



HUMAN
RIGHTS
WATCH

EL RIESGO DE VOLVER A CASA

Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

EL RIESGO DE VOLVER A CASA

VIOLENCIA Y AMENAZAS CONTRA DESPLAZADOS QUE
RECLAMAN RESTITUCIÓN DE SUS TIERRAS EN COLOMBIA

FOTOGRAFÍAS DE STEPHEN FERRY

Policías acompañan a Mario Cuitiva durante una visita a la finca Santa Paula, de 1.195 hectáreas, despojada por paramilitares y sus aliados luego de expulsar a sus residentes, aproximadamente entre 1996 y 2006. Leticia, Córdoba, julio de 2012.

En los últimos 30 años, los abusos y hechos de violencia asociados con el conflicto armado interno de Colombia han forzado a más de 4,8 millones de colombianos a abandonar sus hogares, y se ha generado así la población de desplazados internos más numerosa del mundo.

Se estima que los desplazados colombianos, que en su mayoría escapan de zonas rurales a entornos urbanos, se han visto obligados a abandonar 6 millones de hectáreas de tierra (el equivalente al territorio de Massachusetts y Maryland juntos), gran parte de las cuales fueron usurpadas por grupos armados, sus aliados y otros terceros. Privados de su tierra y sus medios de subsistencia, la inmensa mayoría de los desplazados colombianos viven en condiciones de pobreza y no cuentan con vivienda adecuada.



EN junio de 2011, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos adoptó una medida sin precedentes para corregir este gravísimo problema humanitario y de derechos humanos al conseguir que se sancionara la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley de Víctimas). La ley estableció un proceso híbrido de naturaleza administrativa y judicial destinado a restituir millones de hectáreas despojadas y abandonadas a desplazados durante el transcurso de una década.

El programa de restitución de tierras representa la iniciativa más importante de derechos humanos impulsada por el gobierno de Santos. Si se implementa de manera efectiva, ayudará a que miles de familias que han sido devastadas por el conflicto puedan regresar a su hogar y reconstruir sus vidas, a la vez que debilitará el poder de grupos armados y mafias delictivas. La Unidad de Restitución del gobierno ya ha conseguido importantes resultados al aplicar la ley en algunas regiones.

A pesar de estos avances, subsisten obstáculos significativos que se interponen a la aplicación efectiva de la ley. Muchos de los desplazados que han intentado hasta el momento recuperar tierras a través de la Ley de Víctimas y otros mecanismos de restitución, han sufrido abusos generalizados vinculados con estos reclamos, incluidos asesinatos, nuevos incidentes de desplazamiento forzado y amenazas de muerte. Desde enero de 2012, más de 500 reclamantes y líderes de restitución de tierras informaron haber recibido amenazas.

Mario Cuitiva, líder de familias desplazadas que reclaman tierras en la finca Santa Paula en Leticia, Córdoba, señala un mapa del municipio de Montería. Montería, julio de 2012.



Gustavo Arrieta, uno de los líderes de la Mesa de Víctimas de Carmen de Bolívar —un comité municipal creado para asegurar la participación de víctimas en la implementación de la Ley de Víctimas— que tras recibir reiteradas amenazas en 2012 y 2013 finalmente abandonó el municipio. Arrieta está parado en las ruinas de lo que fue anteriormente una escuela en Verdún, Carmen de Bolívar, una hacienda cuyos residentes fueron desplazados por paramilitares en 2000. En 2008, Arrieta lideró el retorno de otros miembros de la comunidad a Verdún. Dijo que, al regresar, descubrieron que la escuela, el puesto de salud, letrinas y 14 viviendas habían sido destruidas. Verdún, Carmen de Bolívar, Bolívar, julio de 2012.

El presente informe, elaborado a partir de investigaciones efectuadas entre febrero de 2012 y julio de 2013 que incluyeron cientos de entrevistas, más de 130 de ellas con reclamantes y líderes de restitución de tierras, documenta esos abusos, evalúa la respuesta ofrecida por el Estado colombiano hasta el momento y recomienda medidas adicionales que deberían adoptar las autoridades.

El gobierno ha denunciado continuamente ataques contra desplazados que exigen medidas de restitución y ha otorgado a cientos de reclamantes en riesgo medidas de protección como teléfonos celulares y escoltas. Pero hemos comprobado que, si bien se trata de medidas importantes, no han sido complementadas por acciones suficientes destinadas a que los responsables rindan cuentas por sus actos, lo cual resulta indispensable para poner freno al origen de las amenazas a la vida de los reclamantes y prevenir ataques.

Las amenazas y los ataques son totalmente previsibles, si se toma en cuenta la ausencia casi crónica de justicia por abusos cometidos en la actualidad y en el pasado contra reclamantes de tierras. Los delitos perpetrados contra desplazados en represalia por sus reclamos de restitución casi siempre quedan impunes: los fiscales no han imputado cargos en ninguna de las investigaciones que impulsan sobre amenazas sufridas por reclamantes de tierras y líderes.

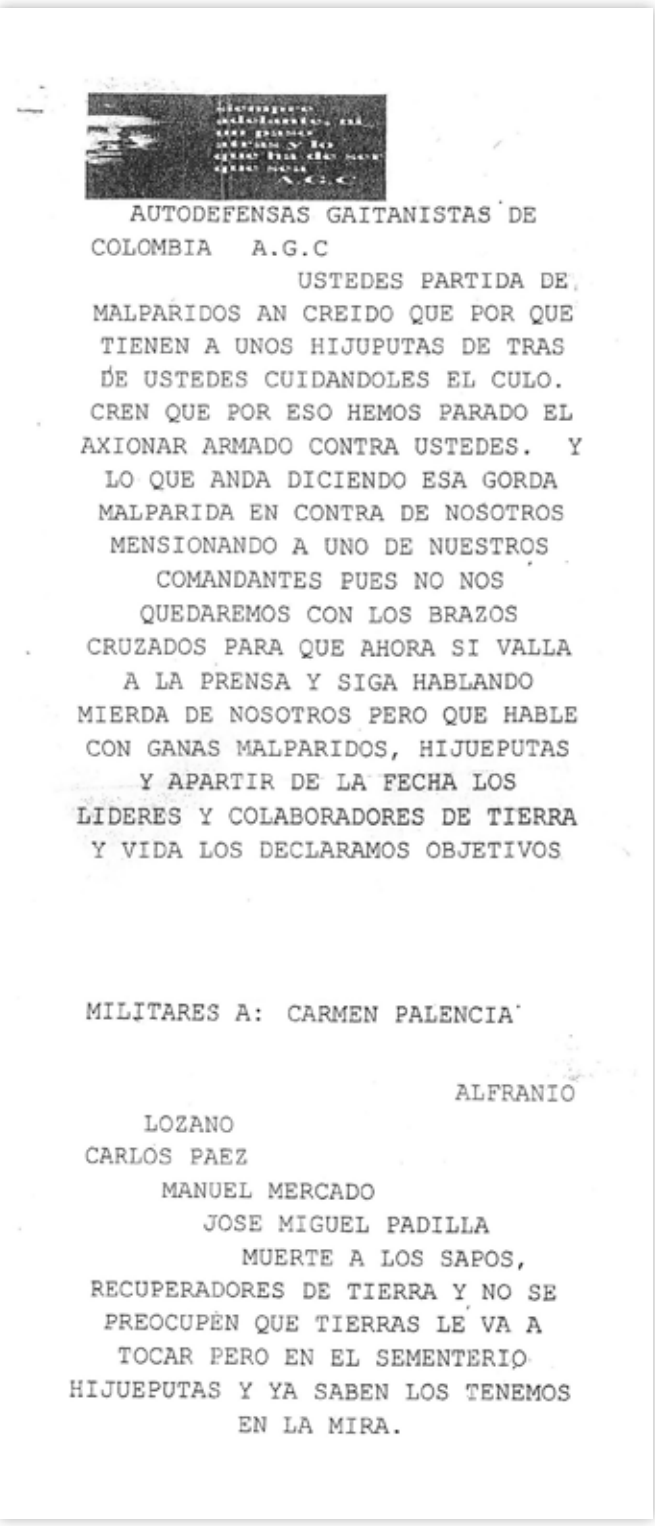
También son excepcionales los casos en que las autoridades judiciales juzgan penalmente a quienes inicialmente desplazaron a los reclamantes y se apropiaron de sus tierras. De las más de 17.000 investigaciones en curso de casos de desplazamiento forzado a cargo de la principal unidad de la Fiscalía que se ocupa de estos delitos, en menos del 1 por ciento se ha dictado una condena. La falta de justicia por estos delitos es una de las causas principales de los abusos que se producen actualmente contra reclamantes de tierras: los actores más interesados en conservar el control de las tierras despojadas a menudo continúan en libertad y pueden frustrar mediante actos de violencia el retorno de los ocupantes originarios.

Colombia no ha podido contrarrestar significativamente el poder de los grupos sucesores de los paramilitares, lo cual también implica una amenaza directa para la seguridad de quienes reclaman tierras, a la vez que atenta de un modo más amplio contra la vigencia del estado de derecho en las zonas adonde los desplazados pretenden retornar. Estos grupos heredaron las operaciones delictivas de la coalición paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), responsable de despojos generalizados ocurridos antes de que el gobierno pusiera en marcha un proceso de desmovilización que presentó graves falencias. Hasta el momento, los grupos sucesores han sido los autores de gran parte de las amenazas y los ataques contra reclamantes y líderes de restitución de tierras. Asimismo, algunos terceros que se instalaron en las tierras o las adquirieron luego de que fueron expulsados sus ocupantes originarios, al igual que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), también han atacado y hostigado a reclamantes en respuesta a sus exigencias de restitución.

En los próximos ocho años, el gobierno tiene previsto tramitar las solicitudes de restitución de tierras presentadas por cientos de miles de desplazados. A menos que Colombia asegure el juzgamiento de los abusos cometidos en la actualidad y en el pasado contra desplazados reclamantes y consiga avances significativos en la desarticulación de grupos sucesores de los paramilitares, muchas de estas familias sufrirán nuevas amenazas, episodios de desplazamiento y asesinatos. Y la iniciativa más importante del gobierno de Santos en materia de derechos humanos podría verse irreversiblemente desvirtuada.

ABUSOS GENERALIZADOS

Numerosos reclamantes de tierras y sus líderes han sido objeto de abusos generalizados como resultado de sus esfuerzos por conseguir la restitución, que han incluido



Amenaza de muerte firmada por las “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, un nombre empleado por los Urabeños, y entregada el 13 de marzo de 2012 en la sede de Tierra y Vida en Urabá, una asociación de desplazados internos que reclama la restitución de tierras. La amenaza declaró a los líderes de Tierra y Vida como “objetivos militares”.

asesinatos, intimidación y amenazas, así como nuevos incidentes de desplazamiento forzado. En este informe se documentan ejemplos de estos casos, en los cuales víctimas de Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, La Guajira, Sucre y Tolima, y también de Bogotá, han intentado recuperar tierras a través de la Ley de Víctimas y otros mecanismos de restitución. Los datos oficiales y otras evidencias examinadas por Human Rights Watch indican que el patrón de abusos se extiende por todo el país.

Durante la investigación realizada para este informe, Human Rights Watch documentó 17 casos de **asesinatos** de reclamantes de tierras y sus líderes ocurridos desde 2008 —en sucesos en los cuales perdieron la vida 21 personas— donde existen pruebas convincentes de que los ataques fueron motivados por los reclamos o el activismo de las víctimas en relación con la restitución de tierras. En otros cuatro casos, no se pudo determinar claramente, sobre la base de la información disponible, si las muertes se vinculaban con los reclamos impulsados por las víctimas, aunque existen indicios de que podría haber sido así. También se documentan dos tentativas de homicidio y el secuestro de un líder de restitución de tierras. Las víctimas de estos asesinatos y agresiones —ocurridos en cinco departamentos distintos— incluyen a líderes, reclamantes individuales, familiares de estos y sus abogados.



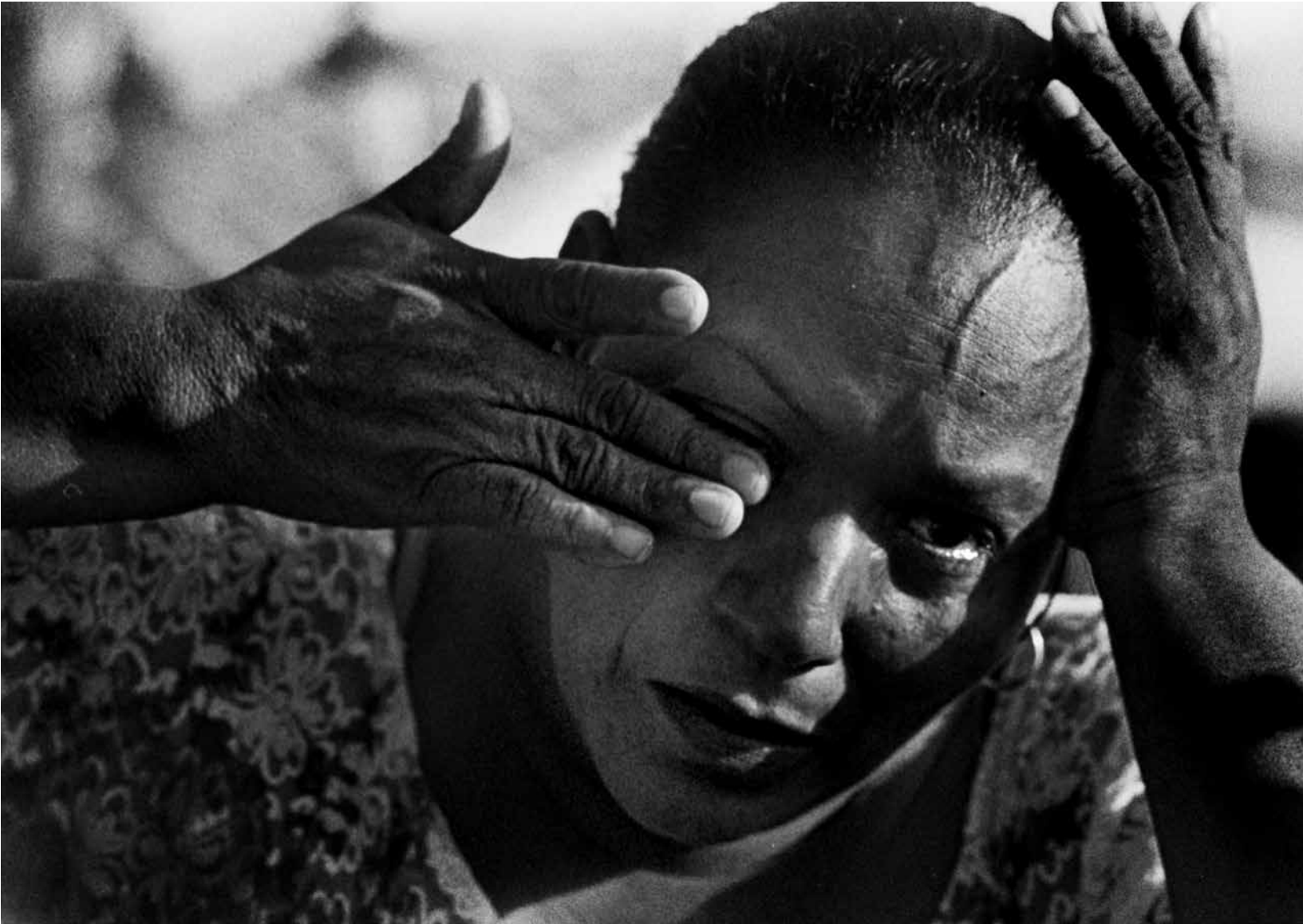
La primera página de la edición del 10 de abril de 2013 de *El Meridiano*, el principal periódico del departamento de Córdoba, muestra el cuerpo de Ever Cordero Oviedo, un destacado líder de víctimas de Valencia, Córdoba, asesinado el día anterior. El título dice: “Desafío a Santos: ... a 24 horas de que el Jefe de Estado llegara a Córdoba a entregar tierras a desplazados de la violencia, ayer fue asesinado uno de los máximos líderes de las víctimas en el Alto Sinú”.

Diversos informes de autoridades estatales y organismos internacionales señalan que los asesinatos de reclamantes y líderes de restitución de tierras se han producido en una escala incluso mayor. Por ejemplo, en agosto de 2013 la Fiscalía General de la Nación informó que estaba investigando 49 casos de asesinatos de “líderes, reclamantes o partícipes en asuntos de restitución de tierras” perpetrados en 16 departamentos desde 2000, en los cuales murieron 56 personas. La Defensoría del Pueblo informó al menos 71 asesinatos de líderes de restitución de tierras ocurridos en 14 departamentos entre 2006 y 2011.

Las muertes han conseguido infundir de manera permanente el temor a que se produzcan otros ataques, no sólo entre familiares de víctimas y otros reclamantes, sino también entre las autoridades que trabajan en aspectos vinculados con la restitución. En una carta enviada en marzo de 2013 al Presidente Santos, decenas de jueces especializados en causas de restitución de tierras de todo el país pidieron que se les concedieran medidas de protección y manifestaron que temían seriamente por su seguridad en los siguientes términos: “Son de público conocimiento los atentados a que se han enfrentado las víctimas reclamantes, sus líderes y los miembros de las organizaciones que los respaldan. Los servidores de la justicia estamos igual o mayormente expuestos [a los ataques], en consideración a que somos precisamente quienes ordenamos la restitución jurídica y material de los bienes despojados”. Como fue señalado por el director del programa gubernamental de protección, la estrategia de los agresores es “matar pocos para enviar un mensaje a muchos”.

La presión sobre quienes exigen la restitución de tierras no se debe exclusivamente a los asesinatos, sino en mucha mayor medida a las **amenazas de muerte** lanzadas contra reclamantes, sus familiares y quienes abogan por ellos. En marzo de 2013, el director nacional de la Unidad de Restitución identificó estas amenazas como el modo más frecuente con que se ha intentado sabotear el proceso de restitución de tierras.

Human Rights Watch documentó amenazas graves y creíbles contra más de 80 reclamantes y líderes de restitución de tierras de Bogotá y otros ocho departamentos ocurridas desde 2008, y se trata tan sólo de una pequeña proporción de la cantidad total de casos denunciados. Según datos aportados por el gobierno, al menos 500 reclamantes de tierras y líderes en más de 25 departamentos han denunciado ante las autoridades este tipo de amenazas desde enero de 2012. A partir de evaluaciones individuales, las autoridades han determinado que más de 360 reclamantes y líderes que fueron amenazados se encuentran en “riesgo extraordinario” debido a sus actividades vinculadas con la



restitución de tierras, un nivel que requiere, entre otros criterios, que el riesgo sea “concreto”, “serio” y “excepcional”.

Las amenazas —que en Colombia configuran un delito— se transmiten de distintas maneras: por escrito, por mensajes de texto, en forma telefónica o mediante advertencias verbales en persona. Si bien el contenido varía, muchos de los mensajes incluyen amenazas de muerte contra las víctimas o sus familiares si no renuncian a su intento por recuperar sus tierras o abandonan la región.

En general, las amenazas parecen creíbles y resultan amedrentadoras. Muchas están dirigidas a víctimas que sufrieron en el pasado experiencias traumáticas a manos de paramilitares o guerrillas, incluidos los ataques contra ellos mismos, sus familiares o vecinos que los llevaron a huir de sus tierras en primer lugar. Las guerrillas y los grupos sucesores de paramilitares a menudo siguen teniendo pres-

Maritza Salabarría relata que su familia intentó regresar a Mundo Nuevo, Córdoba, en dos oportunidades en 2006 y 2012, incluso luego de una ceremonia de restitución de tierras a la cual asistió el entonces ministro de agricultura, pero fueron obligados a abandonar su terreno en ambas ocasiones debido a amenazas por parte de hombres armados. Montería, Córdoba, julio de 2012.

encia en las zonas donde las víctimas reclaman sus tierras, y estos últimos en particular han demostrado estar dispuestos a asesinar a reclamantes y líderes. Numerosas víctimas creen, justificadamente, que los autores de las amenazas actuales son personas o grupos vinculados directamente con los extensos antecedentes de violencia y despojo sufridos por ellos y sus familias.

Por ejemplo, Lina Rivera (seudónimo) informó que en 1999 ella y su familia fueron desplazadas de la finca que tenían en el departamento de Cesar por paramilitares, quienes posteriormente mataron a su esposo, su hermano y su hijo.

Existen evidencias contundentes de que el hermano de un jefe paramilitar habría adquirido su finca y amenazó reiteradamente a Rivera y sus hijos por intentar recuperarla. En una llamada telefónica efectuada en 2011, el hermano del paramilitar le dijo “Mire lo que le pasó a tu hermano, mire lo que pasó a tu hijo”. Debido a la persistencia de las amenazas contra la familia de Rivera, ella decidió abandonar nuevamente la región a fines de 2012.

Al igual que Rivera, muchos desplazados y sus líderes que reclaman la restitución de tierras han huido de su lugar de residencia, al verse **una vez más desplazados** debido a amenazas o ataques vinculados con sus reclamos de restitución o activismo. Durante la investigación para este informe, Human Rights Watch documentó más de 30 casos de este tipo que se produjeron en siete departamentos desde 2008. Por ejemplo, en los primeros casos de restitución impulsados en el marco de la Ley de Víctimas en los departamentos de Bolívar, Cesar y Córdoba, tras sufrir reiteradas amenazas varios líderes de la población desplazada debieron abandonar nuevamente sus hogares. Los datos oficiales indican que este problema sería incluso más común. Desde enero de 2012, el programa de protección del gobierno ha reubicado temporalmente a más de 90 reclamantes de tierras y sus líderes en nuevas zonas debido a graves amenazas contra su vida relacionadas con su activismo.

Cuando las amenazas obligan a los líderes a abandonar su hogar, las comunidades o regiones pierden a voceros en los cuales confían y se corta el enlace entre miembros de la comunidad y las autoridades, lo cual implica un fuerte revés para las iniciativas de restitución. En muchos casos, estas amenazas contravienen una disposición del derecho penal colombiano que tipifica el delito de desplazamiento forzado como aquellos actos coactivos que ocasionan que una persona cambie de lugar de residencia.

Algunas autoridades han intentado restar importancia al problema de las amenazas señalando que, incluso si se producen varios cientos de estas, se trata igualmente de una cantidad relativamente reducida teniendo en cuenta las decenas de miles de solicitudes de restitución presentadas hasta el momento a través de la Ley de Víctimas. Si bien se trata de una proporción menor, hay varios motivos para concluir que el problema no lo es.

En primer lugar, las amenazas con frecuencia infunden una sensación de inseguridad y temor duradera entre las víctimas, que las obliga a evaluar la posibilidad de renunciar a su reclamo para recuperar tierras. En segundo lugar, las amenazas contra líderes tienen un efecto multiplicador, dado que los inhiben de trabajar en nombre de otras personas y, a la vez, transmiten un mensaje intimidatorio a la comunidad que

representan. En tercer lugar, es común que las amenazas induzcan a reclamantes y sus líderes a abandonar el lugar donde viven actualmente, a menudo con otros familiares, y esto los obliga a enfrentarse nuevamente a las dificultades económicas y sociales que implica el desplazamiento. Estos nuevos incidentes de desplazamiento atentan directamente contra uno de los principios fundamentales consagrados en la Ley de Víctimas: las garantías de no repetición.

Y si este problema no recibe una respuesta adecuada, es probable que se agrave considerablemente. La Ley de Víctimas se encuentra aún en su etapa inicial de implementación. Hasta junio de 2013, la Unidad de Restitución había comenzado a examinar menos del 20 por ciento de las más de 43.500 solicitudes recibidas, y había conseguido que se dictaran sentencias de restitución en cerca de 450 de esos casos. Solamente una familia había retornado a vivir en su tierra como resultado de estas sentencias dictadas en el marco de la Ley de Víctimas y con el apoyo de la oficina gubernamental encargada de coordinar el retorno de los desplazados (si bien muchos otros beneficiarios de esas sentencias visitaban regularmente sus tierras para cultivarlas). El gobierno previó que para 2021 se habrían dictado sentencias de restitución de tierras en cientos de miles de casos, lo cual supone el retorno de decenas de miles de familias. Es razonable esperar que el nivel de amenazas aumente significativamente a medida que avancen las miles de causas en curso, las familias regresen a sus hogares y quienes pretenden preservar las tierras que obtuvieron indebidamente vean afectados sus intereses de manera más directa.

RESPONSABLES

En un discurso pronunciado en julio de 2012, el Presidente Santos identificó a los principales responsables de las amenazas contra reclamantes de tierras: “Muchos de los que están amenazando ... son los propios dueños o supuestos dueños de las tierras que han sido reclamadas ... Hay otros sectores. Sectores que yo he llamado de la extrema izquierda ... y de la extrema derecha, que están vinculados con los antiguos paramilitares, que no quieren que les quiten sus tierras, que se apropiaron en forma indebida”. Human Rights Watch también comprobó que grupos sucesores de los paramilitares, terceros que despojaron a los desplazados de sus tierras —a veces en connivencia con paramilitares— y, en ciertas zonas, las FARC, son los principales responsables detrás de los abusos contra reclamantes y líderes de restitución de tierras.

En la mayoría de los casos de asesinatos, tentativas de homicidio y nuevos incidentes de desplazamiento forzado

que documentamos, la evidencia sugiere en forma persuasiva que grupos sucesores de los paramilitares, en particular los Urabeños, serían responsables; y estos mismos grupos son además los autores de muchas de las amenazas. La información aportada a Human Rights Watch por distintas entidades estatales refuerza estas conclusiones. Los grupos sucesores de los paramilitares se dedican al narcotráfico y otras actividades mafiosas en muchas de las regiones en que anteriormente las redes paramilitares cometieron despojos de tierras, como Córdoba y Urabá, donde se ha producido una proporción significativa de los asesinatos de reclamantes y líderes de restitución de tierras.

El secuestro en noviembre de 2011 del líder de restitución Héctor Cavadía, del corregimiento de Totumo, Antioquia, es un claro ejemplo de los ataques deliberados perpetrados por los Urabeños. Cavadía contó que, mientras estuvo secuestrado, miembros de los Urabeños le dijeron que la tierra que reclamaba tenía un dueño y le hicieron preguntas sobre otros líderes de su asociación de desplazados que exigían la restitución de tierras. Durante un encuentro mantenido en 2011 en la región, un jefe de los Urabeños dio la orden de que a “todo el que fuera a reclamar tierra ... lo iban a desaparecer”, según surge del testimonio judicial prestado por un ex miembro de los Urabeños.

También terceros que adquirieron u ocuparon tierras luego de que sus habitantes originarios fueron obligados a abandonarlas han sido responsables de muchos de los abusos. Estos terceros incluyen desde ganaderos y empresarios hasta paramilitares desmovilizados. Las evidencias indican de manera convincente que los grupos sucesores y otros actores han intimidado, amenazado y, en algunos casos, incluso asesinado a reclamantes de tierras por iniciativa de terceros.

Por último, en algunas zonas las FARC han amenazado y asesinado a desplazados que reclamaban la restitución de sus tierras. Por ejemplo, Germán Bernal, quien trabaja activamente para conseguir que desplazados puedan retornar a Santiago Pérez, un corregimiento en el sur del departamento de Tolima, dijo haber recibido amenazas reiteradas del Frente 21 de las FARC debido a sus reclamos. Bernal y otros líderes de la población desplazada informaron que durante reuniones obligatorias convocadas por las FARC en zonas rurales del sur de Tolima, presuntamente con la intención de preservar el control del lugar, estas anunciaron que se oponían a que los desplazados retornaran a sus hogares y declararon que los líderes de desplazados eran “objetivos militares”. Las cifras del gobierno indican que las amenazas de las guerrillas se extienden a otras regiones del país: desde enero de 2012, más de 50 reclamantes y líderes de al menos 13 departamentos que exigían la restitución a través



Héctor Cavadía, líder de restitución de tierras del corregimiento de Totumo en Necoclí, Antioquia, sobrevivió a un secuestro en noviembre de 2011 y luego de este hecho abandonó la región con su familia. El lugar no se divulga a pedido de Cavadía, julio de 2012.

de la Ley de Víctimas han informado a las autoridades que recibieron amenazas de guerrillas.

Las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) también han utilizado tradicionalmente minas antipersonal, y la presencia de minas en zonas donde esos grupos se encuentran o estuvieron anteriormente activos representa un obstáculo significativo a la posibilidad de que los desplazados retornen de manera segura a sus tierras. Cerca del 70 por ciento de los municipios en los cuales se han presentado solicitudes de restitución son lugares donde el gobierno ha reportado anteriormente accidentes o incidentes vinculados con minas antipersonal o municiones sin detonar, según datos de la Unidad de Restitución.

LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO

La respuesta del Estado colombiano ante los abusos contra reclamantes y líderes de restitución ha consistido mayormente en expresiones de repudio de altos funcionarios en referencia a las agresiones y amenazas, y medidas de protección otorgadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP). Si bien la UNP tiene falencias, constituye el programa más avanzado de su tipo en la región, y sus medidas de protección —en especial los escoltas— pueden ser decisivas para salvar vidas.

Sin embargo, el repudio de estos ataques expresado por funcionarios y la protección brindada por la UNP son, en definitiva, medidas paliativas. No contribuyen a controlar ni juzgar a los responsables, que representan el origen de las amenazas persistentes contra la vida de los reclamantes. De hecho, las limitaciones intrínsecas de la UNP quedan en evidencia si se toma en cuenta que el programa muchas veces tiene que reubicar a los reclamantes que sufren amenazas debido a que no es posible garantizar su seguridad en el lugar donde viven.

Colombia no ha adoptado medidas suficientes en tres aspectos que constituyen la raíz misma de la violencia y las amenazas contra reclamantes de tierras y líderes:

- La rendición de cuentas por amenazas y ataques dirigidos contra reclamantes de tierras en respuesta a sus iniciativas de restitución ha sido escasa. Por lo tanto, la disuasión respecto de la comisión de tales delitos es escasa.
- Las autoridades judiciales casi nunca juzgan a los responsables de los incidentes originales de desplazamiento forzado y despojo. Esto expone a los reclamantes a la posibilidad de sufrir ataques, en tanto implica que las personas, los grupos o las mafias delictivas interesadas en mantener el control de las tierras despojadas no están bajo el escrutinio de las autoridades y pueden más fácilmente intentar impedir la restitución mediante actos de violencia e intimidación.
- El Estado colombiano no ha desarticulado eficazmente a grupos sucesores de paramilitares en distintas regiones del país, lo cual permite que esas organizaciones continúen cometiendo abusos contra reclamantes.



Cimientos de lo que fue una escuela primaria, destruida luego de que paramilitares expulsaran de sus tierras a residentes de Santa Paula. Leticia, Córdoba, julio de 2012.



Gustavo Arrieta se coloca el chaleco antibalas, proporcionado por el programa de protección gubernamental, en una iglesia en Carmen de Bolívar donde vivió temporalmente luego de huir de su casa debido a amenazas y actos de intimidación. Carmen de Bolívar, Bolívar, julio de 2012.

Asimismo, autoridades de distintas regiones, incluida la Policía, han restado gravedad a las amenazas y han supuesto en forma prematura que las agresiones no guardan relación con el activismo desarrollado por las víctimas. Esta actitud se refleja en la falta de acción de algunas autoridades regionales, que no han brindado medidas genuinas de protección a desplazados que recibieron amenazas creíbles ni han perseguido enérgicamente a sus agresores.

Falta de rendición de cuentas por amenazas y asesinatos

La Fiscalía ha dado prioridad a la investigación de asesinatos presuntamente vinculados con reclamos de restitución al asignar muchos de estos casos a la Unidad de Derechos Humanos y otras fiscalías especializadas con sede en Bogotá y Medellín, que son menos vulnerables a la posibilidad de intimidación. Esto ha permitido conseguir avances significativos en algunas causas importantes. No obstante, en general los resultados han sido modestos: hasta agosto de 2013, los fiscales habían obtenido condenas en ocho de los 49 casos de asesinatos de reclamantes de tierras y sus líderes que la Fiscalía informó estar investigando; mientras que en más de dos tercios de los casos, no se habían imputado cargos contra presuntos responsables. Los procesos penales se han visto obstaculizados por la lentitud con que se transfieren las causas a las fiscalías especial-

izadas en Bogotá y Medellín y, según algunos fiscales con quienes dialogamos, debido a que no se adoptaron medidas básicas para impulsar las investigaciones.

El procesamiento de quienes profieren amenazas ha sido incluso menos frecuente. La Fiscalía informó que todas sus investigaciones sobre amenazas contra reclamantes de tierras y sus líderes se encuentran en la etapa preliminar, lo cual implica que nadie ha sido imputado en ninguno de los casos. Sin duda, la investigación de amenazas es una tarea muy compleja, pero las víctimas afirman que se enfrentan a una variedad de obstáculos innecesarios cuando acuden a la justicia, especialmente afuera de las principales ciudades de Colombia. Esto incluye el hecho que las autoridades judiciales restan seriedad a la naturaleza de las amenazas, no se contactan con las víctimas luego de que presentan una denuncia penal o, aun peor, directamente se niegan a recibir las denuncias. Tales respuestas demuestran que algunas autoridades carecen de la voluntad para impulsar esos casos, lo cual profundiza la desconfianza de las víctimas en las autoridades, provoca que muchas amenazas no se denuncien y prácticamente elimina cualquier posibilidad de rendición de cuentas.

Además de transmitir a los responsables el mensaje de que no tendrán que enfrentar las consecuencias de sus actos, al no impulsar una investigación penal adecuada de las amenazas se reduce la posibilidad de determinar cuál es su urgencia y gravedad. Esto impide que el programa de protección gubernamental asigne las medidas de protección en forma eficiente, según el nivel de riesgo de los reclamantes.

Falta de rendición de cuentas por los desplazamientos forzados y despojos originales

De conformidad con la Ley de Víctimas, las solicitudes de restitución se registran mediante un proceso administrativo y son resueltas por tribunales civiles que no determinan la responsabilidad penal de quienes cometieron los desplazamientos forzados y los despojos en casos individuales. La ventaja de este enfoque es que permite procesar los casos con celeridad. Sin embargo, también supone una brecha fundamental en la implementación de la ley: se da curso a los reclamos y las tierras se restituyen sin que esto vaya acompañado de un proceso paralelo por el cual las personas, los grupos y las redes delictivas responsables del desplazamiento forzado y el despojo de tierras respondan por sus actos.

Esta brecha en la implementación de la ley implica una grave amenaza para la posibilidad de que miles de desplazados retornen a sus tierras en forma segura. No obstante, las

autoridades judiciales, que sí podrían subsanar esta brecha, no han logrado avances significativos en llevar ante la justicia a los responsables de los desplazamientos forzados y los despojos de tierras que obligaron a los reclamantes a abandonar sus hogares en primer lugar.

- Hasta enero de 2013, la principal unidad de fiscales dedicada a impulsar causas de desplazamiento forzado, la Unidad Nacional Contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados (UNCDES), había obtenido condenas en menos del 1 por ciento de las más de 17.000 investigaciones de casos de desplazamiento forzado que tenía en curso. Más del 99 por ciento de las investigaciones se encontraban en la etapa preliminar, es decir, aún no había imputados.
- En marzo de 2013, casi ocho años después de que entrara en vigor la Ley de Justicia y Paz sobre desmovilización paramilitar, los postulados que participan en este proceso habían confesado más de 11.000 casos de desplazamiento forzado. A pesar de ello, los fiscales de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz habían obtenido condenas en tan sólo seis casos de desplazamiento forzado.
- En enero de 2013, de las casi 21.000 investigaciones que estaban en curso sobre casos de desplazamiento forzado a cargo de fiscales que no pertenecían a la UNCDES o la Unidad de Justicia y Paz, más del 99 por ciento se encontraban en la etapa preliminar. En los departamentos de Córdoba y Chocó, la totalidad de las más de 3.400 investigaciones en curso sobre desplazamiento forzado a cargo de tales fiscales estaban recién en la etapa preliminar.
- La UNCDES también se identifica como la principal unidad de la Fiscalía encargada de impulsar la investigación penal de los despojos ilegales de tierras que debieron abandonar los desplazados. Hasta enero de 2013, había conseguido incluso menos resultados en este plano, con solamente tres condenas por delitos vinculados con despojos.

Cabe reconocer que la Fiscalía ha adoptado medidas tendientes a resolver una falencia común de las investigaciones que, hasta hoy, ha impedido que se obtenga justicia por abusos actuales y pasados contra desplazados que reclaman tierras, a saber, que no se intenta conseguir evidencias de conexiones entre delitos vinculados con el mismo predio, comunidad o región. Este enfoque, que analiza cada caso por separado, ha impedido que los fiscales establezcan patrones que facilitarían la identificación de todas las partes responsables. En 2012, el Fiscal General Eduardo

Montealegre comenzó a implementar una nueva estrategia de investigación “contextualizada” en toda la institución. Si se aplica eficazmente, a la vez que se eliminan otros obstáculos a la justicia identificados en este informe, la nueva estrategia podría contribuir notablemente a ampliar la rendición de cuentas por delitos vinculados con la restitución.

Persiste el poder de los grupos sucesores de los paramilitares

A pesar de importantes resultados en la captura de líderes de grupos sucesores de los paramilitares, las autoridades colombianas no han contrarrestado significativamente el poder de estas organizaciones.

Datos elaborados por la Policía Nacional muestran que el tamaño de estos grupos básicamente no se ha modificado durante los últimos cuatro años, y registró solamente una leve disminución en la cantidad de miembros, que pasó de 4.037 en julio de 2009 a 3.866 en mayo de 2013. Los Urabeños, el grupo sucesor de los paramilitares más numeroso y organizado de Colombia, ha incrementado su cantidad de miembros durante 2013.

Estos grupos sucesores, que el gobierno denomina “bandas criminales emergentes” (Bacrim), continúan cometiendo abusos generalizados contra civiles, como masacres, asesinatos y desplazamientos forzados. Según el informe anual 2012 del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que tiene amplia presencia en toda Colombia, los grupos sucesores provocan al menos tantas muertes, amenazas, desplazamientos y desapariciones como el conflicto armado interno entre las FARC y las fuerzas estatales. Cada año, los grupos sucesores expulsan de su hogar a miles de personas, incluidos en varios casos desplazados que intentan regresar a sus tierras.

Por ejemplo, Ermes Vidal Osorio y Ever Cordero Oviedo, dos importantes líderes de la población desplazada de Valencia, Córdoba, fueron asesinados con una diferencia de 20 días en marzo y abril de 2013, presuntamente a manos de los Urabeños. Ambos pertenecían a un comité que se conformó en Valencia para asegurar que las víctimas participaran en la implementación de la Ley de Víctimas. Poco después del homicidio de Cordero, las amenazas y los actos de intimidación por parte de supuestos miembros de los Urabeños consiguieron que 34 de sus familiares abandonaran Valencia, incluidos 22 niños.

El poder que aún detentan los grupos sucesores de paramilitares representa una amenaza directa para los reclamantes de tierras y sus líderes, como lo demuestran los ataques que han perpetrado contra estas personas. Asimismo, en un



sentido más amplio, su poder debilita la vigencia del estado de derecho en muchas de las regiones donde se está implementando la restitución de tierras, debido a que corrompen a miembros de la fuerza pública y disuaden a testigos de aportar información a funcionarios judiciales. Como ha sido reconocido por la Fiscalía, uno de los principales obstáculos que se interponen al juzgamiento de quienes amenazan a los

reclamantes de tierras es el temor de las víctimas de que los grupos sucesores de los paramilitares tomen represalias si cooperan con las investigaciones. La adopción de medidas efectivas para combatir a grupos sucesores, como deshacer sus vínculos con miembros de la fuerza pública en ciertas regiones, debe considerarse una condición indispensable para la implementación efectiva de la Ley de Víctimas.

Camino que conecta la ciudad de Montería, Córdoba, con la finca Santa Paula, despojada por paramilitares y sus aliados luego de expulsar a sus residentes, aproximadamente entre 1996 y 2006. Montería, julio de 2012.

RECOMENDACIONES

La política de Colombia en materia de restitución presenta actualmente una falencia fundamental: el proceso de restitución de tierras no está acompañado por medidas paralelas destinadas a conseguir justicia por abusos contra desplazados. Es común que los reclamantes de tierras y sus líderes sean atacados, en gran parte debido a que las autoridades casi nunca juzgan a quienes los desplazaron y se apropiaron de sus tierras, ni tampoco las amenazas y los ataques destinados a impedir que retornen a sus hogares. La Fiscalía en general no ha impulsado investigaciones para identificar la existencia de patrones en los distintos delitos relacionados con las mismas tierras, comunidades, o presuntos responsables, y algunos funcionarios judiciales locales han demostrado falta de voluntad para investigar casos de amenazas.

Coordinar las iniciativas de restitución con la intervención estratégica de los fiscales podría contribuir considerablemente a asegurar que quienes intentan volver a sus tierras reciban justicia y, por lo tanto, protección. La Ley de Víctimas establece que la restitución de tierras se implementa en forma gradual y progresiva en predios, pueblos y regiones, según un esquema de priorización. Consideramos que la Fiscalía debería centrar sus esfuerzos en perseguir penalmente aquellos delitos cometidos contra desplazados en las mismas zonas donde la Unidad de Restitución esté evaluando solicitudes. Este tipo de coordinación permitiría aprovechar la concentración de denuncias relativas a casos relacionados, para que los fiscales efectúen investigaciones sistemáticas sobre los incidentes de desplazamiento forzado, despojo, amenazas, asesinatos y otros abusos contra desplazados que reclaman tierras. Este enfoque más holístico ofrecería una estrategia prometedora y eficiente para subsanar la falta de rendición de cuentas que existe actualmente en el proceso de restitución de tierras.

Dicho enfoque deberá ser complementado por acciones más efectivas para desarticular a los grupos sucesores de los paramilitares y proteger de manera oportuna a los reclamantes amenazados. Para ello, el Estado colombiano debería adoptar medidas enérgicas destinadas a erradicar la connivencia entre las organizaciones sucesoras de los paramilitares y funcionarios locales, fortalecer su capacidad de monitorear los riesgos que estos y otros grupos suponen para quienes reclaman la restitución de tierras y asegurar que tales personas reciban protección oportuna y adecuada cuando sus vidas estén en peligro.

AL GOBIERNO DE SANTOS

Asegurar justicia por los abusos contra reclamantes y líderes de restitución de tierras

- » Dotar a la Fiscalía General de la Nación de recursos suficientes para que pueda formar equipos de fiscales e investigadores judiciales encargados de perseguir delitos contra desplazados que reclaman tierras y sus líderes, incluidos los incidentes originales de desplazamiento forzado y despojo de tierras sufridos por ellos, así como todos los asesinatos, ataques y amenazas vinculados con sus reclamos actuales de restitución. Los equipos deberían operar en las principales ciudades de Colombia, pero realizar visitas periódicas a cada ciudad o municipio donde haya sedes de la Unidad de Restitución, a fin de recibir e investigar denuncias penales. Los equipos deberían además investigar delitos vinculados con casos de restitución de tierras que estén siendo procesados a través de mecanismos distintos a la Ley de Víctimas. (Ver más información en las recomendaciones formuladas al Fiscal General de la Nación).
 - » Emitir una directiva por la cual se exija a los funcionarios de la Unidad de Restitución que informen inmediatamente a los fiscales cuando encuentren evidencias de desplazamiento forzado o despojos ilegales.
 - » Asegurar que cualquier reglamentación que se adopte en el futuro para el Marco Jurídico para la Paz, una reforma constitucional sancionada en julio de 2012, no excluya de la posibilidad de investigación penal los casos de desplazamiento forzado y otras graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- ### *Brindar protección oportuna y efectiva a reclamantes y líderes en riesgo*
- » Asegurar que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo cuente con el personal y los recursos necesarios para monitorear posibles amenazas contra reclamantes de tierras y líderes en las regiones donde está en marcha el proceso de restitución.
 - » Asegurar que la Dirección de Carabineros de la Policía Nacional, que opera en zonas rurales, cuente con personal y fondos suficientes para garantizar la seguridad en las comunidades adonde regresan los desplazados internos.
 - » A fin de reducir al máximo la demora en la provisión de las medidas de protección brindadas a los reclamantes y

líderes de restitución de tierras, establecer plazos para las distintas etapas del proceso a través del cual la Unidad Nacional de Protección (UNP) evalúa las solicitudes de protección y asigna medidas. Esto debería incluir la determinación y aplicación de límites entre el momento en que la UNP recibe una solicitud de protección y completa un estudio de riesgo del potencial beneficiario, así como plazos específicos entre la evaluación de riesgos, la determinación por parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de las medidas de protección adecuadas que se adoptarán y la implementación eficaz de tales medidas por la UNP.

- » Abordar las falencias de las medidas de protección dispuestas por la UNP para mujeres líderes desplazadas que se estipulan en el auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional, incluida la cobertura insuficiente de familiares cercanos de las beneficiarias.
- » Asegurar que, en consonancia con lo establecido en pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional, la Unidad de Víctimas registre y brinde atención, asistencia y protección a personas —incluidos reclamantes y líderes de restitución de tierras— que hayan sido desplazadas por grupos sucesores de los paramilitares o que hayan abandonado su hogar a causa de otras situaciones contempladas en la Ley 387 de 1997.

AL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN

- » Efectuar investigaciones enérgicas y exhaustivas de todos los presuntos incidentes de desplazamiento forzado y despojo, asesinatos, tentativas de asesinato y amenazas documentados en este informe, con el objeto de procesar penalmente a todas las partes responsables.
- » Conformar equipos de fiscales e investigadores judiciales que se ocupen de investigar delitos contra desplazados que reclaman tierras y sus líderes (ver antes). Conforme se dispone en la Directiva 01 de 2012, asignar prioridad con carácter de “situaciones” a delitos vinculados con la restitución de tierras (incluidos incidentes de desplazamiento forzado y despojo, así como amenazas y agresiones contra reclamantes debido a sus pretensiones) que hayan ocurrido en las mismas zonas donde se esté implementando la restitución de tierras. En coordinación con la Unidad de Restitución y otras entidades estatales que intervengan en el proceso de restitución, los



Manifestación frente al Congreso de Colombia para reclamar la restitución de tierras y el fin de las amenazas contra reclamantes y líderes. Bogotá, julio de 2012.

equipos deberían efectuar investigaciones sistemáticas de estas “situaciones”, y aprovechar la concentración de denuncias regionales para examinar evidencias de vínculos entre los distintos casos, a fin de identificar patrones y a todas las partes responsables. (No obstante, es importante señalar que no todas las personas que compraron tierras reclamadas por desplazados o que se instalaron en ellas tienen algún tipo de responsabilidad penal por haber adquirido estas tierras).

- » Asignar inmediatamente al equipo especializado de fiscales todos los casos futuros de amenazas, asesinatos y otros ataques contra reclamantes de tierras y líderes.
- » Solicitar a los jueces que excluyan del proceso de Justicia y Paz, así como de los beneficios en la reducción de penas, a aquellos paramilitares o guerrilleros que no hayan aportado a los fiscales información completa sobre 1) incidentes de desplazamiento forzado o actos relacionados de despojo en los cuales hayan participado, o 2) tierras que hayan adquirido en forma directa o indirecta como resultado de su vinculación a un grupo armado al margen de la ley.
- » Asegurar que la unidad de fiscales que se dedica a investigar a grupos sucesores de los paramilitares asigne prioridad a investigaciones vinculadas con funcionarios públicos sobre quienes existan denuncias creíbles de que han tolerado a estos grupos o actuado en connivencia con ellos.

EL RIESGO DE VOLVER A CASA

Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia

La violencia asociada con el conflicto armado interno de Colombia ha provocado que más de 4,8 millones de colombianos abandonaran sus hogares, y se ha generado así la población de desplazados internos más numerosa del mundo. Se estima que los desplazados colombianos se han visto obligados a abandonar 6 millones de hectáreas de tierra, gran parte de las cuales fueron usurpadas por grupos armados, sus aliados y otros terceros. En junio de 2011, el Presidente Juan Manuel Santos adoptó una medida sin precedentes para abordar este problema al conseguir que se sancionara la Ley de Víctimas, que procura restituir tierras a cientos de miles de familias desplazadas durante el transcurso de una década.

A pesar de algunos avances notables en la aplicación de la Ley de Víctimas, subsisten obstáculos significativos que se interponen a su implementación efectiva. Muchos desplazados que han intentado recuperar tierras a través de esta nueva ley y otros mecanismos de restitución han sufrido abusos generalizados vinculados con estos reclamos, incluidos asesinatos, nuevos incidentes de desplazamiento forzado y amenazas de muerte. El riesgo de volver a casa, elaborado a partir de investigaciones in situ llevadas a cabo a lo largo de un año y medio, documenta estos abusos y analiza la respuesta ofrecida por el Estado colombiano.

Human Rights Watch comprobó que los delitos perpetrados contra desplazados en represalia por sus reclamos de restitución casi siempre quedan impunes: los fiscales no han imputado cargos en ninguna de las investigaciones que impulsan sobre amenazas recibidas por reclamantes y líderes de restitución de tierras. También son excepcionales los casos en que las autoridades judiciales juzgan penalmente a quienes inicialmente desplazaron a los reclamantes y se apropiaron de sus tierras. Esta es una de las causas principales de los abusos que se producen actualmente contra reclamantes, ya que los actores más interesados en conservar el control de las tierras que obtuvieron indebidamente a menudo continúan en libertad y pueden frustrar la restitución mediante actos violentos. No se ha contrarrestado considerablemente el poder de los grupos sucesores de los paramilitares, lo cual implica una grave amenaza para la restitución dado que estos han sido responsables de muchos de los abusos cometidos contra reclamantes de tierras.

A fin de asegurar el retorno seguro de los desplazados a sus hogares, Human Rights Watch considera que la Fiscalía General de la Nación debe trabajar en colaboración con las autoridades que intervienen en la restitución de tierras para perseguir enérgicamente los delitos cometidos contra reclamantes en las zonas donde hay procesos de restitución en curso. A menos que Colombia asegure el juzgamiento de los abusos cometidos en la actualidad y en el pasado contra reclamantes de tierras y consiga avances considerables en la desarticulación de grupos sucesores de los paramilitares, persistirán las amenazas y los ataques, y la iniciativa más importante del gobierno de Santos en materia de derechos humanos podría verse irreversiblemente desvirtuada.



Habitante de una comunidad de la cuenca del río Curvaradó, sentada en las ruinas de la vivienda que su familia comenzó a construir en 2011. Tras su desplazamiento a fines de la década de 1990, miembros de su comunidad comenzaron a retornar a sus tierras en 2007 y se enfrentaron a amenazas de muerte y agresiones. El día antes de que esta fotografía fuera tomada, hombres no identificados habían derrumbado la estructura, presuntamente con el fin de intimidarlos. Curvaradó, Chocó, marzo de 2011.

© Stephen Ferry