

**PROCESOS DE RETORNO AL ORIENTE ANTIOQUEÑO**  
**“RETORNAR DIGNAMENTE O VOLVER SIN DERECHOS”**  
**ESTUDIO DE CASO**

**Introducción**

Desde el año 2005 comienza a desarrollarse iniciativas gubernamentales para garantizar el retorno de miles de familias que fueron desplazadas en los momentos más álgidos del conflicto armado en la región del oriente Antioqueño; nos empezamos a preguntar como Mesa de Derechos Humanos y Protección Humanitaria del Oriente Antioqueño, sobre la situación de éstas familias en términos del goce efectivo de derechos que le deben asistir en el marco normativo nacional vigente y a la luz del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos humanos. Las preguntas que surgen a raíz de estos procesos de retornos, desde la Mesa, se dan en momentos en que las comunidades de Samaná y de Santa Ana, que hacen parte de dichos procesos y que argumentan su insatisfacción por la negación reiterada de sus derechos. La Mesa de D.H y Atención Humanitaria<sup>1</sup> tuvo la oportunidad de acompañar a las comunidades desplazadas en diferentes escenarios de reflexión como el debate público en el municipio de San Francisco llevado a cabo el 9 de diciembre del 2009, algunos Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada—CLAIPD— de esta misma localidad en el cual estuvo presente Acción Social dando claridad sobre los procesos y ruta de retorno; y otros conversatorios sobre esta problemática al interior de la Mesa de DH. En cada uno de estos espacios de reflexión, la demanda de las comunidades redundaba en la falta de garantías para retornar y el no reconocimiento de los derechos a los que decidieron, por cuenta y riesgo, volver voluntariamente a sus tierras.

Además de la anterior preocupación, en varias secciones de la Mesa, algunas organizaciones que hacen parte de este espacio analizaban la pertinencia de que, desde la mesa, se le hiciera un análisis más juicioso a estos procesos a través de un estudio de caso<sup>2</sup> que nos aproximara a un análisis más profundo acerca de estos procesos, partiendo de la premisa central que motivó dicho ejercicio investigativo: *“El goce efectivo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en los procesos de retorno”*

---

<sup>1</sup> Debate público sobre los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en los procesos de retornos, según los principios rectores del D.I D H y el marco normativo nacional en el municipio de San Francisco: Convocado por la ACA y acompañado desde la mesa. 9 diciembre del 2009

<sup>2</sup> Método de investigación cualitativa que describe y analiza una determinada problemática delimitándola espacial y temporalmente.

El estudio que presentamos consta de siete capítulos y un anexo con los instrumentos de recolección de la información. El primero es la justificación, donde pretendemos mostrar la validez de analizar desde lo teórico (Derecho internacional de los Derechos Humanos y marco normativo vigente sobre el derecho a retornar bajo los principios de dignidad, voluntariedad, seguridad y sostenibilidad. Un tema tan importante para la víctima y la sociedad en su conjunto, como es el de retornar bajo los preceptos en materia de derechos que establecen los principios rectores internacionales y el marco normativo nacional en esta materia. Pero además de lo anterior, el significado que tienen estos procesos para las víctimas y el desarrollo de la región, pues en éstos está en juego la posibilidad de una reparación integral a las miles de víctimas del desplazamiento en la región del Oriente Antioqueño, y la reconstrucción del tejido social y agrícola; pero también el riesgo de una inminente descampesinización y desarraigo de estas familias, si dichos procesos de retorno no se ajustan al marco normativo nacional e internacional.

En el segundo capítulo encontramos el planteamiento del problema. En éste, tratamos de sustentar la problemática central de este estudio a partir de una hipótesis central *“Los procesos de retorno al Oriente Antioqueño no se están llevando a cabo bajo los estándares internacionales y el marco normativo nacional vigente”*. De esta hipótesis se desprenden preguntas relacionadas con las categorías de análisis construidas para este estudio de caso, cuya formulación y sustentación está íntimamente relacionada a los principios de dignidad, voluntariedad y seguridad que plantea el marco normativo en los procesos de retornos. Con el ánimo de ampliar la perspectiva de éste estudio en cuanto a los obstáculos que puedan tener dichos procesos, fue preciso el análisis del modelo de desarrollo para la región como una cuarta categoría, pues es innegable que la aplicación de la norma está relacionada y supeditada a la planeación del desarrollo para la región, situación que va a repercutir en la vocación económica, los usos de la tierra y ordenamiento del territorio. Territorio del cual hacen parte las familias campesinas y las familias en situación de desplazamiento forzado que desean retornar bajo determinadas condiciones.

En el tercer capítulo encontramos el diseño metodológico construido para el desarrollo de esta investigación. En éste damos cuenta del rigor académico de este ejercicio para llegar al análisis y las conclusiones de nuestra hipótesis central y las diferentes preguntas planteadas durante el desarrollo de este estudio de caso. Encontramos entonces el enfoque del estudio de caso, el tipo de muestra, los criterios para la selección de la muestra, la delimitación espacio temporal, las técnicas e instrumentos de generación de la información, entre aspectos necesarios y propios de la metodología de este tipo de investigación.

El cuerpo teórico y conceptual de nuestro objeto de estudio lo desarrollamos en el cuarto capítulo de este estudio. Planteábamos la inicio de esta introducción que el interés de la mesa de D.H y atención humanitaria del oriente Antioqueño era el de analizar si los proceso de retorno que se vienen adelantando en el Oriente Antioqueño se ajustaban o no a las estándares internacionales y el marco normativo Colombiano. Es decir, que si la investigación se sustenta bajo un enfoque de derecho, el estudio debe argumentarse teóricamente en lo que plantea el Derecho Internacional de los derechos Humanos y el paquete normativo nacional vigente en materia de desplazamiento forzado y más específicamente sobre los derechos de las víctimas que desean retornar, para poder analizar a la luz de este marco teórico y conceptual, si dichos proceso se están desarrollando bajo un enfoque de derechos. Además, hacemos un breve análisis de la lectura de diferentes conceptos, lecturas que no son solamente opinión en la aplicación de la norma, sino que además inciden en el diseño de la política pública en materia de derechos.

El quinto capítulo nos habla de los hallazgos en el desarrollo de este estudio de caso. A partir de la aplicación del diseño metodológico y entre éste, la técnica e instrumentos de generación de información que presentamos como anexo en este documento, se obtuvo información desde los grupos focales (Comunidad retornada del Centro Zonal Samaná, San Carlos y la comunidad de Santa Ana, Granada) y la información suministrada por la administraciones públicas seleccionadas para este estudio de caso (Granada y San Carlos). Hacemos la salvedad, que desde la alcaldía de San Carlos fue escasa la información suministrada, pese a los esfuerzos realizados desde la mesa por hacer un barrido más completo de la información para responder a las distintas inquietudes consignadas en los instrumentos de generación de información. Éste capítulo tiene la pretensión de dar respuestas a la hipótesis central y las preguntas que desde allí se generaron de acuerdo a las categorías de análisis, teniendo como referente de análisis la voz de las comunidades retornas y la percepción de las administraciones frente a estos procesos, en el entendido que no se está tomando una posición de evaluación (aunque sí una lectura inicial proceso a desencadenarse) del de la intervención de Acción Social pues el proceso aún no culmina, y por eso se elige una comunidad como la de Samaná en la que aún no existe un Plan de Choque por cuanto de lo que se trata es de identificar como está la zona en minas, seguridad, cultivo y presencia de actores ilegales en ese territorio.

Luego de los hallazgos y el análisis de esta información encontramos en el sexto capítulo las conclusiones a las que hemos llegado como Mesa de Derechos Humanos y Protección Humanitaria del Oriente Antioqueño. Conclusiones que tienen como propósito el abrir un diálogo con las instituciones, las comunidades y demás actores involucrados en estos procesos de retorno, con el objetivo de que se revise a profundidad las forma en que se

vienen desarrollando estas iniciativas y se hagan los respectivos ajustes al diseño y a la implementación de estos procesos bajo los estándares internacionales y el marco normativo vigente que bastante claro en cuanto al significado del goce efectivo de derechos en materia de retornos para la población víctima de desplazamiento forzado. Igualmente, cabe repetir que no se está realizando una evaluación a la intervención de Acción Social, por cuanto, aún no es tiempo de tomar las consideraciones necesarias para decir cómo se comportó el Programa, pues el mismo está en su proceso de gestación y de maduración.

En el último capítulo encontramos las consideraciones finales. Siempre ha sido el espíritu de la mesa, el contribuir desde nuestro mandato y proponer alternativas que ayuden a mejorar la problemática o problemáticas de derechos humanos que se presentan en la región. Éste estudio de caso, no solo busca identificar la problemática o los obstáculos para que los procesos de retorno se desarrollen bajo una perspectiva de goce efectivo de derechos, además propone alternativas para mejorar los mismos. Esperamos pues, que el estudio de caso que les presentamos sea un referente para abrir espacios de diálogo entre las instituciones gubernamentales, los organismos internacionales de Derechos Humanos y las víctimas del desplazamiento forzado involucradas en estos procesos, con el objetivo de unir voluntades que contribuyan a garantizar la **Dignidad** de éstas miles de familias, no sólo en los programas priorizados por Acción Social, sino en los casos que se presentan y que al igual que los municipios identificados para el Programa Retornar es vivir, han de ser tenidos en cuenta y por supuesto ubicados como población víctima en atención prioritaria.

## **JUSTIFICACIÓN**

En el informe del 2008, varias organizaciones de la mesa manifestaban su preocupación por la forma en que se venían desarrollando los procesos de retorno en el oriente Antioqueño por parte de las instituciones gubernamentales responsables de garantizar el derecho a un retorno digno a la población desplazada. En reuniones de la mesa esa ocasión, llamábamos la atención sobre lo que implica retornar dignamente en el protocolo que establece la ley, y la diferencia tan abismal en volver sin derechos, acosados y acosadas por múltiples circunstancias como: las precarias condiciones económicas de las familias en situación de desplazamiento forzado del oriente Antioqueño, el temor que cunda entre las víctimas del desplazamiento de perder las tierras y el anhelo de estas familias por resarcir sus proyectos de vida de donde fueron expulsadas. Estas y otras situaciones ha provocado que muchas familias en situación de desplazamiento forzado

hayan vuelto a sus tierras voluntariamente, y otras tantas en el marco del programa "Retornar es vivir"<sup>3</sup>. La Mesa entiende que estos programas están en ejecución y por tanto la intención no es hacer una evaluación de ellos, es claro que estos son planes de largo plazo y que se está trabajando actualmente en ellos.

En cada uno de estos espacios de reflexión, la demanda de las comunidades redundaba, con excepciones muy particulares, toda vez que se han realizado algunos mejoramientos de vivienda, varios adelantos en el tema de tierras, alguna adecuación de vías, y por supuesto en ocasiones aportes para el tema de los servicios básicos y de saneamiento, pero lo que sí se puede señalar es que, se tiene un proceso con falta de garantías para retornar y el **no** reconocimiento de los derechos, salvo contadas excepciones, a los que decidieron, por cuenta y riesgo, volver voluntariamente a sus tierras.

Para la Mesa es absolutamente claro que el derecho a retornar dignamente no es cualquier derecho. No se trata simple y llanamente de la asistencia humanitaria puntual. Se trata, nada más ni nada menos, que la posibilidad de contribuir a la construcción del tejido social y agrícola de la región, a la recuperación de la economía campesina en el Oriente Antioqueño, a restituir cada una de los derechos que le fueron vulnerados a esas miles de familias en el marco del crimen del desplazamiento, pero sobre todo a ir reconstruyendo de nuevo la región.

Insistimos desde la mesa sobre la importancia que tiene un estudio de caso sobre esta compleja problemática, teniendo como referente teórico el Derecho internacional de los derechos Humanos y el marco normativo vigente en cuanto en lo tocante a los procesos de retorno de la población en situación de desplazamiento forzado. En este sentido, el artículo 29 del derecho internacional de los Derechos Humanos es claro en afirmar lo siguiente: *"La restitución tiene prioridad como medida para reparar a las personas en situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que con la restitución de la tierra se garantizan otros como el de la vivienda y en muchas ocasiones el de la alimentación, además de ser elemento indispensable para garantizar que las víctimas conserven la posibilidad de retornar"*<sup>4</sup>. Éste y otros artículos de los principios son claros en reafirmar el deber de los Estados de garantizar la restitución y la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado que deseen retornar a sus lugares de origen. Lo que significa entre otras cosas, que el retorno es solo un componente de la reparación integral, pues los procesos de retorno solo como actos formales no garantizan el restablecimiento

---

<sup>3</sup> Programa de la presidencia de la república que se enmarca en la directiva 01 para garantizar el plan nacional de consolidación territorial: Expedida el 20 de marzo del 2009

<sup>4</sup> Principios rectores del derecho Internacional de los Derechos Humanos: Artículo 29

socioeconómico y la estabilidad de los mismos. Por lo que es absolutamente necesario que dichos procesos estén sujetos en la teoría y en la práctica a la restitución de los derechos de las víctimas.

Si hay voluntad política por parte de los gobiernos en reparar integralmente a las víctimas del desplazamiento forzado, es posible adelantar procesos de retornos bajo los principios y los derechos que establece la ley. Entendiendo el retorno como uno de los componente esenciales de la reparación integral (Ver Anexo 1. Caso de acompañamiento a las comunidades de Angelópolis en sus procesos de retornos. Anexo 2. Protocolo de atención a la población desplazada)

Si las familias desplazadas retornan sin programas productivos enfocados a garantizar la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos, sin la seguridad jurídica de sus tierras, sin la exoneración de los impuestos que sus propiedades han adquirido en medio del desplazamiento, sin salud, sin educación para sus hijos, sin vivienda digna y la incertidumbre de la no repetición de nuevos crímenes; se estaría contribuyendo inexorablemente a la posibilidad de nuevos desplazamiento por hambre, a la pérdida de la tierra por deudas impagables y el inminente despojo del territorio a raíz de la vocación de desarrollo de la subregión, sustentado principalmente en la privatización del recurso hídrico y la construcción de decenas de micro centrales que muy posiblemente afectará las tierras de los que se encuentran desplazados, de los que han retornado y lo que desean retornar. Cabe señalar que existe una posibilidad de una reparación ante lo que pueda suceder con los pobladores retornados, como un ejercicio de reconocimiento de los temas de habitabilidad, seguridad alimentaria, acompañamiento psicosocial comunitario, como medidas de atención a los temas más álgidos que las comunidades priorizan territorialmente. Además, la dificultad que ello significa en la reconstrucción del tejido social de la región al que tanto nos referimos en abstracto.

Es por lo anterior, que en el presente informe, la Mesa de DH se propuso profundizar un poco más sobre esta problemática mediante un **estudio de caso** que nos diera la posibilidad de acercarnos a una aproximación a lo que sucede con los pobladores que retornan más allá de la intervención de Acción Social, buscando una intervención más precisa en estos procesos, bajo un enfoque de derechos. El espíritu de la Mesa es poder abrir una discusión argumentada, profunda y propositiva sobre la importancia que significa para este tipo de procesos la materialización del goce efectivo de derechos para las comunidades que regresaron y las que están en el proceso de retornar a sus territorios de origen. Pero sobre todo, lo que implicaría un proceso de retorno digno, seguro y voluntario en una visión de desarrollo regional.

Exaltamos la importancia que tiene para la región y especialmente para las víctimas del desplazamiento forzado, que se adelanten proceso de retornos masivos que propendan por la dignificación de estas miles de personas. De igual forma valoramos todos los esfuerzos que se han hecho y que se puedan realizar en esta dirección por parte del gobierno Local, Departamental y Nacional. Pero nuestro mandato y razón de ser como Mesa de DH y DIH, es la defensa y la promoción de los derechos humanos en esta región. Motivo por el cual se realiza este estudio, con la intención de generar una reflexión que sea apta para realizar un análisis riguroso de la forma y el contenido de estos procesos en materia de derechos humanos. Este informe debe servir a la Mesa y a las víctimas como lectura crítica de debate ante cualquier actor social para la exigencia de los derechos en un marco amplio del concepto de retorno. Según lo ha expresado la corte constitucional en la sentencia T/025 del 2004 y los autos 177 y 178 agosto del 2005. Por esta, y otras razones, los retornos deben ajustarse a los principios rectores que promulga el derecho internacional de los derechos humanos que son claros en esta materia.

#### **OBJETIVO GENERAL**

Describir las condiciones socioeconómicas de las familias retornadas del Corregimiento de Santa Ana del Municipio de Granada y del Centro Zonal Samaná del Municipio de San Carlos, en relación a lo planteado en el derecho internacional de los derechos humanos y el marco normativo nacional en materia de retornos.

#### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El problema agrario y el desplazamiento forzado interno son dos fenómenos ligados en el tiempo y en el espacio, desde hace más de cuarenta años de conflicto social y armado que lleva el país. En el análisis de estos dos fenómenos no se debería omitir ninguna de estas categorías, ya que ambas se explican como causa y consecuencia de este mismo entramado “La lucha por la tierra”. Se calcula que en los últimos veinte años de conflicto social y armado se ha desarrollado en Colombia una profunda concentración de la propiedad de la tierra bajo diversas modalidades de despojo, donde ha cambiado radicalmente el uso de la misma y se ha configurado una nueva clase terrateniente que algunos analistas han denominado como los nuevos dueños de la tierra en Colombia. Expertos en el tema agrario como: Héctor Mondragón y Absalón no han dudado de calificar toda esta situación como una verdadera contra reforma agraria a sangre y fuego.

La comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado calcula que el número de hectáreas despojadas a la población desplazada es de 5.5 millones de

hectáreas.<sup>5</sup> Para la magnitud de este despojo de tierras se tuvieron que desplazar en el marco del conflicto a casi cerca de cuatro millones de habitantes rurales (campesinos, negros e indígenas), de los cuales, según cifras de entidades como la conferencia episcopal, la contraloría general de la república y CODHES, entre el 76% y el 79% de la población desplazada tenían alguna relación de propiedad con la tierra. Lo que connota nuevamente la estrecha relación entre desplazamiento forzado y despojo de tierra. Ahora bien, lo anterior como preámbulo para entender otras lógicas de las problemáticas en las que se puede circunscribir el derecho a un retorno voluntario, seguro y digno para la población desplazada; en el marco de un nuevo modelo desarrollo para el campo Colombiano, que no es precisamente la defensa de la economía campesina bajo la perspectiva de la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Lo anteriormente planteado, significa que, el problema de investigación tiene relación con la inquietud que queda más allá de la intervención de Acción Social en el territorio del Oriente Antioqueño, a propósito del reconocimiento o no de la condición de ciudadanos a partir del cumplimiento de los derechos humanos de la población retornada al Oriente de Antioquia, desde un seguimiento como apuesta investigativa a un estudio de caso con dos muestras, que son válidas para realizar algunas aproximaciones a cómo están estas comunidades desde la óptica, ante todo de los derechos humanos en perspectiva internacional, por el cumplimiento de los principios orientadores de los procesos de retorno de población desplazada a los territorios de donde fueron expulsados por la violencia política.

El objeto y el enfoque de este estudio de caso, se realiza a partir de la necesidad, de priorizar algunas categorías de análisis, a partir de la siguiente hipótesis: ***“Los procesos de retorno que se están llevando a cabo en el Oriente Antioqueño no se ajustan a los estándares internacionales y al marco normativo nacional vigente en materia de retornos”*** De ésta hipótesis se desprenden otros interrogantes desde las categorías de análisis, que profundizaremos en el planteamiento del problema. En cuanto al principio de voluntariedad que establece el protocolo para estos procesos es necesario formular la siguiente pregunta: *¿Han participado activamente las comunidades retornadas en la planeación y la gestión de los proceso de retornos como lo consagra el protocolo para el principio de voluntariedad?* En el protocolo de retorno, el principio de voluntariedad establece al menos dos premisas fundamentales: La suficiente información que deben tener las personas que desean voluntariamente retornar, acerca de cada uno de los derechos que le consagra la ley, y la participación activa de estas familias en la planeación

---

<sup>5</sup> Desplazamiento forzado y retornos en San Carlos-Antioquia. Una comunidad que regresa al confinamiento  
Pág. 10

y la gestión del proceso. En la planeación de los retornos se debe partir de las cartas de voluntariedad de retornos firmadas por las familias con la suficiente información sobre los derechos que deben ser restituidos en dichos procesos. Luego de la firma de las cartas de voluntariedad, las autoridades competentes deben iniciar formalmente bajo el consenso y la participación activa de las víctimas de desplazamiento forzado inscritos en el proceso. Lo que significa, que debería empezar por hacer un inventario de daños materiales e inmateriales ocurridos durante el desplazamiento. En esta fase, de deben crear primero un inventario de acciones a emprender, para luego en otros momentos avanzar con sus procesos de intervención para la facilitación de las condiciones óptimas (Construcción y mejoramiento de todas las viviendas, arreglo de caminos, mejoramiento de vías, concertación con las comunidades de las iniciativas productivas, condonación deudas durante el tiempo que duró el desplazamiento; para el retorno, y no al contrario. El no cumplimiento de éste principio, no solo viola la norma, sino que puede obstaculizar el objetivo de la estabilización que persiguen dichos procesos al no tenerse en cuenta, en los casos que acá se están evidenciando que no cuentan con la intervención de Acción Social, o que simplemente se valida el esfuerzo comunitario de modo tal que se registra como intervención del Estado, apartando a las comunidades del el diseño y gestión del proceso. La sola caracterización como retornados no les restituye sus derechos, lo que significa que aquellas familias que han regresado silenciosamente también deben ser tenidas en cuenta en los procesos de restablecimiento socioeconómico, de lo contrario solo sería una familias más en la lista de retornados del gobierno, pero sin ningún derecho restituido.

En cuanto a la categoría de dignidad en los procesos de retornos, vale la pena plantearnos los siguientes interrogantes: *¿Es posible el restablecimiento socioeconómico de las familias retornadas bajo los criterios que establece la dignidad en el protocolo de retornos y lo establecido en el derecho Internacional de los Derechos humanos con respecto a la reparación integral? ¿Si el protocolo de retorno, en el principio de dignidad se entiende como la restitución de los derechos conculcados, en qué medida y de qué manera se vienen restituyendo los derechos de la población retornada?*

*“No ha existido una política de restitución de bienes patrimoniales de la población desplazada, el acceso a tierras de la población en situación de desplazamiento forzado es un programa basado en el principio de solidaridad y no en la **obligación de reparar** por un daño antijurídico derivado del incumplimiento de las obligaciones del Estado”<sup>6</sup>*

Estas dos importantes premisas de la Procuraduría General de la Nación, nos proporciona más elementos de análisis en las dificultades que pueden estar atravesando los procesos

---

<sup>6</sup> Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales a la población desplazada: Procuraduría general de la Nación. Junio 15 y 16 del 2006. Pág. 3

de retornos en el Oriente Antioqueño en materia de protección y reparación de los bienes patrimoniales perdidos por las víctimas del desplazamiento forzado. Tanto la procuraduría como el protocolo de retorno y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos advierten que el modo preferente de la restitución a estas víctimas debe ser el retorno bajo el goce efectivo de derechos que establece la ley. No obstante, estamos ante la teoría y la realidad. La teoría es el marco normativo nacional e internacional que consagra la reparación integral de estas familias y la realidad, es la racionalidad económica del gobierno para argumentar que es imposible una reparación integral como lo establece la ley porque se estaría atentando contra la estabilidad fiscal de la nación.

Si los procesos de retorno en el Oriente Antioqueño se ajustan al marco normativo nacional y a los principios rectores, significa que se deben ceñir en materia de reparación integral al menos a tres principios: *La restitución, la indemnización y las garantías de no repetición*. Lo anterior significa antes de iniciar dichos procesos, se debería realizar un inventario de daños para calcular el detrimento patrimonial durante el desplazamiento para ser tenido en cuenta en el proceso de restitución. En dicho inventario se debería cuantificar entre otras cosas las siguientes: Pérdida de vivienda, semovientes, cosechas, deudas contraídas en medio del desplazamiento, pérdidas de vidas humanas, maquinaria, entre otras. Es claro que unas cuantas tejas de zinc no significa la reparación de la vivienda, unos cuantos kilos de semillas no significa de ninguna manera el restablecimiento socioeconómico ni la restitución de la tierra. Además, no tenemos constatación alguna que en los procesos de retorno en el oriente se halla indemnizado alguna víctima de desplazamiento forzado por pérdida de ganado y de otros semovientes.

Cuando una familia se desplaza forzosamente, no solo significa en términos políticos, la agudización de la crisis humanitaria, sino además grandes pérdidas para la economía de estas familias y para el país. En el informe del 2006 de la procuraduría general de la Nación (Protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales), se estima que solo en el año 2004, en los departamentos del Valle y Antioquia, la pérdida por cosechas de 312.000 familias desplazadas fue de 3.1 billones de pesos. Entonces un proceso indemnizatorio sujeto a la norma *¿No debería dar cuenta de esto? ¿Se tiene un estimativo de este tipo en el Oriente Antioqueño que nos acerque a la magnitud del daño patrimonial de las víctimas del desplazamiento forzado?*

Ahora bien, el Derecho internacional de los Derechos humanos plantea claramente que la restitución tiene como prioridad como medida para reparar a las personas en situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que con la legalización de los títulos de propiedad de la tierra y en garantizan otros como el de la vivienda y en muchas ocasiones

el de la alimentación, además de ser un elemento indispensable para garantizar que las víctimas conservan la posibilidad de retornar. De nuevo, nos pone de manifiesto, dicho principio, la importancia de la protección efectiva de la tierra de las familias en situación de desplazamiento y lo que han retornado. No es posible, desde ningún punto de vista, pensar que un proceso de retorno garantiza la estabilización socioeconómica y la dignidad de estas familias se en éstos se prescinde del derechos de restitución de las tierras. De esta preocupación también da cuenta el departamento de planeación nacional cuando plantea lo siguiente: *“Datos del RUT (Registro Único de Tierras) indican que el 80% de los hogares desplazados con intenciones de retornar reportan tenencia de tierras con una mediana de tamaño del predio cercana a las ocho hectáreas. La tenencia de tierra parece ser entonces un componente crucial en los programas de retornos de la población desplazada. Sin embargo, los retos de un programa de tierra para población desplazada son diversos y complejos. Por un lado, la apropiación violenta de las tierras por parte de los actores armados parece ser significativa. Como consecuencia, un eventual programa de retorno significaría iniciar un proceso legal para la restitución de dichas tierras. La alternativa, de adjudicación de predios para hogares participantes en programas de retorno o reubicación podría presiones sobre el mercado de tierras y tendría un alto costo fiscal”*<sup>7</sup>

Vemos en esta cita del Departamento Nacional de planeación dos datos lecturas importantes para el análisis de los derechos de restitución de las tierras en los procesos de retorno: La posibilidad de que con la restitución legal de la propiedad se habrá un mercado de tierras y el alto costo fiscal al que siempre alude el gobierno como argumento principal para evadir la posibilidad de una reparación integral a las víctima de desplazamiento forzado. Cuando se habla de la el mercado de tierras en los proceso de retornos, es también la preocupación de la Mesa pero analizado desde otro punto de vista. La preocupación de la mesa sobre la especulación sobre la tierra en dichos procesos está asociada a que la negación de este fundamental derecho se pueda prestar para que efectivamente, los procesos de retornos, solo sirvan para la venta masiva de las tierras de campesinos en la absoluta miseria a que los condujo tantos años de desplazamiento, con deudas contraídas con entidades crediticias y sin muchas posibilidades de un verdadero restablecimiento socioeconómico que los lleve a las condiciones en que estaban antes del desplazamiento. Por la anterior advertimos que un título de propiedad, aunque importante, no significa restitución. Debe de materializarse en la restitución de la tierras varios derechos como: Formalización gratuita de la propiedad, condonación de deudas contraídas durante el desplazamiento forzado por parte de entidades crediticias públicas y privadas, implementación de iniciativas productivas planificadas y concertadas con las

---

<sup>7</sup> Planeación y desarrollo: Departamento Nacional de Planeación. Julio-diciembre 2003 Pág. 271

comunidades que posibilite la generación sostenida de alimentos e ingresos y mercado asegurados para sus productos, entre otras. De lo contrario, sino se dan estas condiciones, podría desarrollarse en medio de éstos proceso de retorno un agresivo mercado de tierras que solo engrosaría la propiedad de los grandes terratenientes y de las empresas que quieren invertir en la región. En el documento (Hacia una reparación integral para las víctimas del Oriente Antioqueño, empezemos por la tierra) de la Asociación Provincial de Víctimas de Ciudadanos a Ciudadanas APROVIACI, se advierte sobre esta problemática: *“Tenemos entonces, que el 77% no ha vendido y el 23% ha vendido o vendió una parte. Pero llama la atención dos aspectos importantes: Las ventas por conflicto y por pobreza y endeudamiento. Es decir, que aquí vemos claramente la relación de despojo o desarraigo a causa del conflicto armado y del modelo de desarrollo. En el primer caso el porcentaje es del 83% que corresponden a causas relacionadas con el conflicto y amenazas; frente a un 17% relacionadas a causas del modelo de desarrollo. Es decir, pobreza y endeudamiento”*.<sup>8</sup> Más preocupante el porcentaje de las personas que quieren vender sus tierras por los motivos ya expuestos. De las 122 encuestas aplicadas en el documento en mención, el 48% de las familias desean vender sus tierras, el 18% desea retornar dignamente, el 17% desea reubicarse y el resto aún no saben qué hacer con su propiedad. Estas percepciones desde luego que deben ser tenidas en cuenta en los procesos de retorno. Los retos de un proceso de restitución de tierras en los procesos de retorno deben ser el de garantizar la permanencia en el territorio en condiciones de dignidad, de no garantizarse los derechos que consagran los principios rectores y el marco normativo nacional, es posible que se incentive en dichos procesos el mercado de tierras y la descampesinización en la región del Oriente Antioqueño.

Otra de las categorías de análisis priorizadas para éste estudio de caso es el modelo de desarrollo que se viene impulsando en la región. El interés en esta categoría es el de analizar ***¿qué tanto puede incidir el desarrollo de este modelo en los procesos de retorno en el Oriente Antioqueño?*** En los últimos años, el modelo para el Oriente Antioqueño está fundamentado básicamente en la explotación del potencial hídrico que posee la región por parte de empresas públicas y privadas que ven estos recursos una gran oportunidad de inversión. Además, el Oriente también está destinado como una de las regiones del departamento Antioqueño con gran explotación para la industria extractiva del recurso aurífero, sin que haya mucha información aun al respecto, entre otras razones, por el hermetismo que hay frente a esta actividad en la región.

---

<sup>8</sup> Hacia una reparación integral para las víctimas del Oriente Antioqueño, empezemos por la tierra: APROVIACI. Pág. 52

Sin decir que los procesos de retornos son similares en todas las regiones donde se viene adelantando el programa “Retornar es vivir”, es importante tomar como referente la experiencia de los montes de María por lo que ha significado este proceso en lo que respecta al mercado de tierras y a la relación de estos procesos con el modelo de desarrollo que se viene implementando en esa región (siembra masiva de palma de aceite). En un artículo del diario El Espectador, se advertía sobre la compra masiva de tierras por parte de los empresarios de la palma de aceite a las familias desplazadas, entre las familias desplazadas que se encontraban es procesos de retorno *“Un juez de los montes de María acaba de abrir un boquete al programa de protección de tierras, la figura creada en el 2003 que congelaba cualquier operación comercial sobre las propiedades de las personas que han sido desplazadas por la violencia. El fallo de tutela que prendió alerta en la Acción Social y ONG que velan por los derechos de los desplazados, ordenó el pasado 26 de febrero que se liberen de manera inmediata 40 predios en los montes de María (Unas 1.000 hectáreas) para que puedan ser vendidos. Esta es la misma zona en la que el gobierno ha alertado sobre posibles compras irregulares de tierras a los campesinos. En esta región del país, los palmicultores compraron tierras por valores hasta de 40.000 pesos la hectárea de tierra, cuando en avalúo comercial el valor real oscila entre los dos y tres millones de pesos”*<sup>9</sup>

Guardada las proporciones, podríamos decir que en el Oriente Antioqueño esta situación también podría convertirse en un obstáculo en los proceso de retornos, tanto por las deudas que pesan sobre las tierras de los desplazados, como por las precarias condiciones económicas en que está retornando la población. El hecho mismo de haber perdido todo el patrimonio a la hora del desplazamiento forzado, deja a estas miles de familias en condiciones de extrema vulneración. En este sentido, el informe de la Procuraduría General de la Nación del 2006, estima que la cartera morosa agropecuaria supera los 13.235 millones, de los cuales el 79% está por debajo de los 20 millones que es el porcentaje de los campesinos pobres desplazados. La mayoría de estas deudas superan los 720 días de atraso, situación que puede significar un cobro jurídico y una pérdida del inmueble<sup>10</sup>. De otro lado, la CNRR estima que los pasivos de los desplazados superan los 342.000 millones de pesos, pero el estimativo de esta misma entidad sobre lo que han dejado de percibir los desplazados supera el monto de sus deudas. En el Oriente Antioqueño, los dos únicos municipios que han emitido decretos para la exoneración de impuestos a la población desplazada han sido San Carlos y El Carmen del Viboral, de los cuales, solo el segundo la ha hecho efectivo desde el 2005 de los cuales se han

---

<sup>9</sup> El espectador: redacción de justicia. 3 de marzo del 2010

<sup>10</sup> Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales de la población desplazada: Junio – Diciembre 2006

beneficiado solo cinco desplazados por una suma cercana a los dos millones de pesos. El concejo municipal de San Carlos emitió el acuerdo 020 del 2004 del concejo municipal, por el cual se exoneraría de impuesto predial a la población desplazada durante el tiempo que dure el desplazamiento.

A la difícil situación de las deudas de los desplazados, como impedimento para un retorno con garantías jurídicas sobre la tierra, se le suma la presión abierta que el gobierno le ha declarado a la economía campesina. Es bien sabido que la región del Oriente ha sido una de las expensas de alimentos del departamento. Que municipios como Granada Cocorná, San Carlos y San Luis han vivido de la producción panelera y otros productos que han sustentado la seguridad alimentaria de la región. Pero las nuevas disposiciones del gobierno ponen en grave riesgo la economía campesina de la región y del país en general. En los últimos años se han emitido una serie de decretos por parte de instituciones gubernamentales como el ICA, el INVIMA y el Ministerio de agricultura, que pretenden regular toda la producción campesina de leche, panela y semillas nativas, bajo el argumento de una producción más limpia y tecnificada, prerrequisito de los tratados de libre comercio con las países desarrollados. Ahora se le exige a los campesinos que tienen que adquirir una cédula panelera, como también se les prohíbe vender la leche cruda o sacrificar sus animales sin permiso sanitario. Desde luego, el problema de los campesinos que retornan para emprender de nuevos su proyectos productivos estriba entonces como un factor de gran importancia, en el tipo de presión ejercida sobre la economía campesina, pues la leche que ya no pueden comercializar la tienen que vender a gran empresa lechera, el cerdo y el ganado que no pueden sacrificar, lo tienen que vender al frigorífico, las tierras que ya no pueden destinar para la producción de panela artesanal la tienen que alquilar al ingenio panelero y la semillas que tanto alimento ha proporcionado a sus familias las tienen ahora que comprar a los monopolios.

No es minúsculo el problema anteriormente planteado. Esto desde luego debe reflexionarse en los proceso de retorno a la hora de hablar del principio de sostenibilidad de los mismos. El principio de reparación integral, debe cumplirse a cabalidad en este tipo de procesos para garantizar las condiciones materiales que propenda por la reconstrucción del tejido social y agrícola de la región bajo otra lógica de desarrollo rural.

Pero está claro, que desde hace muchos años la vocación económica del Oriente Antioqueño, no está enfocada al el desarrollo de la economía campesina. El capital nacional y trasnacional tiene muy claro el potencial del Oriente Antioqueño en la producción de energía y en la rica biodiversidad de esta región. Es por lo anterior, que se tiene proyectado para la región la construcción de más de 50 proyectos hidroeléctricos, entre embalse y micro centrales, de las cuales 51 han sido autorizados para adelantar los

estudios ambientales, de los cuales 42 han sido autorizados por Cornare y 9 por el ministerio del medio ambiente<sup>11</sup>. Solo el proyecto **porvenir I** afectará de manera directa unas 2685 hectáreas de los municipios de San Luis, Cocorná, Sonsón y San Francisco, afectando cientos de hectáreas de veredas que están en proceso de retorno como es el caso de las veredas La Esperanza, Farallones, El Jardín y Boquerón del municipio de San Francisco. Situación ésta que suscita varios interrogantes *¿En qué condiciones van a retornar la familias desplazadas a sus veredas? ¿Cuál va a ser la vocación económica de estas familias al pie de estos embalses? Mismos procesos que tienen lecturas encontradas en las comunidades, y que hacen que sea bien difícil para las mismas jugar un rol apto para sostenerse como cultura y como economía campesina en un ambiente como el que se les ha configurado en los últimos tiempos con compras de propiedades aparentemente ventajosas para los campesinos mismos, situaciones para las que ni la institucionalidad del Estado tiene posibilidades de responderles.*

En lo que respecta a la **categoría de seguridad** como principio fundamental en el protocolo de retorno, es necesario hacer las siguientes preguntas *¿Existen condiciones óptimas de seguridad que garanticen la vida y la no repetición del desplazamiento para las familias retornadas? ¿Con los procesos de desmovilización de las estructuras paramilitares y el arrinconamiento militar a los grupos guerrilleros por parte de la fuerza pública, podríamos decir que se superó el conflicto armado en la región?*

El conflicto social armado ha sido y sigue siendo otro gran obstáculo para que se dinamicen procesos de retorno sostenibles donde se garantice la no repetición de los hechos, pues es ésta una de las principales preocupaciones de los desplazados a la hora de decidirse a retornar. Según la encuesta nacional aplicada por la comisión de seguimiento a la política pública el 97% de la población desplazada no quiere retornar. Cuando se les preguntó las razones de su respuesta, en el 69,2% de los casos consideraban que persistían las causas del desplazamiento. Es decir, el conflicto armado<sup>12</sup>. En el informe del 2008, la Mesa de DH y DIH del Oriente Antioqueño reiteró que en la región se existía un ambiente de tranquilidad en cuanto a los resultados satisfactorios de la fuerza pública. Hoy la situación es similar, lo que no significa que se haya superado satisfactoriamente el conflicto en esta región. Si bien es cierto, en algunos municipios, la situación es de tranquilidad, los panfletos amenazantes de las águilas negras contra la población civil de municipios como San Francisco y Cocorná, demuestra que los hechos de violencia y la erradicación de los grupos armados ilegales aun es un asunto por superar. Aunado a lo anterior, el informe de derechos humanos de la mesa 2009 – 2010 muestra grandes preocupaciones por la falta de un sistema de información confiable en el oriente que de

---

<sup>11</sup> Inforiente: Julio 23 del 2010

<sup>12</sup> En la segunda encuesta nacional de verificación, esta cifra disminuyó a 78%

cuanta de la situación de las violaciones de derechos humanos no registrados o sistematizados en algunas entidades. La falta de información dificulta el seguimiento en materia de seguridad a estos procesos.

Dentro del plan de consolidación nacional, el Oriente Antioqueño también aparece como una de las áreas geográficas transitorias donde se desarrollará el salto estratégico previsto en la directiva presidencial 01.<sup>13</sup> En la cual, también se prevé una fuerte presencia cívico militar en coordinación con varios ministerio e instituciones gubernamentales para el control del territorio. Razón por la cual, se ha evidenciado en los últimos años una fuerte presencia militar en la región acompañada de intervención social tanto gubernamental como internacional. Independientemente del contexto por el que este atravesando la región en materia de conflicto social y armado, es urgente la aplicación efectiva de las normas del Derecho Internacional Humanitaria en este tipo de procesos. Por eso advertimos, que la consolidación del territorio según los presupuestos de la directiva presidencial 01 no debe traducirse en la violación del DIH a través de involucramiento de la población civil en campañas militares apoyo logístico, red de informantes, soldados por un día, o cualquier tipo de actividad que pueda poner en riesgo a la población civil que ha vuelto a su lugar de origen, o se encuentra en proceso de retorno, tema que se mueve en un hilo muy delgado de frontera con los asuntos de la determinación autónoma de los territorios desde las ASOCOMUNALES, lo que significa que en la puja por la no vinculación a la guerra de las comunidades no se puede renunciar a ejercer un papel veedor serio y riguroso de lo que pasa en sus territorios.

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

*Tipo de estudio de caso:* Entre varias definiciones de estudios de caso (factual, descriptivo, etc.), la definición que más encaja de acuerdo a la intención y al enfoque del estudio de caso sobre los procesos de retornos en el Oriente Antioqueño es aquella que señala que el estudio de caso puede utilizarse como metodología para tratar de describir y evaluar una problemática en un espacio y en un tiempo determinado con uno o varios propósitos como: proporcionar ayuda, conocimiento o instrucciones al caso estudiado. También puede servir para plantear hipótesis.

De acuerdo al espíritu de la Mesa y al enfoque que debe sustentar los estudios de caso, la intencionalidad del estudio es el de describir la forma en que se están desarrollando dichos procesos de retorno en la región, y sí los mismos se están realizando o no, bajo la perspectiva de goce efectivo de derechos que les asiste a las víctimas del desplazamiento

---

<sup>13</sup> Salto estratégico. Directiva presidencial. República de Colombia

forzado. Para este caso, la descripción es la forma y la interpretación es el análisis de contexto y de derechos. Es decir, el fondo del asunto,<sup>14</sup> y como tal cabe volver a anotar que la intención no es realizar una evaluación a Acción Social, sino ejecutar una lectura de lo que pasa con los pobladores del territorio a partir de una aproximación a las comunidades de Samaná, que aún no está claramente involucrada con los ejercicios de Acción Social por su dinámica de conflicto interno armado, y de Santa Ana como un poblamiento que arroja una serie de informaciones que son útiles a la hora de intentar una revisión de lo que viene pasando con la población que viene retornando al Oriente de Antioquia.

*Enfoque del estudio de caso:* El estudio debe sustentarse bajo un enfoque de derechos, de acuerdo al carácter de la Mesa y del informe mismo de DH y DIH. Lo cual significa que debe contener un marco conceptual breve sobre los principios que consagra la ley entorno a lo que significa un retorno digno de acuerdo a estos postulados. Lo que establece el protocolo de retornos en el decreto 2569, los principios rectores del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral. De ahí que, a partir del análisis para un enfoque de derechos, situación que se contrasta con el contexto para emitir un análisis de la información según lo que digan las distintas fuentes y actores.

Así que más que un enfoque de orden metodológico, de lo que se trata en éste numeral es de contar al lector/a desde los DH, cómo se va a realizar una lectura de la información a que se va a consultar en éste estudio, para ilustrar el caso, a partir de revisiones que den cuenta de lo que se está en capacidad de construir a partir de esta lectura intencionada y respaldada en el papel que éste estudio cumple desde la opción misional de la Mesa.

**Tipo de muestra:** Por conveniencia. Luego de una discusión de la Mesa se decidió que por su situación rural y por las características de su territorio, y su vinculación con el resto de la municipalidad, a más de su posible lectura desde la resistencia de las comunidades que deciden no quedarse en los lugares a los que llegaron como producto de su expulsión violenta de su territorio es oportuno construir un estudio de caso desde sus particularidades, de otro lado se señalan algunos puntos importantes para refrendar ésta decisión.

*Criterios de selección de la muestra:*

- Condición de desplazado.

---

14

- Que esté viviendo en la comunidad.
- Jefes cabezas de hogar.
- Que su vereda este dentro del programa de retornos de Acción Social o que de hecho las familias ya están en sus tierras.

*Delimitación espacio temporal:*

Tiempo en que se inscribe el estudio de caso: 2009 – 2010

Son los dos años en que se ha venido desarrollando el programa “Retornar es vivir” del gobierno nacional contenido en la directiva presidencial 01 en el marco del plan nacional de consolidación del cual hace parte el Oriente Antioqueño.

*Espacio:* El programa “Retornar es vivir” en el Oriente Antioqueño se inició a principios marzo del 2009 en varios de municipios de la zona de embalses y de bosques: San Luis, San Rafael, Granada, Cocorná, San Francisco y San Carlos. No obstante, los dos que reúnen los criterios para este estudio de caso son los municipios de San Carlos y Granada por ser estos, según el gobierno nacional y departamental los referentes en la región en lo que concierne a proceso de retornos exitosos. De otro lado, San Carlos ha sido unos de los municipios más expulsores de población campesina en los últimos años en la región, y por ser un ejemplo en el tema de retornos, es quien ha recibido el mayor número de recursos económicos para garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento, en comparación a los otros municipios que hacen parte de este programa. Para el caso de Granada, nuestro interés se centrará en el corregimiento de Santa Ana bajo las siguientes consideraciones: fue quizás uno de los corregimientos “fantasmas” en los momentos más álgidos del conflicto armado en la región. Es posible que en medio de esta situación haya cambiado la configuración de la propiedad de la tierra en el corregimiento y de otro lado ha sido bastante publicitado como un retorno masivo exitoso de más de dos mil quinientos campesinos en el 2009 ha éste corregimiento<sup>15</sup>.

***Técnica e instrumentos de generación de información***

Entrevista estructurada: Ésta se aplicó a autoridades locales que tienen que ver con estos procesos de retorno y la atención integral a la población desplazada. La entrevista estructurada se le aplicó al Alcalde del municipio de Granada y arrojó importante

---

<sup>15</sup> El Colombiano: 17 octubre del 2009

información oficial acerca de las cuatro categorías que se priorizaron para este estudio de caso que permitió hacer un análisis más detallado acerca de los principios de dignidad, voluntariedad, estabilización socioeconómica y desarrollo en la región bajo un enfoque de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Incluso se contó con el aporte del CLAIPD quien hizo relación a los avances de Retornar es vivir. A parte de la entrevista con el señor alcalde de Granada, se participó en Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada llevado a cabo en el municipio el día 30 de octubre, donde se rindió un balance acerca del proceso de retorno en el municipio, donde se pudo recoger importante información del estado de estos procesos, según versión de la administración.

Con el alcalde de San Carlos no fue posible diligenciar la entrevista estructurada, pese a los esfuerzos de la Mesa de DH para conseguir la información contenida en este instrumento. Solo fue posible indagar de forma somera sobre la dignidad de los procesos de retorno y las deudas que tienen los desplazados que se encuentran en proceso de retorno, lo cual analizaremos en los hallazgos de éste estudio de caso.

*Grupo Focal: Comunidades retornadas o en proceso de retorno:* Esta técnica se aplicó a un grupo de personas del Centro Zonal Samaná del municipio de San Carlos y del corregimiento de Santa Ana del municipio de Granada. En el Centro Zonal Samaná participaron del grupo focal los presidentes y miembros de las juntas directivas de las acciones comunales de las veredas que componen dicho centro zonal (El Prado, las Flores, Las Palmas, Peñol Grande, Quebradón, Samaná, Santa Bárbara y Siete de Agosto). De igual forma se realizó el taller con el grupo focal en el caso urbano del Corregimiento de Santa Ana, donde se recabó importante información con los presidentes y otros representantes de 11 Juntas de Acción Comunal de las veredas (Libertador, el Oso, la Estrella, Bella María, Tablazo, Buena Vista, la Mesa, las Palmas, la Selva, Santa Ana y la Arenosa) acerca de estos procesos en su territorio. Con la información suministrada por los grupos focales indagamos sobre aspectos relevantes de los procesos que ha vivido la comunidad cuando volvieron y cuando retornaron. No se trataba solamente de generar información cuantitativa, sino además de los sentidos ocultos en los sueños e imaginarios colectivos de las víctimas, lo que da vitalidad a un análisis cualitativo, tan imprescindible en un estudio de caso de este tipo.

En el centro zonal Samaná del municipio de San Carlos se realizó una reunión con el grupo focal donde participaron alrededor de 40 personas, pertenecientes a las juntas de acción comunal de las veredas cercanas al centro zonal, donde se han adelantado proceso de retorno. De igual forma se realizó una entrevista con el grupo focal del corregimiento de Santa Ana, donde participaron representantes de las juntas de acción comunal, de las

veredas antes mencionadas. En este último grupo focal participaron 25 líderes y lideresas de estas juntas. Por razones de tiempo, según argumentó el alcalde, solo se puede obtener información muy precisa acerca de algunas preguntas de dicha entrevista.

### ***Categorías de análisis priorizadas para el estudio de caso***

Con el ánimo de delimitar el análisis de la realidad que enmarca la problemática central de este estudio de caso y de precisar en el mismo, lo que se va a entender, cuando nos referimos a cada una de las categorías en el desarrollo de este caso; es preciso conceptualizar de manera breve cada una de éstas para mayor comprensión del lector.

- *Voluntariedad*: Todo proceso de retorno o reubicación, se debe ajustar a los principios de Seguridad, voluntariedad y dignidad y sostenibilidad, contemplados en los “Principios Rectores de los desplazamientos Internos”<sup>16</sup>. Estos cuatro criterios básicos deberán tener una coincidencia política y operativa en el momento de decidir sobre un proceso. La categoría de voluntariedad se establece como el primer requisito para iniciar el análisis y la planeación de un proceso de retorno tanto individual como colectivo. Lo que implica que no pueda haber ningún tipo de coerción o presión a la víctima para retornar. Además, según el protocolo de retornos del gobierno, la voluntariedad también está relacionada con la participación y la planeación de la población desplazada en estos procesos. La voluntariedad se expresa de manera formal, mediante un oficio al funcionario de Acción Social encargado de estos procesos, manifestando la voluntariedad de iniciar el proceso de retorno. De manera textual, el Protocolo define la categoría de voluntariedad de la siguiente manera: *“Voluntad, Significa la elección libre que toma el desplazado para regresar a su lugar de origen o para reubicarse en un lugar distinto. La decisión debe contar con la información suficiente acerca de las condiciones establecidas para lograr la sostenibilidad del retorno, de modo que facilite la opción del retorno. La Voluntad de un retorno o reubicación, deberá pasar por reflexiones y valoraciones reales sobre cada opción, por tanto no puede entenderse o asumirse como una decisión espontánea, emotiva o presionada por factores distintos”*<sup>17</sup>

-*Dignidad*: “Se entiende como la restitución de los derechos conculcados, con el acceso a los programas sociales del estado. Con el trato digno y no discriminatorio que permita su inserción en los procesos sociales, económicos y culturales. Protección dirigida a preservar los derechos de los retornantes en cuanto a su disfrute, divulgación y libre ejercicio”. Es

---

<sup>16</sup> Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada: Subdirección de atención a la población desplazada-Bogotá mayo 9 del 2006, versión 02, Pág. 9

<sup>17</sup>

bastante estrecha y ambigua la categoría de dignidad dentro del protocolo de retornos. Se habla de acceso a programas, pero no se menciona por ningún lado lo que significa el restablecimiento socioeconómico de la población desplazada, reconocido dentro de la ley 387/97 y modificado por el decreto 2569. Dentro del desarrollo del estudio de caso, en lo que respecta a la categoría de dignidad, se analizarán los alcances que puede tener la categoría de dignidad en estos procesos, entendida en la forma estrecha de la estabilización que propone el decreto reglamentario 2569 o el restablecimiento socioeconómico que establecía la ley 387/97, más cercano a lo que significa la reparación integral para las víctimas de la violencia, y entre ese universo, la población desplazada.

*-Seguridad:* Está orientada a la garantía de integridad física de las personas retornadas o reubicadas, así como a su propiedad y los modos de vida necesarios que garanticen la integración y estabilización socioeconómica. Se debe tener en cuenta que este principio se orienta a las personas, a las comunidades, así como de las áreas a las cuales se retorna o reubica, para lo cual se deben definir procesos y criterios de verificación de las condiciones de orden público en lo referente a seguridad y protección en la zona de retorno o reubicación. <sup>18</sup>Desde la perspectiva humana es la eliminación del miedo a la vulneración de los derechos fundamentales; desde la perspectiva de derechos es asegurar el principio de no repetición encaminado a la protección del derecho a la vida, la seguridad personal, la integridad, es lograr el respeto a los bienes de la comunidad, el acceso a la seguridad alimentaria, la comercialización de Alimentos y productos, garantizar la prestación de los servicios sociales básicos, vivienda y tierras y a facilitar la integración de la comunidad. Como podemos leer, en la definición de esta categoría dentro del protocolo de retornos, tiene tres dimensiones. La primera está relacionada a la protección de la integridad física de los individuos y de las comunidades, la segunda a la protección de estos derechos fundamentales para que no se vuelva a vulnerar el derechos de permanecer en el territorio, y la tercera desde una perspectiva más amplia de la seguridad en clave de derechos económicos y sociales como requisito fundamental para la sostenibilidad de estos procesos en términos concretos.

Desde esta categoría se pretende analizar las situaciones concretas de riesgo que puedan poner en vilo la seguridad individual y colectiva de las familias que decidieron volver por voluntad propia y las que están dentro del proceso de retorno. Para ello hay que hacer análisis del comportamiento del conflicto en la región y la aplicación del DIH para no poner en riesgo la integridad física de las comunidades por parte de los distintos actores armados involucrarlos en el conflicto, mediante la aplicación irrestricta de estas normas.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*: Pág. 10

Interesa poner en consideración el *Modelo de desarrollo para el Oriente Antioqueño que se trae desde el esquema de retornos por lo menos para el sector rural*: En el desarrollo de este estudio de caso, debemos entender esta categoría, como el contexto socioeconómico en el cual están inmersos dichos procesos. En un mundo globalizado, las dinámicas del capital afectan decisiones de tipo político, cultural, social, reordenan los territorios, imponen nuevas lógicas en los usos y concentración de la tierra e imponen nuevas directrices en los modelos de desarrollos en todos los ámbitos (local, regional y nacional). Desde luego, los procesos de retornos en el oriente no escapan a esta situación. Éstos están permeados de manera directa o indirecta por las nuevas disposiciones del capital transnacional y sus grandes corporaciones. Factores como la nueva división internacional del trabajo, la crisis alimentaria mundial, las escasas reservas de petróleo a escala mundial, la biodiversidad, la crisis energética, entre otros aspectos; determinan también el desarrollo local de esta región, y por ende los procesos de retornos se inscriben también dentro de esta lógica. Es por lo anterior, que cualquier análisis que deje de lado estos factores, puede correr el riesgo de mirar solo las consecuencias dentro de una mirada funcional y estrecha de la magnitud de la problemática por la que atraviesan los derechos de las víctimas y las comunidades rurales en general.

## **MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL.**

*“Si las normas primarias sobre desplazamiento forzado, aun con todas sus falencias, tuviesen aplicabilidad en nuestra compleja e injusta realidad social Colombiana, muy seguramente no habría la necesidad de disuadir la lucha política del desplazamiento forzado con la sobre oferta jurídica en esta materia, que vuelve de dicha problemática un tema para expertos, que confunde cada vez más a los depositarios de esta normatividad y que deja al desnudo la debilidad de la justicia frente a los intereses de los poderosos”<sup>19</sup>.*

Tomando como referente los principios rectores del desplazamiento forzado, se expide la ley 387/97, desde la cual se empiezan a reconocer, en teoría, los derechos de esta población. Según ésta ley, el desplazado es aquella persona que: *“se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos,*

---

<sup>19</sup> Propuestas de las organizaciones de desplazados de Medellín para la dignidad en los proceso de retornos: Asociación Campesina de Antioquia: 2003. Pág. 1

*infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”<sup>20</sup>.*

La población en situación de desplazamiento forzado que no han retornado, incluso los que quieren retornar o han retornado voluntariamente, ven vulnerados sus derechos desde el mismo momento en que se les niega esta condición por alguna entidad o funcionario público que tiene responsabilidades con los derechos de los desplazados. Al no ser tenidos en cuenta como tal en el registro único de población desplazada, supuestamente pierden todos los derechos que le confiere la ley. La Corte Constitucional emitió la sentencia C-372 de 2009 señaló que el desplazamiento es una situación de hecho, por tanto los derechos y garantías constitucionales fundamentales de la persona en situación de desplazamiento provienen de la situación de hecho en que se encuentra y no de la inscripción o certificación en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, ya que el registro es una herramienta técnica que permite identificar los beneficiarios de las ayudas y facilita el diseño de políticas públicas.

En cuanto al retorno como derecho, la ley 387/97 establece que *retornar significa volver en iguales o mejores condiciones al momento de haber sido desplazados*. El artículo 29 de esta ley amplía este concepto y lo plantea de la siguiente forma “como reza el artículo 29 de los principios rectores de los desplazados internos *“Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hallan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestaran asistencia para que las obtengan.”*<sup>21</sup> En materia de derechos, esta definición es bastante clara, no puede haber posibilidad a ambigüedades o malas interpretaciones de la norma. Además, habla de la **restitución socioeconómica**, que establece la restitución de los derechos materiales y sociales que les fueron vulnerados a las personas desplazadas. Sin embargo, en el decreto reglamentario 2569 del 2000, el concepto de restablecimiento socioeconómico que consagraba la ley 387/97 es modificado por un concepto menos garantista y ambiguo como el de **estabilización socioeconómico**, al que se le han dado muchas interpretaciones desde el marco legal. Estabilización socioeconómica puede significar que la persona desplazada lleva mucho tiempo sin exigir sus derechos y por consiguiente, podría interpretarse que estas personas ya están estabilizados socioeconómicamente. También se da el caso del

---

<sup>20</sup> Ley 387/97 donde se define la situación de desplazado

<sup>21</sup> Principios rectores sobre los refugiados internos.

desplazado que consigue un empleo temporal o quien está afiliado a un régimen contributivo, también es considerado como establecido socioeconómicamente. Es decir, la ambigüedad de este concepto en el decreto reglamentario 2569/2000 no permite establecer con claridad el goce efectivo del derecho al restablecimiento, por cuanto el mejoramiento de las condiciones materiales de los desplazados, pareciera ser más una responsabilidad del desplazado que un deber del Estado. En este sentido, el concepto de restablecimiento socioeconómico debe seguir siendo el indicador con que se le garanticen los derechos económicos y sociales a la población desplazada. Entre otras cosas, porque es la más cercana al principio de reparación integral que establecen los principios rectores del derecho internacional de los derechos humanos, por supuesto con proyección a Colombia.

En el año 2005 se expide la ley 975 conocida como la ley de víctimas. Después de muchos debates y exigencia por parte de las organizaciones de víctimas y de DH se le otorga el carácter de víctima a la población desplazada en el marco de ésta ley. Lo que significa el reconocimiento del desplazamiento forzado como un crimen. Concepto que luego es reforzado por la Corte Suprema de Justicia y por la Corte Constitucional como un crimen de lesa humanidad. Esto significa que las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral. Derechos que deben verse reflejados también en los procesos de retornos a la hora de hablar y materializar el goce efectivo de derechos. Además de lo anterior, la declaración de la Corte significa que los delitos o crímenes de lesa humanidad pueden ser demandados en cualquier tiempo y los responsables pueden ser juzgados en cualquier momento, sin importar los años que hayan pasado después del delito, porque se entiende que se presentó una violación grave contra toda la humanidad, representa en la agresión a los principales derechos universales reconocidos.

En los procesos de retornos el primer derecho que se debe garantizar es el de la restitución. *De acuerdo con el derecho internacional de los DH la restitución tiene prioridad como medida para reparar a las personas en situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que con la restitución de las tierras se garantizan otros derechos como la vivienda digna y en muchas ocasiones el derecho a la alimentación, además de ser elemento indispensable para garantizar que las víctimas conserven la posibilidad de retornar.*<sup>22</sup>

En el marco de la ley 957, los principios de verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, incluyendo a los desplazados, se enuncia de la siguiente manera:

---

<sup>22</sup> Consejo económico y social de las Naciones Unidas, E/CN.4/sub.2/2005/17.28 de junio del 2005

La restitución. El restablecimiento de los derechos que le hayan sido violados -cuando esto sea posible- y la restitución de las situaciones y de los bienes de los que hayan sido despojados. Algunos ejemplos: el derecho a la restitución incluye el restablecimiento de la honra, la situación social o la vida familiar de la víctima; el retorno a su lugar de residencia; la reintegración en el empleo y la devolución de las propiedades.

La rehabilitación. Incluye la asistencia profesional requerida para el restablecimiento de la integridad física y moral de la víctima. La rehabilitación, tiene que ver con la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

La indemnización se presenta cuando el restablecimiento de los derechos violados no es posible –como por ejemplo en los casos de la desaparición forzada, muerte, lesiones físicas o psicológicas causadas por la tortura o por la violencia sexual– la víctima tiene derecho a que se compensen económicamente los daños sufridos. La víctima tiene derecho a que se compensen, entre otros, el daño físico o psicológico, el sufrimiento moral, los daños materiales y la pérdida de oportunidades de trabajo o estudio.

La satisfacción, va dirigida a restablecer la dignidad de la víctima. Estas medidas deben responder a las necesidades y contar con la participación activa de las víctimas en su definición y ejecución. Algunas medidas de satisfacción son: la verificación de los hechos que causaron el daño y la difusión pública y completa de la verdad; la búsqueda de las personas desaparecidas y la recuperación de los restos de las personas asesinadas, su identificación e inhumación de acuerdo con los deseos y las prácticas familiares y culturales de las víctimas; una declaración oficial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima; una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; la adopción de diversas formas de conmemoración que restablezcan la dignidad de las víctimas.

Las garantías de no repetición: Las víctimas tienen derecho a que se adopten medidas para que los hechos que les causaron daños no se vuelvan a repetir, en sus contextos y formas particulares que les correspondió vivir en torno a la violencia que han sufrido. Estas medidas no se agotan en las listas de la ley Colombiana ni el derecho internacional. Ambos son instrumentos que nos pueden guiar sin excluir medidas que las víctimas y las comunidades propongan.<sup>23</sup> Entre estas medidas pueden estar: el desmantelamiento efectivo de los grupos armados ilegales; el ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; y la reforma de leyes que hayan dado lugar a la violación de los derechos de las víctimas.

---

<sup>23</sup> Comisión Nacional de Reparación y reconciliación. Pág. 12-14

Se podría interpretar erróneamente que a los desplazados que regresaron voluntariamente no los cobijan estos derechos, pero de nuevo se presenta la dicotomía de retornar dignamente o volver si derechos. Así el desplazado, que regresa, haya tenido en cuenta o no a la institucionalidad, que se encuentre caracterizado dentro de un programa de retorno, tiene todo el derecho a exigir una reparación integral que se traduzca en el goce efectivo de cada uno de los derechos que le confiere la ley. Además, no significa lo mismo estar caracterizado como desplazado, que retornar con todos los derechos. En este caso, el acompañamiento y la caracterización a las víctimas del desplazamiento forzado, no debe asumirse por parte del gobierno como un retorno en sí mismo, sino como la identificación de las condiciones del contexto y socioeconómica de las familias para iniciar formalmente el proceso de retorno en sus fases definidas por el protocolo establecido en la ley.

#### *Referencias internacionales*<sup>24</sup>

El retorno es un derecho que cada Estado debe garantizar a todas las personas en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad. En el ámbito internacional es el principio Rector 28 que dispone que, las autoridades competentes tienen la obligación y las responsabilidades primarias, de establecer y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados a su hogar o lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario a otra parte del país. Este principio compromete, además, a los Estados a que realicen esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de los desplazados en la planeación y gestión de su regreso o reasentamiento.

Además de esto, el principio Rector 29 establece que cuando los desplazados regresen o se reasienten en otro lugar del país, no serán objeto de discriminación alguna basada en el desplazamiento y tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en todos los asuntos públicos y a tener acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

Así mismo, los desplazados internos que retornen o se reasienten en otra parte, deberán recibir por parte de las autoridades competentes la asistencia adecuada para recuperar, en la medida de lo posible, las propiedades, o posesiones que abandonaron o de las cuales fueron desposeídos cuando se desplazaron. Cuando esa recuperación sea imposible, las autoridades competentes tienen la obligación de conceder una indemnización adecuada u

---

<sup>24</sup> Tomado literalmente de UTeC : “Propuesta de marco general para el análisis y la formulación de política pública para el retorno y la reubicación”. Bogotá, pág. 3. Mayo 3 del 2009, no publicado.

otra forma de reparación justa, o de prestar asistencia para que esas personas la obtengan.<sup>25</sup>

*Algunos aspectos referidos a grupos de especial protección constitucional (Enfoque diferencial)* En el Auto 092 del 2008, la corte constitucional encontró dieciocho aspectos del desplazamiento que afectan a las **mujeres** de manera diferencial. Uno de éstos, es que las mujeres se enfrentan ante obstáculos mayores para acceder a la propiedad de la tierra, a la protección de su patrimonio, “Especialmente en los planes de retorno y reubicación”<sup>26</sup> Esto se debe, particularmente, a la discriminación que sufre la mujer en la sociedad Colombiana y “la falta de acciones afirmativas estatales constituyen un factor que perpetúa la situación inequitativa de la mujer sobre la propiedad inmueble”<sup>27</sup>

En cuanto al enfoque diferencial de los **niños, niñas y adolescentes**, según el Decreto 2562 del 2001, las autoridades competentes deberán garantizar el cupo en los establecimiento educativos a la población desplazada en situación de retorno, reubicación o reasentamiento.<sup>28</sup> De esta forma, una de las líneas de la política del gobierno nacional en materia de educación, es fortalecer la prestación del servicio educativo en zonas de población retornada o reasentada.<sup>29</sup> Sin embargo, la corte establece en el Auto 251 que todavía no se ha aplicado un enfoque diferencial por edad en la política pública en ninguno de los componentes, incluido en el de retorno y reubicación. Como un ejercicio de bienestar social con enfoque social como derecho.

## HALLAZGOS

### DE LOS FUNDAMENTOS A LA APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS RECTORES

Con respecto al principio de voluntariedad contemplado en el protocolo de retornos, conforme lo mencionamos anteriormente, el principio Rector 28, se obliga a los Estados a garantizar la plena participación en la planeación y gestión de su regreso o reasentamiento, situación que no se aplica conforme a las normas, particularidades y características de las personas retornadas del Corregimiento de Santa Ana del municipio de Granada, tal como lo expresan los pobladores *“la voluntariedad se dio por la necesidad*

---

<sup>25</sup> Principios Rectores del desplazamiento forzado. (Febrero de 1989). Principio no. 29

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Auto 092 del 2008. Pág. 5

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Auto 092 del 2008. Pág. 80

<sup>28</sup> Decreto 2562 del 2001. Citado en el Auto 251 del 2008. Pág. 198

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Auto 251 del 2008. Pág. 199

*que tenemos de volver a la tierra, para no ser más arrimados donde estábamos, pero a nosotros no nos dijeron sí queríamos retornar y las condiciones y derechos que tenemos*<sup>30</sup>, Sin embargo, consultada la administración municipal, esta afirma a través del señor alcalde del municipio de Granada lo siguiente *“hay algunas cartas de voluntariedad de los desplazados en la personería, no sé con precisión el número de cartas, ni el porcentaje que representan éstas según las familias retornadas”*<sup>31</sup>. Es decir, podemos señalar que existen informaciones diversas acerca del principio de voluntariedad.

En cuanto al grupo focal del corregimiento de Santa Ana, los representantes de las juntas de acción comunal adujeron desconocer este procedimiento y el principio de voluntariedad. *“Ninguno de nosotros firmó individualmente la carta de voluntariedad, lo que se ha realizado en el corregimiento por parte de Acción Social es una caracterización a las familias que ya habíamos regresa por nuestra cuenta, pues la situación en la ciudad estaba muy difícil.”*<sup>32</sup> Otro de los participantes del grupo focal de este corregimiento manifestó lo siguiente con respecto a este principio *“Yo si manifesté de manera verbal ante la administración municipal la voluntariedad de retornar con el ánimo de obtener alguna ayuda de parte del municipio, pero solo me tomaron los datos para incluirme en la lista de familias retornadas, pero las “ayudas” nunca llegaron”*.<sup>33</sup>

En Centro Zonal Samana de San Carlos, el grupo focal argumentó no haber diligenciado ninguna carta de voluntariedad individual dentro del proceso de retorno. *“Solo una familia ha radicado la carta de solicitud de retorno en la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada UAO de la ciudad de Medellín, donde recibió 360 mil pesos y la remisión a la personería de San Carlos para recibir otras ayudas sin que hasta el momento se hayan hecho efectiva”*.<sup>34</sup> Los representantes de la juntas de acción comunal de este centro zonal dicen haber llegado muchos antes de que empezara el programa retorno es vivir del gobierno nacional. Algunos de los participantes del grupo focal dicen haber regresado en silencio para no despertar las alarmas de los actores armados *“Nosotros estamos aquí mucho antes de que se empezara hablar de retornos en este municipio, nos tocó abrir de nuevo estas tierras por nuestra cuenta y empezar de nuevo a trabajar, luego de llevar algunos años, vinieron por aquí unos funcionarios del gobierno a tomarnos los datos para recibir unas ayudas que consistían en un Kit de herramientas, semillas y unos*

---

<sup>30</sup> Persona que participó en el grupo focal realizado el 31 de octubre de 2010, en el Corregimiento de Santa Ana.

<sup>31</sup> Entrevista semiestructurada realizada al alcalde municipal Nelson Armando García Amaya, el día 30 de octubre de 2010.

<sup>32</sup> Entrevista al grupo focal del corregimiento de Santa Ana, frente al cumplimiento del principio de voluntariedad en los proceso de retorno: 31 de octubre del 2010

<sup>33</sup> Participante del grupo focal del corregimiento de Santa Ana: 31 de octubre del 2010

<sup>34</sup> Testimonio del grupo focal del centro zonal Samaná, de San Carlos. Octubre 27 del 2010

*mercados, que algunos le llegaron, pero a otros no, eso le pasó a mi esposo, le tomaron los datos y apareció luego como retornado, mejor dicho, lo legalizaron como retornado sin recibir ninguna ayuda,*<sup>35</sup> lo que no quita el que aún no se han diligenciado las actas de voluntariedad, que hacen referencia a la llamada de atención que se han realizado varias veces ya en éste estudio de caso.

Con respecto a este principio, el alcalde del municipio de San Carlos, argumentó no tener cifras precisas de carta de voluntariedad recepcionadas en la alcaldía, pero precisó que son muchas las familias que en los últimos años han regresado a San Carlos, por el buen momento que atraviesa el municipio. *“Esa información sobre las cartas de voluntariedad las maneja la personería y la caracterización que ha venido realizando la Acción Social y el DAPARD en las veredas. No tengo la cifra exacta, pero son muchas. De igual forma también hay muchas familias que ya había regresado sin la carta de voluntariedad,”*<sup>36</sup> a lo que cabe agregar que para el caso en la UCAD del municipio, si ha definido unas actas de voluntariedad, ya diligenciadas en el proceso.

De la anterior información suministrada desde los grupos focales y las administraciones municipales de estos dos municipios, podemos analizar lo siguiente con respecto al principio de voluntariedad de estos procesos: Lo primero es la ambigüedad en la información. Mientras los mandatarios locales dicen no tener la suficiente claridad en cuanto las cartas de voluntariedad –lo cual es entendible dadas las múltiples tareas y responsabilidades de un alcalde o alcaldesa- que deben fundamentar dichos procesos, los grupos focales de comunidades en proceso de retornos dicen no haber firmado dichas cartas, ni haber contado con la suficiente información sobre los derechos que les consagra la ley en dichos procesos. No se trata solo de un asunto legal o de un procedimiento formal. La aplicación de este principio, según la norma es el inicio concertado y planificado del proceso de retorno. Es claro que ambos preceptos no fueron aplicados en la voluntariedad de estos retornos, que se consultaron, lo que no significa que en todas las oportunidades y centros zonales las cosas sean como suceden acá. Como se ha admitido por parte de las comunidades, como por estas dos administraciones, ya muchas familias habían regresado asumiendo los riesgos que ello implica, lo que no significa que no se hubiese podido aplicar el principio de voluntariedad con estas familias por lo menos en un aspecto relevante que consagra la norma: La participación de estas comunidades en la planeación y gestión del proceso. No por el hecho, de que estas familias habían regresado por su cuanta, presupone la voluntariedad misma, pues muchas de estas no contaron con la suficiente información sobre sus derechos, sobre la metodología de los procesos, según

---

<sup>35</sup> Participante del grupo focal es San Carlos. Octubre 27 del 2010

<sup>36</sup> Entrevista con el señor alcalde de San Carlos: Centro administrativo la alpujarra: 21 de octubre del 2010

el protocolo; y muchos menos en la planeación y gestión de los mismos. Por otro lado, la caracterización que ha realizado la acción Social y el DAPARD, no presupone la voluntariedad. Dicha caracterización no es solo para contabilizar el número de familias que han regresado y las que desean retornar. Ante todo, esta debería de ser una herramienta para iniciar las planeación y la gestión participativa de estos procesos y no simplemente una base de datos para mostrar resultados; pero igualmente, la actividad en el Samana puede contar con las cartas, asambleas de voluntariedad y espacios de información, los cuales no son reconocidos de manera adecuada por el grupo focal, como da cuenta el proceso adelantado y documentado en éste estudio.

### ***La dignidad de los retornados, entre deseos y realidades***

El componente de dignidad, dentro de los proceso de retorno, según la ley, se refiere a las condiciones materiales que deben contener dichos procesos para que las familias retornadas gocen de salud, educación, vías de acceso, proyectos productivos, entre otras; como garantía de la sostenibilidad de dicho proceso y el resarcimiento de sus proyectos de vida tanto familiar como colectivo. Según el decreto 2569 del 2000, la dignidad en los procesos de retorno se entiende como *“La restitución de todos los derechos conculcados, con el acceso a todos los programas del Estado. Con el trabajo digno y no discriminatorio que permita la inserción con los procesos sociales, económicos y culturales”*,

Con respecto a este principio, la alcaldía respondió que se están haciendo los esfuerzos presupuestales necesario para atender en el componte de dignidad a todas las familias desplazadas que han regresado en los últimos años al municipio de Granada. Según el alcalde, el presupuesto destinado en el 2010 para atender integralmente a las familias que se encuentran en proceso de retorno es de alrededor de 140 millones de pesos. Pero debido a las órdenes que ha emitido la Corte Constitucional para mejorar sustancialmente la atención integral a estas familias, se hizo una adición presupuestal para el año 2011 de 1.350 millones de pesos, que deberán ser aprobados por el concejo municipal. *“Dicho presupuesto priorizará la atención en salud, educación y alimentación, pero que no contempla la construcción y mejoramiento de vivienda, vías de acceso, deudas de las tierras de los desplazados, entre otros derechos”*<sup>37</sup>

Según el mandatario local, el problema no radica tanto en las cifras, sino en la garantía de los derechos con prioridad en la restitución y en la estabilización socioeconómica de las victimas del desplazamiento forzado que han decidido regresar a sus tierras. *“Nosotros tenemos como administración toda la voluntad política para responderle a los desplazados*

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada al señor alcalde de Granada. Octubre 30 del 2010

*por los derechos a que tienen ante la ley, pero ni este municipio, ni los que tienen mayores recursos, tienen la capacidad de ofertar los derechos de esta población. Para el municipio, retornar dignamente a cada familia desplazada tiene un costo aproximado de 50 millones de pesos. Eso fiscalmente, desborda cualquier voluntad”<sup>38</sup>*

De otro lado, las transferencias de la nación que recibe el municipio cada vez son menores. Por ejemplo – Dice el Alcalde- en el sistema nacional de participación el censo del 2006 reportaba una población que no se compadece con la realidad que tiene hoy el municipio en cuanto al número de población. *“Desde el año 2000 seguimos recibiendo 4 mil millones de pesos en transferencia, cuando hoy tenemos el doble de la población de ese año. Así es muy difícil responder a la responsabilidad social que tenemos con los desplazados”<sup>39</sup>.*

En este mismo sentido, la secretaría de gobierno que presidió el CLAID del día 30 de octubre, admitió que, pese al esfuerzo presupuestal que ha venido realizando la alcaldía, siempre es mayor la demanda de los desplazados que la oferta de la alcaldía para garantizar los derechos de esta población. Dentro de las preguntas formuladas en la entrevista semiestructurada, quisimos indagar en este estudio sobre la situación de las deudas de las tierras de los desplazados, pues es una gran preocupación de varias organizaciones de Derechos Humanos, de la misma Procuraduría General de la Nación y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública. Argumento que ya expusimos en este estudio como un obstáculo a los proceso de restitución de derechos de estas víctimas para retornar dignamente como propietarios. Al plantearle esta inquietud al mandatario local de Granada respondió que *“el municipio no puede condonar estos pasivos, porque podría incurrir en detrimento patrimonial y por la situación fiscal tan apretada que en estos momentos tiene el ente territorial. La cartera morosa del municipio asciende a unos 9719 millones de pesos, deuda que es imposible asumir por el municipio”<sup>40</sup>.* El alcalde manifestó además, que más del 70% del predial no ha sido cancelado por los desplazados en los últimos años por las dificultades económicas de las víctimas del desplazamiento forzado. En este sentido, la propuesta que la alcaldía ha llevado al gobierno nacional y a diferentes instancias como la Corte Constitucional y al director de Acción Social, es la figura de la **reparación administrativa**<sup>41</sup> a los entes territoriales que tienen la misma dificultad para condonar las deudas de los desplazados por la difícil situación fiscal que atraviesan estos municipios. La propuesta ya fue presentada formalmente por el alcalde de San Carlos

---

<sup>38</sup> Entrevista realizada al señor alcalde de Granada. Octubre 30 del 2010

<sup>39</sup> Entrevista con el señor alcalde de Granada. Octubre 30 del 2010

<sup>40</sup> Entrevista realizada al señor alcalde de Granada: 30 de octubre del 2010

<sup>41</sup> Propuesta realizada por los alcalde de Granada, San Rafael y San Carlos al gobierno Nacional para que el impuesto predial que tienen los desplazados con en municipio, sea asumido por la nacional y no por estas administraciones locales.

como vocero de los municipios que lideran esta propuesta. Al momento no han tenido respuesta positiva.

Puntualizó además que es necesario volcar todos los esfuerzos por parte de los diferentes entes territoriales a la generación de ingreso de la población desplazada que está regresando, pues reconoce la difícil situación económica que están padeciendo estas familias. *“La alcaldía viene adelantando un proyecto de estabilización socioeconómica de 350 millones de pesos que beneficiará a 900 familias. Cada familia beneficiada recibe 19 kilos de frijol, 10 kilos de maíz, 4 bultos de gallinaza y un kit de herramienta. Además de lo anterior, la alcaldía piensa destinar un rubro del presupuesto del 2011 para seguir impulsando el componente de estabilización socioeconómica, mediante la capacitación técnica dentro de la nueva estrategia de generación de ingreso para la población retornada, dentro del componente de estabilización”*<sup>42</sup>. La estrategia, según el funcionario de la UMATA consiste en el apalancamiento financiero de las asociaciones de productores. Dichos préstamos están respaldados por un contrato de comercialización donde aportará el sector y privado. El proyecto está pensado para la siembra de aguacate para el mercado nacional e internacional y la siembra de más de 60 hectáreas de Cacao para atender parte de la demanda de la compañía nacional de Chocolates.

Aunque el alcalde admitió que todas las veredas donde hubo desplazamiento forzado están protegidas y que de esta medida se han beneficiado las familias desplazadas que han regresado, el mercado de tierras en esta localidad no se ha detenido por esta medida de protección, según lo expresado por el personero municipal en el CLAID del 30 de octubre de este año. *“Esta personería ha aprobado el levantamiento individual de las medidas de protección para la venta en promedio de 6 a 7 predios semanalmente, estas ventas se han realizado de forma legal, pues no tenemos conocimiento de que haya presión para dichas ventas”*<sup>43</sup>

En el tema de vivienda digna para la población desplazada, la alcaldía planteó que *“se han construido 100 viviendas con recurso del banco agrario, el municipio y Acción social, y se ha hecho 150 mejoramiento de viviendas, la mayoría de estos recurso se han aplicado en el corregimiento de San Ana”*<sup>44</sup>

En cuanto a la escasa información suministrada por la alcaldía de San Carlos, solo hay tres datos muy precisos para ser tenidos en cuenta en este estudio de caso. El primero es con respecto a las deudas de los desplazados por concepto de catastro predial. Según el mandatario de este municipio, las deudas ascienden a 4 mil millones de pesos, deudas que

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada al señor alcalde de Granada: 30 de octubre del 2010

<sup>43</sup> Comité Local de Atención Integral de la Población desplazada, municipio de Granada: Octubre 30 del 2010

<sup>44</sup> Entrevista realizada al señor alcalde de Granada: 30 de octubre del 2010

según la alcaldía no se ha podido exonerar porque se incurriría en detrimento patrimonial, pese a que ya desde el año 2005 se emitió el decreto 002 para exonerar a las familias desplazadas de esta carga fiscal que imposibilita la restitución efectiva de sus tierras. La única propuesta que tiene la alcaldía es que el gobierno nacional asuma la propuesta de **reparación administrativa al ente territorial**, con las dificultades antes enunciadas sobre esta figura.

El grupo focal de la vereda de Santa Ana adujo que la mayoría de las familias que han regresado al corregimiento están pasando por situaciones muy difíciles. *“El comercio se ha mermado dramáticamente por el pésimo estado de las vías, pues según estas familias, e las dos vías de penetración con las que cuenta el corregimiento, una está deshabilitada y la otra en pésimo estado. Al corregimiento solo entra transporte el fin de semana y es muy costoso sacar al mercado los escasos productos que se están produciendo en el corregimiento”*<sup>45</sup>. Esta situación, según los habitantes es una de las cosas más urgentes a resolver, pues de ésta depende, en buena medida, la reactivación económica del corregimiento, máxime si se tiene en cuenta que uno de los componentes del proceso de retorno, según el protocolo que establece la ley, es el mejoramiento de las vías de comunicación.

Con respecto a los proyectos productivos, entendidos como una de las iniciativas para la dignidad de los retornos y la estabilidad de los procesos, el grupo focal de Santa Ana puntualizó lo siguiente: *“Los proyectos productivos que viene adelantando la alcaldía no permiten la estabilización de nuestra economía, pues solo se basa en semillas y en herramientas, sin ningún tipo de crédito, condonación de deudas y mercado asegurado. Yo fui uno de los que recibió las ayudas del proyecto productivo porque no había nada más, me dieron unos kilos de frijol, otras de maíz y unas herramientas. Sembré parte del maíz y el resto se lo di a las gallinas porque no tengo mucha tierra a donde cultivar”*<sup>46</sup>

En el tema de salud, que es otro de los componentes Del principio de dignidad, la comunidad de este corregimiento aduce que solo hay una enfermera que atiende de martes a jueves y que los servicios de salud son muy precarios. *“La comunidad reclama el mejoramiento de esto servicio, pues en el corregimiento hay mucha población infantil y adultos mayores que requieren atención preferencial. Exigimos que se haga efectiva la promesa de la gobernación de suministrar una unidad móvil de salud para atender a la población de Santa Ana”*.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Entrevista al grupo focal del corregimiento de Santa Ana: octubre 31 del 2010

<sup>46</sup> Testimonio de unos de los participantes del grupo focal en el corregimiento de Santa Ana. Octubre 31 del 2010

<sup>47</sup> Testimonio del grupo focal del corregimiento de Santa Ana. Octubre 31 del 2010

En lo concerniente a las deudas de estas familias que regresaron, solo una persona que participó en el desarrollo del grupo focal argumento haber pagado en la alcaldía un millón y medio de pesos con la finalidad de obtener un préstamo para cultivar y por el temor de perder a tierra. *“Muchos de nosotros no volvimos a pagar impuesto predial desde que nos desplazamos, no por mala pagas, sino por extrema pobreza y porque la tierra ya no está produciendo para pagar el impuesto. De esta situación mucha gente se está aprovechando En los últimos meses han llagado muchas personas que no son del corregimiento a comprar y a ofrecer plata por las tierras de los desplazados, teniendo como preferencia las tierras que están ubicadas a las orillas de los ríos”*.<sup>48</sup>

Es de resaltar que dos de las familias que aparecen inscritas dentro del programa retornares vivir han perdido la tierra por deudas con la cooperativa de ahorro y crédito de granada. Don Gonzalo Enrique Suarez prestó dos millones de pesos con la cooperativa de granada. El préstamo se subió a 4 millones de pesos con intereses, deuda que no puedo pagar don Gonzalo por su penosa situación económica en medio del desplazamiento. La finca fue vendida por la cooperativa a otra persona por valor de 1.600.000. Es decir, por menos de lo que prestó don Gonzalo. Esta misma situación la vive el señor José Vicente López. Cuando se le preguntó a la secretaria de gobierno por la situación de don Gonzalo y la de otras personas que presumiblemente están en esta situación, la respuesta fue: *“ni el municipio ni la cooperativa pueden quedarse con pasivos”*.<sup>49</sup>

En información suministrada por el alcalde de Granada, se hacía un estimativo de 100 viviendas construidas y 150 mejoramientos de viviendas, según la alcaldía, la mayoría se dieron en el corregimiento de Santa Ana. No obstante la información que suministró el grupo focal con respecto a este derecho da un balance distinto. Según el sondeo realizado por los líderes, el reporte es el siguiente: *“En la vereda el libertador se han construido dos viviendas y tres mejoramientos, en la vereda el Oso se ha construido una vivienda, en la Estrella 3 construcciones y 14 mejoramientos, en Bella María 1 construcción y 3 mejoramientos, en el Tablazo 2 construcciones y 11 mejoramientos, en Buena Vista 2 y 13 mejoramientos, en la Mesa solo un mejoramiento, las Palmas 2 mejoramientos, en la Selva una construcción sin terminar, en la Arenosa 1 mejoramiento; y en el casco urbano de Santa Ana 5 construcciones sin terminar”*.<sup>50</sup> Lo que significa, según el reporte de la comunidad, que solo se han construido 17 viviendas, 5 sin terminar y se han hecho 34 mejoramientos, según dice la fuente consultada.

---

<sup>48</sup> Testimonio del grupo focal del corregimiento de Santa Ana. Octubre 31 del 2010

<sup>49</sup> Respuesta en el comité local de atención integral a la población desplazada. Municipio de Granada, octubre 30 del 2010

<sup>50</sup> Testimonio del grupo focal de Santa Ana. Octubre 31 del 2010

La situación expuesta por el grupo focal del centro zonal de Samaná no es muy distinta a la del corregimiento de Santa Ana. Los líderes de este centro zonal, plantaron que el principio de dignidad se ha limitado a las ayudas puntuales en alimentación después de la caracterización que les hicieron en las veredas y algunos que ya venían con algún mercado que les dieron en Medellín. *Nosotros recibimos 10 kilos de frijol y 10 de maíz dentro del proyecto de seguridad alimentaria impulsado por la gobernación de Antioquia y el municipio de San Carlos.*<sup>51</sup> Con respecto al impulso de las iniciativas productivas por parte de la alcaldía de San Carlos y la gobernación, el órgano informativo de esta localidad informó lo siguiente: *“Se firmó un convenio de seguridad alimentaria en cultivos de frijol y maíz por 471 millones de pesos, de los cuales el departamento aportará 316 millones para San Carlos y otros 8 municipios de la región, el convenio que beneficia a 1320 familias que han retornado a este municipio, fue suscrito por la secretaria de agricultura, CORNARE, y los municipios”*<sup>52</sup>. Al juzgar por las cifras, cada familia recibe en semillas un valor de 240.000.

A diferencia del corregimiento de Santa Ana, algunas familias desplazadas que han regresado a este centro zonal, dijeron ser beneficiadas de un proyecto de ganado que consiste en la compra de dos vacas por parte de la gobernación para algunas familias. *Nosotros le hemos dicho a las familias beneficiadas que no firmen ese proyecto, pues nos quieren meter ganado de muy mala calidad, vacas de 400.000 nos las quieren legalizar por 1.500.000, cuando por aquí mismo en la región hay ganado de buena calidad a mejor precio.*<sup>53</sup>

Otra familia beneficiaria de este proyecto dice sentirse presionada para firmar, pues según ésta, los funcionarios del DAPARD, dicen que si no hacen parte de este proyecto no tendrán derecho al mejoramiento y la construcción de la vivienda. *“Esta situación ya fue investigada por la contraloría departamental en visita realizada a principios de este año al centro zonal, pero desconocemos los resultados de dicho ejercicio de control por parte del ente estatal”*<sup>54</sup>.

Según los presidentes de este centro zonal, son muy pocas las viviendas que se han construido. De las pocas que hay construidas, hay algunas sin terminar. *Y ni que decir de los mejoramientos de viviendas, pues a uno le dicen que solo le mejoran el techo y le revocan la casa y el resto que lo asumamos nosotros, cuando supuestamente el*

---

<sup>51</sup> Testimonio grupo focal del Centro Zonal Samaná. Octubre 22 del 2010

<sup>52</sup> Órgano informativo: San Carlos para todos. Septiembre del 2010. No. 70

<sup>53</sup> Testimonio de uno de los presidentes de las juntas de acción comunal en el desarrollo del grupo focal en el centro zonal de Samaná. Octubre 22 del 2010

<sup>54</sup> Esta situación y otros contratos en varios municipios, son objeto de investigación preliminar por parte de la contraloría departamental.

*mejoramiento de vivienda viene por 6 millones de pesos*<sup>55</sup> De otra parte, estas familias dicen desconocer cuales son los criterios que existen para saber cuándo una vivienda es digna y cuando no lo es. Además de las dificultades que aducen para la construcción de sus viviendas, se suma el mal estado de las vías en el Centro Zonal. Don Emilio Flores de la vereda la Palmas dice al respecto lo siguiente. *“La caída de un puente tiene incomunicadas a dos veredas del centro zonal, y aunque la alcaldía se ha comprometido para su arreglo, hasta le fecha, siguen con este problema sin resolver”*<sup>56</sup>.

Cuando algunas familias han solicitado reparación integral en alcaldía, le leen una lista de las herramientas que algunas personas han recibido y les ponderan estas herramientas en efectivo para decirles que ya han recibido determinada suma de dinero, y que por lo tanto a no tienen derecho a la reparación. *“Yo personalmente fui excluida del proyecto productivo porque supuestamente ya había recibido en ayudas 4 millones de pesos, no sé de dónde sacaron esa cifra”*.<sup>57</sup> Es evidente la preocupación generalizada de las familias que regresaron de nuevo a su tierra por las graves dificultades alimentarias de la población, pues según ellos, las condiciones actuales son más adversas. *“Estamos peor que cuando regresamos, pues cuando volvimos habíamos solo unas cuantas familias y la comida mal que bien, alcanzaba. En cambio ahora ha llegado mucho niño y anciano y no hay comida para todos. Uno se pone sin saber qué hacer”*.<sup>58</sup>

El análisis de esta información con respecto al principio de dignidad, según la definición de este principio en el protocolo de retornos y en lo que respecta al Derecho Internacional de los Derechos humanos, nos remite plantear asuntos tan problemáticos para estos procesos como las difíciles condiciones socioeconómicas en que está retornando esta población, el déficit fiscal de éstos municipios para afrontar responsablemente la reparación integral de estas víctimas, la responsabilidad política, económica y jurídica del Estado para garantizar la dignidad de estas familias y la vulnerabilidad de las mismas para restituir efectivamente su patrimonio. En primer lugar, hay que reconocer la pobreza extrema en que han regresado las familias desplazadas producto de la pauperización y la indignidad que produce tantos años de desplazamiento forzado interno. No es fácil para una familias perder en unas cuantas horas (las que lograron salir con vida) todo su patrimonio. Es decir, la tierra, sus cosechas, sus enseres, animales, casa, entre otros. Esto

---

<sup>55</sup> Testimonio de uno de los participantes del grupo focal del centro zonal Samaná, del municipio de San Carlos. Octubre 22 del 2010

<sup>56</sup> Testimonio de uno de los participantes del grupo focal de Centro Zonal Samaná, del municipio de San Carlos. Octubre 22 del 2010

<sup>57</sup> Testimonio de una de las señoras participantes del grupo focal del centro zonal Samaná, del municipio de San Carlos. Octubre 26 del 2010

<sup>58</sup> Testimonio de uno de los presidentes de las juntas de acción comunal del centro zonal de Samaná del municipio de San Carlos, octubre 26 del 2010

desde luego no se puede restituir con unas cuantas semillas de maíz y frijol, o con un kit de herramientas como es la tendencia en estos retornos. Una iniciativa responsable de restitución que conlleve a la dignidad de estas familias debe de partir de un inventario de daños materiales e inmateriales que los lleve a un estado de satisfacción como lo reza la norma. Esta es una de las grandes debilidades en estos procesos, pues no basta con la buena voluntad de los mandatarios locales, sino de presupuestos reales por parte de los distintos entes territoriales para garantizar éstos derechos. Ninguno de los dos alcaldes consultados en este estudio de caso, desconocieron esta gran dificultad. *“Han retornado muchas familias al municipio, pero ninguna en condiciones de dignidad, el único retorno que desarrollaremos planificadamente y bajo este principio será el de las 300 familias que van a retornar bajo el convenio - alcaldía de Medellín y el municipio de San Carlos, de resto ninguno”*<sup>59</sup>. Una percepción similar tiene el mandatario local de Granada al referirse a este principio. Éste plantea la preocupación por las dificultades de la economía campesina de los que han regresado, pero dice que el municipio tiene toda la voluntad, pero no tiene recursos (ya se ha citado este argumento anteriormente). Analicemos entonces lo complejo de la situación: Es cierto que estos municipios están pasando por una situación fiscal muy complicada, por lo que implica el recorte a sus transferencias, por su categoría, entre otras aspectos; pero no es menos cierto, que mientras la responsabilidad del Estado central se diluye en la responsabilidad que le asiste en la restitución de los derechos en el marco de éstos procesos, el derecho a la dignidad de las víctimas queda en el limbo. El cumplimiento de las normas internacionales y nacionales exhorta a los Estados a adoptar las políticas necesarias que conlleven a la materialización de éstos derechos. Por lo anterior, la mayor responsabilidad debe recaer en el gobierno central, el mayor esfuerzo presupuestal debe ser destinado por la nación, sin desconocer la responsabilidad de los demás entes territoriales. Lo que queremos connotar con lo anterior es que se requiere con urgencia el concurso y la coordinación de todas las entidades competentes del estado en estos procesos, para que la dignidad de las familias retornadas sea una realidad ante la norma y no una utopía dentro de la racionalidad económica.

### ***El Oriente Antioqueño: ¿Un remanso de paz para retornar?***

En la corta conversación sostenida con el alcalde de San Carlos, manifestó que las condiciones de seguridad están garantizadas para que las familias desplazadas que deseen retornar, así mismo para las que ya hayan regresado al municipio. *“Solo hay que esperar que avance el desminado humanitario para poder garantizar el regreso de más familias desplazadas a otras veredas del municipio”*<sup>60</sup>. En este mismo sentido, el alcalde del municipio de Granada manifestó que hasta el momento no se ha presentado ninguna

---

<sup>59</sup> Entrevista con el señor alcalde de San Carlos: Centro Administrativo la Alpujarra. 21 de octubre del 2010

<sup>60</sup> Entrevista con el señor alcalde de San Carlos. Centro administrativo la Alpujarra. Octubre 21 del 2010

alteración de orden público, que pueda poner en riesgo la estabilidad de las familias desplazadas que han regresado al municipio en los últimos años. Pero ahondando un poco en el tema de seguridad manifestó que: *“me preocupa la presencia de personas de otros municipio del nordeste Antioqueño, que han llegado en los últimos meses a sacar oro de las orillas de los ríos, y temo que esto pueda generar alguna alteración en la tranquilidad del pueblo, además se han presentado problemas esporádicos con el micro tráfico y algunas bandas delincuenciales, pero que el tema ya ha sido tratado y controlado por las autoridades”*<sup>61</sup>. Por último reclama más presencia de policía en el municipio, pues hasta el momento, solo 12 policías tienen la responsabilidad de la seguridad en toda la localidad.

El grupo focal de Santa Ana, manifestó que el tema de seguridad ya no es el problema en el momento, pues existe en el corregimiento cierta tranquilidad con respecto al orden público. *“Mire como es la vida: antes nos mataban las balas, y al paso que vamos nos va matar es el hambre a todos, si sigue esta situación”*<sup>62</sup> La misma percepción tiene el grupo focal del centro zonal Samaná del municipio de San Carlos, pues dicen que hasta el momento no han recibido ningún tipo de amenaza ni hostigamiento por parte de ningún actor armado y que hasta el momento no hay ningún problema con respecto a la seguridad en el centro zonal. *“Las cosas por aquí están tranquilas, no volvimos a ver gente uniformada como antes, las únicas personas raras que se ven por aquí es gente en carros a darle vuelta a la fincas o a comprar tierras”*<sup>63</sup>.

Es bastante notoria en esta categoría de análisis de este estudio la falta de información. Pese a que dentro del protocolo de retorno es el principio básico sobre el cual empieza la planificación y la gestión de estos procesos. Es decir, sin un concepto de seguridad favorable que emite la fuerza pública y la alcaldía, no es posible, en el marco de la ley, iniciar dichos procesos. No obstante, se puede ubicar dentro de estas percepciones tres lecturas. La que tiene el alcalde de San Carlos y las familias retornadas del Centro Zonal de Samaná, la del alcalde de Granada y las familias que regresaron a Santa Ana. Para el primero, la seguridad de las familias retornadas a San Carlos parece restringirse a un asunto de desminado Humanitario, pues en la entrevista no hace alusión a un mapa de actores armados en la región, de nuevas denuncias por desplazamiento en su municipio<sup>64</sup> o por la posible configuración de nuevas bandas criminales en el sector que puedan eventualmente poner en riesgo la vida de las familias que han retornado. En

---

<sup>61</sup> Entrevista con el señor alcalde de Granada. Octubre 30 del 2010

<sup>62</sup> Testimonio de una de las participantes del grupo focal de Santa Ana. Octubre 31 del 2010

<sup>63</sup> Testimonio del grupo focal del Centro Zonal Samaná, del municipio de San Carlos. Octubre 22 del 2010

<sup>64</sup> Siete familias de las veredas Santa Inés del municipio de San Carlos, denunciaron ante la mesa de DDHH y DIH del Oriente Antioqueño y ante la entidades competentes amenazas por parte de una persona que los quiere despojar de sus tierras. Estas familias también retornaron por cuenta propia a sus tierras y hoy temen un nuevo desplazamiento.

contraste con la anterior postura, el alcalde de Granada plantea que no hay situaciones graves de orden público que pueda afectar la estabilidad de estos procesos, pero admite su preocupación por el surgimiento del microtráfico en el municipio y por la llegada de personas del nordeste Antioqueño atraídos por la fiebre del oro en la región, la cual podría traducirse-según el alcalde- en problemas de orden público para este municipio. Vemos en esta última lectura que se trata de disociar los problemas de seguridad que enfrenta el municipio en general con la seguridad de los procesos de retornos, como si el microtráfico no pudiera incidir en estos procesos, como si con la plata del microtráfico no se comparara tierra para el lavado de activos o para la siembra de cultivos ilícitos. O peor aún, como si el auge de la minería no se tradujera en el mediano plazo en el escalonamiento del conflicto en la región por el control de estas riquezas. Por último, la percepción de seguridad de las familias retornadas del corregimiento de Santa Ana parece girar en dos sentidos: O se desconoce lo que viene pasando de conjunto en la región y en el municipio de Granada o tienen un concepto de seguridad más amplio como se plantea en el protocolo. Es decir, que la seguridad va más allá de la protección física de las personas y que debe mirarse más integralmente desde los derechos económicos y sociales que puedan brindar la seguridad de poderse quedar dignamente en el territorio.

Creemos que es necesario analizar la seguridad de estos procesos más en conjunto. Lo que significa que no se debe hacer una mirada más amplia de la transformación de la violencia social y política en la región y como esta reconfiguración del conflicto, que no es solo en el Oriente Antioqueño, pueda afectar estos procesos. Si bien no es la misma situación de seguridad y de conflicto que se vivió hace aproximadamente diez quince años en la región, tampoco hay argumentos suficientes para afirmar que la región es hoy un remanso de paz. De esto da cuenta el informe de Derechos humanos del oriente Antioqueño, en el cual se analiza la situación de seguridad en la región, tal como queda expresado en el Informe 2009-2010 del cual este Estudio de Caso es su complemento.

### ***Los procesos de retorno ante la locomotora del desarrollo***

Como lo enunciábamos dentro de las categorías de análisis de este estudio de caso, el objetivo de cruzar los procesos de retorno con el modelo de desarrollo para el Oriente Antioqueño, el cual como sostenible y amplificador de las libertades de los sujetos hombres y mujeres que estamos en la región, le asignamos la finalidad de analizar el contexto socioeconómico en que se desenvuelven dichos procesos y cómo puede afectar directa o indirectamente el modelo de desarrollo dichos procesos. Frente a este gran interrogante, el alcalde del municipio de Granada no ve en la aplicación del actual modelo de desarrollo una amenaza sino una oportunidad de ventajas comparativas para el municipio *“Lo que debe aprovechar el municipio es la construcción de su propia micro*

central, pues esto traería un gran alivio fiscal al ente territorial ya que generaría ingresos cercanos a los 4 mil millones de pesos anuales, lo que si nos preocupa es la crisis de la economía campesina por lo que es necesario que el acompañamiento de las familias que han regresado al municipio se haga mucho énfasis en el restablecimiento socioeconómico que es la gran debilidad de estos procesos”<sup>65</sup>. Por otro lado, en el comité local de atención integral a la población desplazada realizado en el municipio de Granada el 30 de octubre del presente año 2010, uno de los integrantes de la asociación de víctimas del municipio manifestó su preocupación por la cantidad de proyectos hidroeléctricos que se piensan construir en la región y la afectación que esto pueda tener sobre las tierras de los desplazados. La respuesta de la autoridades fue: *“Esto asuntos no eran del resorte del CLAUD, que este tipo de dudas se podrían clarificar en un espacio donde se discutiera el plan de ordenamiento territorial del municipio”*<sup>66</sup> un tema que se ha estudiado desde un plan de prevención elaborado. De igual forma, los participantes del grupo focal del centro zonal Samaná del municipio de San Carlos, se mostraron altamente preocupados por las consecuencias que pueda traer para la región y especialmente para las familias que regresaron, la construcción de todos estos proyectos hidroeléctricos. *“Nos quitaron los ríos, nos quitaron las mejores tierras, ya no nos dejan pescar en la represa, y ahora viene otro embalse para el río Samaná, ahora sí que vamos a quedar aislados”*<sup>67</sup>. Además, los testimonios de las familias que han regresado tanto a Santa Ana como al centro zonal Samaná de San Carlos, dan cuenta que en los últimos años han llegado personas de otros lugares a comprar las tierras de las personas desplazadas. *“Algunas familias que han regresado han tenido que vender sus tierras a muy bajos precios por la necesidad económica y por las deudas que tienen con los bancos y con personas particulares”*<sup>68</sup>.

Sobre la implementación del modelo de desarrollo para la región es poca la información que tienen los mandatarios locales, y más aún, las mismas comunidades retornadas. No pudimos obtener información precisa acerca de las cuantos son los proyectos hidroeléctricos que se piensan construir en estos dos municipios y cual va hacer nivel de afectación sobre las tierras de las familias que han retornado. Igualmente, sobre la declaración del Oriente Antioqueño como distrito minero en el departamento, no hay información precisa, ni aproximada por parte de los mandatarios entrevistados acerca de las áreas que van hacer afectadas, de las concesiones aprobadas, y si éstas van a afectar o no las tierras de estas familias.

---

<sup>65</sup> Entrevista al señor alcalde del municipio de Granada: Octubre 30 del 2010

<sup>66</sup> Comité local de Atención Integral a la Población Desplazada: Granada. Octubre 30 del 2010

<sup>67</sup> Testimonio del presidente del centro zonal Samaná del municipio de San Carlos. Octubre 26 del 2010

<sup>68</sup> Testimonio de uno de los participantes del grupo focal del corregimiento de Santa Ana: Octubre 31 del 2010

En la declaración del señor alcalde de Granada acerca de lo que pueda afectar o no este modelo de desarrollo a los procesos de retornos, se evidencia cierta ambigüedad dentro de lo que significa el desarrollo de estos proyectos para la viabilidad y el sostenimiento de dichos procesos. Por un lado, plantea el alcalde que hay que aprovechar las ventajas comparativas que puede traer la construcción de una microcentral en las finanzas del municipio y por otro lado se muestra preocupado por la crisis de la economía campesina ¿Será que ambas cosas no están relacionadas? Desde luego que el modelo de desarrollo para la región va incidir en los procesos de retornos. Y si los procesos de retornos se desarrollan bajo una perspectiva de derechos, va afectar la buena marcha de este modelo. Para ser más precisos: Si las familias campesinas en situación de desplazamiento forzado retornan bajo los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad y sostenibilidad, lo que en términos concretos significaría retornar con sus tierras saneadas tanto jurídica como económicamente, con las restitución de todo su patrimonio, con vías de acceso para sacar sus productos a mercado, con créditos y subsidios que incentive la producción agrícola, con la certeza de que nadie lo va a despojar de sus tierras, con vivienda digna para su familia, con el disfrute de sus fuentes agua para el riego, etc. ¿Quién va querer vender su tierra?

Desde luego que la reactivación de la economía campesina es un obstáculo para el modelo de desarrollo que se viene promoviendo en el Oriente Antioqueño. Un caso claro de esto, es la cantidad de mano de obra campesina que ha desplazado la minería en el municipio de San Vicente, de esta misma región del Oriente. Cientos de campesinos se sienten atraídos por el boom minero, por mejores jornales y la “seguridad social” que no encuentran en su parcela. Cuando ya no hay arraigo a la tierra, cuando el campesino cree que la minería es eterna y cuando ya no puede vivir de la economía campesina ¿Qué sentido tiene seguir teniendo tierra?

El anterior análisis, nos coloca frente a una delicada situación que es la siguiente. Los procesos de retorno, sobre todo en su componente de dignidad tienen que conversar y encarar el modelo de desarrollo para la región. En el foro sobre el modelo de desarrollo en el Oriente Antioqueño, realizado en diciembre 2010, del cual participó la mesa de Derechos Humanos, se hacía un urgente llamado a analizar y reflexionar sobre lo que implicaba esta dualidad: *Derechos humanos-modelo de desarrollo* y la preocupación se centraba en que, si no revisa a profundidad la aplicación de este modelo en estos procesos y para la población campesina en general, podríamos estar abocados en el Oriente Antioqueño a una eminente **descampenización** en la región por causa de la crisis premeditada de la economía campesina, para favorecer la construcción de grandes y medianos proyectos hidroeléctricos y la explotación a granel de vastos territorios para la minería. En este sentido, el levantamiento de las medidas de protección por parte de

algunos municipios favorece el mercado de tierras y la especulación de las mismas que darán vía libre a la locomotora del desarrollo como oportunidad de seguir avanzando en la conquista de libertades frente a las necesidades básicas y por supuesto frente a los grupos armados legales e ilegales. ¡Eh aquí la diferencia entre retornar dignamente o volver sin derechos!

## **CONCLUSIONES.**

El estudio de caso sobre los procesos de retorno en el Oriente Antioqueño “*Retornar dignamente o volver sin derechos*” nos lleva a varias conclusiones y reflexiones de distinto orden. En primer lugar estamos frente a procesos bastante débiles en materia de restitución y goce efectivo de Derechos. Existe una profunda brecha entre la teoría y la realidad. Una prosa bastante garantista en materia de derechos, es la que se plantea en el Derecho Internacional de los derechos Humanos y otra muy distinta son las respuestas desde el Estado para dar soluciones estructurales a una problemática tan compleja como son los procesos de retornos de las víctimas del desplazamiento forzado. Este divorcio entre la ley y la racionalidad económica también es evidente entre lo que ha venido plateando la corte constitucional en materia de derechos para la población desplazada en su famosa sentencia T/025 y los demás autos que se han emitido a partir de esta, y las precarias respuestas del gobierno para tratar de opacar con cifras una crisis que se profundiza cada vez más.

Los retornos en el Oriente Antioqueño no escapan a estas contradicciones. Los alcaldes entrevistados no ocultan las debilidades de estos procesos en materia de goce efectivo de derechos, pero aducen no tener los recursos suficientes para garantizarlos, lo que se traduce en gestos de buena voluntad, pero mientras tanto ¿quién se responsabiliza de garantizar los derechos vulnerados a estas víctimas? Desde luego que hay una gran ausencia del estado y del gobierno nacional en la responsabilidad social política, jurídica y económica que les asiste para garantizar el goce efectivo de derechos en el marco de estos procesos, tal y como lo platea el DIDH. El derecho a una vivienda digna, a iniciativas productivas sostenibles, mejoramiento construcción de vías, construcción de centros de salud, escuelas, restitución efectiva de la tierra; requieren menos discursos proselitistas y más presupuesto de la nación para tratar de reconstruir los proyectos de vida individual y colectivo que destruyó el desplazamiento forzado en el marco del conflicto. *Derechos que desde luego, no han sido restituidos en estos procesos, pese a los esfuerzos de algunas entidades y el deseo de algunos mandatarios locales, sin dejar de reconocer que en nuestro caso solo abordamos dos burgomaestres.*

En cuanto a las categorías de análisis de este estudio, en lo que respecta a la voluntariedad como uno de los principios de estos procesos en el marco de la ley, no se

aplicaron en estos procesos los criterios metodológicos de la participación activa de los desplazados, la planeación y la gestión del proceso. Las comunidades no participaron activamente en el desarrollo de cada uno de los principios que consagra el protocolo. No se consagra el principio de voluntariedad con el mero hecho de participar en una reunión informativa de un Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada, pues no tuvimos constancia en el desarrollo de este estudio que la comunidad haya incidido en la planificación, alistamiento y evaluación de los procesos. De otro lado, la caracterización de las familias que han regresado y las que han retornado en el marco del programa "*Retornar es Vivir*", no se puede asimilar al principio de voluntariedad. La caracterización es un dato, la voluntariedad un deseo consiente de retornar con derechos. Ya se anotaba en los hallazgos las precarias condiciones socioeconómicas por las que están atravesando estas familias. Situación que no solamente se refleja en la seguridad alimentaria, sino que ha tenido efectos colaterales como al venta de la tierra a muy bajo precios, el embargo de las mismas por entidades crediticias y nuevos desplazamientos. Esta grave situación desde luego que no va a mejorar, ni se van a restituir los patrimonios perdidos de esta familias con la entrega de unos cuantos kilos de frijol, de maíz y herramientas que es la punta de lanza de las iniciativas productivas en estos procesos. La restitución de estas familias no se alcanza con políticas asistenciales, sino con programas de desarrollo rural enfocados a la recuperación agrícola y el mercado de la economía campesina, donde estas familias puedan vivir dignamente del campo y quedarse en su territorio. Por lo anterior, enfatizamos como Mesa, que ese es uno de los aspectos más críticos de estos procesos, y en los mismos repetimos hay que hacer claridad que se están avanzando en algunos temas, pero, como se indicó en el estudio, no en la mayoría de las situaciones.

Por último, la categoría de seguridad en los procesos, es bastante compleja de analizar por la poca información suministrada desde los grupos focales y por las diversas lecturas que los dos mandatarios locales hicieron al respecto. Además que la sensación de seguridad de la que hablaron los grupos focales y el alcalde de San Carlos, armoniza con el análisis que se hace desde el informe de derechos humanos del Oriente Antioqueño 2009-2010. Es cierto que el accionar de la fuerza pública en los últimos años ha diezmando notoriamente la capacidad operativa de los grupos insurgentes y en la región, como también es claro que con la desmovilización de las estructuras paramilitares se ha venido configurando nuevas formas de violencia políticas y sociales que se manifiesta en el número de homicidios selectivos, en el desarrollo del microtráfico y otras formas de violencia del que da cuenta el informe y los últimos pronunciamientos que ha hecho la mesa al respecto. De otro lado, según lo manifestó el alcalde de Granada, la fiebre del oro en la región podría acarrear el surgimiento de nuevos conflictos en el territorio por el control de estas zonas mineras y con ello nuevos desplazamientos que benefician los intereses de estos grupos. En conclusión a lo anterior, es urgente que se haga un análisis desde los distintos actores

sociales del Oriente sobre el orden público y las nuevas formas de violencia que se están configurando en la región, violencia que desde afectarán dichos procesos y su estabilidad.

Por último, advertimos nuestra preocupación frente a la implementación del megaproyecto “Retornar es vivir” y su relación con el modelo de desarrollo en la región. Modelo que tiene como líneas estratégicas la extracción minera a gran escala, la construcción de varios proyectos hidroeléctricos, privatización de las aguas y el agroturismo, principalmente. *¿Será que el desarrollo visto desde la lógica d acumulación del capital, no va afectar considerablemente la propiedad y el uso de la tierra en el oriente Antioqueño y obviamente la de estas familias?* La información suministrada por la los grupos focales entrevistados y por la personería de Granada parece afirmara el anterior interrogante. Es inocultable que antes y después de estos procesos de retorno se ha venido acelerando el mercado de tierras en la región, cuyas causas las podemos encontrar en el análisis de los hallazgos sobre esta y la categoría de dignidad. Una de ella es la precaria situación socioeconómica en la que se encuentra la población que ha regresado y los que ha retornado en el marco del megaproyecto “Retornar es vivir”, como lo ha denominado el gobierno últimamente. Ésta situación, aunada a las deudas que pesan sobre las tierras de las víctimas, la no restitución de sus derechos, el hambre y las ofertas de los especuladores de la tierra; hace que los procesos de restitución de las tierras y el restablecimiento de estas familias sea una quimera, pues no se trata solo de la aplicación de un decreto de protección, sino de condiciones materiales objetivas que dignifiquen la vida de estas familias. Y es que, pese a que las tierras de la población en situación de desplazamiento forzado en el municipio de Granada están protegidas colectivamente, no ha sido suficiente para detener el mercado de tierras, pues según la personería autoriza el levantamiento individual de las medidas para que se negocien semanalmente de 6 a 7 predios de estas familias de forma legal. Es posible que estas ventas se hayan hecho de forma legal, lo que nos preocupa como mesa son las causas por las cuales están vendiendo los campesinos y los nuevos usos de estas tierras en detrimento de la seguridad alimentaria de estas familias, requisito fundamental en la estabilidad de estos procesos.

Por otro lado, la declaración de distrito minero y la construcción de varios proyectos hidroeléctricos van a requerir grandes áreas de tierra en concesión y la afectación directa e indirecta por la construcción de estos proyectos va a requerir miles de hectáreas que en el mediano y largo plazo se va a traducir en un eminente despojo del territorio. En conclusión, sino no se prioriza por parte del gobierno Nacional el goce efectivo de los derechos de estas víctimas, y el modelo de desarrollo sigue sin cortapisas, a lo que posiblemente estará abocada la región es aun acelerado proceso de **descampenización**

que desde luego afectará la estabilidad de estos procesos de retorno y pondrá en entredicho el éxito de los mismos.

#### **4. Consideraciones finales**

Como Mesa de Derechos humanos y DIH del Oriente Antioqueño consideramos que es urgente que el ministerio público intervenga de manera formal estos procesos que se están llevando a cabo en el oriente Antioqueño, pues es claro que no se están realizando bajo los principios que establece el protocolo de retorno ni se ciñen a los señalado por el derechos internacional de los derechos humanos en esta materia en lo cual el Ministerio Público ya ha tomado posición con un seguimiento del tema a través de la Procuraduría Departamental.

Como Mesa ha sido siempre nuestro interés el de apoyar y de proponer alternativas concertadas con las distintas entidades y comunidades para que estos procesos se redireccionen en aras de garantizar la dignidad y la estabilidad de los mismos bajo un enfoque de goce efectivo de derechos como lo consagra la ley. Por lo que llamamos a las distintas entidades responsables ha habilitar espacios de discusión y de acción sobre lo que implica retornar bajo los principios que establece el marco normativo nacional el DIDH, y por supuesto con la consabida voluntad que ha manifestado Acción Social para conversar de estos y de otros temas al interior de los debates en las sesiones de la Mesa.

De igual forma de debe exigir a las distintas entidades mayor claridad en los sistemas de información sobre cuál es el porcentaje real de las personas que han regresado, con en ánimo de hacer una caracterización más acorde con la realidad y poder establecer de esta forma los esfuerzos necesarios tendientes a una acompañamiento bajo los principios del marco normativo y bajo un enfoque de goce efectivo de derechos, como un ejercicio que se está realizando.

Se debe continuar habilitando espacios de reflexión y concertación con una participación activa de las víctimas en la planeación y gestión de los procesos de retoños como lo manda la ley. Por otro lado, llamamos a las entidades responsables del componente de estabilización socioeconómica, para que revisen en enfoque de intervención en las comunidades, puesto que no se ha generado los impactos esperados pero se espera que luego lo logre realizar toda vez que el proceso apenas se está iniciando, en lo que respecta a la seguridad alimentaria y generación de ingreso de estas familias que redunden en la dignidad de estos

procesos, un tema que se está contemplando desde el incentivo para el retorno condicionado.

Por último, creemos que es urgente la conformación de una mesa de tierras y restitución para el Oriente Antioqueño, donde las víctimas y las entidades responsables de esta materia, vallan discutiendo y generando las condiciones para la restitución efectiva de las tierras de los desplazados, tanto para los que han regresado, como para los que no han podido retornar dignamente. Además, se deben adelantar medida urgente para evitar el despojo de tierras de las víctimas del desplazamiento forzado, tema que requiere abordarse con la Mesa de Tierras Departamental, para poder poner consideración los asuntos que vienen aconteciendo en el Oriente de Antioquia, entre otras opciones.

## **5. Anexos. Instrumentos para la recolección de la información**

### **7.1 Indagación de información con los grupos focales para el estudio de caso sobre retornos en el oriente Antioqueño**

La intencionalidad de este ejercicio estuvo direccionado a indagar por el goce efectivo de derechos que establece el protocolo sobre los retornos y los principios de restitución que establece el marco normativo para víctimas del conflicto. Además de la relación con las categorías establecidas para el estudio de caso. Bajo esta perspectiva se pretende profundizar sobre las siguientes preguntas rectoras:

#### ***Voluntariedad***

¿Cuántos de ustedes han firmado la carta de intención de retorno? Ha sido individual o colectiva?

¿Cómo se ha formalizado con la comunidad el programa retornar es vivir?

Las fases del retorno según el protocolo son:

- Fase exploratoria
- Análisis situacional
- Alistamiento
- Retornos
- Seguimiento y evaluación

¿Con ustedes han agotado estas etapas? ¿En qué etapa creen ustedes que se encuentra su proceso?

¿Ustedes ya estaban en sus veredas cuando los caracterizaron o retornaron del caso urbano a la vereda?

### **Restablecimiento socioeconómico y estabilización socioeconómica**

Los componentes del retorno según la ley son:

*Seguridad Servicios básicos*

*Protección Seguridad alimentaría*

*Habitabilidad Proyectos productivos o de generación de ingresos*

*Salud Acompañamiento humanitario*

*Educación, recreación Programas dirigidos a población vulnerable*

*(menores de 5 años, adultos mayores,*

*Mujeres gestantes y lactantes)*

*Vías y comunicaciones*

*Fortalecimiento del aparato judicial Organización social*

¿Cuáles de estos se han garantizado en el proceso, cuales creen falta y que dificultades han tenido para el goce efectivo de los mismos?

### **Seguridad**

¿No han tenido ustedes ninguna situación difícil de seguridad en el tiempo en que volvieron a las veredas?

### **Retornos Vs modelo de desarrollo**

¿Cuántas tierras dejaron cuando se desplazaron?

¿En qué condiciones están en estos momentos? Deben impuestos sobre estas?

Les han ofrecido venderlas? ¿A qué precio promedio la hectárea?

¿Cual es hoy la situación económica de las familias que volvieron? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

## 7.2 Entrevista estructurada para los alcaldes.

¿Cuántos son exactamente las personas retornadas al municipio en los últimos dos años? \_\_\_\_\_ Cuántos en el casco urbano \_\_\_\_\_ Cuántos al campo \_\_\_\_\_

Retornaron en masivamente cuantas familias \_\_\_\_\_ Individualmente cuántas \_\_\_\_\_ Cree usted que las cifras oficiales reflejan la realidad del municipio en materia de retornos masivos: Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ en qué radica la diferencia. \_\_\_\_\_

Cuántas cartas de intención de retorno masivo o individual ha recepcionado el municipio. \_\_\_\_\_

Cuánto ha sido el presupuesto que ha recibido los retornados en el marco del programa retornar es vivir \_\_\_\_\_

En qué se han destinado estos recursos: Construcción y mejoramiento de vivienda \_\_\_\_\_ Ayuda humanitaria \_\_\_\_\_ proyectos productivos \_\_\_\_\_

Cuánto es el monto que ha destinado el municipio para los retornos de la población desplazada \_\_\_\_\_ En qué rubros: alimentación \_\_\_\_\_ Atención psicosocial \_\_\_\_\_ Construcción y mejoramiento de viviendas: Cuantas \_\_\_\_\_ En qué veredas \_\_\_\_\_

Tiene el municipio plan de Integral único PIU: Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ En construcción \_\_\_\_\_

Cuánto es el rubro para desplazados \_\_\_\_\_

Cree usted hay una completa o relativa seguridad para que vuelvan todos los desplazados al municipio: Completa \_\_\_\_\_ Relativa \_\_\_\_\_

Se emitió concepto de seguridad para la implementación del programa retornar es vivir: Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ Existe acta de ese CLAID: Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Comentarios sobre esta pregunta: \_\_\_\_\_

---

---

---

Tiene Usted información de los proyectos de desarrollo que se van a construir en el municipio en los próximos años: Si\_\_\_ No\_\_\_¿Cuáles?

---

---

---

---

Cree que estos van afectar las tierras de los desplazados y de los campesinos que han vuelto a sus tierras: Si\_\_\_ No\_\_\_

Ha sido notificado el municipio por parte de laguna empresa para la afectación o declaratoria de utilidad pública en el municipio: Si\_\_\_ No\_\_\_

Si la respuesta es si: ¿En qué veredas?

---

---

Ha recibido en comité local de atención a los desplazados solicitud de levantamiento de la medida de protección de tierras por parte de algún desplazado interesado en vender su tierra, en los dos últimos años? Si\_\_\_ No\_\_\_ Cuántas solicitudes y en qué?

veredas \_\_\_\_\_

---

Se han pedido en concesión algunos territorios de éste: Si\_\_\_ No\_\_\_

¿En qué veredas? \_\_\_\_\_

¿Tiene presupuestado el municipio el levantamiento de las medidas de protección de las tierras de los desplazados? Si\_\_\_ No\_\_\_

Ha cuánto más o menos asciende la cartera morosa de los desplazados en el municipio por concepto de catastro predial y otros impuestos \_\_\_\_\_

¿Desde qué año empezó a mermer la recaudación del impuestos predial en el municipio?\_\_\_\_\_

¿Ha emitido el municipio algún decreto para exonerar a los desplazados del impuesto predial? Si\_\_\_ No\_\_\_

¿Se ha hecho efectivo? Si\_\_\_ No\_\_\_ ¿Por qué no?\_\_\_\_\_

---

---

---

¿A cuántas familias ha beneficiado? ¿De qué veredas?\_\_\_\_\_

Tiene el municipio los recursos suficientes para desarrollar proceso de retornos garantizando todos los derechos que establece la ley? Si\_\_\_ No\_\_\_

Comentarios:

---

---

---

---

---

## Anexos

### 1. Experiencia de Angelópolis

De esto da cuenta el retorno de la comunidad de promisión, municipio de Angelópolis, que según lo expresado por la Asociación Campesina de Antioquia que acompañó este proceso, es la experiencia más cercana a un retorno con dignidad y garantías que se conozca en el departamento de Antioquia (no sería el único y no es tan cierto lo planteado, las familias tienen dificultades altas en la actualidad), por la forma en que se desarrolló, por la participación de la comunidad en la planeación y gestión del proceso, por los derechos restituidos y por la sostenibilidad del mismo (no se puede asegurar la sostenibilidad del mismo). *“Este proceso duro más de cuatro años, pero se hizo con responsabilidad. Desde el inicio, la comunidad manifestó colectivamente el deseo de retornar, después de la valoración del orden público y del concepto favorable de seguridad emitido por la alcaldía y la fuerza pública se inició la planificación del proceso donde la participación activa de la comunidad fue clave. Después de cuatro años de planeación y alistamiento las personas familias retornaron cada una con sus viviendas, con la titulación gratuita de sus tierras, con proyectos productivos, con energía eléctrica, arreglo de caminos y trabajando en comunidad para recuperar lo perdido durante los nueve años de desplazamiento, allí están”*<sup>69</sup> Esta experiencia nos demuestra que si es posible adelantar procesos de retorno en el Oriente Antioqueño bajo estas perspectivas de derecho. No es una utopía pensar que es posible emular estas experiencias en la región, el llamado de la mesa es a la aplicación de la metodología del protocolo de retorno (planeación, alistamiento y evaluación) para que estos procesos puedan ser garantistas de derechos y sostenibles en la tierra.

La metodología se está aplicando, de hecho fue de ahí de donde salieron los planes de retorno y el plan de prevención con sus escenarios de riesgo que actualmente direcciona las rutas de acción....Angelópolis tal como está planteado en concordancia con lo real difiere de las afirmaciones de éxito, de hecho se está retomando nuevamente el tema para acompañamiento, desde Retornar es Vivir se han trabajado todos los elementos propios del acompañamiento del retorno, dan cuenta de ello las actas de voluntariedad, las asambleas de voluntariedad, el plan choque para emisión de conceptos de seguridad, las matrices de planes de retorno con la identificación de las carencias y la planeación de cómo dar respuesta a ello, todo ello en un marco de metodología participativa, validado por la comunidad y en CLAIPDS, desde la capacidad operativa y con las competencias

---

<sup>69</sup> Entrevista a Fernando Madrigal, asesor jurídico de la Asociación Campesina de Antioquia

directas de los respectivos responsables en el marco de los 4 principios y los 18 elementos a trabajar a corto, mediano y largo plazo

## Anexo 2. Ruta de Acción social para la atención a retornados

- 1. Identificación de los retornos:** El profesional PER territorial de Acción Social en compañía con los enlaces municipales reconstruye la información de población retornada, con situación de intención de retorno.

Posteriormente se determinó cuantas familias ya retornaron y cuantos son factibles de retornar: El profesional a nivel territorial con apoyo del nivel nacional determinó por medio del análisis de la información reportada por las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD, por las UCAD, y demás archivos de los Grupos de Emergencias y Retornos y Reubicaciones, que comunidades víctimas del desplazamientos forzado han retornado o son factibles retornar. En esa lógica se protocoliza el proceso de acompañamiento, el cual es validado con las comunidades en el marco de un CLAIPD y con la compañía de las autoridades locales.

- 2. Inventario de documentación:** Se consultaron las bases de información y se generó el listado con cada de los documentos que hacen parte del proceso de atención al desplazamiento y del retorno.

Los documentos que debe contener cada proceso de retorno son:

- Censo de población retornada o del desplazamiento masivo.
- Concepto de seguridad o actas de comité donde se exprese dicho concepto.
- Actas de voluntariedad o documento de la comunidad expresando su voluntad de retorno.
- Actas de comité.
- Informe descriptivo de la atención al desplazamiento.
- Informe de misión de verificación.
- Matriz de diagnóstico o plan retorno aprobado.
- Informe descriptivo del seguimiento al proceso de retorno.

Para cada uno de estos procesos priorizados, focalizados y acompañados en el oriente antioqueño se cuenta con esta información, la cual en ningún momento del estudio de caso se solicitó a la entidad competente, para este caso Acción Social.

- 3. Verificación de condiciones de seguridad:** El profesional territorial en el marco del comité solicitó a la unidad militar encargada de brindar las condiciones de seguridad un concepto sobre la situación actual de orden público de la zonas focalizadas para el

acompañamiento y con el apoyo del nivel nacional, asimismo, se consultarán otras fuentes de información, para verificar la posibilidad de ingreso a la zona del retorno y se creó la mesa interinstitucional para validar la ruta de emisión de conceptos de seguridad y desarrollar los planes de choque para tal fin. En aquellos casos que aún no se tenían las condiciones de seguridad para el proceso de atención del retorno, se notificó a la Mesa Nacional de Prevención, Protección y seguridad y se generaron los planes de choque en término de desminado humanitario y acciones puntuales del Ejército para avanzar en esta tarea.

**4. Misión de verificación y diagnóstico para el retorno:** Todos los retornos con o sin acompañamiento fueron focalizados y se llevaron a cabo misiones a terreno con visitas de verificación y diagnóstico a la zona de retorno, previa concertación con las autoridades y población. Se dieron las condiciones de seguridad en las zonas priorizadas y se realizaron las respectivas visitas de verificación.

En dichas visitas se verificaron los listados censales de las familias que habían retornado o de las familias con intención de retorno a partir de la información comunitaria. Se optó entonces que independiente de que las familias ya habían retornado pero sus condiciones eran precarias se determinó continuar la atención en la ruta de retorno, la población que decidió no retornar pero que se tenía información se consideró como población desplazada factible de retornar.

Se realizó el diagnóstico de cada uno de los elementos del retorno junto con la comunidad y las instituciones locales, la Fuerza Pública y demás instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y se desarrollaron los planes de retorno en coordinación con el MIJ

De la misión de verificación se obtuvieron dos (2) productos:

- Censos de la población retornada.
- Matriz de diagnóstico de necesidades (Principal insumo para el plan retorno)

Para el caso de los desplazamientos factibles de retorno, se siguieron las fases de intervención señaladas en el protocolo de retornos y reubicaciones (establecido por la Política Pública de Retornos y Reubicaciones – PPRR), caso Alianza Medellín San Carlos, esto es:

- Fase Exploratoria.
- Análisis Situacional.
- Alistamiento.
- Efectuar el Retorno.
- Seguimiento

Para los que ya estaban igual se inició toda la protocolización desde el seguimiento, análisis situacional y diseño del plan de retorno para adelantar la intervención.

**5. Convocatoria a Comités Territoriales:** En el marco del Comité Territorial se validaron los planes de retorno, tomando como base la matriz de diagnóstico de necesidades. En este momento se asumieron con las instituciones la intervención en cada uno de los 18 componentes de atención, cubriendo inicialmente los 9 componentes básicos y en los comités de seguimiento los 9 componentes de gradualidad.

El plan retorno incluye los compromisos que asume cada institución con responsables directos, presupuesto estimado de la intervención y la fecha de cumplimiento del compromiso, es por esto que aún no se puede hablar de una respuesta definitiva en componente de dignidad porque hasta ahora se está trabajando en el tema.

De igual forma es importante anotar que fue en este escenario donde se priorizaron las zonas a intervenir con los criterios de mayor grado de vulnerabilidad de la población retornada, condiciones de seguridad favorable, validación por la comunidad.

Una vez terminada la revisión de cada componente, los comités territoriales aprobaron el plan retorno. Estos planteamiento se socializaron con la comunidad.

#### **Componentes Básicos**

- Salud
- Educación
- Alimentación
- Atención psicosocial
- Atención humanitaria
- Identificación
- Registro
- Reunificación familiar
- Orientación ocupacional

#### **Componentes graduales**

- Habitabilidad
- Tierras
- Servicios públicos básicos
- Vías y comunicaciones
- Seguridad alimentaria
- Ingresos y trabajo

- Organización social
- Programas diferenciales

**6. Ejecución de los componentes a intervenir:** De acuerdo a los compromisos asumidos en el plan retorno, se inicia con la intervención de la Estrategia Retornar es Vivir, la cual se encuentra en la actualidad en su implementación en los 6 municipios primera fase, a decir: San Rafael, San Carlos, San Luís, San Francisco, Cocorná y Granada y en los otros 6 municipios segunda fase Carmen de Víbora, la Unión, Sonsón, Urao, Nariño y Argelia se está en la etapa de levantamiento de información, construcción de planes de retorno y validación de los mismos.

**7. Seguimiento a la atención de los retornos y el cumplimiento de Compromisos:** Actualmente desde Acción Social se hace seguimiento a los avances en el cumplimiento de los compromisos del plan retorno, por medio de visitas de verificación, socialización y actualización del Plan Retorno en el marco de los Comités Territoriales