

## **Balace del proceso de restitución de tierra y territorios y algunas ideas como proyección hacia el posacuerdo.**

Ponencia presentada en el Encuentro Internacional Restitución de Tierras y derechos territoriales en contextos de transición hacia la paz, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 16 y 17 de junio de 2016

Ponente: Olga del Pilar Vásquez Cruz <sup>1</sup>

### **Algunos Puntos de partida**

Las ideas que comparto en esta tarde de cierre no pretenden ser una memoria exhaustiva o las conclusiones del Evento. Sería irrespetuoso intentar hacerlo en este momento, pues cada uno de los asistentes hará un mejor ejercicio a partir de sus notas, de sus reflexiones, de las propuestas y retos que aquí se plantearon.

Estas ideas parten de los 5 años de acompañamiento a la Unidad de Restitución de Tierras en la implementación de la política. Surgen de ideas del equipo de Acción sin Daño de la UN, de las charlas con el equipo de Dejusticia, de las preocupaciones y propuestas de estudiantes inquietos de Trabajo Social que hacen sus prácticas profesionales en la institución, y por supuesto, de mis reflexiones personales.

En su contenido, mi ponencia señala algunos temas a manera de balance de los 5 años que han pasado y plantea cuestiones para la vinculación “restitución-paz” para los 5 años que vienen, en el entendido de que este es el marco temporal vigente que la ley 1448 de 2011 establece para la acción de restitución de tierras y derechos territoriales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia. Amplia experiencia profesional en el sector público, especialmente en el desarrollo de programas dirigidos a población víctima. Aproximación a la Cooperación internacional para el desarrollo en las áreas de género, derechos humanos, enfoque de Acción sin daño y construcción de paz. Los últimos 5 años coordinadora del equipo de acción sin daño para la asesoría a la Unidad de restitución de Tierras. Contacto: opvasquezc@unal.edu.co

<sup>2</sup> Al mismo nivel constitucional de la Ley 1448 de 2011, están el Decreto Ley 4633 para comunidades indígenas, el Decreto Ley 4634 para las comunidades gitanas o Rom y el Decreto Ley 4635 para comunidades negras, raizales y palenqueras que entraron en vigencia a partir del 9 de diciembre de 2011 y que buscan reparar en un concepto amplio, los daños territoriales, culturales y a la población vinculados no sólo a las dinámicas del conflicto armado, sino también a prácticas relacionadas al desarrollo.

Durante los 5 años de aplicación de la ley 1448 de 2011, acompañamos a la Unidad de Restitución de Tierras con el ánimo de vincular la reflexión sobre los impactos de las intervenciones en los contextos focalizados. Esta reflexión es conocida internacionalmente como Do No Harm y en Colombia y en Latinoamérica, como Acción sin Daño – en adelante ASD.

La Acción sin daño de manera resumida, llama la atención sobre los impactos que tienen los programas y proyectos -independientemente de sus buenas intenciones- en tanto pueden exacerbar conflictos, generar dependencias, anular las capacidades de las personas, entre otros. A estas situaciones se les conoce como daños de la intervención.

Sin embargo, las acciones también tienen el potencial de promover la resolución pacífica de los conflictos y las tensiones, generar independencia y autogestión y en sí, potenciar las capacidades locales de paz. Las intervenciones que promueven esto, corresponderían a *Acciones sin daño*.

El enfoque tiene varios puntos de partida: 1- La lectura cuidadosa de los contextos 2- la constatación de que la intervención hace parte del contexto y por tanto, tiene la potencialidad de generar daños o de aportar a la construcción de paz 3- La referencia a la ética de las acciones (es de aclarar que esta última es una **adición** realizada en Colombia que le da un identidad al enfoque en nuestro país). Miremos cada uno de estos elementos en el doble registro que propongo: sobre los 5 años que pasaron y los 5 años que vienen para la restitución y la concreción y aplicación del acuerdo de paz.

### **1- Una lectura cuidadosa de los contextos**

Las lecturas insuficientes, sesgadas o estáticas del contexto, limitadas por los parámetros que tradicionalmente se utilizan como los diagnósticos de problemas en lógicas causa-efecto que omiten la complejidad y la interdependencia de factores estructurales, relacionales, cotidianos en las problemáticas de un territorio, tienen una alta probabilidad de generar luego daños con las intervenciones.

Es necesario cuando empezamos a trabajar en un territorio, aproximarnos a estas relaciones complejas pero también darle un lugar a entender las características socioculturales de la

población, a vincular la historicidad de algunos fenómenos que se expresan en el hoy pero que tienen referentes en el pasado, y a valorar y a potenciar las capacidades existentes en los sujetos (hombres, mujeres, jóvenes, ancianos, etc) y en los colectivos sociales, como puntos de partida necesarios para iniciar y desarrollar cualquier trabajo en lo local.

Las lecturas detalladas, interconectadas y sensibles del contexto se caracterizan por ser flexibles, históricas, actualizables conforme al dinamismo mismo del contexto y amplias en términos de valorar las tensiones y problemáticas, pero también las potencialidades o conexiones entre situaciones y entre actores.

La restitución no es solo un proceso de casos individuales, con quienes se reconstruyen los hechos de modo, tiempo y lugar que en el pasado derivaron en despojo o en abandono de un predio. La restitución es una intervención que afecta, altera, modifica territorios configurados en el *hoy* a partir de dinámicas diversas. En ese sentido, la acción de restitución debe tener un pie en el pasado y uno en el presente, esto a nivel de lectura de contextos.

Como acompañantes del proceso, pudimos constatar que la Unidad de Tierras ha avanzado notablemente en la lectura de las condiciones históricas del despojo y el abandono en las regiones de actuación; que coteja y complementa la información obtenida de los y las reclamantes con fuentes comunitarias, entrevistas colectivas, cartografías sociales y charlas con funcionarios y actores claves; y que realiza un análisis situacional del hoy que refleja las condiciones económicas, sociales, políticas proyectando posibles impactos y riesgos para la restitución. Adicionalmente, son destacables los esfuerzos en materia de restitución de derechos étnicos al realizar caracterizaciones de afectaciones desde los factores ambientales, culturales, materiales y simbólicos generados no solo por los actores y dinámicas del conflicto armado, sino por las acciones con fines de desarrollo en los territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas.

Estas lecturas diversas en su temporalidad y en su escala, son un punto importante de partida para *no hacer daño* como producto de la acción de restitución y por ello, valoramos como muy positivo su existencia.

Sin embargo, el nivel de desarrollo y de rigurosidad en la aplicación de cada instrumento; la capacidad para cruzar y analizar interdisciplinariamente la información derivada de cada uno; la utilización de esta información para idear estrategias de intervención en el territorio; la actualización de estos contextos de acuerdo las dinámicas y cambios que se presentan en las regiones, no siempre se logran y ello, como acompañantes, nos planteamos preguntas y preocupaciones que no siempre se han podido resolver.

El reto para los 5 años venideros en materia de lecturas de contexto para la restitución se complejizan pues viene el mapeo de nuevas circunstancias que se generarán con ocasión del advenimiento de la paz como la desmovilización, el establecimiento de las zonas de concentración, la reorganización de estructuras ilegales y por supuesto, la llegada de nuevos recursos e intervenciones nacionales e internacionales para la implementación de la paz. El mapeo que se haga de esto y la reflexión sobre cómo afectarán estas condiciones la restitución, será parte del análisis indispensable que debe hacerse por parte de la Unidad de Tierras.

## **2- La constatación de que la intervención hace parte del contexto y por tanto, tiene la potencialidad de generar daños o de potenciar elementos hacia la construcción de paz**

Durante el proceso de restitución se ha logrado identificar diversos impactos de la acción: mujeres y hombres que después de haber pensado en el retorno, cuando se cristaliza la restitución prefieren reubicarse o quedarse en las ciudades; personas que distanciadas por diversas circunstancias hoy deben reencontrarse para recibir un predio; familias a punto de fragmentarse porque sus miembros más jóvenes no desean regresar al campo mientras que los más viejos lo añoran desde el momento en que salieron amenazados; comunidades que hoy ven salir a sus vecinos con quienes lograron consolidar relaciones de solidaridad para que vuelvan quienes se fueron hace 10 o más años; familias que llegan a veredas que hoy

desconocen porque los habitan otras personas, o porque lo que se cultiva ya no se produce, o porque el río, la montaña o el valle no son los mismos; solicitantes restituidos que esperan luego de dos años o más a que llegue la casa, el proyecto productivo, la vía, la escuela que se requiere para volver a iniciar la vida; reclamantes de tierra hoy nuevamente amenazados por actores poderosos o grupos ilegales; megaproyectos que terminan por asfixiar a los retornados porque monopolizan las vías, los mercados, el empleo.

Ante estas situaciones vemos a instituciones inermes, que no saben cómo acompañar y qué hacer ante los conflictos e impactos derivados del proceso. Nadie se preparó para esto. El impulso estaba en el deseo de aplicar una medida que marcaba un antes y un después en un país que como el nuestro, había evadido la responsabilidad de asumir acciones para revertir el despojo y el abandono de tierras. Cinco años después no podemos seguir diciendo que no estábamos preparados y que no sabemos qué hacer. Si esto es así, les invito a pensar junto con los jueces, magistrados y funcionarios de la Unidad de Tierras, qué alternativas proponer. ¿Qué hacer?

En estos 5 años de acompañamiento y gracias al encuentro con Dejusticia, comprendimos que la Justicia transicional es imperfecta. Imperfección que está reflejada en entender que un solo mecanismo (en este caso la restitución) no genera todas las transformaciones necesarias. Imperfección que se refleja en ser conscientes de que no es posible lograr el 100% de los resultados de reconciliación, equidad, verdad, reparación y justicia a los que aspiramos. La imperfección se refleja así mismo, en que no existe para Colombia una fórmula que un grupo de expertos, controlando todas las variables, pueda traer para resolver estas situaciones. Hay que crear los mecanismos, hay que configurar las alternativas, hay que elaborar las conexiones como lo hizo Sudáfrica, como lo hicieron Guatemala, Turquía, Bosnia, antes que nosotros.

Aspiramos al máximo de algunos de ellos, pero debemos sacrificar algo de los otros. Esto no es fácil. No es fácil decirle a una mujer que ha visto morir a su esposo e hijos que la justicia transicional reconoce lo sucedido y le ofrece una tierra y un monumento. O que el reconocimiento de los daños al territorio de una comunidad indígena aún están en

entredicho porque la política de construcción de vías 4G, o las licencias mineras son un escollo aún no resuelto.

Pero no nos podemos quedar señalando las imperfecciones del acuerdo, de la paz, de los procesos institucionales de la restitución. Debemos aprovechar las ventanas que se abren – porque siempre hay opciones!- y ver en el punto 1 de La Habana la oportunidad de complementar acciones que la restitución no puede o no entró a trabajar en su momento y que hoy por estar allí escritos, obligan al gobierno y a la guerrilla a honrar su palabra. Podemos y debemos seguir insistiendo que un pacto como el de La Habana omitió algo crucial para la paz como lo es la discusión sobre el modelo de desarrollo, a la vez que seguimos dándole lugar a las opciones que en el acuerdo 1 se tejieron sobre Reforma Agraria y en especial el Fondo de Tierras, la Jurisdicción Agraria, el proceso de modernización del catastro rural, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, la promoción y fortalecimiento a las Zonas de Reserva Campesina y otras formas de economía campesina protegida, etc. Debemos seguir insistiendo en que los derechos de los indígenas y las comunidades negras son constitucionalmente soportados y que no se subordinan a ningún otro interés que se invoque.

Si en realidad la restitución es un mecanismo preferente para la reparación y para la paz debe ser rodeada, articulada, debe ser central en las discusiones sobre paz territorial y quienes estamos aquí somos los primeros llamados a hacer realidad esto.

### **3-La ética de las intervenciones**

La noción de enfoque ético de la ASD – propia de la reflexión dada en Colombia– es de vital importancia, pues se trata de superar el reduccionismo a que se llega cuando se entiende ASD como un instrumento técnico que invocado, produce *el milagro* de evitar impactos negativos derivados de las acciones.

La perspectiva ética refiere a dos corrientes que se deben articular: la deontológica, y la consecuencialista. Adicionamos, debemos sumar un componente de reflexividad.

La visión de enfoque opera entonces como un marco indispensable para la acción antes, durante y posterior a las intervenciones, pues interroga tanto a las instituciones, a los profesionales tomadores de decisiones, como a los equipos técnicos de campo, sobre la forma en que se honran los principios que orientan su acción (deontologismo); invita a revisar de manera crítica y honesta sus intervenciones (reflexividad); y finalmente, exige la evaluación de las consecuencias de lo actuado más allá del logro de metas o de la eficiencia en los recursos invertidos y a actuar cuando se constata la existencia de daños producto de una intervención (consecuencialismo).

Para el caso de la restitución, los principios que orientan la acción establecidos en la ley refieren en primer lugar a la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Luego invoca el texto de la ley los principios de dignidad, buena fé, debido proceso, subsidiaridad, enfoque diferencial, complementariedad, la progresividad, etc.

Como política pública transicional<sup>3</sup>, la restitución de tierras busca generar las condiciones para revertir el despojo y el abandono, aportando a la reconciliación y la paz por su énfasis en una reparación transformadora lo que significa que además de reparar a las víctimas de despojo y abandono, debe estar articulada a medidas que contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización. Adicionalmente, debe contribuir a *la memoria* sobre estos hechos en el país, de tal manera que se avance en el derecho a la verdad y a lograr las garantías de no repetición. Finalmente, debe aportar a *la justicia* pues es un hecho que muchas de las acciones atrás del despojo estuvieron respaldadas por graves violaciones a los derechos humanos, lo cual debe tramitarse ante las instancias pertinentes que juzguen y condenen estos delitos.

Esto sin embargo, no es una tarea fácil. La restitución se desenvuelve en contextos en donde persisten dinámicas de conflicto, hostigamientos y desplazamientos; en regiones donde aún existe control territorial por parte de actores ilegales y los intereses que han

---

<sup>3</sup> Para profundizar respecto a este carácter ver Uprimny-Yepes, Rodrigo, Sánchez, Nelson Camilo, 2010, "Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia", Revista Estudios Socio-Jurídicos, 12,(2), pp. 305-342.

participado en el despojo de tierras aún se encuentran presentes y activos; donde la cooptación de instituciones por poderes locales son hechos notorios y donde es una constante la amenaza a líderes y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de reclamantes de tierras.

El proceso de restitución de tierras también viene siendo una de las políticas más estratégicas y así mismo, de las más observadas y analizadas por parte de la academia y organizaciones nacionales e internacionales que tienen la mirada puesta en sus avances, dificultades y posibilidades; también ha sido una de las políticas que ha generado más oposición desde sectores políticos y económicos que ven afectados sus intereses particulares.

Durante los cinco años de implementación del proceso de restitución se resaltan avances y logros que se relacionan principalmente con el capital humano e institucional construido para lograr la implementación del proceso en sus diferentes etapas (sobre todo en la etapa administrativa y judicial); el importante número de sentencias emitidas a la fecha; la nueva jurisprudencia que vienen construyendo los jueces y magistrados de restitución con los fallos proferidos; y por supuesto, con el creciente número de familias que hoy han logrado con la restitución recobrar sus derechos sobre la tierra.

Sin embargo, también se cuestionan sus exiguos avances respecto a los cálculos del universo de hectáreas despojadas o abandonadas y de las víctimas de estos delitos; las situaciones donde existen segundos ocupantes, que se refieren a otras víctimas o campesinos sin tierra que hoy deben ser desalojados para hacer efectiva la entrega material de los predios; el intento – que se mantiene por diversos mecanismos– de hacer prevalecer proyectos mineros o de desarrollo sobre tierras que son materia de restitución; los datos de no inscripción en el registro que muestran un preocupante aumento, paradójico para el momento de avance actual de la política; el acceso al proceso aún limitado para las mujeres; las dificultades para lograr las articulaciones entre instituciones y niveles nacional y territorial; la no aplicación de las medidas proferidas en los fallos de los jueces; entre otros.

Con sus pros y sus contras creemos firmemente que el país debe levantarse en apoyo al proceso de restitución. Que hemos dejado sólo el proceso al vaivén de opositores y detractores, que con argumentos mezquinos y amañados desvirtúan su importancia. Es trascendental que un país como el nuestro haya reconocido el despojo masivo, seguirá siendo importante para la verdad sobre estos delitos que se sigan investigando y que se judicialicen a los perpetradores, es muy importante también que se siga devolviendo en justicia, las tierras a quienes las reclaman.

Hemos dejado a su destino a la restitución, cuando los mecanismos que se requieren para hacer reales y sostenibles los fallos no se han previsto y siguen respondiendo a la voluntad o convicción de un mandatario o un gerente o de un contratista con compromiso pero sin poder de decisión. Mientras el Estado nacional y local sigan actuando rígidamente y no de la manera expedita y flexible que requiere un país en transición, el avance de la restitución y su aporte a la paz estarán en entredicho.

Hoy me atrevo a decir que la academia, las instituciones, la cooperación, las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos debemos rodear el proceso. Seguir caminando al lado desde posturas críticas pero a la vez propositivas y fundamentadas que permitan generar un debate constructivo y equilibrado. Debemos asumir las tareas que con solo la competencia de la Unidad y de los jueces no se resuelven. La restitución encuentra hoy los cuellos de botella en el posfallo que ponen en entredicho su sostenibilidad, la esperanza de las comunidades en su efectividad y que podrían ir al traste de este importante mecanismo y su vínculo con la paz.

Espero que desde el lugar en el que estemos (institucional, academia, organizaciones de base) asumamos este compromiso como una manera de lograr una restitución sin daño -o con los menores daños posibles- y que aporte a la paz.

Muchas gracias!