

Convergencia de procesos Retorno y Restitución de Tierras con Proyectos Minero-Energéticos. Lectura comparada de contexto entre Perú y Colombia 1995-2013¹.

Sandra Milena González Díaz

sandra.gonzalezd@udea.edu.co

Docente Instituto de Estudios Políticos

Universidad de Antioquia

Medellín-Colombia

Área Temática: Política comparada

La ponencia se construye como un producto del proyecto de investigación “Proyectos minero-energéticos y procesos de restitución de tierras y territorios. 1995 -2013. Una perspectiva comparada entre Perú (Ayacucho) y Colombia (Antioquia)”, aprobado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación – CODI – de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumen:

La reparación de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado es un desafío en los procesos de posconflicto, lograr condiciones de seguridad y procesos de estabilización socioeconómica en el retorno y garantizar la restitución de las tierras y territorios perdidos se encuentra entre los principales retos para los Estados. Colombia y Perú han avanzado en esta tarea con el reconocimiento del fenómeno y el diseño de políticas de atención, pero múltiples factores intervienen poniendo en riesgo el proceso de reparación y generando nuevas afectaciones a las víctimas. La ponencia es resultado de una reflexión preliminar enmarcada en el desarrollo de un proyecto más amplio que busca comprender desde una perspectiva comparada, las implicaciones que tiene la implementación de proyectos minero-energéticos en los procesos de retorno y restitución de tierras y territorios, diseñados para reparar a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia y Perú. En la ponencia no se presentan los resultados del proyecto, pero se avanza en la comparación de dos variables en ambos países: 1) la magnitud y características del desplazamiento forzado y 2) las políticas de retorno y restitución de tierras y territorios. Por último, solo para dejar abierta la reflexión, se esboza una dimensión general del problema minero-energético. Las variables son construidas de forma independiente para mostrar la importancia y el peso que tienen en el desarrollo global del proyecto, la interrelación de las variables será el resultado final del proyecto de investigación.

Convergencia de procesos Retorno y restitución de tierras con proyectos minero-energéticos. Lectura comparada de contexto entre Perú y Colombia 1995-2013².

La reparación de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado es uno de los desafíos en los procesos de posconflicto, lograr condiciones de seguridad y procesos de estabilización socioeconómica en el retorno y garantizar la restitución de las tierras y territorios perdidos se encuentra entre los principales retos para los Estados. Colombia y Perú han avanzado en esta tarea, pero múltiples factores intervienen poniendo en riesgo el proceso de reparación y generando nuevas afectaciones a las víctimas.

La ponencia es resultado de una reflexión preliminar enmarcada en el desarrollo de un proyecto más amplio que busca comprender desde una perspectiva comparada las implicaciones que tiene la implementación de proyectos minero-energéticos en los procesos de retorno y restitución de tierras y territorios, diseñados para reparar a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia y Perú, en los departamentos de Antioquia y Ayacucho, entre 1995 y 2013. La propuesta parte de considerar que la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos, obstaculiza los procesos de retorno y restitución de tierras diseñados para reparar los derechos a las víctimas.

Interesa específicamente Colombia y Perú, una N de dos casos, porque ambos países: 1) aunque en períodos diacrónicos, han vivido situaciones de conflicto armado interno, 2) tienen las cifras más altas de desplazamiento forzado de América Latina aunque con una amplia diferencia; Colombia está llegando a los 7 millones y Perú en los datos conocidos internacionalmente no ha pasado de 230 mil 3) se han puesto en marcha políticas de reparación a víctimas; en Perú se ha hecho énfasis en el retorno como alternativa de solución duradera, en Colombia en los últimos años han tomado fuerza los procesos de restitución de tierras y territorios, además 4) han diseñado políticas para impulsar el desarrollo de proyectos minero-energéticos.

Metodológicamente la propuesta se enmarca en un ejercicio comparado diferido en el tiempo, propone una comparación entre regiones (Ayacucho y Antioquia), es decir, unidades subnacionales de dos países. Interesa enmarcar el proyecto en el campo del análisis de las políticas públicas y en el campo de la conflictividad social porque se considera que ambas políticas (proyectos minero-energéticos y procesos de retorno y restitución) por el tipo de población a la que benefician (empresas mineras, víctimas) encuentran opositores, actores individuales o colectivos que ven amenazados sus intereses³. En general el proyecto busca argumentar que a pesar de los esfuerzos por reparar a las víctimas, renovados problemas en los territorios las revictimizan, en este caso, la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos.

Aunque a grandes rasgos menciono el interés general del proyecto de investigación, debo aclarar que este apenas está iniciando y en esa medida no será mi ponencia la presentación de los resultados del proyecto. Intentaré avanzar en la comparación de dos variables, en su dimensión y comprensión en contexto como lo planteara Nohlen (2014), hare una descripción de: 1) el desplazamiento forzado y 2) las políticas de

² Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

³ Aunque esta propuesta se ubica en una mirada dicotómica de beneficiarios y opositores, en la lectura compleja de la realidad pueden haber víctimas que se vean beneficiadas por los proyectos minero-energéticos y empresas que se vean beneficiadas por los procesos de retorno y restitución, incluso puede haber víctimas que se mueven entre la oposición y el beneficio y empresas que hagan lo mismo, pero no será este el objeto de la investigación.

retorno y restitución de tierras y territorios. Desarrollaré entonces un tipo de comparación entre Estados, mostrando la dinámica que ha tenido el desplazamiento forzado en ambos países, hablaré del momento en que empieza a aparecer el fenómeno, del comportamiento y la magnitud que ha tenido a lo largo de los años, la geografía, los principales motivos que han esgrimido las víctimas para salir desplazadas, la composición social y los principales daños ocasionados por este delito. También identificaré las políticas construidas por ambos Estados para promover el retorno y restituir los derechos a la tierra y el territorio y el número de población beneficiada. Por último, solo para dejar abierta la reflexión, esbozaré una dimensión general del problema minero-energético. Por ahora las variables serán construidas de forma independiente con la idea de mostrar la importancia y el peso que tienen en el desarrollo global del proyecto y la interrelación será el resultado final del proyecto de investigación.

Todo esto, para terminar señalando que, si bien estas variables y su comportamiento configuran un contexto particular nacional, éste no es homogéneo, no podría hacerse un juicio uniforme sobre su configuración o magnitud porque en cada contexto subnacional las variables adquieren una especificidad, matices y diferencias a las que se llegará en el desarrollo del proyecto. Por el momento para la ponencia interesa mostrar las características de esas variables a escala nacional.

Los datos que nutren esta ponencia son tomados de fuentes secundarias, en el caso de Perú, intenté hacer un acercamiento exhaustivo a la producción académica sobre el desplazamiento forzado, a las diversas dimensiones desde donde los investigadores han analizado el problema y, a los datos oficiales que permiten construir una imagen sobre el avance en los procesos de reparación. Aclaro que con lo expuesto no pretendo abarcar la complejidad de la realidad peruana, ni mucho menos adoptar la postura de experta en el caso, valoro lo que han dicho sobre la compleja realidad del país quienes la han vivido y estudiado por muchos años, y precisamente me apoyo en ellos y en sus datos, para plantear las comparaciones.

A modo de introducción: Perú y Colombia en su contexto, el papel del conflicto armado.

Para entrar en contexto diré que Perú y Colombia son dos países pertenecientes a la región Andina de América Latina, tienen como condición estar *anclados en la cordillera de los Andes*, estar *orientados hacia el pacífico*. En ambos países la *democracia se encuentra en construcción*, sin embargo es más reciente el proceso de democratización en Perú. Ambos países *son megadiversos*, junto con otros países en el mundo, albergan el mayor índice de biodiversidad de la tierra, son naciones multiétnicas y multiculturales, ricas en recursos naturales y ambas se encuentran entre los cinco países con *mayor número de población* en América Latina (Colombia: 48.205.000, Perú: 31.151.643). Además son países que presentan niveles de concentración del ingreso preocupantes que detonan una significativa exclusión de buena parte de la población y en ambos, aunque en períodos diferentes, se han configurado situaciones de conflicto armado.

En Perú diferentes autores coinciden en señalar que el conflicto armado inicia en 1980 (CVR, 2003; Stern, 1999; Theidon, 2004) y en Colombia hay discusiones frente *al momento del origen*, distintos autores lo anclan en hechos y coyunturas diversas de la historia, sin embargo, y tomando partido por una de las explicaciones, para efectos del

texto, señalaré que el inicio del conflicto armado se dio en 1965⁴. Las diferencias no solo se establecen en el momento de inicio, sino también en la *extensión*; en Perú el conflicto armado se da como terminado en el 2000 cuando inicia el gobierno de transición de Valentín Paniagua Corazao (noviembre 2000) y se conforma la Comisión de la Verdad y Reconciliación (junio 2001). En Colombia, desde el 2012 se avanza en un proceso de negociación que se ha extendido por cerca de 3 años⁵. Por tanto, el conflicto armado en Perú tuvo una duración de 20 años (1980-2000) y en Colombia llevamos cerca de 50 años (1965...) y aún hoy, en el marco del proceso de negociación, el país permanece en conflicto.

Los conflictos armados en ambos países han sido alentados por *grupos guerrilleros*; en Colombia el Ejército de Liberación Nacional – ELN –, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC – y el Ejército Popular de Liberación – EPL – los cuales surgieron en 1960. En Perú el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso – PCP-SL – y el Movimiento Revolucionario Tupac Amará – MRTA – que surgen en la década del 70 y 80 respectivamente. Estos grupos “postulaban el objetivo máximo de lograr una revolución triunfante que permitiera cambiar totalmente las estructuras políticas y sociales” (Giraldo, 2014). Como contraparte, operaron en Perú Comités de *Autodefensa* civil también llamadas Rondas Campesinas y *grupos paramilitares*, en Colombia también operaron grupos paramilitares que buscaron hacerle frente a los repertorios de victimización puestos en marcha por los grupos guerrilleros y que se erigieron como un poder alterno al del Estado en algunos territorios nacionales⁶. Además no podría perderse de vista el papel cumplido por *las Fuerzas Armadas*, en ambos casos pusieron en marcha la doctrina contrainsurgente o contrasubversiva, generalizando la estigmatización y victimizando a un amplio número de población.

Los actos de crueldad puestos en marcha por estos actores armados se multiplicaron a medida que la guerra se intensificó. En Colombia el desplazamiento forzado, los homicidios, las amenazas y las desapariciones forzadas se convirtieron en las principales *Formas de victimización*. En Perú fueron más frecuentes el desplazamiento, los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, detenciones, torturas y desapariciones entre otros (CVR, 2003:274). En Colombia, entre 1985 y el 1ero de junio de 2015 han sido registradas 7.438.023 víctimas (UARIV, 2015). En Perú el número de víctimas registradas ha llegado a 182.350 según el Consejo de Reparaciones (2013).

1) El desplazamiento forzado en Colombia y Perú

El desplazamiento forzado fue una más de las formas de victimización puestas en práctica por los actores armados en desarrollo del conflicto, sin embargo, fue *la forma de victimización que afectó mayor número de población, y que involucró a mayor número de responsables*. Por acción directa o indirecta según la CVR en Perú (2003) y

⁴ Aquí me apoyo en el la tesis desarrollada por Jorge Giraldo Ramírez miembro de la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. (Ver: Giraldo, 2014)

⁵ Las negociaciones se fundamentan en un "*Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*", e iniciaron formalmente el 18 de octubre de 2012. Ver: Mesa de Conversaciones. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

⁶ En Perú se ha conocido del “Comando Rodrigo Franco” (CVR, 2003) y en Colombia los grupos paramilitares se congregaron en las Autodefensas Unidas de Colombia

el GMH en Colombia (2013), todos los actores armados inmersos en el conflicto, incluido el Estado, han sido responsables de esta forma de victimización⁷.

Desplazadas son las personas que se han visto forzadas u obligadas a emigrar o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de, o para evitar los efectos de, conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos, sin llegar a cruzar una frontera estatal internacionalmente reconocida. Desplazado es quien sale de forma perentoria dejando un lugar del que no pensaba alejarse, es quien no puede volver al territorio hasta que no cesen las causas que lo obligaron a salir de su lugar de origen.

El desplazamiento forzado ha sido un producto del conflicto armado interno en ambos países, se caracteriza por ser intempestivo, sin planificación y sin dirección fija, es una situación de facto, no depende de una certificación gubernamental. Es un proceso que no inicia con el traslado forzado, sino con el ambiente de terror creado por los actores armados, y que se extiende en el tiempo, hasta tanto las víctimas vean garantizados y reparados sus derechos. El desplazamiento forzado es una situación, vista como un estado material y simbólico que es transitorio, superable, sirve como referente identitario para movilizarse o como referente nominal, porque genera representación de pertenencia. No es un fenómeno homogéneo, pueden existir tipologías de desplazamientos según sus causas, principales daños, responsables, ubicación de los desplazados, modalidad de asentamiento y perspectivas futuras. No se presenta de la misma forma en todo el territorio, ni afecta de la misma forma al total de la población.

El desplazamiento forzado es una infracción al Derecho Internacional Humanitario, una violación a los derechos humanos, y en el Derecho Penal Internacional el desplazamiento forzado puede ser un crimen de lesa humanidad y un crimen de guerra. En el Derecho Interno en el caso Colombiano el desplazamiento forzado es considerado un delito desde el año 2002⁸, en cambio, en Perú el desplazamiento forzado interno no constituye una expresa categoría penal (Bazan, 2005)⁹, en esa medida, no se promueve la sanción a los individuos u organizaciones que produzcan hechos generadores del desplazamiento forzado, ya sea en situaciones de “normalidad” o de conflicto armado. Lo que si no varía en el derecho internacional e interno es la responsabilidad del Estado, pues es quien tiene la obligación de respetar, garantizar el derecho a la libre circulación y generar acciones eficaces para el caso en que dicho derecho sea violado, además es responsabilidad del Estado promover los procesos de reparación.

Tanto en Colombia como en Perú el número más alto de víctimas del conflicto armado contabilizadas, corresponde a las víctimas de *desplazamiento forzado*. En Colombia según el Registro Único de Víctimas entre 1985 y el 1ero de junio de 2015, se encuentran registradas 6.252.516 personas desplazadas. En Perú aunque en su informe la CVR confiesa no contar con estimativos fiables, suponen que alrededor de medio millón de personas abandonaron sus localidades y emprendieron la búsqueda de refugio

⁷ En Perú y Colombia se encuentran repertorios de victimización que fueron sello de determinados actores, en Perú por ejemplo el MRTA fue el principal responsable de los secuestros, Sendero Luminoso tuvo mucho protagonismo en el reclutamiento de menores y la Fuerza Pública fue quien más acudió a la violencia sexual (CVR, 2003). En Colombia acudieron más a la desaparición al despojo de tierras y la violencia sexual y las guerrillas al secuestro, los atentados y al uso de minas antipersonal y la Fuerza Pública participaron sobre todo en desapariciones y asesinatos selectivos (GMH, 2013).

⁸ A través de la ley 599 (Código Penal)

⁹ <http://www.monografias.com/trabajos16/desplazamiento-forzado/desplazamiento-forzado.shtml>

entre 1980 y el 2000¹⁰. Estudios más recientes en Perú, revelan al 2014 la existencia de un registro de 45.000 mil familias desplazadas entre 1980 y 2000 (MIMP, 2012)¹¹, y en Colombia entre 1985 y el 1ero de junio de 2015 se han registrado 1.745.170 hogares desplazados (UARIV, 2015). En ambos casos es necesario precisar que existe un amplio subregistro del total de víctimas por desinformación, desinterés o temor.

Aunque las cifras no permiten mostrarlo, en Colombia, el desplazamiento forzado como forma de victimización en contextos de violencia, ha tenido una continuidad en el tiempo desde 1950, sin embargo, el proceso de registro inicia en 1995, cuando el problema empieza a configurarse como un problema público. En esto se diferencia con Perú porque, aunque antes de 1980 ya se hablaba de procesos migratorios internos, no se evidencia en los estudios, que la migración fuera una forma de respuesta ante situaciones de violencia¹². En esa medida, el desplazamiento forzado tiene un anclaje más antiguo en Colombia que en Perú. También se presenta una diferencia en el valor que se da a las cifras, en Perú hay una ausencia de interés temprano por registrar cifras, el proceso de registro solo empieza formalmente en el 2004, en cambio en Colombia intentos de este tipo se hicieron desde 1995 y se formalizaron en el 2000.

La diferencia en ambos casos está puesta en la cantidad de personas afectadas como ya lo veíamos y, en la continuidad. En Colombia el desplazamiento forzado se extiende hasta la actualidad, sin embargo en Perú, el fenómeno parece que hubiera desaparecido en el 2000 con la terminación del conflicto armado y precisamente, la ley establece este límite en el registro “el Estado Peruano considera desplazada por el Conflicto Armado Interno a toda persona que haya participado de este fenómeno entre mayo de 1980 y noviembre del 2000. Cualquier persona que se declare desplazada por violencia política fuera de dichos límites temporales no será considerada como tal” (Ramírez, 2012: 2) (Consejo de Reparaciones, 2009). La pregunta que podría dejarse abierta es, ¿si el conflicto desapareció por completo del país, si no existe la posibilidad de que otros actores, en contextos de violencia generen esta forma de victimización? Y podría decirse que más que una probabilidad es una realidad, según lo planteado por Coral (1994, 2010) quien referencia nuevas situaciones de violencia política que pueden poner en riesgo a la población.

En Perú a través de la legislación interna, se reconocen otras causas de desplazamiento forzado interno como los desastres naturales, los proyectos de desarrollo y los megaproyectos mineros¹³ (OIM, 2015). En esto se diferencia de Colombia porque, aunque los habitantes enfrentan las mismas situaciones, no se ha construido una legislación especial que proteja a estas víctimas, esa es la demanda hoy de muchas organizaciones y movimientos sociales. Sin embargo, lo que si ha hecho Colombia es ampliar el reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado en relación con los

¹⁰ El Centro Loyola Ayacucho habla de una cifra de 651.207 desplazados por el conflicto armado. Ver: http://loyolaayacucho.org.pe/index.php?option=com_k2&view=item&id=61:aun-hay-mucho-por-hacer-por-la-poblacion-desplazada&Itemid=124

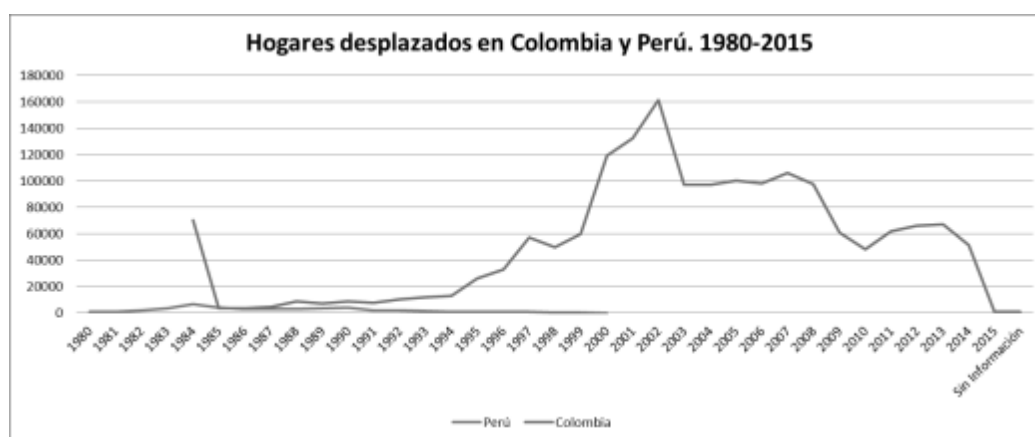
¹¹ Las cifras son distintas para el Consejo de Reparaciones quien habla de 35.337 víctimas inscritas como desplazadas (Consejo de Reparaciones, 2013). El registro a 2014 habla de 57 mil víctimas de desplazamiento forzado. Ver: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-mimp-entrega-acreditacion-a-57000-personas-desplazadas-violencia-515159.aspx>

¹² Aunque trabajos como el de Montoya (1997) muestran lo contrario

¹³ Esto es así porque se entiende el desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado, como si no existieran factores particulares que pudieran influenciar la generación de desplazamiento forzado nuevamente por la violencia (Pérez, 2001). Esto también es contradictorio porque entre 2001 y el 2013 se siguen registrando hechos subversivos realizados por Sendero Luminoso. Ver: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/seguridad-ciudadana/>

responsables, ya no son solo víctimas quienes hayan sido afectadas por las situaciones de conflicto armado y por los actores legalmente reconocidos como parte de él, sino las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada como la generada por las acciones de las Bacrim (Bandas Criminales), en esa medida, no interesa hacer distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), ni en el modo de operar, sino que interesa garantizar la protección, asistencia y atención de las víctimas (Sentencia T-006/2014, de enero 13).

Aclaro esto, porque es importante mostrar los límites y alcances del reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado, establecer las diferencias en ambos países y para recordar que esta ponencia se construye pensando sobre todo en las víctimas afectadas por el conflicto armado.



Elaboración propia con base en datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012) y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas (2015)

Ya habíamos dicho que existen diferencias en la cantidad de personas afectadas y en la continuidad que ha tenido el fenómeno en ambos países. Ahora interesa mostrar las tendencias nacionales de la variación del fenómeno en el tiempo. En Perú se registró el mayor número de víctimas en 1984, precisamente en el período donde se da la militarización del conflicto según la CVR, este fue el momento donde las fuerzas armadas ingresaron a la lucha directa contra Sendero Luminoso, fue también 1984 “el año con mayor número de víctimas de todo el conflicto armado interno” (CVR, 2003:67). En el caso de Colombia la cifra más alta de desplazamiento forzado se ubica en el 2002, año en que resulta elegido como presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, bajo la promesa de la derrota militar de las FARC, ante el fracaso del proceso de paz adelantado por su antecesor Andrés Pastrana Arango. En este año se registró un crecimiento importante de las zonas de expulsión de población, una alarmante desintegración de grupos étnicos y se intensificaron las formas de presión y control de los actores del conflicto armado sobre la población civil (CODHES, 2003).

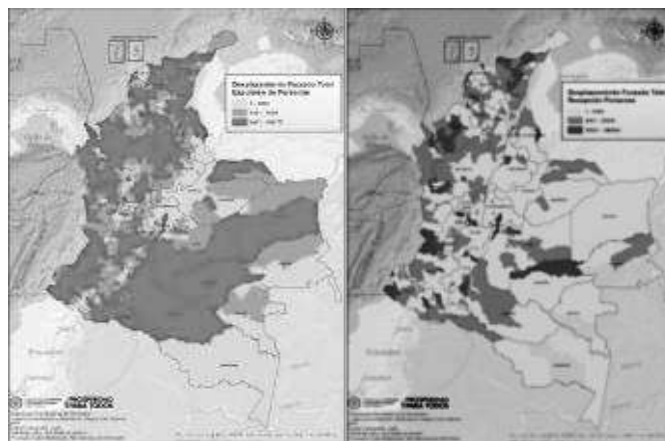
Esta es solo una tendencia que muestra la dimensión del desplazamiento forzado en los panoramas nacionales, los picos más altos del fenómeno, pero no refleja la particularidad de cada región o territorio subnacional, porque en ellos podrán observarse comportamientos y dimensiones diferentes, importantes de leer en un ejercicio más detallado.

El desplazamiento forzado adquiere diversas temporalidades, ritmos y mediaciones en distintos territorios, la no homogeneidad de los procesos de apropiación y construcción

del espacio social, hace que el fenómeno adquiera dimensiones y características distintas (Monsalve y Peña, 2005). Con esta salvedad y a riesgo de carecer de una adecuada comprensión de la multidimensionalidad del territorio, propongo una aproximación de escala nacional a una **geografía nacional del desplazamiento forzado**, en la que identifico con datos acumulados, las unidades político-administrativas de expulsión y recepción de población.



Coral (1994)



UARIV (2013)

En Colombia puede apreciarse una ocurrencia del desplazamiento forzado en todos los departamentos, con mayor intensidad entre 1985 y junio de 2015 en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Chocó y Nariño. En Perú a excepción de Loreto, Madre de Dios, Amazonas, Tumbes, Lambayeque y Tacna, el desplazamiento se ha presentado en los demás departamentos, con mayor intensidad en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelina y Junín. En general podría sostenerse que los departamentos que mayor número de población expulsan, tienen la doble condición de expulsores y receptores, así lo muestra Isabel Coral (1994) en su estudio para el caso de Perú y ocurre lo mismo en el caso de Colombia (UARIV, 2013). Pero un análisis más detallado de esto deberá hacerse a una escala menor para mostrar la intensidad de la recepción y de la expulsión que puede ser dada por un solo municipio o por varios, o que puede ser producida en un único año o extendida en el tiempo, y esto pone en cuestión lo que aquí se presenta de forma general.

En el desplazamiento forzado, un hecho dado es la salida de un lugar de origen que puede ser rural o urbano, los analistas del fenómeno han buscado establecer factores que determinan el desplazamiento en cada territorio, establecer relaciones causales entre el tipo de desplazamiento y el tipo de alternativas (retorno, reubicación) a las que acude la población, entre el tipo de desplazamiento y las trayectorias, entre la distancia del

desplazamiento y el tipo de alternativas, los investigadores han propuesto diverso tipo de análisis también sobre los trayectos (Diez, 2003), discusiones muy relevantes que ayudan a la comprensión integral del fenómeno, pero que desbordan el interés de la presente ponencia.

Solo interesa en lo que respecta a los trayectos, rescatar dos argumentos reiterados e importantes; el primero, que las víctimas no llegan directamente al lugar donde permanecerán, en general, las víctimas deben transitar por múltiples lugares antes de llegar a un lugar fijo, donde se arriesgan a empezar de nuevo, segundo, que en muchos casos las víctimas no consiguen instalarse en un lugar fijo, por eso es importante hablar de la errancia, de los desplazados itinerantes (CVR, 2003) o de la distribución espacial difusa (OIM, 2015)¹⁴. Sin embargo, quienes logran llegar a un lugar fijo¹⁵, en el caso de Perú “las áreas de recepción o refugio más importantes de los desplazados después de Lima son Junín, Cusco e Ica, y los mismos departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho” (CVR, 2003) y en Colombia son Antioquia, Bogotá, Bolívar, Magdalena y Valle del Cauca. En general los analistas coinciden en identificar los lugares de llegada como espacios precarios, donde la población carece de servicios básicos o donde se sobrevive en un alto grado de dependencia de familiares o amigos.

Los principales afectados han sido los campesinos, o en general la población que habita los entornos rurales y esto es así porque el conflicto armado tuvo en **los ámbitos rurales un escenario privilegiado**, los grupos armados buscaron controlar el campo y tener bases de apoyo en los pobladores campesinos. Para la CVR en su informe final “Esa violencia, que afectó a todos los peruanos, se encarnizó principalmente en la población rural de los andes, la que ha sido históricamente la más postergada y excluida en el Perú” (CVR, 2003: 1). También Daniel Pecaute miembro de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en Colombia reconoció que “la población rural ha sido la que ha pagado el precio más alto, dado que el campo ha sido el teatro fundamental de las operaciones de las guerrillas, de los grupos paramilitares y de las campañas contrainsurgentes de las Fuerzas Armadas” (Pecaute, 2015).

Aunque el desplazamiento no afecta de forma homogénea a la población, las tendencias muestran que se desplazan más mujeres que hombres, en Perú es más amplia la diferencia, cerca del 63% son mujeres y 37% hombres (MIMP, 2012). En Colombia la diferencia es menor, 43% son mujeres y 40% hombres, el resto corresponde a la población LGTBI y a datos sin información (UARIV, 2013). Sin embargo, no pierdan de vista que esta es una tendencia nacional que tendrá un comportamiento distinto en los territorios.

Otro elemento importante en la composición de la población es la pertenencia étnica. En Perú un poco más del 30% de la población del país es indígena y según datos del registro de desplazados cerca del 70% de las personas tienen cierto vínculo con la familia etnolingüística Quechua, o con los grupos etnolingüísticos amazónicos como el asháninka y el machiguenga (MIMP, 2012). Así lo expreso también Deng en su visita a Perú en 1997 “aproximadamente el 70% de todos los desplazados internos en el Perú pertenecerían a comunidades campesinas, comunidades nativas, de procedencia rural e

¹⁴ Lo que OIM denomina la distribución espacial difusa que se configura cuando la población en desplazamiento se moviliza desde un punto A (zona de origen) hacia varios puntos de movilización (OIM, 2015).

¹⁵ La lectura que hacen aquí los analistas es del tipo de movimiento: intra e interbarrial, intra e inter municipal, inter e intra departamental y en lo intra e inter municipal el movimiento puede ser urbano-urbano, rural-urbano, urbano-rural, o rural-rural.

indígena, de grupos étnicos que mantenían una especial relación con sus tierras y territorios” (Deng 1996: 23). La mayor parte de los cuales pertenecen a etnias que poblaron tradicionalmente el territorio peruano. En el caso de Colombia la población indígena representa cerca del 3% del total de la población (1.378.884) y de ella ha salido desplazada cerca del 10% (142.883), también ha sido afectada la población afrodescendiente que representa cerca del 10.6% del total de la población (4.316.542) y de ella ha salido un 15% (638.426), el resto de la población es población mestiza (UARIV, 2015).

Adicionalmente aclaro que, si bien el mayor número de personas víctimas en ambos países pertenecen al ámbito rural y se ha dicho que muchas de ellas sobreviven en condiciones de pobreza (70%), el desplazamiento no los ha afectado de forma exclusiva, según Coral en Perú el desplazamiento también afectó a pobladores urbanos comuneros y mestizos (20%) y elites locales residentes en capitales de provincia y departamento (10%) (1994). En el caso de Colombia no hay datos nacionales desagregados a este nivel, pero investigaciones regionales han mostrado que el desplazamiento también afecta, aunque en menor medida, a pobladores de clase media y elites locales (Conferencia Episcopal, 2000), más recientemente ha proliferado un tipo de desplazamiento urbano. También en el caso de Colombia es importante precisar que la mayoría de las víctimas están en edad productiva, entre los 14 y 60 años, lo cual puede explicar el fuerte impacto en las tasas de desempleo de la población desplazada en el municipio receptor. Casi el 63% están en este rango de edad, mientras el 32% son menores de 14 años y el restante 5,4% corresponde a adultos mayores de 60 años. El índice de dependencia de los hogares es significativo, un poco más del 37% (Ibáñez, 2008)

También los motivos ayudan a caracterizar el desplazamiento forzado en cada país, como estos son múltiples, complejos y diversos y pueden variar según las zonas y los períodos, me limitaré a señalar las principales causas directas que se recogen en los estudios. En Perú la muerte de un familiar se presenta como la principal causa de desplazamiento forzado, en Colombia esto ocurre con la amenaza de muerte y/o la tortura psicológica. En ambos casos se señalan motivos que parecieran no conllevar una afectación directa, cuando se hace referencia en Perú a la violencia generalizada, a la sensación de próxima víctima o sensación de inseguridad general y en Colombia a las alteraciones de orden público, son estos los denominados desplazamientos preventivos, o reconocidos como forma de resistencia indirecta a la dominación de los actores armados y se han sido señalados como motivos de desplazamiento en ambos países (UARIV, 2013) (MIMP, 2012).

También en ambos casos se señala el robo y/o pérdida de la vivienda y bienes como lo que motivó el desplazamiento, pero en el caso de Colombia, este motivo ha tomado fuerza, se le ha denominado como despojo de tierras y ha sido no solo motivo, sino producto del desplazamiento forzado, porque la situación de abandono en muchos casos, ha incentivado a que otros se apropien y usufructúen los bienes. Este es un problema importante hoy en Colombia y quizá uno de los que plantea los principales retos en materia de reparación (UARIV, 2013) (MIMP, 2012).

La pérdida y el abandono de la tierra, su importancia en los daños y su diferencia en los países

El desplazamiento causa daños¹⁶ que van desde lo individual hasta lo colectivo. Los daños se producen porque los actos violentos causan pérdidas sensibles y abruptas y deterioran o destruyen las redes de apoyo de las víctimas, afectando de forma negativa “la estabilidad, la seguridad y la capacidad para que las personas puedan decidir e incidir sobre sus vidas individual y colectivamente de acuerdo con su vocación, sus metas y aspiraciones” (Bello, 2014). Los daños son el resultado de acciones criminales que afectan todas las dimensiones que soportan la vida íntima, familiar, social, política, cultural y productiva.

El daño no es un asunto que pueda determinarse a priori, que pueda generalizarse a partir de un caso, que pueda identificarse exclusivamente desde diagnósticos médicos. Los informes realizados por la CVR en Perú y el CMH en Colombia muestran la importancia de la experiencia propia en la identificación de los daños, pero también reconocen patrones de las secuelas que ha dejado el conflicto en las víctimas. Los daños materiales en su dimensión simbólica y económica, integran el cúmulo de daños y se refieren a lo que ha significado para las víctimas, la pérdida o el abandono de la tierra (Patrimonio, la vivienda, los cultivos, los animales) y el territorio (social, simbólico y cultural).

Aunque las afectaciones pueden ser individuales o colectivas, en general este tipo de pérdida afecta más a un colectivo, sea familia o comunidad. Además si el mayor número de desplazados son grupos étnicos, campesinos y pobladores rurales, tiene una connotación distinta ese bien y ese referente identitario. Podría decirse que entre los daños que sufre la población desplazada, la pérdida de su lugar de referencia, su tierra, su territorio, su vivienda, la pérdida del lugar de resguardo, se encuentra entre la más significativa. Porque con la pérdida de los bienes se deterioran los ciclos y dinámicas productivas, en general los bienes materiales, especialmente las casas, los enseres y los animales que son el legado de los ancestros, están cargados de significados, recuerdos y afectos por eso estas pérdidas no representan solo un menoscabo financiero, sino un menoscabo afectivo de seguridad y estabilidad¹⁷ (Bello, 2014). Pero no solo es la tierra, sino el territorio como ese marco socio-espacial donde se producen los recursos materiales y simbólicos de una colectividad, donde se fraguan identidades de pertenencia, que sirve de referente individual frente al conjunto, alejarse de ese, también es un daño (Osorio, 2002).

En Perú según una encuesta realizada por el INEI en 437 distritos en 1997, el 71,4% de los retornantes manifestó que tenía alguna propiedad (vivienda, tierras y/o ganado), el 28,6% respondió que no tenía bienes. Quienes manifestaron tener alguna propiedad, tenían sobre todo vivienda (64.6%) y tierras (57.3) (INEI, 1998). En Colombia, según encuesta realizada por la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, “el 82,9% de la población desplazada total poseía algún bien (sin tener en cuenta los muebles y enseres): el 42,1% poseía tierras, el 70,8% ganado y otros animales, el 46,9% cultivos, el 49,1% maquinaria, equipo y/o vehículos, el 22,0% infraestructura productiva. Los que perdieron tierra tenían en su mayoría el terreno con casa (finca con casa: 64,6% para la población desplazada total y 65,5% para la inscrita al RUPD, y lote o parcela con casa 25,0% y 24,0%

¹⁶ Son denominadas secuelas por la CVR en su informe final

¹⁷ Además de los daños políticos que hace referencia al silenciamiento y el exterminio de “prácticas, mecanismos, organizaciones, movimientos, partidos, liderazgos e idearios políticos calificados como opuestos y perseguidos como peligrosos o contrarios a sus propósitos e intereses” (Bello, 2004).

respectivamente, para un total de 89,6% y 88,5%). Así, con motivo del desplazamiento, un 82,9% de las tierras que poseían los desplazados fueron forzadas a abandonar, un 1,8% entregadas a terceros sin recibir nada a cambio y un 7,6% vendidas debido o bien a una amenaza directa o bien como producto de la situación general de violencia imperante en las distintas regiones” (2011).

Particularmente la pérdida de la tierra y pérdida de relación con el territorio han tenido un peso importante en los daños ocasionados a las víctimas, pero aquí ha estado la diferencia entre ambos países. En Colombia particularmente el despojo de tierras se ha configurado como una forma de victimización y como producto del desplazamiento forzado. La diferencia con Perú es que al parecer no hubo intencionalidad directa de los actores en despojar, quitar el bien (vivienda, tierra) a las víctimas, en el caso de Colombia esto si fue así, a través de diferentes mecanismos los actores armados intentaron despojar a las personas de sus predios (a través del uso de la violencia física y a través del uso de figuras jurídicas), por eso en las medidas de reparación ha tomado mucha fuerza la política de restitución de tierras, como una medida previa a los procesos de retorno. En Perú en cambio, en las medidas de reparación, los procesos de retorno e integración han tenido protagonismo, no se habla de procesos de restitución, porque el “despojo de sus tierras no fue un problema significativo en ningún momento del proceso” (Coral, 2010) los desplazados aunque habían perdido la relación y control de sus territorios, la propiedad de sus tierras (legal o posesión) fue respetada entre los propios desplazados y el resto de la población que resistió en sus comunidades de origen. Al parecer siempre operó un acuerdo tácito de respeto a la propiedad y hubo disposición de devolución cuando fueron requeridos y las tensiones, conflictos y apropiaciones ilícitas, fueron solo casos aislados¹⁸.

Aun así, la pérdida de la tierra y el territorio no deja de configurarse como un daño, incluso para el caso de Perú Romeo Grompone (2004: 56) señala que "En la sierra central y sur, las diferencias entre campesinos en términos de tierras e ingresos -no muy relevantes acaso en una aséptica medición estadística- eran pertinentes y sentidas para los afectados y generaban una compleja dinámica de antagonismos", que se potenciaron en el contexto del conflicto armado interno” (Theidon, 2004). Sin embargo, *los estudios sobre el desplazamiento forzado no otorgan un papel importante a la tierra y al territorio, ni como daño, ni como demanda de reparación.*

¿Qué hacer con los daños?

El desplazamiento forzado es una situación superable, la responsabilidad de brindar las condiciones, construir soluciones duraderas y reparar los derechos de las víctimas se encuentra en cabeza del Estado. Así lo han dicho las normas internacionales, según el Conjunto de principios de Naciones Unidas para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, la reparación es un momento decisivo que marca el punto de partida del avance en la superación de la situación de vulnerabilidad, el derecho a la reparación “deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional” (UARIV, 2014).

¹⁸ Los principales problemas relacionados con la tierra: la necesidad de recuperar tierras legalmente vendidas en condiciones desventajosas, apoyo para la rehabilitación de tierras e infraestructura vial y productiva por destrucción y abandono, la reconstrucción de las viviendas que sufrieron destrucción y abandono y el tema de los derechos sucesorios de las viudas y huérfanos (Coral, 2010).

Particularmente con las medidas de restitución, según la Asamblea General de Naciones Unidas se busca “devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el establecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes” (UARIV, 2014).

De esta manera, como se establece en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas, conocidos como los Principios Deng, es responsabilidad de las autoridades “establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar” (UARIV, 2014) y de brindar tres condiciones básicas: voluntariedad, seguridad y condiciones de dignidad. Es así en el caso de todas las víctimas de desplazamiento forzado, pero requiere un tratamiento especial el caso de la población indígena. Según lo establecido por el Convenio 169 de la OIT (1989), no obstante, de haber tenido lugar su traslado o reubicación, estos pueblos tienen derecho a regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su salida. De no ser posible el retorno, estos pueblos deben recibir tierras cuya calidad y status jurídico sea al menos igual al de las tierras que ocupaban previamente, de modo que les permitan satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.

Los procesos de retorno siempre están ligados al asentamiento definitivo en un predio sobre el cual se tenía derecho antes de la ocurrencia del hecho victimizante, o en el caso de las reubicaciones, sobre un nuevo predio que se adquiere o que es adjudicado por el Estado en alguno de sus programas de acceso a tierras; en ambas alternativas es “necesaria una orientación y un acompañamiento en procesos de acceso, restitución o de formalización, con el fin de lograr la seguridad jurídica y una base patrimonial” (UARIV, 2014). Esto se encuentra estipulado en **los Principios sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio de los refugiados y personas desplazadas**, conocidos como los principios Pinheiro, donde se reconoce que la restitución es un recurso jurídico, “un requisito fundamental para garantizar la sostenibilidad de prácticamente todas las soluciones duraderas posibles, no solo del retorno, ya que a menudo constituye el primer paso hacia la recuperación de una cierta autonomía por parte de aquellos sumidos en la pobreza y la dependencia a raíz del desplazamiento arbitrario de sus hogares” (FAO, IDMC, OCHA, ONU, 2007)

2) De esta forma han asumido la responsabilidad los Estados

Tal como se muestra, frente a los efectos negativos y a los problemas públicos surgidos por el desplazamiento, los Estados se encuentran sujetos a una serie de normas y de principios (ONU 1998) que lo plantean como el principal responsable de asegurar y garantizar el goce efectivo de derechos humanos en la población desplazada, e identificar los factores que ponen en riesgo la realización de estos derechos para construir garantías de no repetición (Mendoza 2012). Desde hace varias décadas Colombia y Perú han diseñado políticas para reparar a las víctimas y aplicado reformas institucionales para efectos de reconstruir las relaciones de confianza entre el Estado y sus ciudadanos como una forma de superar las situaciones de conflicto armado interno por las que han pasado.

Las primeras acciones de atención que se dirigieron hacia las víctimas de desplazamiento forzado no surgieron precisamente paralelas a los procesos de justicia transicional, sino que algunos esfuerzos de atención empezaron antes, con la puesta en público del problema. En Colombia, aunque el desplazamiento forzado tiene raíces históricas, solo es en 1995 con la expedición del Conpes 2804 donde se proclama la necesidad de formular una política coherente e integral para la atención de la población desplazada. En este momento el fenómeno ya estaba en el escenario público, y en esto influyó el trabajo realizado por comunidades eclesiales, academia y organizaciones no gubernamentales quienes empezaron a poner en evidencia, tanto el conflicto político armado como causa principal del desplazamiento, como las fallas en el deber de protección del Estado, resaltando así mismo, la especial y urgente atención que debía brindarse a esta población a causa de la vulneración sistemática, continua y masiva de sus derechos, en contravención de los postulados constitucionales y las responsabilidades estatales. Además las mismas víctimas que empezaron a encontrarse en un objetivo común de plantear demandas al Estado.

En Perú, a diferencia de Colombia, el desplazamiento se presenta en el escenario público como un problema susceptible de atención a principios de los 90, como resultado de las arduas campañas de información y sensibilización de los afectados y sus organizaciones¹⁹, apoyados por las entidades de la sociedad civil, el Estado peruano emprende la primera acción dirigida a la problemática del desplazamiento forzado, en 1991 conforma la primera Comisión Técnica para la atención de poblaciones desplazadas. “Era una comisión mixta con participación de instancias de Estado, pero también de instituciones de sociedad civil”. El encargo específico de esta Comisión fue el estudio de la problemática y la formulación de alternativas, los resultados del trabajo dieron lugar a un primer informe oficial que dio cuenta de la crítica situación de los desplazados, de esta forma el tema del desplazamiento forzado fue finalmente puesto en la agenda pública (Coral, 1994, 2010) y dejó de ser un tema marginal²⁰.

El proceso sigue su curso en Colombia y “en respuesta a esta evidencia y a la presión de diversos organismos nacionales e internacionales, en 1997, el Estado reconoce [mediante la ley 387 de 1997] el éxodo forzado como una problemática relevante que exige acciones de política pública”. (Gebest, 2007, p. 5) y a partir de ese momento con sus pro y sus contra en el contenido y los enfoques de su atención, empezaron gradualmente a construirse instrumentos para la atención de la problemática. En Perú particularmente primero empieza a consolidarse la alternativa de retorno a través de la creación del *Programa de Apoyo al Repoblamiento de Zonas de Emergencia* entre 1993 y el 2000, aunque durante este período se formulan otras disposiciones, ninguna logró mayor integralidad, se presentan como medidas aisladas. La década de los noventa termina en Colombia con decretos que reglamentaron el Fondo y el plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada y un programa de adquisición de tierras para la población desplazada. Aunque en este primer momento inician experiencias de retorno, en la mayoría de los casos, aparecen como la única opción y no reciben el acompañamiento integral por parte de las instituciones. A fines de los noventa, en Perú

¹⁹ En 1991 se constituyó en Lima la Asociación de Familias Desplazadas (ASFADEL) con 43 bases locales y cerca de 5.000 mil familias desplazadas. En 1994 la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción de Perú (Condecorep)

²⁰ Aunque un análisis crítico de este momento, lo realiza Isabel Coral (2010) y dice que en este período el problema fue instrumentalizado por el gobernante de turno (Alberto Fujimori) para consolidar la estrategia gubernamental contra la subversión y con miras a su reelección porque masificó la entrega de documentos de identidad a los desplazados jóvenes que se encontraban en edad de votar

la política sigue girando en torno a la implementación del PAR donde la principal opción era el retorno.

A inicios del siglo XXI, en Colombia se expiden decretos que reglamentan lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada, otros que reglamentan la oportuna atención de la población rural desplazada, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar, se expide un nuevo plan para la atención integral en el 2005 donde se establecen las responsabilidades de cada actor dentro del gobierno en el marco de la atención y reparación en donde se hace mayor énfasis en el retorno, además empieza a reglamentarse la permuta de predios de propiedad de la población desplazada e inician con fuerza las acciones regionales enmarcadas en la reparación de las víctimas. Hasta este momento las medidas de retorno (Programa Retornar es Vivir) reubicación y restitución (experiencias piloto y RUPTA²¹) no se han consolidado, es decir las alternativas de solución han sido puestas en marcha con muchas limitaciones, de integralidad y de cobertura, pero si toman mucha fuerza a partir del 2009 con la conformación del Grupo de Memoria Histórica los procesos de reparación simbólica, los cuales se potencian en el 2011 con la ley 1448 de 2011 cuando se crea el Centro Nacional de Memoria Histórica. También esta ley da mayor impulso a las medidas de retorno (Programa Familias en su tierra) y restitución de tierras. Ya en el 2012 inicia el proceso de negociación con las FARC y aún se encuentra en desarrollo.

La primera década del 2000 trajo para Perú el evento histórico de la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional y con ella el inicio del proceso de justicia transicional. Sin embargo “la investigación no incluyó de forma explícita ni relevante, el tema de los desplazados. Los ejes temáticos en la materia tampoco estuvieron muy presentes en los debates de la CVR, aunque de alguna forma se abordaron en el registro de los testimonios recogidos a nivel nacional” (Coral, 2010). Aunque el tema fue incorporado de forma transversal, eso no permitió una comprensión profunda ni del problema, ni de las alternativas de solución y esto es así porque no se plantearon medidas específicas que respondieran a las demandas particulares de los desplazados. El gobierno de transición también puso en marcha acciones orientadas a la reparación de las víctimas del conflicto interno, se crea la ley sobre desplazamientos internos en el 2004, se crea la Comisión Multisectorial de alto nivel encargada del diseño de las acciones y el seguimiento de las políticas en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva, la reconciliación nacional. También se crea el Plan Integral de Reparaciones en el 2005, se crea el Consejo de Reparaciones en el 2006, inician acciones regionales enmarcadas en la reparación de las víctimas. Además entre el 2007 y el 2011 inicia el pago de reparaciones económicas colectivas e individuales y en el 2012 se intensifica.

También habría que aclarar que la normatividad ha tenido sus tiempos locales, que también han sido creadas ordenanzas y acuerdos en los distintos niveles territoriales porque al fin y al cabo son quienes tienen mayor cercanía con la población afectada.

Los procesos de restitución no se han presentado en todos los casos, ni el retorno ha sido la principal opción.

²¹ Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Población Desplazada - RUPTA

Se ha dicho que el desplazamiento forzado es una situación superable, sin embargo no existe claridad sobre la caducidad o la duración de dicha situación, se puede entender que se trata de una condición temporal que terminaría cuando el desplazado considere reparados sus derechos (Diez, 2003). Del proceso de reparación, como logró evidenciarse hacen parte distintas medidas, el retorno y la restitución de tierras son solo dos de ellas. El retorno, una alternativa de solución entre otras como la reubicación. La restitución de tierras, un recurso jurídico al que acceden las víctimas para recuperar sus viviendas y patrimonio. La restitución no implica necesariamente el retorno, es decir, las personas desplazadas pueden interponer recursos jurídicos para recuperar sus tierras, pero no tener intenciones de retornar, sino de conservar ese bien como un activo, como parte de su patrimonio. Y aunque de ambos fenómenos es necesario hacer una lectura más compleja y localizada, solo para ilustrar mostraré los énfasis que Colombia y Perú han hecho en cada una de estas políticas.

El retorno como solución duradera ha sido fuertemente impulsado por Perú a diferencia de Colombia. En Colombia aunque las acciones de retorno inician a principios de 1990, autogestionadas, algunas promovidas por los gobiernos locales, no era esta la principal opción para las víctimas, sobre todo cuando iniciaba el período más fuerte del conflicto. En los últimos años, aunque en muchos territorios están dadas las condiciones para acompañar y brindar garantías para el retorno, la mayoría de las experiencias han beneficiado a grupos de personas organizadas (grupos étnicos, alto número de personas afectadas por el desplazamiento masivo o ubicadas en un mismo lugar en la ciudad), el retorno de familias o individuos no se establece en los protocolos de retorno diseñados. Adicionalmente en Colombia, no existe un registro que permita constatar el número de personas retornadas, incluso diferentes estudios plantean que para las víctimas no es el retorno la mejor opción y en esto la discusión está abierta. Según Ibáñez, “la Agencia de Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) estima que sólo el 3,2% de los desplazados retorna. Una encuesta reciente de desplazados de Colombia revela que un 20% de ellos están dispuestos a regresar a su sitio de origen” (2015). En Colombia los retornos toman fuerza con el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en el 2005 y en esto se coincide con Perú en que el principal motivo para el retorno, es la pacificación y el segundo la tenencia de tierras y el arraigo.

En Perú por el contrario el retorno ha sido la principal alternativa, la creación de un primer programa de atención institucional orientado a promover el retorno habla mucho del énfasis que hicieron los gobiernos en esta alternativa. En consecuencia, la primera política construida fue la política de retorno y a diferencia de Colombia a finales de los 90, Perú logró tener un acercamiento en cifras a la magnitud del retorno. En la encuesta realizada por el INEI se constató que en los 437 distritos del país el 57,6% (44 mil personas) manifestaron haber cambiado de residencia por razones de violencia y habían retornado al lugar de empadronamiento como consecuencia del proceso de pacificación. El restante 42,4% constituía la población que no cambió su lugar de residencia (INEI, 1998). Entre 1990 y 1992 se dan las primeras experiencias sostenidas de retorno y de exploración de la posibilidad del mismo, por lo general espontáneas y sin ningún tipo de ayuda externa. Durante este tiempo, existieran o no las condiciones necesarias para el retorno digno y exitoso, la mayor cantidad de desplazados nunca lograron insertarse en las zonas de refugio (inexperiencia laboral y descenso del conflicto armado). Entre 1993 y 1998 se consolida el proceso de retorno espontáneo o asistido desde las organizaciones de desplazados, el Estado y las ONG. Las zonas de retorno más importantes son Ayacucho, Junín, Apurímac, Huancavelina. Se dice que cerca del 89% de la población habría realizado a 2003 su retorno espontáneamente y sin ayuda externa

y como no ha habido un mecanismo sistemático para monitorear el retorno de los desplazados internos a sus poblaciones de origen, las cifras varían mucho.

La importancia que toman los retornos en Perú está directamente relacionada con el tipo de población que afectó el desplazamiento, población indígena, la cual puede brindar mayores posibilidades para los retornos colectivos. Algo similar ha ocurrido en Colombia, los grupos étnicos han sido mayoritariamente beneficiados por el retorno, pero no en las mismas proporciones que en Perú. Por su parte Colombia carece de una política clara de retornos y de un sistema de información que registre el avance en esta alternativa.

Algo distinto sucede con **la restitución de tierras**, aunque en Perú según Diez (2003) la segunda respuesta más frecuente para retornar es «para recuperar propiedades» (33.6%) y aunque quienes más retornan son los que tienen más bienes y recursos en sus comunidades, en Perú a diferencia de Colombia el despojo de tierras y patrimonio no fue una práctica reiterada, ni afectó a gran número de población, sin embargo, esto no le resta importancia a los casos “aislados” que según Coral se presentan, debido a que, como también lo referencia en su encuesta el INEI, aunque el retorno ha sido la alternativa más usual, “no ha brindado al desplazado retornante ninguna seguridad emotiva ni jurídica, más aún les habría causado grandes dificultades en sus lugares de origen (ahora de retorno), al encontrar en estado de deterioro sus viviendas, sembríos y actividades económicas en general, asimismo, en muchos casos, conflictos con los actuales poseionarios de sus terrenos agrícolas” (INEI, 1998).

En Colombia aunque experiencias piloto de restitución inician a principios de la primera década del 2000 y empieza a constituirse un registro para la protección de tierras, es solo con la ley 1448 de 2011 que este tipo de medidas toman fuerza, al 2014 según el Departamento para la Prosperidad Social “Las víctimas han presentado 55.501 solicitudes individuales de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de las cuales 23.917 (37%) están siendo tramitadas, que corresponde a 4.328.434 hectáreas intervenidas. En el tiempo de implementación de la Ley 1448, se han proferido 1.080 sentencias de restitución de tierras, de las cuales se ha logrado contactar con la ruta de reparación a 761 hogares (avance del 69%). Esta muestra nos ha permitido establecer que más de la mitad de los hogares restituidos han establecido su voluntad de retornar o reubicar a partir de la explotación económica del predio restituido” (DPS, 2014). En relación con los procesos de restitución de derechos territoriales, 12 pueblos indígenas y 9 consejos comunitarios afrocolombianos han representado la reclamación correspondiente y que cobijan a cerca de 17.287 familias. Igualmente, han interpuesto 6 demandas que reportan 169.901 hectáreas, y cuentan con 5 medidas cautelares por 192.851 hectáreas” (UARIV, 2014).

La convergencia y el camino a seguir...

En síntesis, a lo largo de los 20 años de conflicto armado en Perú y en el proceso de posconflicto miles de comunidades y grupos familiares han optado prioritariamente por retornar a sus lugares de origen, a los lugares de arraigo. En Colombia en los cerca de 50 años de conflicto armado, varias familias también han retornado y sobre todo en los últimos años, miles de familias demandan de las autoridades la restitución de sus derechos a la tierra y al territorio. Aunque en ambos casos diversos autores han señalado obstáculos y limitaciones administrativas en los procesos, no solo estos obstáculos se pueden presentar, también en los contextos de restitución y retorno existen factores

externos que pueden entrar a amenazar u obstaculizar los procesos, y uno de ellos, como hipótesis, es la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos.

Aunque históricamente en ambos países ha existido presencia de actividad extractiva, ya fuera formal o informal, tecnificada o artesanal, el tipo de explotación a mayor escala, tecnificada y realizada por capitales extranjeros se ha intensificado en el siglo XXI y en esto ha ayudado la formalización en ambos países de la política nacional de apoyo y promoción de la inversión minera, se han diseñado estrategias para reformar el sistema institucional y normativo del sector. Los han convertido en ejes centrales de la economía y esto tiene que ver con que los últimos años la actividad de explotación de recursos naturales ha crecido de manera significativa en el mundo, Perú y Colombia²² (2000-2013) han hecho parte de esos campos de expansión. Esto ha limitado cada vez más el aprovechamiento de la tierra y el territorio en manos de los pobladores rurales, campesinos e indígenas, para ser cedido o adjudicado por el Estado a grandes inversionistas privados interesados sobre todo en la extracción de recursos naturales.

Tanto los procesos de retorno como los de restitución implican necesariamente el reconocimiento de un derecho sobre la tierra por parte de la población desplazada y la tierra en países como Colombia y Perú es un bien disputado, entre otros, por inversionistas o empresarios extranjeros y nacionales para la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos, y esto no solo muestra un conflicto entre actores por la tierra, sino un choque de dos políticas de Estado, la política de reparación enmarcada en el proceso de justicia transicional y la política de impulso a la inversión extranjera o de impulso a la realización de proyectos minero-energéticos.

El problema esbozado es complejo y adquiere características distintas en los contextos regionales y locales de ambos países. En esa medida, tal como el como el conflicto y el desplazamiento se han configurado de forma particular o diferenciada, también puede ser que de forma diferenciada converjan en el territorio alternativas de retorno y restitución de tierras con proyectos minero-energéticos. Para ilustrar más de cerca estas realidades retomaré los casos de Antioquia y Ayacucho en lo que sigue de la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Bazan C, Fernando (2005). El delito del desplazamiento forzado interno. Lima. Recuperado de: <http://www.monografias.com/trabajos16/desplazamiento-forzado/desplazamiento-forzado.shtml> el 15 de junio de 2015

Bello, Marta Nubia (2014). Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá, pp. 104

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-006/2014, de enero 13. Por la que se revisa la inclusión en el Registro Único de Víctimas en relación con los desplazamientos que son causados por un actor del conflicto armado. Gaceta de la Corte Constitucional, 13 de enero de 2014.

²² En Colombia: el Código minero 2001, Plan de desarrollo 2010-2014, Plan Minero energético visión 2019. En Perú: Continuaba con las políticas de regulación creadas en el 90, lo particular de este período es que incrementa el precio internacional de los metales y se exagera el desarrollo de conflictos socioambientales, además se crean Ministerios y Programas para regular y favorecer el desarrollo de proyectos minero-energéticos.

- Comisión de la Verdad y Reconciliación, (2003). Informe Final. Lima
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento forzado (2011). Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bogotá
- Conferencia Episcopal Colombiana (2000). Desplazamiento forzado en Antioquia. Tomo 0: Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia. Bogotá. Secretariado Nacional de Pastoral Social.
- Consejo de Reparaciones & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013). Todos los nombres. Memoria institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013. Lima
- Consejo de Reparaciones (2009). Reglamento de inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia a Cargo del Consejo de Reparaciones. Lima. Recuperado de: <http://www.ruv.gob.pe/normas.html> el 6 de julio de 2015
- Consultoría Para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2003). La otra guerra: destierro y reemplazamiento. Boletín, 44, Bogotá, Colombia. 28 de abril de 2003
- Coral C, Isabel (1994). Desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1992. Instituto de Estudios Peruanos. Documento de Trabajo N°58. Serie: Documentos de Política N° 6. Lima
- Coral C, Isabel (2010). Políticas, estrategias y mecanismos de reparación para la población afectada por el desplazamiento forzado en Perú. En: Reparar el destierro: lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Bogotá
- Deng, Francis (1996). Informe del representante del Secretariado General Sr. Francis M. Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1995/57 de la Comisión de Derechos Humanos. Estudio de caso de desplazamiento: Perú
- Departamento Para la Prosperidad social (2014). Informe del gobierno nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República. Bogotá.
- Diez, Alejandro (2003). Los desplazados en el Perú. Comité Internacional de la Cruz Roja. Lima
- FAO, IDMC, OCHA, ONU (2007). Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Cartagena, Colombia.
- Girando R, Jorge (2015). Política y guerra sin compasión. Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. Medellín
- Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica. Centro Nacional de Memoria Histórica. Departamento Para la Prosperidad Social. Bogotá. Imprenta Nacional
- Ibáñez, Ana María (2008). El desplazamiento Forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza, Bogotá, Ediciones CEDE, Universidad de los Andes.
- Ibáñez, Ana María (2015). Al final del conflicto ¿A dónde irá la población desplazada en Colombia?. Recuperado de: <http://blogs.iadb.org/desarrolloefectivo/2015/02/03/al-final-del-conflicto-donde-ira-la-poblacion-desplazada-en-colombia/> el 11 de julio de 2015.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (1998). Características de población de retorno y reasentamiento de la población desplazada. Lima
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). Población desplazada en cifras estadísticas. Información estadística de la población desplazada por la violencia 1980-2000 en Perú. Lima. HADEXAM S.A.C.
- Monsalve, Elkin & Peña, Luis (2005). Geografías del conflicto en Colombia: Base para la política territorial y la construcción de paz. Ponencia presentada al evento: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 20 al 25 de marzo de 2005. Universidad de São Paulo.
- Montoya R, Rodríguez (1997). El Perú después de 15 años de violencia (1980-1995). En: Estudios AVANÇADOS, 11 (29), Brasil. Pp 287-308
- Nohlen, Dieter (2014). Ciencia Política comparada. En enfoque histórico-empírico. Instituto de Ciencias de gobierno y desarrollo estratégico. Universidad del Rosario. Bogotá
- Organización Internacional para las Migraciones (2015). Desplazamientos internos en el Perú. Lima
- Osorio, Flor Edilma (2002). Acción colectiva, identidad y territorio: Triana para abordar el desplazamiento forzado. Bogotá
- Pecaut, Daniel (2015). Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. Francia.
- Ramírez, Ivan. (2012). La insoportable levedad de ser un desplazado interno. Avance de investigación. Grupo de trabajo N° 08. Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social. Lima
- Stern, Steve J (ed) (1999). Los senderos insólitos del Perú. Guerra y Sociedad 1980-1995. Instituto de Estudios Peruanos. Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga
- Theidon, Kimberly (2004). El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Lima
- UARIV (2014). Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. Bogotá
- Unidad de Atención y Reparación integral a las víctimas (2013). Informe Nacional de Desplazamiento forzado en Colombia 1985-2012. Bogotá
- Unidad de Atención y Reparación integral a las víctimas (2015, junio). Red Nacional de Información. Recuperado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>, el 15 de junio de 2015.