

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS A LA LUZ DE UN ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO EN LA
SUBREGIÓN DEL SUR DE CÓRDOBA (2012-2014)**

SAMUEL ROJO CABRALES

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C AGOSTO DE 2016**

“La implementación de la política pública de restitución de tierras a la luz de un análisis sociopolítico en la subregión del sur de Córdoba (2012-2014)”

Estudio de Caso

Presentado como requisito de grado para optar al título de

Político

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Samuel Rojo Cabrales

Dirigido por:

Daniel Hernández Chitiva

Semestre II, 2016

A mi madre y a mis abuelos, por su apoyo total e incondicional,

A mis amigos que son una verdadera compañía,

A mis profesores por transmitir sus conocimientos,

A la Universidad del Rosario por sus enseñanzas que trascienden.

AGRADECIMIENTOS

El venir a las aulas y espacios de la Universidad del Rosario trasformó mi manera de entender la realidad y ahora es momento de emprender un nuevo camino donde todo lo aprendido encuentre un momento y un espacio para propender a mejorar nuestra sociedad. Por ello, agradezco a mi Madre y a las personas que han sido un medio para haber podido estudiar en esta Universidad. En ella, conocí a compañeros que se convirtieron en verdaderos amigos que han sido razón para que mi tránsito por el Claustro este lleno de inolvidables momentos, como lo son ellos también. Gracias también, a los profesores que con sabiduría, esmero y vocación docente lograron llegar a lo más profundo para despertar preguntas y posibles maneras de acceder a soluciones y respuestas, en especial, a aquellos que han sido parte fundamental de este trabajo de grado. Por último, gracias a la vida y al artífice de su existencia por llenarla de motivos.

RESUMEN

El presente Estudio de Caso se funda en la necesidad de entender y relacionar los procesos que tiene en lugar con la implementación de política pública de restitución de tierras en un escenario sociopolítico determinado como es la subregión del sur de Córdoba. Para ello, las categorías analíticas tienen el objetivo de entender en sus partes la compleja interacción de la configuración territorial, la tenencia de la tierra y la capacidad institucional en la emergencia de retos, obstáculos y problemáticas que se desprenden de la etapa de implementación, teniendo como evidencia la región de estudio. Surgen de esta manera, nuevos escenarios problemáticos desde los cuales la restitución a las víctimas debe buscar innovadores enfoques y herramientas para abordar la reconfiguración territorial y por ende el panorama rural en el intento de subsanar y reparar las heridas del conflicto armado.

Palabras Clave: *Restitución de Tierras, Análisis Sociopolítico, Configuración Territorial, Tenencia de la Tierra, Capacidad institucional, Ruralidad, Reparación.*

Abstract

This study of case has been found in the necessity for understand and relation the process to be place with the implementation of restitution lands public policy in a determinate sociopolitical scenery as is the south subregion of Cordoba department. For that, the analysis categories have the objective of understanding in his parts the complex interaction for the territory configuration, the land tenure and the institutional capability on the emergency of challenges, obstacles and problematics arising from the restitution implementation stage, having for evidence the study region. Arise in this way, new problematics scenarys from which the restitution of victims, have to found innovative approaches and ways to aboard the territory configuration and thus the rural prospect, in the attempt to correct and repair the cicatrix of the armed conflict.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. EL ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	13
1.1. La Implementación de la política pública de restitución de tierras	13
1.2. El entendimiento de la problemática sociopolítica en la implementación de la política pública de Restitución de Restitución de Tierras.	16
1.3.Las Categorías de análisis desde sus componentes metodológicos y funcionalidad	19
2. LA CONFIGURACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD COMO ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO	22
2.1.La ruralidad en el marco de la gestión del territorio: el reto de la Política Pública de Restitución de tierras en la subregión del sur de Córdoba	25
2.2.Los Componentes determinantes de la configuración territorial en la sub región del sur de Córdoba	28
2.3.El sur del departamento de Córdoba	28
2.4.La colonización del departamento de Córdoba	30
2.5. Una aproximación histórica al conflicto por la tierra en el Sur de Córdoba	31
2.6. El eje del problema: Las luchas por el control rural como escenario sociopolítico ¿Quién ha determinado las dinámicas territoriales en busca del control territorial en la subregión del sur Córdoba?	33
2.7 El intento de legalizar el despojo desde el Control Territorial	37

2.8. La emergencia de nuevos actores incidentes en la implementación de la restitución desde el Control Territorial	39
2.9 Análisis de los retos, obstáculos y problemáticas de la configuración territorial en la implementación de política pública de restitución de tierras en la subregión del sur de Córdoba	42
3. LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA CAPACIDAD INSITUCIONAL EN EL MARCO DEL ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.	45
3.1.El fenómeno del despojo y su relación con la tenencia de la tierra en el sur de Córdoba.	46
3.2.Análisis de los retos, obstáculos, y problemáticas de la implementación de la restitución de tierras desde su relación con la tenencia de la tierra en la subregión del sur de Córdoba.	50
3.3.La Capacidad Institucional: La Cuerda Floja En La Implementación De La Política Pública De Restitución De Tierras.	53
Recomendaciones Finales en el marco de la Implementación de la política pública de Restitución de Tierras en el sur de Córdoba	61

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

LISTA DE SIGLAS

ACCU Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá

AUC Autodefensas Unidas de Colombia

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica

DTRT Direcciones Territoriales de Restitución de Tierras

EPL Ejército Popular de Liberación

FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

GAI Grupos Armados Irregulares

GAO Grupos Armados Organizados

IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi

PNNP Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo

RTDAF Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

UTR Unidad de Restitución de Tierras

UAEGRTD Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Mapa. Pueblos Indígenas en riesgo en Colombia

Anexo 2. Mapa. Subregión del Sur de Córdoba

Anexo 3. Gráfica. Homicidios y muertos civiles en Córdoba, 1997-2007.

Anexo 4. Gráfica. La cadena de Despojo en Colombia

Anexo 5. Gráfica. Desplazamiento forzado (expulsión) y Secuestro en Córdoba 1997-2010

Anexo 6. Gráfica de NBI Córdoba Rural – Urbano

Anexo 7. Mapa. Zonas de Riesgo Niveles en el Departamento de Córdoba.

Anexo 8. Tabla. Victimarios del Despojo según análisis sentencias de restitución de tierras a 2014

Anexo 9. Porcentaje de solicitudes de restitución en las que se comprueba despojo.

INTRODUCCIÓN

Entrado el siglo XXI, Colombia continúa inmersa en las mismas lógicas de desigualdad en cuestiones de tenencia de la tierra en pocas manos que hace 50 años. Sumando a ello, los fenómenos de desplazamiento surgidos desde finales de los 90 por el conflicto armado contra las guerrillas, y las oleadas de violencia paramilitar hacen que el panorama sea difuso y que la propiedad de la tierra se convierta hoy en día en uno de los principales problemas que la institucionalidad debe atender. Consecuencia de lo anterior es que la mayoría de las víctimas desplazadas por el escalamiento del conflicto migraron a entornos urbanos, abandonando 6 millones de hectáreas en zonas rurales, según Human Right Watch (2013, pág. 5)

En el marco de las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el gobierno de Juan Manuel Santos, tramitó en 2011 una ley producto del conflicto y la captación de tierras a través del despojo, que busca reparar a las víctimas de estos fenómenos, desde dos enfoques. El primero de forma material y el segundo a través de mecanismos de verdad y garantías de no repetición. Dentro del primer enfoque, la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras, contempla una serie de mecanismos legales y administrativos mediante los cuales, las personas que desde el año 1991 hasta el momento han abandonado sus tierras por el conflicto o fueron despojadas de ellas por cuenta del mismo, pueden acceder a ser reparados a través de la devolución legal del predio, además de una serie de incentivos económicos y programas educativos para generar productividad en las zonas rurales del país (Plan Estratégico, Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras, 2012, pág. 3).

La política pública de restitución de tierras es uno de los medios principales mediante los cuales se pretenden sentar las primeras bases para el escenario de posconflicto, y a la vez, contribuir al desarrollo agrario integral a través de la reparación material a las víctimas de abandono y despojo, asegurando en estas, el derecho a la propiedad y a condiciones de vida digna en el espacio rural. Además de ello, busca llevar a las víctimas del despojo a una mejora sustancial en sus condiciones de vida, y en este sentido, lograr una reparación por los perjuicios ocasionados por el conflicto armado. Entendiendo la magnitud de la restitución, es preciso ahondar en el análisis de dicha política, en especial, en su implementación, ya que

es en esta etapa donde emergen las contingencias que presenta la política en su aplicación por las consecuencias de la configuración de los territorios en Colombia.

Para llevar a cabo dicho análisis, es necesario, formular para el presente Estudio de Caso, una serie de categorías sociopolíticas, que en conjunto, permitan analizar la manera en la que la implementación de la política pública de restitución de tierras incide y a la vez es afectada, por la emergencia o existencia de problemáticas sociales y políticas en el territorio para determinar las posibles particularidades que interrumpen el logro de los objetivos de la reparación a partir de la restitución.

Basado en lo anterior, se considerará la capacidad institucional que tiene el Estado para el cumplimiento de sus objetivos a través de la formulación e implementación de políticas públicas como la restitución de tierras que implican la expansión institucional para aplicar la ley , así como la capacidad de adaptación de las entidades creadas para el cumplimiento de sus propósitos. A su vez, la tenencia de la tierra es una categoría condicionante de los propósitos de la restitución, ya que desde su comprensión se logran analizar las múltiples variables que afectan el desarrollo rural, entendiendo que la tierra ha sido objeto de disputa y ha repercutido en la perpetuación del conflicto de forma directa. Ello, con la base en el estudio de la configuración territorial, que es el primer escalón para entender que problemáticas propias del territorio nacen o se manifiestan en el proceso de implementar la política en cuestión.

Teniendo en cuenta esto, el objetivo del presente Estudio de Caso es analizar a partir de tres categorías analíticas propuestas, de qué manera la implementación de política pública de restitución de tierras es incidida por la emergencia o continuidad de problemáticas sociopolíticas en la subregión del sur de Córdoba. Territorio, que, en el marco de las acciones de la restitución de tierras, tiene una connotación única por su papel ‘epicéntrico’ en las lógicas del conflicto armado que ha experimentado el país en los últimos años.

Así pues, este trabajo se estructura sobre el siguiente interrogante: **¿de qué manera la implementación de la política pública de restitución de tierras en el sur de Córdoba es incidida por la emergencia o continuidad de problemáticas sociopolíticas**

relacionadas con la configuración territorial y la tenencia de la tierra? Frente a esta cuestión, se afirma que la implementación de la política pública de restitución de tierras tiene una relación con la configuración de los territorios a través de la formación de nuevas lógicas en la propiedad de la tierra, imponiendo retos sustanciales a la capacidad del Estado en el cumplimiento de los objetivos de la ley, continúan o emergen desde estas acciones, fenómenos sociopolíticos problemáticos que inciden en la implementación, en este caso, en la subregión del sur de Córdoba.

Entendiendo lo anterior, el alcance de éste estudio de caso, se limita a analizar desde las categorías propuestas, la descomposición de la problemática de la implementación en términos sociopolíticos entre los años 2012 - 2014. Dejando a un lado el análisis puramente cuantitativo de los procesos de restitución, así como el estudio cualitativo de los mecanismos y providencias judiciales que contiene el modelo de justicia transicional. El presente trabajo pretende, desde un análisis sociopolítico, analizar la injerencia de diferentes actores y fenómenos incidentes en la puesta en marcha de la implementación, a partir de una caracterización de la configuración territorial de la subregión de análisis.

El aporte de lo anterior, al campo de estudio de la Ciencia Política se funda en dos escenarios complementarios. Por una parte, se aborda una problemática coyuntural que hace parte de los procesos políticos, económicos y sociales más relevantes en el marco de la construcción de Paz. En ese sentido, el presente estudio aporta desde una mirada analítica; a los actores, sus intereses y formas de accionar en la formación de un posible panorama adverso a la implementación de la política desde las categorías propuestas. Por otra parte, se abordan las interacciones de poder sobre el territorio y a la vez se generan paralelos de sus consecuencias con la realidad actual en el marco de la implementación de la política pública que pueden ser comparables con territorios donde se presentan estas u otras particularidades.

1. EL ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

En este apartado, en primera instancia, se enuncian generalidades del proceso de implementación de la política pública de restitución de tierras según lo dispuesto en la ley 1448 de 2011. En segunda medida, se analizan algunos componentes de la implementación a la luz de los posibles desafíos, obstáculos y problemáticas sociopolíticas de la política en el marco del cumplimiento de los objetivos y su posible evidencia desde el estudio de la subregión del sur de Córdoba. Por último se fundamentan las categorías de análisis y su desarrollo metodológico dentro del marco analítico del caso de estudio en cuestión.

1.1 La Implementación de la política pública de restitución de tierras.

La implementación, es un componente que siempre está presente en la concepción de la política pública. En palabras de Subirats et al. (2008, Pág. 179) la implementación es el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. De esta manera, la implementación de la política pública requiere de la proyección de los objetivos en planes y proyectos concretos, que son la puesta en práctica de lo que anteriormente se ha dispuesto en su formulación.

En este ámbito, la política que se formula para solventar problemas estructurales, como es el caso del acceso y tenencia de la tierra a las víctimas de despojo, lleva implícita en su proceso de implementación una serie de barreras y limitaciones que la misma envergadura de la situación problemática impone. Lo anterior, se materializa en que la búsqueda de los objetivos en ciertos territorios, que históricamente han sido epicentro del conflicto armado y despojo de tierras, exige a la institucionalidad ahondar en acciones para generar garantías en todo el proceso a los reclamantes y así poder ejecutar la implementación de la política pública.

Siguiendo la línea anterior, la implementación de la política pública está siempre condicionada por variables que emergen desde el territorio, algunas originadas por la misma formulación de la política o desde la situación problemática, dependiendo del lugar para la política en cuestión. En otras palabras, las realidades heterogéneas de los territorios en

Colombia, permiten afirmar que la puesta en marcha de políticas de orden nacional, se reviste de cierta complejidad a la hora de aplicar los planes y acciones, toda vez que, existen en los territorios; actores, procesos y fenómenos, que interactúan en busca de obstaculizar las labores del Estado desde diferentes acciones.

Las categorías de análisis que se formulan para el presente estudio, son aquellas, que tienen una relación directa con el proceso de articulación y ejecución de los objetivos a corto y mediano plazo de la política pública de restitución de tierras. En esos términos, el contenido de las categorías se desarrolla sobre: (i) el proceso de configuración territorial en torno a las dimensiones que lo determinan (ii) la naturaleza de las lógicas de la tenencia de la tierra, que se pretenden afectar en el territorio de análisis, (iii) la consolidación de los procesos de las instancias y acciones administrativas (capacidad institucional) para cumplir con reducir las brechas de desigualdad en la propiedad rural como estipula la ley 1448.

Para el cumplimiento de los objetivos a través de la puesta en práctica de lo dispuesto en la formulación, la ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras crea la Unidad de Restitución de Tierras (URT) que es la entidad encargada de la implementación de la política pública. La URT entró en funcionamiento en enero de 2012 con la misión de conducir a las víctimas de abandono y despojo, a través de la gestión integral para la restitución sostenible de sus tierras y territorios, a la realización de sus derechos contribuyendo a la construcción de la paz en Colombia (URT, 2014, pág. 15). La misión y la cadena de procesos que se derivan de ella, condicionaron al Estado a destinar los recursos institucionales, humanos y económicos para la creación de un sólido entramado de direcciones descentralizadas, juzgados y oficinas de asesoría en torno a la restitución de tierras.

En este escenario, la política pública de restitución de tierras, está compuesta por unas directrices en el nivel nacional para la restitución en todo el territorio y descentralizadas en su implementación a través entidades denominadas Direcciones Territoriales de Restitución de Tierras (DTRT). Las anteriores, se encuentran a cargo de La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD, 2012). En este sentido, la política pública se formula de una manera descendente desde el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Víctimas y la Unidad Restitución de Tierras para las entidades

territoriales y zonas microfocalizadas en todo el territorio nacional (UAEGRTD, 2012. pág. 15).

Los mecanismos administrativos y herramientas jurídicas de la implementación, tienen un carácter mixto (Contraloría, 2013, Pág. 15). Por lo anterior, las personas reclamantes tienen que culminar dos procedimientos para acceder a los beneficios de la política pública de restitución de tierras, en otros términos, la carga que se desprende de la implementación, no solo atañe a las Unidades Especiales creadas por la ley 1448, involucra por una parte responsabilidades y cargas a las entidades territoriales, departamentales y municipales, y por otra parte, a los Jueces Civiles de Circuito y/o Magistrados de los Tribunales especializados en Restitución de Tierras.

El proceso de implementación territorial de la política de Restitución de Tierras inicia con el estudio de las zonas macrofocalizadas¹ y microfocalizadas², que se derivan de un registro de los predios despojados por diferentes medios en el territorio nacional. Le sigue un procedimiento jurídico de justicia transicional, el cual inicia, por parte del ciudadano afectado a través de una reclamación ante la UAEGRTD, que a su vez tiene la responsabilidad de levantar registros de todos los predios que fueron despojados desde 1991, ya que es sobre estos que se aplican las garantías de reparación material. Una vez interpuesto lo anterior, es responsabilidad de las (DTRT) la de investigar e identificar los hechos vinculantes del reclamante con el predio despojado.

Una vez efectuado lo anterior, se procede a la formalización de la reclamación ante un juez de restitución de tierras, que culmina el proceso con un fallo a favor del reclamante, si no existe un tercero que intervenga en el proceso alegando posesión jurídica del predio que se pretende restituir. Una vez proferida la sentencia de restitución a favor de la víctima, se desprenden dispositivos de sostenibilidad de retorno al territorio con el acompañamiento de

¹ Las zonas macrofocalizadas son aquellas en donde se ha identificado un gran fenómeno de despojo, en las cuales la fuerza pública en conjunto con URT, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, han identificado variables para emprender acciones conjuntas que permitan resituar a las víctimas de despojo desde la identificación macrozonal de posibles reclamantes de tierras (Decreto 599, 2012).

² Se usan para adelantar la atención a las víctimas y las acciones de la política de manera local, atendiendo a factores de seguridad y retorno sostenible ofreciendo una posibilidad de seguimiento y monitoreo más cercano a los procesos de restitución (Decreto 599, 2012).

la fuerza pública y diferentes entidades de orden nacional, departamental y municipal, sienten lo anterior los retos a corto plazo de la implementación según los Diálogos Técnicos de Política Restitución de Tierras (UAEGRT, 2014)

1.2 El entendimiento de la problemática sociopolítica en la implementación de la política pública de Restitución de Restitución de Tierras.

Ahora bien, los retos, obstáculos y problemáticas sociopolíticas de la implementación son múltiples, pero para el presente Estudio de Caso, serán expuestos y tratados algunos de ellos a la luz de las categorías propuestas. Lo anterior, se mostrará en un contexto de implementación entre los años 2012-2014, tomando a la región del sur de Córdoba como base del análisis.

En primer lugar, la configuración territorial y los actores que la determinan, son componentes fundamentales del estudio sociopolítico para el presente Estudio de Caso, toda vez que el análisis de las problemáticas, contradicciones y antagonismos (Santos, 1997, págs. 72 - 82) propios de la configuración territorial, nos permiten relacionar las causalidades de los actuales problemas sociopolíticos de la implementación en la subregión del sur de Córdoba.

La territorialidad entendida como una construcción social (Santos, 1997, págs.76 - 82), es una categoría que para el presente análisis está caracterizada por una confluencia de intereses e injerencia por parte de diferentes actores sobre el territorio. Para ello, es necesario entender quiénes han sido determinantes en la configuración territorial en la sub región del sur de Córdoba, asumiendo que las luchas por el poder se centran en el conflicto por la tierra y el control territorial, y que estas dos luchas, tienen una relación directa con la tenencia y despojo de la tierra, hechos que enmarcan los principios de la restitución en diferentes zonas del país.

Para enmarcar lo anterior, dentro del estudio, se pretende evidenciar que, en la implementación de la política pública de restitución de tierras, las variables que inciden en la microfocalización son principalmente dos. La primera, hace referencia a que zonas, como la subregión del sur de Córdoba, fueron epicentros del despojo, fenómeno determinado por

componentes de la configuración territorial de esta zona geográfica. A su vez, la segunda variable, que afecta lo anterior, son los antecedentes y la presencia de actores armados ilegales en el territorio, circunstancias que afectan la formación de capital humano a la hora de crear condiciones de retorno y productividad en miras a un nuevo panorama rural.

En este sentido, no se puede asumir que el fenómeno de violencia ha desaparecido, pues la re-victimización es uno de los fenómenos sociopolíticos que se deben evitar a toda costa con la implementación de la restitución. Dicho lo anterior, la institucionalidad ha asumido que las condiciones de seguridad no están garantizadas para los líderes de reclamación, toda vez que se reconocen en cifras oficiales el asesinato de 68 de ellos entre el 2008 y el 2014 (UAEGRT, 2014, pág. 18). De esta manera, la implementación no puede carecer de procesos que sean adaptativos a estas contingencias siendo esto un reto a mediano plazo, ya que se advierte que técnicamente el hecho de restituir predio a predio va en contravía de generar mejores condiciones de seguridad en miras a la construcción de una paz territorial con un enfoque rural (UAEGRT, 2014 págs. 20 - 25).

En segundo lugar, el análisis sociopolítico que se propone, pretende analizar las lógicas internas del territorio en cuestión, a través de las problemáticas producto de la tenencia de la tierra, y los conflictos que allí se derivan, para recaer en la posterior relación de ello con la capacidad institucional. Lo anterior, sustentado en términos de los obstáculos propios de la configuración de la territorialidad en la zona de análisis y los retos para crear las bases de un nuevo panorama rural. En tanto, el proceso de implementación, como se dijo anteriormente, descende de un proceso jurídico y administrativo, pero a la vez tiene como fin hacer del campo el epicentro de la construcción de paz y zanjar la deuda histórica en torno a la desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia.

Lo anterior tiene una importancia fundamental, ya que el despojo, fenómeno generalizado en las últimas décadas del siglo XX, fue un proceso tanto sistémico como focalizado, que se presentó, en su mayoría, en zonas con recursos para las actividades agrarias productivas. Lo anterior, ha sido llevado a cabo en su mayoría por ‘supuestas’ víctimas armadas contra víctimas indefensas, los primeros haciendo referencia a la genealogía de los actores partícipes de los fenómenos para-estatales en defensa de la

propiedad, y a los segundos: pobladores rurales dedicados a las labores del campo, consideradas por la ley, como las víctimas principales de despojo en Colombia (Ley 1448, 2011).

En estos términos, la restitución no puede ser la continuación de ese conflicto en instancias legales (UAEGRT, 2014, pág. 25.), ya que, sería disponer del escenario para recaer en amenazas, intimidación, persecuciones y asesinato de las mismas víctimas indefensas. Por ello, el Estado debe asumir un rol activo y contundente con el despliegue de la capacidad institucional necesaria para llenar de garantías el proceso.

Para introducir el tercer componente problemático del análisis, asumimos que la institucionalidad debe proveer una serie de recursos y capacidades para que los beneficiados, una vez garantizada su seguridad en todo el proceso de restitución, puedan volver a las zonas restituidas, las cuales según la URT deben ser productivas. De esta manera, a partir del primer análisis sobre la configuración del territorio, y la profundización en los componentes de la tenencia y conflicto por la tierra, se pretende en un tercer momento, analizar los retos que propone la ley en torno a la capacidad institucional, y la relación de estos con las problemáticas sociopolíticas descritas.

Un agravante de lo anterior, es que muchas de las zonas en donde se inició el trabajo de registro y posterior identificación³, nunca habían sido intervenidas por una institución estatal, en algunos casos las comunidades son epicentros de una profunda desconfianza y abandono (UAEGRT, 2014, págs. 30 - 35), siendo lo anterior un problema sociopolítico que se adscribe al objetivo del presente Estudio de Caso.

Por último, dicha informalidad que alcanza cifras del 70 % en zonas de colonización reciente (UAEGRT, 2014, pág.40), es una de las variables que repercute en la manera como se accede a la restitución, ya que en términos legales se le otorga preferencia a los dueños de extensas propiedades obtenidas y tituladas, ya sea de manera legal o ilegal, pero con un respaldo formal que influye en el proceso de reclamación por parte de las víctimas de

³ La identificación de los predios y la relación jurídica de estos con sus poseedores materiales que fueron víctimas de abandono o despojo, se considera una tarea dispendiosa y compleja ya que los funcionarios deben emplear herramientas como la cartografía social, para encontrar las pruebas de dicha relación. (UAEGRT, 2014)

desplazamiento y/o despojo. Lo anterior, debido a que se dificulta demostrar una relación jurídica con la tierra en cuestión antes del momento de victimización (UAEGRT, 2014, pág.66).

1.3 Las Categorías de análisis desde sus componentes metodológicos y funcionalidad

En un primer escalón, el presente análisis sobre el caso en cuestión, busca establecer una relación y descripción de la manera en que la implementación es incidida por los procesos de configuración territorial de la sub región del sur de Córdoba. La configuración del territorio, en un sentido amplio, se integra por los procesos políticos, económicos, sociales y ambientales que determinan el sucesivo proceso en el cual los sujetos y el espacio entran en interacción para la producción del territorio. Para concluir que dicha relación, en la subregión región de análisis, está caracterizada por emergencia histórica de relaciones conflictivas que particularizan la configuración hacia una lucha constante por la apropiación y dominio de territorios, desde las primeras etapas de la colonización hasta nuestros días, teniendo como fin el mantenimiento de una lógicas de poder asimétricas entre los actores sujetos al territorio.

Aunado a lo anterior, dentro del proceso de configuración territorial, en el presente Estudio se denota la presencia y por ende la incidencia de grupos al margen de la ley, que como fenómeno afecta la implementación de la restitución, para demostrarlo, se pretende establecer una relación de sus prácticas y acciones ilegales con la aparición de los retos institucionales impuestos por el control territorial de grupos armados ilegales al proceso de restitución. Ya que estos grupos, operan en contra de los promotores de la restitución a la sombra de poderosos intereses, el presente análisis busca entonces, establecer la manera como los repertorios de violencia de actores al margen de la ley se configuran como obstáculos en la implementación de las herramientas de la restitución de tierras.

En un segundo escalón, la categoría de tenencia y con ello la concentración de la tierra, son fenómenos que se construyen desde las bases de la configuración territorial, pero que a su vez, exigen ser estudiados a profundidad, ya que la etapa de la implementación de la política pública de Restitución de Tierras debe contemplar y proyectar que la propiedad desigual y antagónica de la tierra en Córdoba es un síntoma de décadas de despojo, explicada

también, desde los problemas estructurales de la propiedad y la estructura agraria, que merecen ser analizados de manera especial en el marco de implementación de la política. Teniendo claro que, los planes y proyectos de la restitución se ven afectados por la falta de información y estructuración de la propiedad rural, toda vez que, los baldíos del Estado, la gran propiedad privada y la pequeña y mediana propiedad campesina son epicentros de informalidad e ilegalidad cuestiones que afectan el proceso de restitución de tierras como se demuestra en el presente análisis.

Por lo anterior, la tenencia de la tierra, es una categoría que para el presente Estudio, se desarrolla a través del análisis cualitativo, al ser particularizada y relacionada con el proceso de restitución. En ese sentido, el insumo fundamental para desarrollar lo anterior, son los ‘Diálogos Técnicos de la Política de Restitución de Tierras’ elaborados por la UAEGRT (2014). En estos, se discuten los puntos críticos y virtudes de la implementación de la política, por parte los expertos y funcionarios que inciden en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

Desplegando el presente análisis en torno a la relación que tiene la tenencia desigual de la tierra con el fenómeno del despojo, y la relación de este último con la estructura agraria del departamento de Córdoba. Lo anterior, para entender los desafíos, obstáculos y problemas dados por la URT en torno a la implementación y los componentes sociopolíticos de estos, evidenciados en el caso de la subregión del sur de Córdoba.

La capacidad institucional, como última categoría de análisis, tiene como finalidad comprender a manera de conclusión del presente Estudio de Caso, el contexto del despliegue institucional en relación a los retos, obstáculos y problemáticas que emergen con la puesta en marcha de la política pública de restitución de tierras. Lo anterior, para desde las categorías propuestas se logre comprender mejor porque la implementación de la política pública exige la ampliación coherente o creación de instancias del Estado entendida la envergadura la situación problema.

Asimismo, para concluir y hacer las recomendaciones finales, se describe el papel fundamental que juegan los esfuerzos de las entidades centralizadas y descentralizadas que

ejecutan la restitución en la zona de análisis, entendiendo la gran importancia del componente del funcionamiento y modernización interinstitucional. Lo anterior, debido a que las problemáticas sociopolíticas del territorio no pueden ser afrontadas únicamente por la Unidad Territorial de Córdoba, sino por varias entidades que deben accionar al respecto dentro de la implementación. Lo anterior, para relacionar la capacidad del Estado para la creación de procesos a mediano plazo de empoderamiento, capital social y un entorno propicio, así como la cultura, los valores y las relaciones que pueden influir en la reconfiguración del territorio no sólo dentro del proceso de implementación de la política en el marco de la restitución de tierras, sino en términos de derechos a la propiedad y de inclusión de la población víctima del conflicto.

2. LA CONFIGURACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD COMO ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO

La territorialidad como fenómeno surge a partir de la relación de los seres humanos con su entorno, a la vez, es un concepto que enmarca los principales componentes de la vida en sociedad. En palabras de (Santos, 1996, págs. 72-82), la configuración territorial y con ello el territorio, están integrados por la multiplicidad de recursos naturales: lagos, ríos, planicies, montañas y bosques; y también por los recursos creados por el hombre para sobreponerse a su entorno: carreteras, ferrocarriles, conducciones de todo orden, diques, presas, ciudades, y otros. La relación de todas las partes dispuestas como sistema es lo que forma la configuración territorial, cuya realidad y extensión se confunden con el propio territorio de un país (Santos, 1996, pág.72).

Siguiendo a Santos (1996, pág. 73), “La configuración territorial es el territorio, más el conjunto de objetos existentes en él; objetos naturales u objetos artificiales que lo definen.”, dentro de dicha diferenciación, se suele confundir lo hecho por el hombre y lo propio de la naturaleza. En este ámbito, la configuración territorial, busca comprender la interacción de lo dispuesto y percibido por el hombre y cómo ello determina su la manera de entender y abordar el espacio en el marco del gran sistema que es la configuración territorial (Santos, 1996, Págs. 72- 82).

De esta manera, el estudio de la configuración territorial abarca teóricamente una multiplicidad de conceptualizaciones y esquemas de uso del territorio como herramienta de entendimiento de la realidad. Sin embargo, para el presente análisis, el estudio del territorio, desde su configuración, se aborda desde las relaciones de poder que confluyen en el lugar de análisis, toda vez que el control sobre el territorio por parte de agentes ajenos al Estado, ha conllevado a que el proceso de configuración de los territorios en el país éste relacionado y condicionado por la capacidad que han tenido estos – actores– en controlar los flujos y flujos internos⁴ del territorio, regulando la circulación de personas y bienes, y determinando a su

⁴ Santos (1996, págs. 72 – 82) entiende por fijos a todas las fuerzas productivas dispuestas en un espacio determinado, así como la fuerza de trabajo de los hombres. Por su parte, los flujos, son el movimiento, la circulación y por la tanto explican los fenómenos de distribución y consumo.

vez, quienes han utilizado las grandes extensiones tierra como un factor de generación de rentas.

El estudio del territorio, siguiendo lo anterior, surge a partir de un vínculo relacional entre diferentes contradicciones aparentes y antagonismos, que se explican, desde el análisis y comprensión de los problemas y conflictos que ocurren en el proceso de la configuración territorial, en un lugar determinado, con unas lógicas de poder ejercidas, por unos actores identificados, que existen en el territorio, ya sea, apropiándolo o habitando en él. (Pérez, 2004, pág. 63). Siendo ello, la base de análisis para comprender al territorio desde

(...) una concepción relacional en la cual se sugiere un conjunto de vínculos de dominio, poder, apropiación y pertenencia entre una porción o una totalidad de espacio geográfico y de un determinado sujeto individual o colectivo. (Pérez, 2004, pág.63)

En un primer plano, el estudio profundo de la configuración del territorio en Colombia implica analizar los fenómenos (económicos, sociales, políticos, culturales, medioambientales) para explicar los problemas y conflictos por la tierra y el control territorial. Hechos que en Colombia se complejizan, ya que los conflictos sociales, por diferentes variables, siendo la principal el conflicto armado, hacen que la conformación de sus territorios “se delimite en razón del conjunto de prácticas y vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación que se ejercen sobre espacios geográficos específicos” (Perez,2004, pág. 65).

En un segundo plano, en Colombia, los mecanismos que ejercen los individuos o grupos para controlar el territorio, en lugares determinados, se caracterizan en gran medida, por el uso de conductas o medios violentos. Razón para afirmar sociológicamente, que en gran parte de los territorios en conflicto, las relaciones sociales que ocurren en estos, manifestadas en la territorialidad, están caracterizadas por la ausencia del Estado. Siendo la territorialidad, en un sentido amplio, la expresión del sistema de acciones de un grupo social sobre el espacio (Santos, 1997, Págs. 72-82), y en un sentido particular, puede ser entendida como un “(...) conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado

agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas.” (Lobato Correa, 1996, Pág. 252 citado por Montañez y Delgado, 1998, pág. 8).

De esta manera, en Colombia, la territorialidad ha estado determinada por la compleja interacción de lógicas de poder antagónicas y asimétricas frente a la mirada miope del Estado, que ha sido garante de la perpetración del conflicto por la tierra, que se reproduce y se ejerce, en busca del control del territorio por parte de diferentes actores, siendo las elites terratenientes y los grupos armados en la subregión del sur de Córdoba, los principales. En razón de lo anterior, se puede afirmar según Montañez y Delgado (1996, pág. 125) que “la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto”.

En el presente estudio, el entendimiento de lo rural⁵ se relaciona con la configuración territorial. Ya que, la configuración territorial como epicentro de la ruralidad determina el uso y organización que se da a la tierra y su efecto sobre los individuos o grupos que allí habitan. Del mismo modo, el presente análisis de caso, asume también, que la existencia de comunidades que habitan en el territorio y subsisten a partir de la extracción de recursos o la siembra de cultivos, han sido impactadas por el accionar histórico de grupos y fenómenos ligados a la violencia, lo anterior, desde las fases de la colonización de la Subregión del sur de Córdoba hasta nuestros días.

Es así, como el hecho coyuntural de la implementación de la política pública de restitución de tierras, ofrece un marco de análisis, para observar y relacionar, los procesos que se derivan de dicha acción institucional en el territorio en cuestión, y la vez, como las acciones y procesos de la política en miras a transformar lo rural, se ven incididas por la configuración histórica del territorio del sur de Córdoba.

⁵ El concepto de lo rural – o ruralidad- es entendido y categorizado desde su utilidad como base de análisis, se ha asociado a la densidad demográfica, a la presencia o no de nodos urbanos de divisiones administrativas y a los índices de productividad (Matijasevic & Ruiz, 2013, Págs. 26 - 30)

2.1 El reto de entender y afectar lo rural en el marco los objetivos de la implementación de la Política Pública de Restitución de tierras en la subregión del sur de Córdoba

El abandono a las zonas rurales es un denominador común en varios países del sur del continente. Este olvido, en gran parte, es producto de una falta de interés político en las zonas donde convergen poblaciones apartadas de los nodos urbanos, con bajos niveles de ingresos y sin bienes y servicios por parte del Estado. Lo anterior, hace de lo rural, un epicentro de problemáticas sociopolíticas, ya que como espacio, es sólo abordado institucionalmente de manera técnica –en tanto solo se limita a variables demográficas y conexiones con nodos urbanos–, ignorando su contenido e importancia para la configuración territorial. Lo anterior, se traduce en migraciones a las ciudades, o en el caso colombiano, en habitantes de lo rural que han sido víctimas de una violencia fratricida, desplazamiento o parte activa en la siembra de cultivos ilícitos en busca de subsistencia o por coerción de grupos al margen de la ley.

En entendimiento de lo rural está fundado por múltiples enfoques, en los cuales, priman las divergencias sobre su uso y aplicación tanto en las ciencias sociales como en la formulación de políticas públicas. Dicha multiplicidad de nociones, hace que el panorama de la ruralidad –o lo rural– sean abordados y entendidos según los intereses de los agentes que pretenden ya sea estudiar los fenómenos que acontecen en el espacio rural, incidir en él o tomar decisiones que lo afectan (Matijasevic & Ruiz, 2013, Págs. 26-28).

Para enmarcar la problemática que aquí se aborda, es preciso entender que lo rural debe superar la dicotomía de lo que no es urbano por ende es rural y viceversa, ya que, recaer en esta teoría dual, indica una superposición y por ende devaluación de urbano sobre lo rural, asimismo, en este proceso de aprehensión, las nuevas teorías que abordan el tema, sugieren que se debe considerar en las sociedades latinoamericanas la existencia de prácticas endémicas y ancestrales de lo rural en el presente, y que si bien la tendencia hacia la urbanización fue creciente, allí no se encuentran las respuestas a problemas contemporáneos que necesitan de nuevos insumos y nociones de las ruralidades, caracterizadas por un espíritu más comunitario en tendencia a la desurbanización (Matijasevic & Ruiz, 2013, Págs. 26 – 33).

En este sentido, las políticas que pretenden que los pobladores que fueron expulsados a las urbes retornen al campo, traen consigo la obligación de dejar atrás las visiones tradicionales dicotómicas de explotación y desprecio de lo rural, y optar así, por adecuar este espacio para generar condiciones de vida digna en un posible escenario de posconflicto en el país. Para ello, se entiende lo rural en un sentido amplio, como

(...) un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas. (Pérez, 2001, pág. 17)

Ahora bien, las rupturas de las comunidades rurales por factores determinantes de la configuración territorial, han sido una constante en varias zonas del país desde los periodos de colonización hasta nuestros días. En el sur de Córdoba la llegada de colonos que irrumpió la conformaron de comunidades rurales, que en términos de (Lefebvre, 1978, pág. 30 - 35), se caracterizan estas últimas: por ser agrupaciones sociales organizadas orgánicamente y comunitariamente a través de una solidaridad que aboga por el bien común con valores que se alejan de la solidaridad mecánica, propia de los sistemas de competencia, propiedad privada y monetización de la economía.

Estas acciones, son características que se impusieron con la llegada de comerciantes y ganaderos que hoy en día, junto con las económicas ilegales, son quienes controlan los factores de producción en el territorio. Por ello, sin idealizar el papel del pequeño propietario o de la propiedad colectiva, es una realidad que los nuevos paradigmas de desurbanización y de retorno a lo rural, nos advierten de un nuevo panorama; en el cual la ruralidad y sus prácticas sean maneras de entender y abordar las formas de territorialidad diversas y complejas que se presentan en Colombia, para formular desde dicho entendimiento, políticas públicas coherentes con las necesidades del campo.

La emergencia de comunidades rurales donde se opte por sistemas o espíritus comunitarios y solidarios de organización, son las bases sobre las cuales se propendería por

hacer de lo rural un sector de estabilidad y sostenibilidad de las políticas que pretenden reparar y articular a las víctimas del conflicto en diferentes zonas del país. Lo anterior, sustentado en la idea de que para generar ciertos grados de productividad en busca de hacer sostenible el retorno de personas y comunidades despojadas u obligadas al abandono de vuelta a sus tierras, se debe transitar por modelos que se desliguen de los paradigmas de la economía basados en la competencia por la acumulación de la tierra y sus recursos, por la cual, no solo las zonas rurales sino el país en general se halla en una actual contingencia social y económica, que se podría amortiguar si se innova a través de nuevas formas de desarrollo asociativo rural en las cuales se contemplen las particularidades de cada territorio.

En estos términos, es preciso recapitular que si bien la política pública de restitución de tierra hace un especial énfasis en el apoyo económico-técnico básico en la generación de productividad para la consolidación sostenible de las víctimas restituidas en el territorio. El enfoque de gestión territorial para la llegada de los pobladores a sus tierras, no está operacionalizado en torno a la creación y consolidación de nuevas identidades y lazos territoriales que conlleven a un panorama de gestación de comunidades rurales. Dicho enfoque, se puede ver afectado también, por el hecho de la que la restitución se está aplicando predio a predio, lo que dificulta el establecimiento de nuevos lazos y modelos asociativos entre las personas que retornan poco a poco al territorio abandonado o despojado.

Los enfoques tradicionales en la formulación de la política pública rural han aislado las particularidades de los territorios y con ellas las distintas formas de ruralidad existentes, optando por ver la realidad simplificada desde el entendimiento homogéneo de los mismos. Lo anterior, repercute en la manera en como la implementación de política pública se adapta a los fenómenos que emergen desde la configuración territorial, que se caracteriza por el acontecer de fenómenos sociales antagónicos entre la gran hacienda, grupos armados y las comunidades campesinas e indígenas⁶, como se puede dilucidar en los apartados siguientes.

⁶Ver Anexo 1: Mapa Pueblos indígenas en riesgo en Colombia.

A partir del anterior escenario problemático de lo rural, es desde donde emergen los retos principales a mediano y largo plazo en el camino para lograr que las víctimas del despojo o abandono retornen definitivamente a sus tierras.

2.2 Los Componentes determinantes de la configuración territorial en la sub-región del sur de Córdoba.

El territorio colombiano, como se dijo anteriormente, atiende a una serie de complejidades que se derivan de los componentes del conflicto por la tierra, sus recursos y el control territorial a partir de mecanismos de poder, que en la mayoría de los casos, se caracterizan por el uso de la violencia. En este escenario, se sitúa, en primera medida, el presente análisis de caso, que busca identificar: los lugares, los actores, las acciones y roles que han determinado el estado actual del territorio en la sub-región del sur de Córdoba.

En ese sentido, es preciso entender las características principales dentro del proceso de colonización del territorio, ya que desde allí, surgen algunos de los obstáculos que ha enfrentado la institucionalidad para ejercer un control efectivo del territorio. La regionalización en la subregión del sur de Córdoba⁷ atiende, como se dijo anteriormente, a cuestiones particulares para el análisis de la restitución de tierras en esta zona del departamento, donde el papel del Estado ha sido supeditado históricamente por actores alternos como en muchas otros territorios de Colombia.

2.3 El sur del departamento de Córdoba

Las regiones del Alto Sinú y Alto San Jorge sirven de corredor con el Bajo Cauca y el Norte antioqueño, así como con la región del Urabá. Del mismo modo, sirven de tránsito hacia el departamento de Chocó y en general hacia la Costa Caribe. En los Altos Sinú y San Jorge está Ubicado el Parque Nacional Nudo de Paramillo (PNNP).

El Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo (PNNP) ubicado en los departamentos de Antioquia y Córdoba, fue creado en 1977 sobre el macizo que lleva el mismo nombre. Con 460.000 hectáreas es el parque que cubre las partes altas de las cuencas de los ríos Sinú

⁷Ver Anexo 2: Mapa de la subregión del sur del Córdoba.

y San Jorge. Al mismo tiempo, es un núcleo geográfico, área de conservación de fuentes hídricas y zona especial de endemismo e intercambio de biotas andinas del Choco y Centroamérica (Vargas, 2009, pág. 216). La riqueza natural y la posición geoestratégica del departamento de Córdoba, contribuyeron a que los procesos de colonización hayan sido una constante en el territorio, así como la lucha por el acceso a las tierras con mejores condiciones y ubicación han sido hechos recurrentes dentro de la formación territorial del departamento como se expone a continuación.

La región y las inmediaciones al PNNP, fue para las guerrillas (EPL Y FARC), la zona sobre la cual ejercieron control territorial para establecer retaguardias y bases campesinas. Y es a la vez, para los actores del narcotráfico actualmente, no solo una zona de siembra de cultivos de uso ilícito sino aún más importante: un corredor histórico de las rutas del narcotráfico entre Medellín, el Bajo Cauca Antioqueño, el Urabá y la zona costera (Vargas, 2009, pág. 216). En esta zona, actualmente, se desenvuelven las dinámicas y accionar de los Grupos Armados Organizados en adelante GAO, es allí, donde se han concentrado los esfuerzos de las Fuerzas Armadas por combatir a estos grupos, asimismo, las FARC siguen teniendo una presencia estratégica en el PNNP (CNMH, 2014, pág. 19).

Los factores estratégicos del sur de Córdoba, manifestados en; su ubicación próxima al Urabá y su vecindad con el istmo de Panamá y el canal interoceánico, hacen de esta zona un cuartel natural para la propagación y establecimiento de grupos al margen de la ley. El primero en consolidarse en la región fue el Ejército Popular de Liberación hacia el año 1967 (EPL), que a través de intimidaciones y amenazas logró desplazar a hacendados de sus tierras en estribaciones del nudo de paramillo y el río Manso (Vargas, 2009, págs. 214 - 216). Al respecto, a mediados de los años 70, se consolidan en las zonas bananeras organizaciones que buscaron contener la influencia guerrillera, la principal fue la conformación de una junta denominada Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), siendo este el primer antecedente en la década anterior al fenómeno paramilitar en la región (Vargas, 2009 pág. 220).

Las zonas geográficas sobre las cuales se extiende el análisis son las regiones (i) del Alto Sinú y (ii) Alto San Jorge. En la primera se encuentran los municipios de Tierralta y

Valencia, de la segunda hacen parte los municipios de Montelíbano y Puerto Libertador. En el transcurso de esta sección se expondrán los principales componentes que determinan la configuración territorial del sur del departamento, lo anterior a través de sus dinámicas y actores principales en miras a entender qué desafíos, obstáculos y problemáticas en el marco de la implementación de la política pública de restitución de tierras emergen desde la comprensión de los conflictos de la configuración territorial y su posterior relación con la tenencia de la tierra.

En la comprensión del proceso de configuración territorial de Córdoba y del sur de este departamento, es preciso reconocer y entender las dimensiones que son consideradas en el presente análisis; (i) procesos colonización, (ii) el conflicto por la tierra y (iii) el control territorial por parte de grupos armados, haciendo una diferenciación sobre los hechos que se asocian a la configuración del territorio para adentrar en las acciones de actores que han incidido en la implementación de la restitución de tierras con la nueva .

2.4 La colonización del departamento de Córdoba.

A partir de la identificación de los actores que hicieron de la violencia el instrumento a su favor en el conflicto por la tierra se establece una relación con los grupos que hoy reproducen el control territorial en el sur del departamento de Córdoba. Es importante entender, que los procesos de ocupación territorial y de ensanchamiento de la frontera agrícola, se dieron en esencia, gracias a la generación de una dinámica en la que los colonos tumbaban el monte, adecuaban la tierra y posteriormente ganaderos y comerciantes se apropiaban de la misma, en varios de estos casos, de manera violenta y progresivamente con el pasar de los años. Una vez se cumplía este ciclo, las lógicas que lo reproducían se alimentaban del abandono estatal, la informalidad y la ilegalidad para que ello se repitiera sucesivamente en la región (Presidencia, 2009, pág. 10).

En la primera mitad del siglo XX, este proceso se cumplió en buena medida en el norte y centro del departamento, y hacia mediados del mismo, coincidiendo con la creación del departamento en 1952, este proceso se intensificó en el centro y paulatinamente se fue

trasladando hacia el sur y más recientemente hacia las partes altas del Sinú y el San Jorge (Fals Borda, 1979, pág. 215). Los comerciantes antiqueños y costeños, muchos de ellos de origen turco y libanés, eligieron al departamento de Córdoba como un enclave propicio para las actividades correspondientes al sector agropecuario.

Siguiendo lo anterior, con la llegada de estos pobladores acontecieron los primeros procesos determinantes dentro de la colonización y el posterior conflicto por la tierra. Ambos fenómenos hacen referencia al modelo concentrador de la tierra y a las relaciones competitivas, y muchas veces violentas, por este recurso, manifestación también, del antagonismo entre el latifundio ganadero, la empresa agroindustrial y el minifundio campesino (Pérez, 2004, pág. 66).

Para ilustrar estos fenómenos mencionados, el proceso de colonización y posterior conflicto por la tierra en Córdoba ofrece un panorama que inicia en el siglo XIX y se mantiene hasta nuestros días, haciendo que emerjan de allí evidentes retos y obstáculos dentro del proceso de restituir las tierras a las víctimas del conflicto que fueron también víctimas del ignorado despojo (UAEGRT, 2014, pág. 15).

2.5 Una aproximación histórica al conflicto por la tierra en el Sur de Córdoba

En Córdoba, el proceso de ocupación del territorio gestado por la colonización y la expansión de la frontera agrícola se expresó y caracterizó por agudas luchas por la tierra y en no pocas ocasiones a través del ejercicio de la violencia (Presidencia, 2009, págs.10 - 14). De estos conflictos se pueden encontrar vestigios desde la Colonia y hechos enmarcados en el siglo XIX, donde las élites regionales empezaban a materializar su poder en el acaparamiento de tierras a través del control económico y político de la región a costas de los intereses de pequeños colonos campesinos y comunidades indígenas (Negrete, 2009, págs. 7 - 13).

Las acciones emprendidas por los denominados “Los Magnates” datan de finales del siglo XVII, estas fueron documentadas por una serie de bitácoras y cartas que el capitán Antonio de la Torre le enviaba a sus superiores haciendo referencia a los obstáculos, que dicha élite regional, interponía a los proyectos y misiones que la corona le había encomendado al oficial para llevar incentivos económicos a partir de la congregación de

pueblos, optando por una mejor repartición de las tierras en la región del valle del Sinú (Negrete, 2007, págs. 7 - 9).

Entendiendo lo anterior, se puede advertir que desde hace más de 225 años los valles del Sinú y San Jorge eran ya epicentros de concentración de la tierra en pocas manos, en gran parte, porque se generó un sustento desde todas las esferas del poder, en tanto un reducido número de familias manejaban los cargos de gobierno, milicia y el clero. En palabras escritas por de la Torre, se evidenciaba el abuso de poder por parte de estas élites a los indígenas y los pobres en general bajo su jurisdicción (Negrete, 2007, Pág. 10). Al mismo tiempo, el capitán, denunciaba que estas tierras eran foco de corrupción y tráfico de influencias, ya que “Los Magnates” rechazaban y se oponían a todo intento de disminuir sus privilegios, hechos que nos retratan una realidad vigente en la actualidad (Negrete, 2007, Pág. 10).

La realidad actual del departamento, no dista de lo expuesto por lo emisarios dispuestos a enfrentar a estas elites varias décadas atrás. La Costa Atlántica, y en especial, el departamento de Córdoba ha reproducido desde ese entonces y hasta nuestros días, la organización en élites económicas y políticas que han determinado la configuración territorial desde los mecanismos expuestos en el presente estudio. Dentro del análisis, se puede vislumbrar, que la existencia de dichas elites, es un obstáculo desde diferentes esferas de poder a la implementación de políticas que busquen reconfigurar el territorio, en tanto la existencia de dichos poderes se sustenta, como se demuestra, en un ciclo constante de abusos y perpetración de la violencia contra los pequeños y medianos ocupantes y propietarios de las tierras en el departamento.

Los métodos de despojo y desalojo de los comerciantes y ganaderos a campesinos fueron varios, pero se destacan los siguientes: (i) compra de parcelas a bajos precios, (ii) invasión de predios con ganado para la destrucción de los cultivos del pequeño campesino, y (iii) endeudamiento o engaño al campesino por parte del comerciante y pago posterior con la tierra (Negrete, 2007, pág. 15). Un aspecto central del análisis de la configuración territorial, debe considerar que la colonización del departamento de Córdoba es reciente y que su estructura agraria es esencialmente ganadera. Dicha estructura se consolidó con el patrón que

se manifestó en la zona del sur de Córdoba (Montelibano, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia), y en general en todo el departamento.

Lo anterior, tiene como eje de reproducción a los intereses económicos y políticos de los terratenientes de la gran hacienda ganadera, que caminan a espaldas de la institucionalidad o con apoyo de ella, y que posteriormente serían los actores que, fundarían o contratarían a la empresa militar y política del paramilitarismo, producto también, de la alianza del narcotráfico con los actores que atienden al fenómeno de las autodefensas campesinas motivados también por la necesidad de seguridad privada de dichas élites.

En palabras de Fals-Borda (1975, pág. 109) se retrata esa violencia que caracteriza a las acciones de los terratenientes, que no sólo la aplicaban a través a la violencia física o armada instrumentalizada sino que en sí, se refracta en la práctica de una

“[...]increíble ingeniosidad con que los terratenientes lograron burlarle la tierra a los colonos, a través de falsas cuentas, agregando ceros, vendiendo a sarapas (raciones de comida), aprovechando el hierro del ganado, robando escrituras, sobornando autoridades, emborrachando, jugando a los gallos y a las cartas, amenazando con la violencia.”

2.6 El eje del problema: Las luchas por el control rural como escenario sociopolítico

¿Quién ha determinado las dinámicas territoriales en busca del control territorial en la subregión del sur Córdoba?

Dentro de la evolución del conflicto por la tierra, se encuentran enmarcados los principales fenómenos de la violencia que se fundamentan en las luchas por el poder local y regional que, como se describe anteriormente, atienden a un ciclo de materialización de intereses de las élites en torno al acaparamiento de grandes extensiones de tierras, respaldo principal, en la búsqueda constante de un poder político y militar, que explica en gran medida, las grandes desigualdades presentes en Córdoba, desde los primeros momentos en que se dieron los conflictos por la tierra hasta nuestros días.

Desde este escenario, es desde donde el fenómeno de las llamadas autodefensas campesinas encuentran férreas motivaciones, en tanto surgen como el mecanismo de defensa de los grandes propietarios y de ocupantes de los territorios frente a la amenaza de los grupos

guerrilleros, que avanzaban desde la región de Urabá y el PNNP hacia el norte de los valles del Sinú y San Jorge. Los principales detonantes de la estructuración de ejércitos privados, fueron los secuestros y extorsiones que el EPL perpetró contra importantes terratenientes de las élites dedicados a la ganadería extensiva en la década de los 80, aunado lo anterior a la precaria presencia de la fuerza pública que garantizara la seguridad en la región (Presidencia, 2009, pág. 12).

Dicho mecanismo de defensa, mutó por la convergencia del narcotráfico y el discurso antisubversivo, en lo que se conoce como el proyecto paramilitar, que tiene como epicentro fundacional la región de análisis del presente estudio. Fue en Córdoba, donde los hermanos Castaño, y en particular Fidel Castaño, lograron que los intereses de diferentes actores del poder local (élites, fuerza pública, comerciantes y narcotraficantes) auspiciaran un proyecto de largo aliento en busca de proteger el statu quo y a la vez, contrarrestar la influencia política y militar de las guerrillas en región del sur Córdoba y el Urabá, muchas veces apoyados o bajo la sombra operativa y militar del Ejército y la Fuerza Pública en general (Reyes, 2010, págs. 85 - 108).

A mediados de la década de los 80, las organizaciones campesinas son protagonistas de movilizaciones que se cimentaban alrededor de los problemas derivados de las grandes desigualdades en la tenencia de la tierra. Los conflictos agrarios fueron recurrentes a finales de dicha década, teniendo como actores principales a las guerrillas, que en el año 1987, organizaron marchas que reunieron a más de 150.000 campesinos en diferentes puntos neurálgicos de las luchas agrarias, siendo la región caribe epicentro de varias de dichas movilizaciones (Reyes, 2010, pág 34). Es desde ese momento, donde la estigmatización sustento de la violencia se recrudece, en tanto, los movimientos agrarios fueron vistos como la fachada de la subversión armada. Fue así como en palabras de Reyes (2010, pág. 35) “desaparecieron las garantías de supervivencia de los líderes y organizadores”⁸ de las

⁸ Se destaca en la investigación hecha por Uribe y Vázquez (1995, págs. 227 -234) que entre 1980 y 1993, en Córdoba se cometieron por lo menos cuarenta masacres⁸ y cerca de 200 crímenes políticos. Los autores eran grupos armados que se hacían llamar, "autodefensas", y que luego se conocieron como paramilitares.

movilizaciones que luchaban por el acceso a la tierra de campesinos desposeídos de tierras y víctimas del ciclo del despojo en diferentes zonas del país.

Ahora bien, en el escalamiento del conflicto en los años 90 por cuenta del control de grupos armados sobre los territorios estratégicos del Urabá y sur de Córdoba, es preponderante el fortalecimiento de la empresa paramilitar como una variable determinante, de la mano de la consolidación de la casa Castaño en el municipio de Valencia Córdoba, a finales de los 80. La expansión de las zonas de presencia y acción de grupos guerrilleros y paramilitares, sumada a la compra de tierras por parte de narcotraficantes, condujeron a la casi desaparición de los conflictos abiertos por la tierra y a un nuevo ciclo del despojo de tierras (Reyes, 2010, pág. 55).

De esta manera, según Reyes (2010, pág. 78- 85) en los principales escenarios de conflicto agrario los narcotraficantes compraron haciendas que estaban en disputa con los campesinos y usaron contra estos a los grupos paramilitares. Atendiendo de esta manera, a un nuevo ciclo del despojo con un alto grado de violencia, que se sustenta en el conflicto histórico por la tierra en este caso en la sub región del sur de Córdoba, toda vez que, en “22 de los 26 municipios de este departamento se efectuaron compras, motivadas en su gran mayoría por la amenaza violenta de grupos paramilitares a pequeños propietarios” (Reyes 2010, pág. 37).

En este episodio, es donde se ubican los fenómenos que dan lugar a la violencia sistematizada⁹ que desembocó en el despojo, abandono y desplazamiento, por el control territorial contra las guerrillas, de miles de familias campesinas de zonas rurales de los departamentos donde el paramilitarismo emergió como instrumento de la voluntad de poder económico, político y militar de narcotraficantes, terratenientes, empresarios y políticos.

El control territorial, materializado en la subregión del sur de Córdoba por los paramilitares, se caracterizó, en palabras de Duncan (2010, Pág.39 - 54), por la emergencia y consolidación de un actor determinante dentro del orden social, político y económico, se puede hablar entonces de aparición de los “señores de guerra” que representan, en la

⁹ Ver Anexo 3. Homicidios y muertos civiles en Córdoba, 1997-2007.

configuración del territorio, una revolución en las relaciones poder; materializada en una nueva forma de extraer tributos, de regular la economía, de administrar justicia, de brindar protección, de organizar la prestación de servicios básicos y de ejercer el monopolio de la coerción.

La consecuencia principal de lo anterior, es que dicho control territorial a manera de para-estado¹⁰, que se consolidó a finales de los noventa, y que aún hoy tiene una gran incidencia, ha servido para condicionar las labores del Estado en temas de construcción de institucionalidad y prestación de bienes y servicios en zonas donde históricamente ha predominado la presencia de élites regionales autoritarias, elites narcotraficantes, grupos guerrilleros, paramilitares o sus vestigios, denominados en los últimos días, como grupos armados organizado en diferentes zonas del país.

Según los estudios de Duncan (2010, pág. 55), con el surgimiento de la Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (en adelante ACCU), es cuando los aparatos de coerción ilegales en las regiones colombianas se convierten en una fuente de poder superior al resto de los actores sociales. La subregión del sur de Córdoba fue escenario de la génesis paramilitar y a la vez epicentro de aplicación de su poder a través del control territorial, ya que “sobre las comunidades se impondría un ejército privado con capacidad suficiente para amenazar y proteger a la población durante periodos de tiempo indefinidos” (Duncan, 2010, pág. 59).

La evolución y accionar paramilitar tuvo una incidencia directa en la manera cómo se organizó el territorio, en zonas donde los grupos paramilitares controlaban el orden social, y a la vez cumplían con una agenda política determinada para imponer desde las esferas del gobierno local, regional y nacional las condiciones para que el control territorial se perpetuara a través de la legalización del despojo. En este escenario, el territorio de Córdoba jugó un papel fundamental, ya que fue uno de los lugares donde el proyecto paramilitar aprovechó de una mejor manera su configuración territorial: la presencia de la gran hacienda y las

¹⁰ “Las autodefensas eran ante todo ejércitos fragmentados, que cumplían funciones de Estado en un territorio, y bajo el mando de un “Hombre fuerte” en lo local, necesariamente vinculado al narcotráfico” (Duncan, 2010, pág. 36).

enquistadas fuentes de poder regional que se derivan de ella, para consolidar con las ya constituidas bases del monopolio del uso de la fuerza paraestatal, un proyecto de instauración de dinámicas sociales y culturales en torno a la defensa de la propiedad privada, el modelo ganadero y la extracción agroindustrial. Lo anterior estuvo caracterizado, por el uso de la violencia directa y simbólica contra campesinos y habitantes del departamento, en especial en el sur de este (Aponte, 2014, pág. 25).

La cúspide y posterior transformación del proyecto paramilitar se materializó con la creación de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) en el año 1997. En estos términos, y bajo el liderazgo de Carlos Castaño, quién se erigió como heredero del proyecto paramilitar tras la muerte de su hermano Fidel, se buscó unificar los proyectos paramilitares, todos ellos en alianza con del narcotráfico y diseminados en varias zonas del territorio nacional, a través de un proyecto político-militar con una identidad ideológica fundada en el discurso antisubversivo (Reyes, 2010, pág. 82 - 90).

Con la llegada de Álvaro Uribe al poder en 2002 y la muerte de Carlos Castaño en 2004, los líderes atomizados de las AUC ven en los pilares del gobierno ciertas semejanzas ideológicas que se materializan en la voluntad de desmovilizarse y dejar, aparentemente, en manos de las fuerzas legítimas del Estado la lucha contra la insurgencia (Reyes, 2010, pág. 115). Para el presente análisis, se asume que la Ley de Justicia y Paz, sombriamente legal de la desmovilización de las AUC, contribuyó a que los mandos medios y rasos de la AUC, erigirán sobre el vacío de poder territorial nuevas organizaciones criminales, lo anterior, sobre la base del narcotráfico, que es la variable de reproducción principal de las lógicas de control territorial de agentes para-estatales en la sub-región del sur de Córdoba.

2.7 El intento de legalizar el despojo desde el Control Territorial

El reconocimiento del Estado, la sociedad civil, la rama judicial y los mismos grupos armados en que el despojo fue el mecanismo violento a través del cual la tierra paso de diferentes manos, pero siempre, lejos de las de los poseedores materiales que alguna vez la habitaron. Haciendo evidente que, en Colombia en diferentes momentos de su historia, pero en especial durante el accionar de grupos paramilitares, se “diseñó e implementó un proyecto

de contrarreforma agraria auspiciado o apoyado por el narcotráfico y los grupos paramilitares”¹¹(Ungar y Cardona, 2015, pág. 331), lo anterior, para crear los vehículos que esgrimieran los intereses de estos grupos o de terratenientes, multinacionales y empresas.

En el marco de lo anterior, el presente análisis, asume que los perpetradores de la violencia paramilitar tuvieron siempre intereses no sólo en el control territorial para la consecución de los objetivos del negocio del narcotráfico, sino que también, se beneficiaron del contexto de violencia para apoderarse de manera ilegal de grandes extensiones de tierra, no sólo para el cultivo ilícito sino para negocios de formato legal como el mono cultivo extensivo y la ganadería extensiva. Aunado a lo anterior, de forma paralela a los fenómenos de violencia, el congreso de la república, fue también escenario de cristalización de los intereses subrepticios de los grupos paramilitares con presuntas relaciones con elites terratenientes (Ungar y Cardona, 2015, págs. 312-316) (Negrete, 2007).

El fenómeno de la parapolítica busco incidir directamente en la consecución de mecanismos legales para apropiarse definitivamente de las tierras obtenidas por medio del despojo. Este episodio vergonzoso e inaudito de la historia política nacional, se representó en que, en un periodo corto de tiempo, el congreso tramitó y aprobó leyes que de una u otra manera podrían facilitar la legalización de territorios obtenidos por medios ilegales y además beneficiar directamente a terceros con vínculos con congresistas investigados por parapolítica (Ungar y Cardona, 2015, págs. 312-316).

La normatividad que se expidió sobre diferentes temas, tuvieron como común denominador la incidencia que tenían estas leyes, para configurar un escenario legal sobre el cual ,los ya beneficiados por el conflicto por la tierra y el control territorial, tuvieran un sustento legal para que los negocios productivos del mismo origen, fueran la culminación de un ciclo décadas de violencia con el fin de que las tierras que ya estaban en manos de “compradores de buena fe” no pudieran ser rastreadas desde su pasado violento en el marco del conflicto y el despojo. Las leyes que se vieron envueltas en esta fisura de la democracia

¹¹ En el Pacto de Ralito estructurado por [Salvatore Mancuso](#) en 2001, se firmó un acuerdo entre 100 políticos y funcionarios de Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena y jefes paramilitares que ya ejercían control sobre esos departamentos.

representativa fueron: ley de biocombustibles de 2004, ley forestal de 2006, ley Estatuto de desarrollo rural de 2007 y ley de saneamiento a la titulación de 2008 (Ungar y Cardona, 2015, págs. 312-318).

Es así, como la existencia de poderes de corte legal e ilegal organizados territorialmente llevó en algún momento al ascenso de los intereses paramilitares a la representación política a nivel nacional en lo que fue el fenómeno de parapolítica. Los procesos y acciones que se enmarcan en el conflicto por la tierra y el posterior control territorial, por parte de grupos armados, tienen una incidencia directa en la manera cómo se ha organizado la propiedad rural en Colombia, beneficiando a la gran propiedad (caracterizada por actividades como el latifundio improductivo, la ganadería, el mono cultivo y la minería) y dejando en vulnerabilidad al pequeño y mediano campesino.

2.8 La emergencia de nuevos actores incidentes en la implementación de la restitución desde el Control Territorial.

Siguiendo el apartado 2.6, desde la desmovilización, en muchos ámbitos incompleta de paramilitares en 2006, se extendieron dinámicas de control territorial para hacer prevalecer el poder consolidado por la empresa narco-paramilitar en determinadas zonas del país. Una de ellas, es el Sur de Córdoba, donde afirma Vargas (2009, pág. 221) que estos grupos no sólo actúan desde y para alimentar y proteger el negocio del narcotráfico, sino que a su vez, ejercen un control privado criminal de los territorios, incluso de la población. Los grupos denominados en un principio Bandas Criminales Emergentes, hoy en día ya tienen la categoría de Grupos Armados Organizados (GAO).

Los poderes regionales que se sustentan en estructuras armadas organizadas, tienen una característica sustancial en la aplicación de sus dinámicas de control. Estos GAO se convierten entonces en los herederos de un proceso fallido de reintegración de excombatientes, que constituyen una de las principales barreras a la terminación del conflicto armado. Para el presente estudio de caso, el control ejercido GAO en la Sub región del sur de Córdoba es especialmente problemático, ya que, se convierten en el principal actor que afecta el cumplimiento de los objetivos de la restitución en todas sus etapas.

Los modelos de implante de poderes autoritarios en el nivel regional (doméstico) han generado la extensión de su dominio hacia áreas habitadas por comunidades afrodescendientes e indígenas, como viene sucediendo en zonas y enclaves del norte del Chocó y el sur de Córdoba. (Vargas, 2009, págs. 215-218).

La reducción del problema de los Bandas Criminales ahora llamados Grupos Armados Organizados a la exclusiva presencia de las redes de criminalidad y sus expresiones en organizaciones con una estructura armada resulta un error, si no se establece su continuidad y fortalecimiento, ya que “hay una simbiosis de estos grupos con poderes tradicionales e intereses económicos de formato legal, motivados por la expansión a territorios que poseen recursos naturales y grandes extensiones con deficiente presencia estatal”. (Vargas 2009, pág 216).

Ahora bien, en el sur de Córdoba según estudios del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2014, pág. 33) accionan diferentes grupos delincuenciales que se adscriben a la generalidad de los denominados GAO. Son estos grupos, los principales actores armados que condicionan la implementación de la política de restitución de tierras, no sólo en la etapa culminante del retorno sostenible, sino que también son quienes actúan en favor de intereses ocultos para amedrentar y perseguir a los líderes campesinos que se movilizan y promueven desde los sectores rurales la reclamación de tierras para empezar el proceso de restitución a raíz del fenómeno de despojo.

Si bien, no hay una caracterización oficial de lo que se denomina en la opinión pública y en la académica como ‘ejércitos antirestitución’, si existen una serie de eventos y hechos violentos que se pueden relacionar con la emergencia de facciones armadas, pertenecientes a los GAO, que tiene como objetivo obstaculizar desde la violencia focalizada, el proceso de reparación a las víctimas desde la restitución de las tierras. “En el departamento de Córdoba el escenario de violencia no dista mucho de los departamentos vecinos: hay presencia de estructuras armadas pos-desmovilización en 27 municipios cordobeses y el territorio se encuentra disputado entre Los Urabeños, Los Paisas y Los Rastrojos” (CNMH, 2014, Pág.156).

De esta manera, afirma el CNMH (2014, Pág.81) que “El surgimiento de estos grupos es para muchos la respuesta de una clase política y poderosa de la región Caribe que ve amenazada la tenencia de la tierra que ha logrado acumular durante décadas de despojo”. En el presente análisis, se evidencia que los intereses de los agentes del despojo, los paramilitares desde su control territorial como mecanismo del despojo, y los actuales GAO obstaculizadores de las reclamaciones por el despojo, tienen una vinculación y relación con el proceso de restituir las tierras¹². Si bien, las agendas de los GAO se priorizan en torno al negocio del narcotráfico, según el CNMH (2014, Pág. 81) los fenómenos mencionados se pueden asociar a que dentro del accionar de estos grupos, torpedear los movimientos campesinos sigue siendo una prioridad en busca de mantener las grandes desigualdades económicas (que permiten el reclutamiento de jóvenes sumidos en la pobreza rural) y en la tenencia de la tierra, hechos que facilita el accionar ilegal de estos grupos¹³, y que además, aseguran proteger los intereses de agentes beneficiados por el despojo que en muchos casos fueron socios del paramilitarismo.

Aunado a lo anterior, las acciones que caracterizan a estos grupos se relacionan con el control territorial coercitivo y el aislamiento recurrente en las condiciones de confinamiento de comunidades enteras por parte de GAI pos-desmovilización ahora GAO en la sub región de análisis. Se evidencia lo anterior, en controles autoritarios a los habitantes que van desde constreñir la libre movilización a impedir las reuniones y la actividad social autónoma (CNMH, 2014, págs. 35). Dichos actos obstaculizan, no sólo las acciones la URT, sino que a la vez inciden en la organización de campesinos que reclamen por sus derechos en cuestiones de acceso a la tierra o a servicios del Estado, y más grave aún, que una vez restituidos los predios no existan las condiciones de seguridad para retornar al territorio en busca de redefinir las lógicas actuales de lo rural.

¹² Ambos (ejércitos antirrestitución y GAO) son herederos del actuar e intereses de los antiguos paramilitares y sus patrocinadores; se relacionan como se evidencia en la reciente captura de Giraldo de Jesús Escalante Villegas, alias Escalante, cabecilla de Los Urabeños y quien también sería miembro del cartel anti restitución que operaba en el Magdalena y La Guajira (Vanguardia, 2013, mayo 27).

¹³ En 2014 se profirieron amenazas contra líderes, organizaciones y la misma Unidad de Restitución de Tierras, firmadas por Los Rastrojos en los dos primeros casos y por el Ejército Antirrestitución en el último. Así mismo, en mayo se una emitió amenaza contra periodistas de la región caribe que vienen cubriendo el tema de restitución de tierras (CNMH, 2014, pág., 81).

2.9 Análisis de los Retos, obstáculos y problemáticas de la configuración territorial en la implementación de política pública de restitución de tierras en la sub región del sur de Córdoba.

En presente capítulo, se retratan y relacionan determinantes del proceso de configuración territorial. En ellos se destaca, la poca capacidad del Estado para ser mediador y asegurador de la población, ello, muchas veces conlleva a que se agraven y se reproduzcan lógicas territoriales que se sustentan en el poder asimétrico propio de la formación de actores que han retado a la institucionalidad en ciertas zonas del país. Representando lo anterior, en la configuración de elites terratenientes o elites ilegales (narcotraficantes) que históricamente han obstruido, supeditado y subvertido los objetivos de las políticas a sus intereses particulares, haciendo que los fines de transformar lo rural se limiten a mantener sus beneficios y además en aumentar su banco privado de tierras. Esto lleva a concluir que, estos poderes regionales son uno de los principales obstáculos para la implementación, en cuestiones políticas, económicas y sociales de la política pública de restitución de tierras.

El reto institucional será entonces, lograr atribuir a estos poderes locales y regionales el mantenimiento del conflicto por la tierra en el departamento de Córdoba, en especial, en la zonas de mayor abandono estatal, siendo la región del sur, el escenario donde confluyen en mayor medida los problemas que se acentúan con la falta de servicios del Estado y la presencia de economías ilegales. En estos términos, el avance del proceso de restitución, que, si bien sólo se fija en los hechos de despojo desde 1991, deberá tener en cuenta, que estas elites locales legales e ilegales han jugado un papel preponderante en la legalización histórica del despojo, desde las etapas de la colonización reciente del departamento hasta los hechos más cercanos dentro del fenómeno paramilitar.

La problemática de la presencia e injerencia en las esferas de poder económico y político de estas elites en la región, se traduce en que la configuración de territorio ha estado supeditado a las actividades preponderantes de la gran hacienda, siendo la ganadería la principal, junto con cultivos de uso ilícito, particularmente en el PNNP. En ese sentido, el abandono histórico del Estado al campo y a su vocación de formación rural a través del uso agrario integral, hace que el territorio carezca de equipamientos, rutas y capacidades para

recibir a los antiguos ocupantes en un entorno donde las garantías de sostenibilidad, en los términos de la ley, sean subsanadas.

Para articular lo anterior, la Ley 1448, reconoce y profundiza que se deben garantizar los derechos de propiedad de las víctimas de abandono o del ciclo del despojo desde el año 91, en esos términos, el reto institucional de las Unidades Territoriales de Restitución de Tierras es encontrar los mejores mecanismos para que la propiedad material de las personas y grupos étnicos que en estado de informalidad fueron desplazados de sus territorios en el sur de Córdoba¹⁴, sean normalizados y acogidos por un paquete completo de garantías y oportunidades para encaminarse en la construcción de un entorno sostenible y en paz.

Los determinantes que el control territorial por parte de los GAO sobre la configuración del territorio, se particularizan como obstáculos al proceso de restituir a las víctimas del despojo en la sub región del sur de Córdoba. Lo anterior ocurre, toda vez que, según las investigaciones del CNMH (2014, pág. 68), se exponen algunas de las acciones que estos GAO efectúan en el territorio: (a) controlan y revisan las llamadas telefónicas o desde celulares; (b) exigen a los comerciantes la entrega de víveres y otros suministros, sin garantía de pago (extorsión); (c) obligan a las familias a pagar cuotas impuestas y a prestar servicios como suministro de alimentos preparados, labores de cocina, lavado de ropas, etc.¹⁵

Para concluir, estas acciones causan un impacto directo en la cotidianidad de los habitantes, además son hechos que recrean fenómenos de desplazamiento en los municipios del Sur de Córdoba, lo que afecta negativamente la economía local, profundizando los niveles de pobreza y entorpeciendo las labores y presencia institucional. Entreviendo que los controles territoriales de los flujos; se manifiestan en vías a personas y vehículos, a las formas

¹⁴ “En el periodo 2006-2011 hubo en el Sur de Córdoba 43.609 desplazados por la violencia, el 72.6% del total en el departamento. Los años críticos fueron el 2008 con 11.759 y el 2007 con 7.740” (Negrete, Centro de Estudios Sociales y Políticos). Ver anexo No. Cuadro desplazamiento en municipios del sur de Córdoba

¹⁵ Hechos narrados durante las visitas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en varias zonas, de las cuales se destaca lo referido en tales términos en el Alto Sinú y San Jorge, sur de Córdoba. La práctica de patrullajes y retenes en Córdoba es frecuente en zonas rurales de Puerto Libertador, Montelíbano y Tierralta. (CNMH, 2014 pág. 68)

de comunicación y transporte de productos y demás objetos existentes en esta zona del departamento.

3. LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA CAPACIDAD INSITUCIONAL EN EL MARCO DEL ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.

Córdoba ha sido un territorio donde históricamente se han configurado con mayor vehemencia procesos de colonización y descolonización, en los que actores armados y las élites regionales, han sido causa y consecuencia de dichos procesos de configuración territorial. Para enmarcar lo anterior, fue necesario entender las etapas, hechos y el escenario actual en donde se configura el territorio. Los primeros síntomas sociales y económicos de estos procesos de la captura de grandes extensiones de tierras por pocos propietarios, fue el desplazamiento de los colonos, población indígena y mestiza hacia las colinas, serranías y vertientes de las cordilleras del Caribe (Negrete, 2007, Pág. 9), dejando las tierras fértiles de las inmediaciones de los valles de los ríos Sinú y San Jorge a merced de las actividades propias de la hacienda.

En la resistencia al cambio impuesta a políticas que buscan incidir en lo rural, son protagonistas las élites enquistadas desde la colonia en la región, que han jugado un papel constante en la obstaculización de reformas al status quo en varios sentidos y sustentándose en el acaparamiento de grandes extensiones de tierras. Lo anterior, toda vez que, estos grupos de poder, son un fenómeno sociopolítico que viene desde los territorios pero que a la vez se materializa en el gobierno central, en tanto los intereses de estas elites siempre han sido protegidos por su participación directa en la política local y nacional, y a la vez, han tenido eco en la representación política y en la toma de decisiones en todos los niveles a través de consolidados gremios y grupos de presión.

Estos autoritarismos locales, pueden ser caracterizados en su accionar por prácticas que se adscriben a maneras de subvertir los medios de extensión de la democracia nacional a niveles locales para mantener sus beneficios y además que la institucionalidad vele por mantener sus privilegios. Las elites políticas en Córdoba, se relacionan con lo que las teorías de Gibson (2006, págs. 208-213) denotan sobre este tipo de formas de poder organizado en términos de control territorial a través del aparato político, afirma el autor que “Controlar el

poder localmente también requiere frecuentemente del diseño de estrategias a nivel nacional, sea ocupando o controlando posiciones en el gobierno nacional.”(Gibson. 2006, pág. 212).

Los lazos entre la institucionalidad a nivel central, las elites locales y regionales han reproducido una omisión constante por parte del Estado a las acciones de éstas en busca de mantener sus beneficios y maximizarlos a costa del interés general. Preocupante situación, es que en la actualidad seguimos asistiendo a estos mismos enfrentamientos de poderes organizados contra la implementación de políticas que alteran, así sea mínimamente, el status quo tradicional, ya que poco o nada se ha hecho para alterar las influencias que estas y otras elites político-económicas, que han sabido adaptarse y mutar en varias zonas del país, en especial en la costa Caribe.

Para ilustrar los anterior, se puede traer el ejemplo de la legalización de baldíos incentivada por las reformas agrarias del Incora en Córdoba que muestran una clara tendencia, que se evidencia también nivel nacional, en la cual la asignación y titulación de estos baldíos premiaron y atendieron a formalizar a la gran propiedad, que se defendió desde la institucionalidad regional cooptada ante cualquier mecanismo que optara por una manera más equitativa de repartir las tierras en Córdoba (CNMH, 2016, págs. 240- 280)

3.1 El fenómeno del despojo en Córdoba y su relación con la tenencia de la Tierra.

El sur de Córdoba, ha sido el campo de retaguardia y accionar de aquellos actores violentos, que con la llegada del narcotráfico, han usado este medio para reconfigurar el territorio, desde diferentes partes de la cadena del despojo¹⁶, que en últimas, se sustenta en todo tipo de medios violentos. En así, como desde el presente análisis se puede evidenciar que la tenencia y desigualdad en la tierra, es el contexto mediante el cual los actores presentes en el territorio han logrado mantener su incidencia sobre este, toda vez que, es la tierra un objetivo en sí para la creación de rentas de los grandes propietarios e insumo primario de la siembra de cultivos, explotación de minería ilegal y control territorial para los grupos ilegales (CINEP, 2016, pág. 8 - 16).

¹⁶ Ver anexo 4. Grafica. la cadena del despojo. (CNMH, 2010, pag 47)

El despojo de tierras, es un fenómeno ya tratado en el presente análisis, como la repercusión directa de la materialización de intereses de diversos actores sobre el territorio. No obstante, fue el despojo el mecanismo principal de victimización en los términos de la ley 1448. Ello está relacionado en la manera como se organiza y se dispone del territorio en torno a la estructura agraria, que puede ser entendida como

“un conjunto de relaciones endógenas y exógenas cuyo núcleo central es la propiedad sobre la tierra y sobre los medios de producción, y cuya dinámica depende de los diferentes modos como se inserta en la economía capitalista de mercado” (Machado, 2004, en CNMH, 2010, pág.62).

A su vez, la estructura agraria se descompone en dimensiones que integran dicho conjunto de relaciones en: a) tenencia de la tierra, b) uso de recursos, c) relaciones sociales, d) relaciones de poder, institucional y política, y e) relaciones de mercado (CNMH, 2010, pág. 62). Desde varios de estos componentes se puede afirmar en el presente análisis que el despojo, y con ello la concentración de tierras como uno de sus resultados, afectan directamente las demás dimensiones de la estructura agraria.

Ahora bien, las dinámicas que acompañan al fenómeno del *despojo activo*¹⁷ llevaron a lo que se denomina como una “geografía imaginada del despojo, asociado lo anterior a que en Córdoba se produjo una «reforma agraria» impuesta por los paramilitares y la apropiación privada de ciénagas” (CNMH, 2010, pág.38), cristalizada, la reforma, en mayor medida en las zonas del sur del departamento donde el fenómeno paramilitar entabló un conflicto armado con las FARC a finales de la última década de siglo XX, que a partir del vaciamiento de lo rural¹⁸, buscaban ejercer un mejor control de esta subregión del departamento, que

¹⁷ Se puede afirmar que el acción de los paramilitares en el sur de Córdoba produjo ‘*despojo activo*’, entendido como el acto planeado y consciente de quitar la tierra a alguien, con el fin de redistribuir los derechos de propiedad entre otros agentes. En este tipo de desplazamiento el agente despojador, o alguno de sus representantes, intenta explícitamente apropiarse del predio y la víctima lo abandona porque alguien le exige entregarlo, y/o los papeles que le daban derechos como posesión, usufructo y transferencia (Gutiérrez Sanín, 2014, página 45).

¹⁸ Ver anexo 5. Gráfica Desplazamiento forzado (expulsión) 1997-2010 municipios de mayor incidencia. Ver Anexo 9. Anexo 9. Porcentaje de solicitudes de restitución en las que se declara despojo.

cómo se dijo, se caracteriza por ser un corredor y zona de retaguardia en términos geográficos y estratégicos, además de una zona propicia para el cultivo de coca (Vargas, 2009, pág.214).

Para ilustrar lo anterior, se pueden seguir los postulados de (Gutiérrez Sanín, 2014), que establece y propone categorías de análisis del fenómeno del despojo activo, teniendo éstas, repercusiones directas en la manera como se procede a reparar a la víctimas de este delito y la vez en el proceso de restitución. Las categorías que el investigador propone para analizar los tipos despojo son: estratégico, clientelista y oportunista. Para efectos del presente Estudio es preciso esbozar los tres a la luz del Estudio de caso.

En primera medida, el despojo estratégico se caracterizó en acciones, llevadas a cabo por los paramilitares, en la cuales se propendía por asegurar territorios con motivación de la lucha antsubversiva. En este sentido, se vio una tendencia a que los grupos paramilitares coparan las áreas de influencia guerrillera para el control de la población, aseguramiento de bases de apoyo y suministros. En el caso del sur de Córdoba, se representó en el proyecto paramilitar de Funpazcor¹⁹, en el municipio de Valencia, en este la cadena del despojo fue “expulsión estratégica, primero, después, repoblamiento y, finalmente, expulsión de los nuevos habitantes por una combinación de motivos clientelistas y oportunistas” (Gutiérrez Sanín, 2014, pág. 62).

En segunda medida el despojo clientelista buscaba asegurar el apoyo político el accionar paramilitar, y en ciertos casos, fortalecer las prácticas y el proselitismo político con miras al poder público y privado (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, 2009). Lo anterior, se cristalizó con la presión para “la usurpación y transferencia de propiedades a antiguos dueños o a terratenientes vecinos para la ampliación o inicio de nuevas explotaciones” (CNMH, 2016, pág. 367), acciones que Córdoba se reflejan en proceso de adjudicación y titulación de 214.740 hectáreas de baldíos por parte del Incora, de las cuales, según funcionarios de la desaparecida entidad ahora Incoder, algo más del 60%

¹⁹ La Fundación Funpazcor heredada del paramilitarismo, dio tierra a los campesinos golpeados en Córdoba del conflicto por la tierra, sin embargo, años después, por diferentes medios violentos obligo a los beneficiados a vender las tierras de las haciendas de Santa Paula, Cedro Cocido y Las Tangas. Finalmente, la fundación puso a nombre de testaferreros las tierras donadas (Acnur, 2003, pág 15)

de las tierras formalizadas no pertenecen a los beneficiarios de la reforma. “Las razones expuestas son variadas: ventas forzadas o voluntarias, amenazas, extorsión, desplazamiento, homicidios, reclutamiento, desapariciones, abandono o despojo” (Negrete, 2014, pág12).

Por último, las lógicas del despojo oportunista se caracterizaron en que debido a la depreciación de los predios producto del conflicto, integrantes con posiciones de mando en los grupos paramilitares, compraron o usurparon tierras en el mercado a través de coerción o amenaza (CNMH, 2016, pág. 369). Estos últimos entablan relaciones ilegales con narcotraficantes, como en el caso de Córdoba, en donde los narcotraficantes con apoyo del aparato paramilitar compraron un gran número de predios en la mayoría de municipios, en especial en el sur del departamento.

Siguiendo lo anterior, se puede evidenciar un panorama complejo para la implementación de los objetivos de restitución de tierras, ya que aquellos territorios donde se presentó el despojo²⁰ están llamados a ser de nuevo poblados por sus antiguos habitantes, que históricamente han estado inmersos en conflictos por la tierra que no han sido mediados y zanjados por la intervención de las instituciones del Estado (Incora, Incoder).

La estructura agraria actual del sur de Córdoba, es un ejemplo de como el territorio es reconfigurado sobre las bases de economías ilegales y extractivas con el sustento de las grandes desigualdades en la tenencia de la tierra, favorecidas directamente por el fenómeno del despojo de tierras con el uso de figuras jurídicas e institucionales (CNRR, 2009, pág. 155) que tienen una relación directa de alianza del paramilitarismo con elites locales ilegales (narcotraficantes) y legales (políticos, notarios y terratenientes). Tanto así, que las relaciones sociales y de poder antagónicas entre las comunidades y actores al margen de la ley, han reproducido toda clase de abusos a las poblaciones, llevando a la subregión a un atraso considerable en la superación de la pobreza.²¹

De esta manera, la realidad actual del departamento es solo una prolongación de un extenuante conflicto por la tierra y el control territorial. En el que comunidades indígenas y

²¹ Ver Anexo 6. Gráfica de NBI Córdoba Rural – Urbano

de campesinos, han sido víctimas de la violencia, el reclutamiento y el despojo. La desigualdad en la tenencia de la tierra es un síntoma de una enfermedad que sufre la gran mayoría de territorios nacionales, en donde el Estado en sus ansias de representar y favorecer los intereses de grandes propietarios ha postergado la necesidad de hacer verdaderas reformas que alteren las brechas en términos de la propiedad rural²².

3.2 Análisis de los obstáculos, retos y problemáticas sociopolíticas de la implementación de la restitución de tierras desde su relación con la tenencia de la tierra.

Habiendo expuesto las consecuencias del control territorial en el trasegar del conflicto y su relación con el fenómeno del despojo en Córdoba, se puede concluir, que en la medida en que el conflicto avanzó, se materializó en el despojo y desplazamiento, incidiendo en el incremento exponencial de la impunidad sobre este acto. Ya que sólo con la ley 1448, se establece una tipificación de este delito, motivo por el cual, en los contextos de antelación de la ley no eran perseguidas por las autoridades las acciones que habían producido los hechos de victimización en el país.

Por ello, el reto principal con la implementación de la ley en la subregión del sur de Córdoba, será investigar y hallar, en la compañía de otras instancias estatales, a los responsables de estos hechos victimizantes toda vez que, a mayor conflicto, mayor despojo²³ y por ende mayor impunidad. Toda vez que, en el caso específico de Córdoba, se ha encontrado que, luego de la desmovilización paramilitar, se “concentró más la propiedad de la tierra, tanto en cabeza de la antigua élite terrateniente como de nuevos grandes propietarios provenientes del narcotráfico y de la violencia como empresa de usurpación de tierras” (Reyes, 2009, página 157).

Consecuencia de lo anterior, es el traspaso de tierras, entre despojadores y los denominados compradores de “buena fe”, siendo ello, uno de los procesos que afecta los requisitos para aplicar la justicia transicional para la adjudicación de los predios despojados

²² En Córdoba La brecha entre el Gini de tierras y el Gini de propietarios es la sexta en el país y parece exhibir una tendencia creciente que se refleja en el incremento en el número promedio de predios por propietario, de 1.36 a 1.41. (IGAC, 2012, Pág. 214

²³. Ver anexo 7. Grafica declaración de hechos de despojo por Departamento.

o abandonados. Ya que si bien, se han materializado y se presentan lógicas y fenómenos de despojo en miles de casos, existen titulaciones legales que respaldan a una de las partes involucradas en los procesos. Esto se constituye en un obstáculo para la consecución del cumplimiento de los plazos para restituir a las víctimas dentro de la proyección de la ley, en donde es indispensable rastrear e identificar los hechos para determinar la procedencia ilegal o violenta del predio que fue titulado a un tercero y la relación que este podría tener dentro del accionar al margen de la ley (UAEGRT, 2014, págs.15 - 22).

En concordancia, la otra parte involucrada en el proceso, por el contrario, y en la gran mayoría de los casos, está conformada por propietarios materiales que son a la vez víctimas que carecen de títulos legales sobre el predio despojado. Explicado lo anterior por los altos índices de informalidad y por la inexistencia o inoperancia de instituciones estatales que hayan garantizado históricamente la propiedad en Colombia, en especial la pequeña propiedad (Reyes, 2016, págs. 22 - 33). Configurándose así la tenencia de la tierra, en términos de formalización y titulación de la propiedad, como una problemática que incide el proceso de restituir las tierras.

El retraso estructural en la formalización catastral y predial es una problemática estructural frente a la cual el proceso de implementación en la subregión de Córdoba le debe hacer frente, por tanto, deberá regirse por la imparcialidad política y judicial del accionar de las instituciones, además de hacer frente a los intereses de grupos armados organizados, élites regionales y locales, muchas de estas de corte ilegal (narcotraficantes, testaferros). Con el fin de no ser un detonante para que se manifiesten nuevos conflictos por la propiedad de la tierra en este territorio, que como se evidencia ha sido una característica esencial de estas luchas. (UAEGRT, 2014, pág. 12).

Lo anterior, se explica en gran parte desde el escenario de las grandes desigualdades en la tenencia de la tierra, que no sólo afecta hoy en día el proceso de restituir a las víctimas, sino que históricamente ha sido un medio para despojar por medidas aparentemente legales tierras en el territorio nacional. Acciones que han sido cometidas por grupos y personas que

actúan desde la ilegalidad pero que no son investigadas por el delito de despojo, ya que sólo se considera como tal, en la ley 1448 de 2011 (UAEGRT, 2014)²⁴.

Al respecto, se puede advertir también

[...] que los baldíos de la Nación han sido también objeto del despojo por varios actores [e] incluso algunos expertos estiman que cerca del 60 por ciento de los predios despojados o abandonados por causa de la violencia en Colombia, corresponden a baldíos de la Nación o a predios que habían objeto de reforma agraria” (Restrepo, 2013, página 13).

En este sentido, es importante referenciar que el Estado colombiano ha fracasado a la hora de formalizar la propiedad rural. La acumulación de tierras es un producto de la inoperancia del Estado para garantizar los derechos sobre la propiedad en especial de los pequeños propietarios, que históricamente, han sido los mayores perjudicados de los fenómenos que se asocian a las disputas por la tierra (Reyes, 2016, págs. 15 – 19).

Se puede analizar, por último, que tanto la tierra como los territorios pueden ser despojados, ya que los segundos, que se construyen a través de modos de arraigo²⁵ y por ende con posibilidad de desarraigo. Siendo lo último, la usurpación de los derechos a habitar y existir en un espacio determinado, reconfigurado a su vez, las identidades de los habitantes y su manera de relacionarse con el entorno y el sentido de pertenencia a este. (CNMH, 2010, pág. 13- 18). Asimismo, se puede afirmar que la relación de modos de uso del suelo y sus recursos cambia cuando las comunidades son víctimas del despojo, toda vez que los fines de este, se caracterizan por la captación de terrenos propicios para la minería ilegal, cultivo de drogas, minería legal, el monocultivo y la ganadería extensiva, siendo estas actividades propias de los grupos armados o de los grandes propietarios de tierras que se configuran como agentes incidentes en la implementación de la restitución según lo dicho anteriormente.

²⁴ Ver Anexo 8. Tabla. Victimarios del Despojo según análisis sentencias de restitución de tierras a 2014.

²⁵ “*Arraigo* se entiende como el modo en que se vincula el hombre con su espacio y tiempo vital, con su semejante próximo y con los principios o valores vigentes en la comunidad en la que habita (Monterrubio, 2014, pág. 15)

3.3 La capacidad institucional: la cuerda floja en la implementación de la política pública de restitución de tierras del panorama nacional al caso particular del sur de Córdoba: Conclusiones.

Las concepciones de la capacidad institucional se fundan sobre el análisis de los procesos que ejecuta el Estado en diferentes niveles dentro de la sociedad. Para el presente Estudio de caso, las conclusiones se dirigen analizar la incidencia de las categorías sociopolíticas propuestas en torno a la capacidad del Estado para expandir y adaptar su acción para la el logro de la implementación de la política pública de restitución de tierras a víctimas del conflicto, teniendo como ejemplo de estudio la sub región del sur de Córdoba.

En estos términos, se puede definir de manera general que la capacidad institucional es la habilidad de las instituciones del Estado para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos por parte de las agencias Estatales (Fukkuda-Park, 2002, pág.5). Para este último apartado del análisis, es preciso enfocarse en la función de resolver problemas, ya que sobre ella inciden las variables de los escenarios heterogéneos en donde se ejecuta la implementación.

Lo anterior, encuentra su sentido en que en Colombia la manera de medir la capacidad institucional se ha inclinado al enfoque de resultados (eficiencia, eficacia), olvidando en parte, la formación de resiliencia de las política: en términos de enfrentarse a retos, obstáculos y problemáticas que emergen en etapas de implementación, en busca de adaptarse a estos, para generar respuestas y soluciones a las situaciones adversas en el tránsito de cumplir objetivos.

Para dirigir los esfuerzos hacia un enfoque que se caracterice por dar primacía a la capacidad transformativa del Estado, entendida como la habilidad para adaptarse a los choques y a las presiones externas, así como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público (Fukkuda-Park, 2002, pág. 7), se pretende en este apartado, establecer los escenarios problemáticos que inciden en las etapas de implementación desde las categorías de análisis (configuración territorial, tenencia de la tierra). Lo

anterior, para entender que las cifras advierten de retrasos²⁶ en la restitución de tierras a nivel nacional, pero que dicho contexto temporal adverso se explica desde el presente Estudio de caso.

Etapa Administrativa

Para representar la problemática sociopolítica que incide en la implementación administrativa, el presente análisis demuestra que en el sur de Córdoba la presencia y accionar de grupos armados en el marco del control territorial, GAO y FARC, principalmente, impide en un primer momento la etapa de la reclamación de tierras despojadas o abandonadas, en tanto persiste una desconfianza y falta de garantías en la población victimizada para interponer las solicitudes de restitución de sus tierras, lo anterior se funda en que se han presentado casos como el de los líderes Ermes Vidal Osorio y Ever Cordero Oviedo, dos importantes líderes de la población desplazada de Valencia, Córdoba, que fueron asesinados con una diferencia de 20 días en marzo y abril de 2013, (Human Rights Watch, 2013, pág.17).

En un primer escenario, se puede analizar que según el Informe de Rendición de Cuentas 2014 de la Territorial Córdoba de Restitución de Tierras, se han recibido en total 2751 solicitudes de su jurisdicción desde su apertura en 2012. De las cuales se han tramitaron 2016, (UAEGRT, 2014, pág.13) ya que se prestan las condiciones de seguridad allí existentes y por tanto son objeto de proceso administrativo.

Siendo lo anterior, un balance donde se evidencia que la capacidad institucional se ha visto reducida y obstaculizada para solucionar los problemas de seguridad en zonas de donde se producen más del 30% de las solicitudes de restitución. Al mismo tiempo, se están quedando por fuera del trámite administrativo una gran cantidad de estas solicitudes que se encuentran fuera de las zonas de implementación (en el sur de Córdoba el 61% de las solicitudes están por fuera de zonas microfocalizadas y tan solo 5 municipios están microfocalizados.), siendo lo anterior una falla estructural de Estado en el control del

²⁶ Para cumplir las metas de la restitución a 2021 con los retrasos actuales, según la fundación forjando futuros (2014, pág. 5), serían necesarios 529 años.

territorio, en gran parte por que la configuración de este ha estado determinada por actores que retan a la institucionalidad, agentes de la inseguridad como se demuestra en el presente Estudio de Caso, en donde la integridad de los restituidos y los reclamantes tampoco está suplida²⁷.

Según Rodrigo José Torres, Director de la UAEGRT Córdoba, en el sur del departamento confluyen actores ilegales que según sus afirmaciones son el principal obstáculo para el logro de la implementación de la restitución de tierras. Según el funcionario, existen protocolos de seguridad que les han impedido a los funcionarios de URT levantar datos e información de predios en los municipios de Valencia, Montelivano y principalmente en Tierralta. Este último municipio, es el sexto municipio donde hay más reclamaciones de restitución nivel nacional y donde hay mayor presencia de áreas sembradas en coca; la misma UAEGRT manifiesta la imposibilidad de acceso y de las difíciles condiciones de seguridad (Procuraduría General de la Nación, USAID, 2014, pág. 14).

Aunado a lo dicho, se puede confluir que los grupos armados históricamente presentes en el departamento, y en especial al sur de este han servido como el medio para que la inseguridad y la incertidumbre sean un agravio a la supervivencia y organización campesina e indígena en la región. Los hechos violentos, como se demuestra anteriormente, hacen parte de una relación entre los actores que determinan la configuración territorial. Es así como según investigaciones de (Negrete, 2014) los índices de violencia del departamento de Córdoba son los más altos del país, siendo la región de los Altos del Sinú y San Jorge, una Zona de Riesgo Alto categorizada por el investigador²⁸.

Partiendo del presente análisis se demuestra que la herramienta de la microfocalización es uno de los obstáculos para lograr la implementación total de la política, ya que esta herramienta, se ejecuta para determinar qué zonas tienen las garantías en términos de seguridad, principalmente, para avanzar en la implementación, asimismo, las víctimas de despojo en Córdoba afirman que sus solicitudes no han sido tenidas en cuenta ya que sus

²⁸Anexo 7. Mapa Zonas de Riesgo Niveles en el Departamento de Córdoba.

predios despojados no hacen parte de las zonas microfocalizadas, sumado ello, al agravante de un temor y desconocimiento de la población para ejercer su derecho de reparación.

Concluyendo también, desde las categorías de análisis, que en la aplicación de esta herramienta de implementación se ignoran soluciones a antiguos problemas de orden social y económico, en tanto no se tienen en cuenta otras variables determinantes del retorno sostenible, como son la construcción de redes de prestación de servicios, de garantías productivas de los territorios, de formas y mecanismos de creación de identidad territorial y capital social.

En un segundo escenario problemático, es que de las 2016 solicitudes que cumplen con los mínimos de seguridad, únicamente 619 han culminado el trámite donde se estipula la viabilidad y relación con los términos y condiciones de la ley²⁹ (UAEGR, 2014, pág.13). Es así como del total de solicitudes en zonas de implementación, sólo cerca del 35% han sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF)³⁰. Frente a ello se puede concluir, desde el presente Estudio, que el trámite administrativo para el registro de predios es una tarea dispendiosa para las Unidades Territoriales, ya que en este se debe levantar información contundente para establecer el vínculo de la víctima con el predio despojado o abandonado.

Dichas dificultades producto de la precariedad en la información sobre la propiedad se pueden explicar desde el presente análisis. Toda vez que se demostró que las lógicas propias del conflicto armado, en términos de reconstrucción de la memoria histórica y de testimonios de los principales agentes del despojo, son insumos que solo de unos años para acá están siendo investigados, impidiendo el acceso al conocimiento del contexto en el cual se produjeron los hechos victimizantes que aún hoy siguen siendo recurrentes el marco de

²⁹ La presentación de solicitudes de “falsas víctimas” constituye un problema mayúsculo para la institucionalidad que debe blindar estos procesos de acciones ilegales.

³⁰ Es el registro donde se inscriben las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Art. 76, 2011)

las confrontaciones por el control territorial, haciendo parte lo anterior, del reto que tienen las instituciones dentro de la reparación y normalización de las víctimas.

Asimismo, se demostró que los fenómenos de la colonización y el conflicto por la tierra tuvieron repercusiones en detrimento de los derechos del pequeño propietario, favoreciendo la informalidad y la ilegalidad. Siendo ello, una problemática sociopolítica actual que deberá solventar la institucionalidad para que la política establezca relaciones jurídicas y zanjar así una deuda histórica con el campo colombiano. Asimismo, las esferas de poder departamental que se sustentan en prácticas clientelistas de elites tradicionales, son un vestigio de la desigualdad que debe preocupar al gobierno central, en tanto cualquier intento por disminuir sus beneficios es torpedeado, como se demuestra, en busca de mantener el statu quo.

Para enmarcar lo anterior, según el testimonio del Director de la UAEGRT Córdoba, la carencia y atraso en la información de catastros y registros prediales en el sur del departamento ha sido uno de los principales obstáculos para establecer relaciones jurídicas de personas que abandonaron o fueron despojados de sus tierras con el acontecer del conflicto aun vigente en la Región. Este panorama, obliga a que las UAEGRT estén condicionadas a levantar pruebas y testimonios que sean tenidos en cuenta a la hora de registrar el predio despojado y establecer las relaciones jurídicas de los poseedores materiales al momento de presentarse ante los jueces de restitución. Siendo lo anterior una de las causas para que cada UAEGRT, que implementa la política, contemple protocolos y procesos que busquen el logro de restitución según las particularidades de cada territorio.

Etapa Judicial

Siguiendo el tránsito para el cumplimiento de los objetivos de la política en Córdoba, se expone que; a diciembre de 2014 se habían interpuesto ante los jueces un total de 106 demandas, por un total de 870 casos, de los cuales han sido resueltos 227 a través de 25 sentencias (UAEGRT, 2015, pág.14). Lo anterior, muestra que del total de solicitudes registradas, alrededor del 25% han recibido sentencias de restitución por parte de la jurisdicción de tierras, beneficiando a 175 familias. Estos resultados si bien superan el

promedio nacional que es del 12 %, se explican en que en Córdoba hubo casos masivos de despojo que se fallaron a favor de los despojados a través demandas colectivas (fundpazcor en la hacienda Santa Paula, en Montería, es ejemplo de ello). Aun así, esta etapa no deja de ser el tercer “cuello de botella”, de la implementación que se asocia a la capacidad institucional.

Lo anterior, se explica, desde el presente análisis, en que los procesos de la justicia transicional pueden ser obstaculizados por un tercero que tiene posesión jurídica del predio. Ello, se manifiesta debido a que después de décadas de despojo como se demuestra, los autores materiales de los hechos lograron traspasar a través de escrituras públicas las tierras que fueron epicentro de desplazamiento y despojo, sumado ello, a las leyes promovidas desde el congreso producto de la parapolítica que facilitaron dicho delito oportunista. Asimismo, se agrava el proceso en las zonas, como la sub-región del sur de Córdoba, donde los intereses de terratenientes y testaferros en el acaparamiento de tierras, serán en muchos de los casos, la contraparte que participa del proceso en busca de defender sus derechos de propiedad sobre grandes extensiones de tierra (Contraloría, 2014, pág. 67).

Desde la información suministrada por la UAEGRT Córdoba, se hace claridad que los terceros poseedores de tierras que han hecho oposición en el proceso de restituir a las víctimas son personas que no lograron en la mayoría de los casos mostrar su buena fe. Sin embargo, según Torres, la UAEGRT Córdoba advierte que a medida que se generen garantías y resultados en la restitución, las víctimas de casos de despojo coaccionado con figuras jurídicas van a formular solicitudes que posiblemente seguirán teniendo oposición, cuestiones que pueden obstaculizar el proceso, sin descartar, posibles amenazas y nuevas victimizaciones a los campesinos reclamantes.

Por último, según las cifras del observatorio Tierra & Derechos (2014, pág. 4) se puede advertir que del total los casos con sentencia en el departamento, en el sur de éste, solo se han fallado tres en el municipio de Valencia Córdoba, el resto han sido en Montería con 21 sentencias. Lo anterior, se puede explicar desde el presente Estudio en la medida en que municipios microfocalizados como Tierralta, son epicentro de un abandono estatal, lo cual,

reproduce todo tipo de lógicas criminales que sumadas a la carencia de salvaguardas a la vida de reclamantes hacen inviable el proceso y más aún el retornar a las tierras despojadas.

Etapa pos Fallo

La etapa de consolidación de la restitución es sin dudas la que corresponde al retorno de las víctimas de abandono y despojo a sus tierras. En la cuál, según la Contraloría y la Procuraduría es donde la política debe desplegar mayores esfuerzos institucionales en busca de garantizar el retorno y las garantías de no repetición de los hechos victimizantes. Según investigaciones de Amnistía Internacional (2014, pág. 28) hay tres razones principales por la cuales de las 791 familias con trámite de restitución finalizado, sólo se ha confirmado el retorno de 33 a nivel nacional. Dichos motivos se ven ilustrados en el caso de la restitución en el sur del departamento de Córdoba.

La primera razón y una de las principales preocupaciones y restos de la institucionalidad, según la UAEGRT Córdoba, es que la población que es restituida continúa en condición de vulnerabilidad. Muestra de ello, es que por ejemplo existe una correlación de 31% entre las solicitudes de inscripción al RTDAF en microzonas y los desplazamientos registrados en el 2013, como agravante, en Tierralta se podría afirmar que existe un ciclo restitución-desplazamiento que se presenta de manera simultánea y que sin duda representa un desafío a la política a la hora de evitar la revictimización de restituidos ((Procuraduría General de la Nación, USAID, 2014, pág. 15). Lo anterior, se explica en el estudio de Caso, en tanto los fijos y flujos del territorio son contralados por los GAO presentes en él.

En segunda medida, según el testimonio de las víctimas restituidas en Córdoba las demoras del INCODER en emitir los títulos, y la necesidad de estos para que el Banco Agrario emprenda los procesos para la construcción de viviendas, toda vez que, la mayoría de parcelas restituidas no cuentan con los equipamientos mínimos para la subsistencia. Hechos que impiden el retorno de las personas a lo rural en condiciones dignas y bajo la protección de sus necesidades básicas. La anterior, es una problemática sociopolítica que

debe ser atendida por el gobierno local según las ordenes de los jueces de restitución en Córdoba (Contraloría, 2013, pág. 45).

Por último, las URT han sido demoradas en aplicar, según el informe (Aministía Internacional, 2014, pág. 28), los proyectos productivos que son la base para el mantenimiento de los restituidos en sus tierras. En Córdoba para corte de 2015, sólo cerca del 51.9% de solicitantes restituidos habitan o han decidido retornar laboralmente al predio. La mayoría de los restituidos optan por seguir proyectos productivos en la ganadería (93 %) (URT, 2015, pág. 16). Lo anterior, se desliga de la vocación del suelo en los valles del Sinú y san Jorge, la cual, se caracteriza por una alta fertilidad para la agricultura. Ello, se explica desde el presente estudio, en tanto el abandono a rural, ha repercutido en que lo territorios carezcan de medios para la votación agrícola así como vías terciarias y el apoyo técnico para el logro de estos proyectos, cuestiones que afectan el desarrollo rural.

RECOMENDACIONES FINALES EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL SUR DE CÓRDOBA

La realidad actual del sur del departamento de Córdoba, esta cruzada, como se demuestra, por diferentes fenómenos sociopolíticos que se caracterizan por tener una naturaleza compleja, en tanto, esta región, como se evidencia en el presente análisis, ha sido epicentro de luchas por la tierra caracterizada por un constante uso de medios violentos en el marco del control territorial de grupos al margen de la ley.

Analizando dicho escenario, se formularon en el presente Estudio de Caso, los principales: retos, obstáculos y problemas que se evidencia con la implementación de la política pública de restitución de tierras, ofreciendo en la región del sur de Córdoba, un modelo de configuración territorial que hace emerger dentro de dicha etapa de consolidación los atenuantes en busca de los fines de la ley 1448. Frente a lo cual se destacan las siguientes recomendaciones:

1. Las esferas del gobierno departamental y municipal, juegan un rol importante en garantizar los derechos de los habitantes el sur de Córdoba. La Defensoría del Pueblo a través de la Resolución N° 058 del 2010, ha determinado que la subregión del sur de Córdoba, y en general todo el departamento, han estado a la merced de intereses particulares que han permeado el poder local y regional para subvertir los fines de las inversiones y proyectos de desarrollo en la región. Si bien, la política de restitución tiene un componente incidente en el aprovechamiento de la tierra que busca en últimas la construcción de un desarrollo productivo rural sostenible. Sin embargo, no tiene el alcance, ni pretende tenerlo, a la hora de transformar el desarrollo rural en el campo, estas compromiso es de las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial que tramita el gobierno nacional. Dependiendo el éxito de estás condicionado a la acción del gobierno en términos de ejecución de los gobiernos local y departamental-, quienes deberán entrar en la disposición técnica y política para ejecutar lo dispuesto en las políticas que pretenden darle garantías al desarrollo

agrario integral, sin recaer, en seguir premiando y defendiendo los intereses de los grandes propietarios y empresas mineras.

2. La implementación gradual de la política va en el sentido de ir creando, sobre la marcha, soluciones a los problemas que emergen de la implementación. Sin embargo, la envergadura de estos, requieren un esfuerzo interinstitucional, por lo cual, se están tomando actualmente medidas al respecto con la creación del “Nodo de Tierras”, que en términos generales, es una plataforma tecnológica para agilizar los trámites y procesos en donde intervienen diferentes intuiciones en el proceso de restitución. Sin embargo, sigue habiendo un retraso e informalidad (del campesino) en términos de la propiedad rural catastral, en donde la existencia de varios registros obstaculiza y retrasa el proceso de legalizar la propiedad restituida una vez emitidos los fallos.
3. La microfocalización es una herramienta funcional en las etapas iniciales de la implementación, sin embargo, su falta de comprensión de lo territorial genera obstáculos a formas lazos colectivos. Ello hace, que esta herramienta se convierta en un arma de doble filo ya que, si bien desde este mecanismo se han logrado avances en la reparación individual, aún es indispensable que desde las instituciones se trabaje y se discuta la dimensión de reconfiguración territorial, en contextos donde se involucra el carácter comunitario e identitario o/y étnico, como sucede en el caso del sur del departamento de Córdoba.
4. Se debe evaluar la posibilidad de concretar en la autoridad administrativa las dos etapas del proceso de restitución, llevándolo a instancia judicial sólo en los casos específicos en los que haya oposición y se requiera así la determinación judicial.
5. Al 2014, el Registro Único de Víctimas, da cuenta de 6´300.000 víctimas de las cuales 5´400.000 son víctimas de desplazamiento forzado, de éstas la gran mayoría fueron víctimas de abandono y despojo de sus tierras (URT, 2014). Sin embargo, según Ricardo Sabogal, director de la Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras, esta labor de identificación de personas sujetas a las medidas de asistencia, atención y reparación integral, constituye todavía una labor inacabada e imperfecta. Se deben entonces, mejorar los mecanismos e investigaciones para dar con la información que dan los estimativos de víctimas, complementando en ellos, la caracterización de los

contextos en que sucedieron los hechos delictivos, ello, para determinar y tener claridad si estos sucedieron en el marco del conflicto armado bajo los lapsos que propone la ley, ya que, la carencia de ello es un obstáculo enorme a las medidas de reparación simbólica o material.

6. Tiene que inventarse en Colombia un nuevo sistema de ordenamiento territorial-político del espacio, concebido y adoptado desde un enfoque de adaptación a los diferentes niveles rurales, ello como una oportunidad de superar la crisis actual, en la cual el municipio y el departamento se encuentran en desconexión en relación al funcionamiento del Estado central. Un sistema de ordenamiento real, que logre mejorar en términos de implementación las políticas públicas que afectan lo rural, dándole fuerza a la formulación con enfoque territorial, ya que, como creación social colectiva, deben ser afectados desde y según sus particularidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro Nacional de Memoria Histórica – Dirección de Acuerdos de la Verdad. Región Caribe, Antioquia y Chocó. (2014). *NUEVOS ESCENARIOS DE CONFLICTO ARMADO Y VIOLENCIA. Panorama posacuerdos con AUC*. Imprenta Procesos Digitales: Bogotá D.C.
- CERAC. (2009). A. Restrepo,. D. Aponte, *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). *Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe (1960 – 2010)*. TAURUS: Bogotá D.C
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016) *Tierras y Conflicto Rurales. Historia, Políticas Agrarias y Protagonistas*. Bogotá, CNMH.
- Duncan, G. (2015). *Los Señores de la Guerra*. Debate: Bogotá D.C.
- Fals Borda, O. (1975). *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia*. Punta de lanza: Bogotá D.C.
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C. & Malik K., (2002), *Overview: Institutional Innovations for Capacity Development, in Capacity for Development, New Solutions to Old Problems*. UNDP Earthscan: NYC
- Human Rights Watch. (2013). *El riesgo de volver a casa Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*. Human Rights Watch: Estados Unidos de América.
- Lefebvre, H. (1978) *De lo rural a lo Urbano*. Historia/ Ciencia/ Sociedad: Barcelona.
- Negrete, V. (2007). *Lucha por la tierra y reforma agraria en Córdoba*. Centro de Estudios Sociales y Políticos: Sincelejo, Sucre.
- Presidencia de la Republica - Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2009). *Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba 1967-2008*. Disponible en:

http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/DinamicaViolecia_Cordoba.pdf

Reyes, A. (2016). *La Reforma Rural para la Paz*. Debate: Bogotá D.C

Reyes, A. (2010). *Guerreros y Campesinos: El despojo de la tierra en Colombia*. Norma: Bogotá D.C

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Frederic Varonne. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel: Barcelona. Disponible en: https://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es

Santos, M. (1996). *Metamorfosis del Espacio Habitado*. Oikos-tau: Barcelona.

Uribe, M., Vázquez T. (1995). *Enterrar y callar. Las masacres en Colombia, 1980-1993*. 2 Volúmenes. Fundación Terres des Hommes y Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; Editorial Presencia: Bogotá.

Capítulos de Libro:

Reyes Posada, A. (2010). “Violencia, conflictos agrarios y poder en las regiones colombianas” En *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia* (págs.15-54). Bogotá: grupo editorial norma.

Reyes Posada, A. (2010). “ El conflicto armado por el control del territorio” En *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia* (págs.55-71). Bogotá: grupo editorial norma.

Reyes Posada, A. (2010). “El poder del narcotráfico y su aporte a la violencia en Colombia” En *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia* (págs.73-83). Bogotá: grupo editorial norma.

Reyes Posada, A. (2010). “Orígenes y expansión del paramilitarismo” En *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia* (págs.85-110). Bogotá: grupo editorial norma.

Ungar, E y Cardona, J. (2015) *Leyes De La Económica Agraria, ¿Intentos Para Legalizar El Despojo?* En López, C. *Refundaron la Patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Debate: Bogotá D.C

Vargas, R. (2009). Economías de guerra y control de territorios: ilegalidad y reconfiguración del poder en el sur de Córdoba y Montes de María. En M. Wills, A. Machado, G. Duncan, C. Steiner, *A la Sombra de la Guerra: Ilegalidad y Nuevos Órdenes Regionales en Colombia* (págs. 213 – 294). Bogotá D.C: Universidad de los Andes.

Artículos en publicaciones periódicas académicas:

Gibson, E. (semestre I 2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Revista Desafíos*, (14). 204-237. Disponible en: <file:///C:/Users/prestamour/Downloads/741-2677-1-PB.pdf>

Gutiérrez Sanín, Francisco (2014, enero-junio), “Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar”, en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Número 16 (1), páginas 43–74, Bogotá, Universidad del Rosario.

Matijasevic, M., Ruiz, A. (Abril-Septiembre 2013). La construcción social de lo rural. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, (5). 24-41. Disponible en: <http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/60/173>

Montañez, G., Delgado, O. Espacio, Territorio Y Region: Conceptos Basicos Para Un Proyecto Nacional. *Cuadernos de Geografía*. (Vol.II). 121 -134. Disponible en: http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado_1998.pdf

Negrete, V. (2006). La mentalidad del ganadero sinuano y el desarrollo. *Documentos para la reflexión 2: Grupos políticos, iglesias y conflicto armado* (1-10). Montería: Publicaciones Unisinú.

Negrete, V. (2014) El sur de Córdoba: a la espera del plan que acabe con el conflicto, la pobreza y el deterioro ambiental Víctor. *Centro de Estudios Sociales y Políticos- Universidad del Sinú*

Peréz, E. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (51). 61 – 88. Disponible en: http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/61_90.pdf

Artículos en publicaciones periódicas no académicas:

Captura de Giraldo de Jesús Escalante Villegas. (2013, Mayo 27). Vanguardia, pág. 4.

Otros Documentos

Amnistía Internacional, (2014), *Un título de propiedad no basta. Por una restitución sostenible de tierras en Colombia*. Amnistía Internacional.

CINEP - Programa por la Paz. (2016) *Informe Tierra y Territorio en el departamento de Córdoba en el Escenario del Posconflicto*. Programa de paz: Bogotá. Disponible en: podion.org/apc-aa-files/.../tierra_y_territorio_en_cordoba.pdf

CINEP – Tierras & Derechos. Observatorio de la Restitución de Tierras en Colombia. (2014). *Informe de Seguimiento a la Política Pública de Restitución de Tierras*. Programa por la paz: Bogotá. Disponible en: <https://issuu.com/cinepppp/docs/cordoba>

Contraloría General de la República. (2013). Informe (ACES) DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS. POLÍTICA PÚBLICA: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS- NIVEL CENTRAL. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/185397830/UAEGRTD+-+Pol.+P%C3%BAblica+-+Restituci%C3%B3n+de+Tierras+-+Nivel+Central+-+2013.pdf/e4fd54c7-cd82-496f-847f-9d3c0725df2b>

Decreto 599. (2012 Mayo) Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. República de Colombia

Fundación Forjando Futuros. (2014). *Informe de general “restitución de tierras gota a gota”*. Disponible en: <http://forjandofuturos.org/documentos/informe-general-restitucion-de-tierras-2014-12.pdf>

Misión de Observación Electoral. *Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA 1997 a 2007*.

Ley 1449. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011). República de Colombia. Disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf

Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas. (2014). *Actualización Plan Estratégico 2013 – 2014*. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/4c7768d3-9afe-4706-8384-35636a98055d>

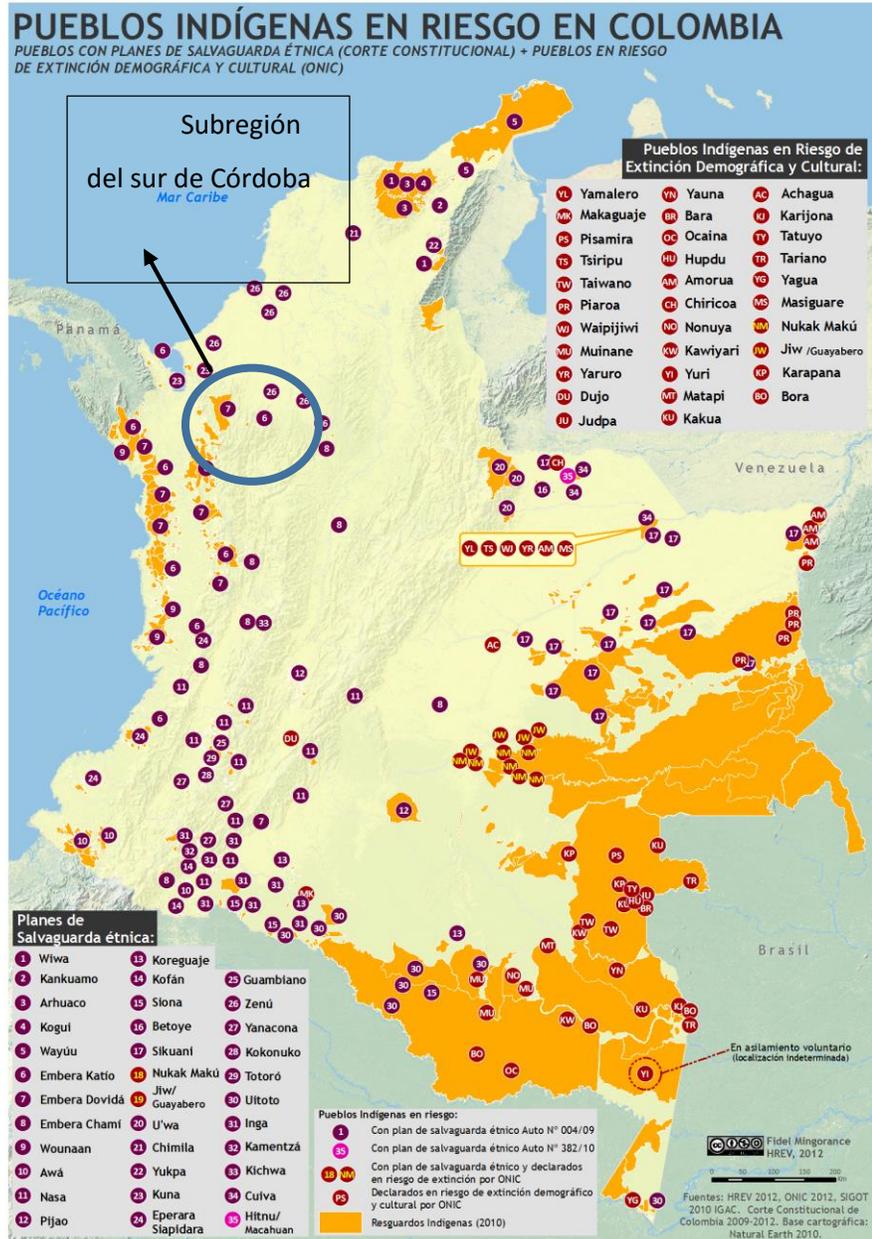
Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas. (2014) *Informe Final De Gestión – Plan De Acción*. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447616/GI-FO-08+INFORME+DE+GESTION+TRIMESTRAL+V2.1.pdf/70384f74-b8ea-4301-9d51-40b935d2d4ca>

Entrevistas

Entrevista realizada a Torres, R. (2016, 3 de Octubre). Director Unidad Territorial de Gestión de la Restitución de Tierras Córdoba, Unidad de restitución de Tierras, Bogotá.

ANEXOS

1. Mapa. Pueblos Indígenas en riesgo en Colombia



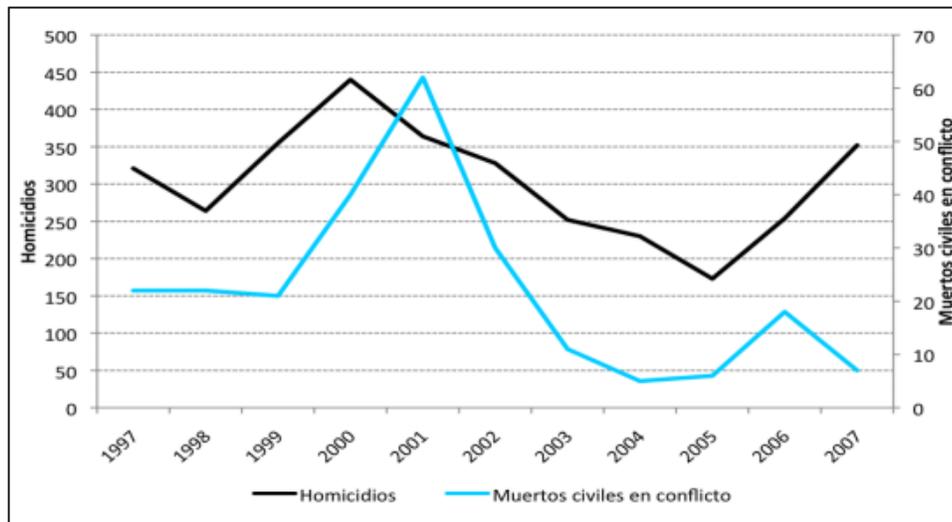
Anexo 2. Mapa. Subregión del Sur de Córdoba

Mapa Región de Análisis



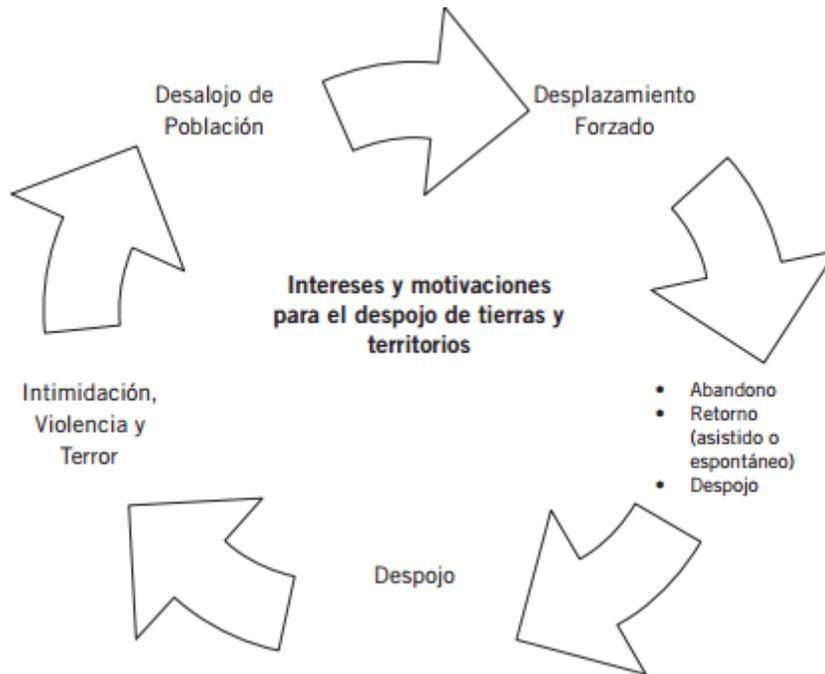
Fuente: Elaboración Propia

Anexo 3. Homicidios y muertos civiles en Córdoba, 1997-2007.



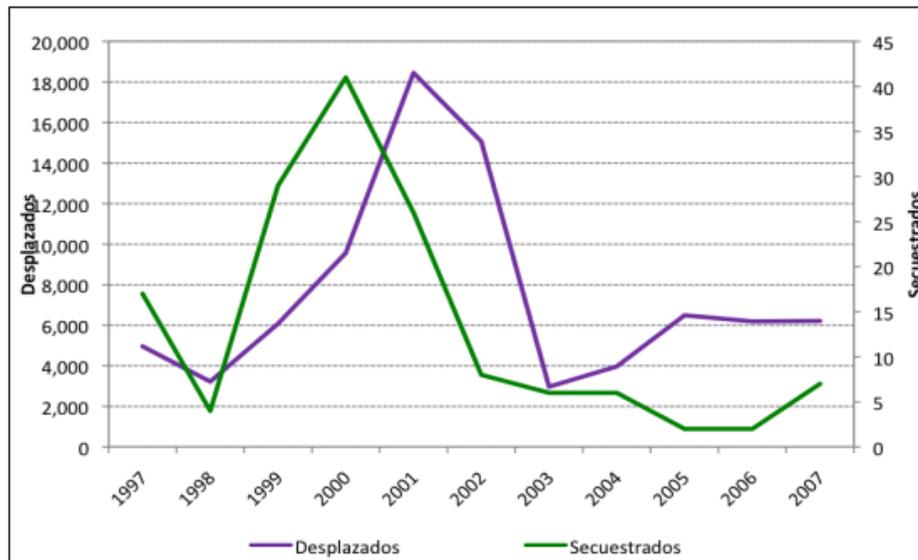
Fuente: (MOE, 2010)

Anexo 4. Grafica. La cadena de Despojo en Colombia



FUENTE: (CNMH, 2010, pág. 47)

Anexo 5. Desplazamiento forzado (expulsión) y Secuestro en Córdoba 1997-2010



Fuente: (MOE, 2010)

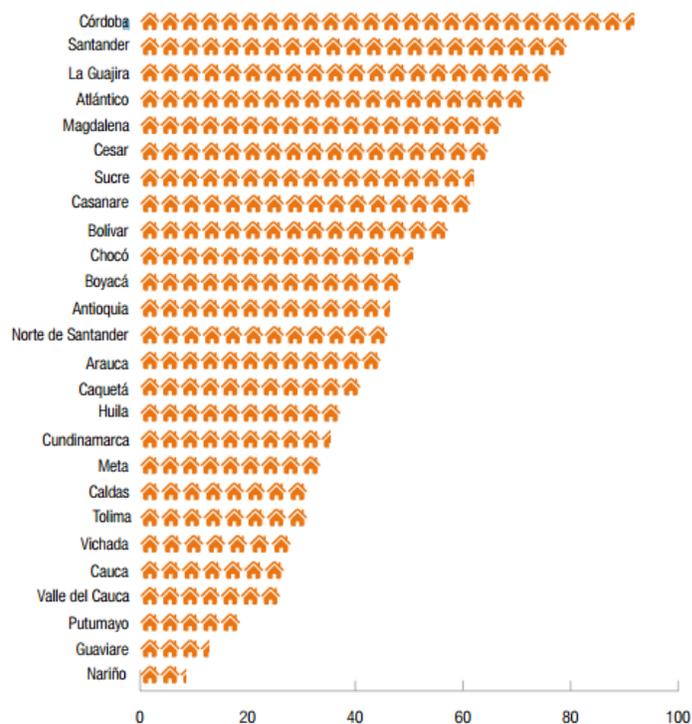
Fuente: (CINEP, 2016)

Anexo 8. Tabla. Victimarios del Despojo según análisis sentencias de restitución de tierras a 2014

Actor	Porcentaje
Ejército	1%
Bacrim y Narcotraficantes	3%
Grupos Armados no Definidos	6%
Enfrentamientos	18%
Guerrilla	17%
Paramilitares	56%

Fuente: Elaboración propia con fuentes de Informe “restitución de Tierras Gota gota a gota “Fundación Forjando Futuros. 2014

Anexo 9. Porcentaje de solicitudes de restitución en las que se declara despojo.



(Fuente: CNMH, 2016, PÁG 375)