciones defensoras de derechos humanos.

- En lo referente a los derechos especiales de los sectores vulnerables de las víctimas en general y de la población desplazada en particular, la sociedad civil y la comunidad internacional, y en particular aquellas ONGs con enfoques diferenciales, deberán vigilar con ojo crítico que los programas, existentes en el papel pero ausentes en la práctica, destinados a atender las necesidades especiales de esos sectores, se diseñen efectivamente, y que sus contenidos sean aptos y satisfagan los derechos especiales de estas poblaciones. Esta vigilancia crítica debe implicar un rol propositivo y protagónico de los sectores de la sociedad civil y de la comunidad internacional que son especialistas en estos enfoques diferenciales, pero también podrá distanciarse de y criticar aquellos programas que, en su concepto, no cumplan con los estándares de calidad requeridos y no se ajusten al enfoque de derechos.

- Como parte de la estrategia impulsadora del enfoque integral de derechos de la población desplazada en el contexto transicional actual, resulta urgente que sectores de la sociedad civil presenten una nueva demanda ante la Corte Constitucional contra la ley 975 de 2005, con el fin de solicitar que se declare la inconstitucionalidad del artículo 54 de dicha ley, que prevé que todos los bienes entregados por los desmovilizados deberán entrar al Fondo para la Reparación de las Víctimas. Esta disposición legal puede implicar que los bienes usurpados por los paramilitares a la población desplazada no sean restituidos a ésta, sino que entren a formar parte de la masa general de bienes destinada a la reparación, lo que sin duda sería muy nocivo para la población desplazada. Para tener éxito en este propósito, como lo estableció la sentencia de la Corte, los accionantes deberán demandar no sólo el artículo 54, sino también el artículo 47 de la ley, que establece el derecho a la restitución.

- Dado que es muy precario el conocimiento que hasta la fecha se tiene sobre el fenómeno paramilitar, y siendo que no parece haber muchas esperanzas sobre la posibilidad de que la verdad completa al respecto sea hallada a través de los procesos judiciales que se llevarán a cabo contra los victimarios de crímenes atroces, es fundamental que la sociedad civil sea la protagonista principal de la reconstrucción no institucional de esta verdad, de manera que ésta complemente a la verdad judicial. Al respecto, resulta importante reconocer, apoyar y difundir el contenido de las iniciativas de la sociedad civil, tales como el proyecto *Colombia Nunca Más*, que hasta la fecha ha reconstruido, a través de investigación y de la recolección de testimonios, la verdad de más de 50.000 crímenes atroces. También resulta importante apoyar la idea del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado consistente en crear un centro de archivo de memoria y documentación, en el que puedan conservarse los avances que, en términos de verdad histórica, sean realizados desde la sociedad civil, y que tengan en cuenta la voz de las víctimas.³⁰ Resulta fundamental que la sociedad civil se esfuerce por que sus reconstrucciones históricas de la verdad tengan cabida en los procesos judiciales que se adelantarán contra los paramilitares, y sean

³⁰ Ver, al respecto, III Encuentro Nacional de Víctimas del Estado (2006).

utilizadas como elementos de juicio para decidir sobre la responsabilidad de éstos y para construir la verdad oficial sobre lo ocurrido.

- Como es posible que la verdad reconstruida por la sociedad civil no tenga acogida en los estrados judiciales, resulta también importante apoyar iniciativas como la propuesta del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado de crear una Comisión Ética encargada de la reconstrucción histórica y no institucional de las víctimas, que abra los espacios que sean cerrados por las instituciones estatales que implementarán la ley de justicia y paz para que la interpretación de las víctimas sobre la verdad de lo ocurrido sea tenida en cuenta, y que sirva como antecedente de una futura Comisión de Esclarecimiento Histórico.

- Dado que la información sobre la redistribución de tierras o la contrarreforma agraria propiciada por el paramilitarismo es aún más precaria que la que existe sobre el fenómeno paramilitar en general³¹ y que, al parecer, el Estado no cuenta con las herramientas suficientes para acceder a ella, la idea de la creación de un “Catastro Alternativo”, también propuesta por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, debe ser apoyada y puesta en práctica.³² Esta idea consiste en la recopilación, por parte de la sociedad civil, de la información que sobre los despojos y usurpaciones de viviendas y tierras han tenido lugar en el país con motivo del conflicto armado. Esta información debería ser utilizada por las instituciones estatales encargadas de atender las reclamaciones de reparación de las víctimas del conflicto armado, como complemento de la información que tengan al respecto. Esta información debería ser igualmente utilizada como parte fundamental del relato histórico no institucional sobre la verdad del paramilitarismo, y en particular sobre su estrategia de contrarreforma agraria.

- Siendo que, en buena medida, el surgimiento y la expansión del paramilitarismo fueron el resultado de instituciones permisivas y de la complicidad u omisión de ciertos sectores del Estado con el fenómeno, también vale la pena rescatar la idea del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado consistente en diseñar y defender en el Congreso una iniciativa de reforma constitucional que prohíba el paramilitarismo en todas sus formas, como una importante estrategia para garantizar la no repetición.

b) A pesar de que, como es evidente, se defiende aquí un rol protagónico de la sociedad civil y de la comunidad internacional, a continuación se harán algunas recomendaciones concretas sobre la manera como las instituciones estatales pueden materializar la perspectiva integral de derechos que aquí se defiende:

- La recomendación fundamental dirigida a las autoridades públicas, que en buena medida está englobada en las recomendaciones sustantivas, consiste en que éstas cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales, poniendo los derechos de las víctimas en general y de los desplazados en particular en el centro de la discusión, desde un enfoque integral de derechos. Esto implica que las autoridades públicas encargadas tanto de implementar la ley 975 de 2005 como de dar atención a la población desplazada en los diferentes programas previstos para el efecto sean capacitadas y ejerzan sus funciones desde la óptica de la articulación de políticas públicas y de integralidad de derechos de la población desplazada que aquí se defiende.

- Dado que el tema de la restitución de bienes como dimensión del derecho a la reparación integral es fundamental en la problemática de la población desplazada como víctima del conflicto armado, se propone la creación de una Comisión de Tierras, que tenga la función de atender y resolver las solicitudes de restitución de tierras elevadas por las víctimas de desplazamiento forzado. La creación de esta Comisión concretaría de manera definitiva la recomendación fundamental de este documento, consistente en articular las políticas públicas en materia de justicia transicional y de desplazamiento forzado, pues buscaría satisfacer con la especificidad que merece el derecho al retorno de los desplazados dentro del contexto transicional

³¹ Un ejemplo de la precariedad de esa información es la falta de acuerdo sobre la cantidad de hectáreas ilegalmente apropiadas como consecuencia del conflicto armado. Mientras que la Contraloría General habla de 2,6 millones de Ha, otro del CEDE de los Andes las evalúa en 3 millones, el Sindicato de Trabajadores del Incora habla de 4,4, CODHES de 5 millones y una Consultoría consultada por la Acción Social para la Procuraduría llega a casi 7 millones. Sobre estos datos, ver Procuraduría, 2006, pp 153 y ss.

³² *Ibidem*.

actual. Consideramos que la creación de esta comisión no puede ser dejada para un momento de posconflicto –momento que aparece aún lejano en el panorama-, sino que debe diseñarse cuanto antes, dadas la tragedia humanitaria que constituye en la actualidad el desplazamiento forzado, y dada la estrecha relación que existe entre el desmonte del paramilitarismo y la redistribución agraria. La idea sería que esta Comisión obrara de manera independiente de los jueces encargados de juzgar a los victimarios de crímenes armados, tal vez como una etapa subsiguiente a la declaración de la responsabilidad penal que, no obstante, podrá realizarse sin agotar el procedimiento penal. Esto se justifica si se tiene en cuenta que la prueba de que una persona tiene derechos de propiedad o de posesión sobre una tierra o una vivienda basta para que la misma pueda serle restituida, sin necesidad de que se declare la responsabilidad penal de quien se la usurpó. Esta responsabilidad sería importante, sobre todo, para la condena a indemnizaciones o compensaciones del responsable del desplazamiento forzado. Para el éxito de esta propuesta es fundamental que prospere la propuesta (mencionada en el literal a), consistente en elevar una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional contra la disposición legal que permite que los bienes de los que los desplazados sean despojados ingresen en el Fondo para la Reparación de Víctimas. En efecto, estos bienes tienen que estar a disposición de la Comisión de Tierras con el fin exclusivo de que ésta los restituya a sus propietarios o poseedores originarios.

- Finalmente, y ligado a todo lo anterior, tanto la comunidad internacional como la sociedad civil y las autoridades deben defender la incorporación en las negociaciones con los actores armados de cláusulas específicas relativas a los derechos específicos de la población desplazada.

Bibliografía

Libros, artículos y seminarios

Acción Social (2006). *Funciones generales*, disponible en: http://www.red.gov.co/La_Entidad/Funciones.htm.

Bello A, Martha Nubia (2004) “El desplazamiento forzado en Colombia. Acumulación y exclusión” en Programa Andino de Derechos Humanos. *Globalización, migración y derechos humanos*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

III Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. 2006. *Declaración Final: Ocho propuestas para la verdad, la justicia, la reparación integral, la memoria y la no repetición de los crímenes contra la humanidad*, disponible en: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=23455>.

Flórez, Luis Bernardo. 2005. “Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz”, intervención en el foro *Extinción de dominio y contrarreforma agraria*, junio 9 de 2005, en *Economía colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*, No. 309, pp. 8-14.

Girón, Claudia. 2006. Ponencia en: Ministerio de Protección Social. “Los procesos de REPARACIÓN de la población en situación de desplazamiento por la violencia en COLOMBIA, desde la perspectiva y el quehacer PSICOSOCIAL: aproximaciones, competencias y alcances”, Encuentro Nacional, 23 de junio de 2006.

Leckie, Scott. 2004. “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, *El otro derecho* No. 31-32, pp. 81-144.

Ministerio de Protección Social. 2006. “Los procesos de REPARACIÓN de la población en situación de desplazamiento por la violencia en COLOMBIA, desde la perspectiva y el

quehacer PSICOSOCIAL: aproximaciones, competencias y alcances”, Encuentro Nacional, 22 y 23 de junio de 2006.

Pérez Murcia, Luis Eduardo (2004) *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión*. Bogotá, Red de Solidaridad Social.

Procuraduría General de la Nación. (2006) *Informe del Proyecto “Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de reinserción y desmovilización”*. Bogotá, autor.

Uprimny, Rodrigo. 2006. “Introducción”, en Uprimny, Rodrigo (dir.), Botero, Catalina, Restrepo, Esteban y Saffon, María Paula. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: DeJuSticia, pp. 13-16.

Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. 2006. “La ley de ‘justicia y paz’: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades?”, en Uprimny, Rodrigo (dir.), Botero, Catalina, Restrepo, Esteban y Saffon, María Paula. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: DeJuSticia, capítulo 5, pp. 173-197.

Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. 2006a. “¿Al fin ley de justicia y paz? La ley 975 de 2006 tras el fallo de la Corte Constitucional”, en Uprimny, Rodrigo (dir.), Botero, Catalina, Restrepo, Esteban y Saffon, María Paula. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: DeJuSticia, capítulo 6, pp. 199-230.

Entrevistas

Dávila, Juana. 2005. Consultora para la Procuraduría Delegada Preventiva en materia Derechos Humanos y Asuntos Étnicos en el Proyecto de control preventivo y seguimiento a las políticas públicas de desmovilización y reinserción en materia de derechos patrimoniales de las víctimas. Entrevista realizada por María Paula Saffon.

Documentos de organizaciones internacionales

Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD. 1997. *Recomendación General No. 22*, Doc. A/51/18, adoptada el 23 de agosto de 1996. Citada en: Leckie, Scott. 2004. “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, *El otro derecho* No. 31-32, p. 91.

_____. 1997a. *Observación General No. 23*, Doc. A/52/18, Anexo V, adoptada el 19 de agosto de 1998. Citada en: Leckie, Scott. 2004. “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, *El otro derecho* No. 31-32, p. 91.

Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. 2001. *Declaración de Durban*, Sudáfrica. Citada en: Leckie, Scott. 2004. “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, *El otro derecho* No. 31-32, p. 91.

Consejo de Seguridad. 1991. *Resolución No. 687* (sobre Kuwait), adoptada el 2 de marzo de 1991. Citada en: Leckie, Scott. 2004. “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, *El otro derecho* No. 31-32, p. 92.

_____. 1995. *Resolución No. 971* (sobre Abkhazia y la República de Georgia), adoptada el 12 de enero de 1995. Citada en: Leckie, Scott. 2004. “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, *El otro derecho* No. 31-32, p. 92.

_____. 1995a. *Resolución No. 1009* (sobre la República de Croacia), adoptada el 10 de agosto de 1995. Citada en: Leckie, Scott. 2004. "Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad", *El otro derecho* No. 31-32, p. 92.

_____. 1999. *Resolución No. 1244* (sobre Kosovo), adoptada el 10 de junio de 1999. Citada en: Leckie, Scott. 2004. "Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad", *El otro derecho* No. 31-32, p. 92.

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas. 1998. "Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos", Resolución No. 1998/26, adoptada el 26 de agosto de 1998 en la sesión No. 54 de 2002. Citada en: Leckie, Scott. 2004. "Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad", *El otro derecho* No. 31-32, p. 90.

Leyes, decretos y sentencias Colombia

Corte Constitucional. 2004. Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José CepedaEspinosa.

Corte Constitucional. 2006. Sentencia C-370 de 2006, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

Decreto 4760 de 2005, "Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 975 de 2005".

Ley 387 de 1997, "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

Ley 975 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".