

LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS COMO PLATAFORMA DE TRANSFORMACIÓN DEL
CONFLICTO EN COLOMBIA

LUCAS PEÑA LOPERA
Código: 04868211

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Acción sin
Daño y Construcción de Paz

COORDINACIÓN ESPECIALIZACIÓN:

MARTA NUBIA BELLO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
PIUPC
Bogotá, 2011

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 3 |
| 1. El enfoque de transformación de conflictos..... | 10 |
| 2. Caracterización del desplazamiento forzado. Esta es la magnitud de la tarea:. | 15 |
| 3. La restitución de tierras como plataforma de transformación de conflicto colombiano: Los fundamentos del gobierno. | 20 |
| 4. La difusión y la incidencia. El involucramiento de la sociedad civil y las etapas del proceso..... | 32 |
| Bibliografía | 36 |

Introducción

¿Contribuye la política de restitución de tierras a la transformación del conflicto colombiano? Y en ese sentido, ¿ayuda a crear los cimientos o las infraestructuras para una paz duradera y sostenible?

Escogí hacer este trabajo de grado sobre la restitución de tierras en Colombia porque a mi modo de ver el anuncio que el gobierno de Juan Manuel Santos ha hecho sobre su voluntad de devolverle a los campesinos los predios que perdieron por acción de la violencia y subsecuentemente por el desplazamiento forzado, es quizá el anuncio más importante que se ha hecho públicamente en Colombia en la historia reciente. El mismo presidente ha puesto a consideración del Congreso un proyecto de ley¹, conocido como Ley de Víctimas, al tiempo que el ministerio de Agricultura ha abordado procesos de restitución que el gobierno anterior simplemente no quiso abocar, a través de un Plan de Choque, de manera de que se pueda avanzar antes de que la Ley esté reglamentada y vigente.

Y es el anuncio más importante de la historia colombiana reciente lo en muchos sentidos. Primero, al menos en el papel, pretende responder a una demanda de la población desplazada en Colombia, la cual si bien no toda tenía una relación directa con la tierra, hoy alcanza 3'573.320 millones de personas, algo menos del 10% de la población colombiana.² Estamos hablando de víctimas de la violencia, lo que permite hacer una idea de cuán profundo y generalizado la violencia ha tocado a la sociedad colombiana. Y es precisamente este rasgo, el hecho de que la iniciativa venga del más alto liderazgo político en el país, una condición esencial para acometer una tarea tan gigante y que sin duda tocará intereses muy poderosos. El asunto es trascendental, porque además se trata de una política de **construcción de paz**, en medio del conflicto, es decir, sin que este haya llegado a su fin. Varios campesinos, especialmente del departamento de Córdoba, empezaron a exigir la devolución de sus tierras desde mediados de la década y han

¹ Dicho proyecto ya es Ley de la República, aunque le falta la conciliación de los textos del Senado y la Cámara; pero en lo fundamental, la Ley pasó con las propuestas del Gobierno en todos los temas y en particular, con lo referente a la restitución y formalización de tierras. En adelante, cuando se lea el proyecto en el texto, debe entenderse Ley, pues ésta fue aprobada al final de la confección de este texto.

² “(...) el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social ha protegido 3,2 millones de hectáreas a lo largo del país. Sin embargo, diferentes estudios hablan de la magnitud del problema. La Contraloría General ha denunciado que grupos ilegales y el narcotráfico se han apropiado de manera ilegal de entre 1 y 4,4 millones de hectáreas. Entre tanto, la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado ha señalado que la población en desplazamiento ha sido obligada a abandonar 5,53 millones de hectáreas de tierras.” (PNUD:2009)

sido asesinados, siendo el caso de Yolanda Izquierdo uno de los más emblemáticos.³

Segundo, porque se ha posicionado en la agenda de la nación y reabierto el debate público sobre la tierra, el territorio y el problema agrario, que según estudiosos sobre el tema, se había cerrado luego del fracaso de la reforma agraria que Carlos Lleras Restrepo presentó al país en 1962, bloqueada por sectores poderosos asociados al agro y a los grandes partidos políticos mediante el llamado Pacto de Chicoral en enero de 1972. Absalón Machado (2011) ha señalado que salvo hoy y durante el tercer gobierno del Frente Nacional, la cuestión agraria ha sido debatida de manera pública durante el gobierno Alfonso López Pumarejo en la segunda mitad de la década de los 30. Hoy existe una coyuntura apropiada para introducir reformas al sector agrario colombiano.

Sin embargo, y esto es muy importante de señalar ahora, el debate público del que hablo ha logrado convertirse en un debate nacional. Tampoco se han construido consensos de amplios sectores de la población alrededor del tema, específicamente en las víctimas de la violencia, y sectores que potencialmente pueden ser aliados del gobierno en esta tarea.⁴ A su vez, la creación de instituciones nuevas y la puesta en marcha de las mismas en regiones donde la presencia del Estado es frágil, o donde ha sido penetrado por intereses narcotraficantes y de la industria agrícola aliada, creando un sistema social de privilegios basado en la posesión de la tierra, es un reto trascendental que requerirá no sólo voluntad y el compromiso de los diversos sectores sociales, sino reformas encaminadas al fortalecimiento del Estado. La consecución de la paz, en ese sentido, depende de la capacidad del Estado en acometer la tarea.

Tercero, una revisión sucinta de la historia de los grupos armados, parte de las **demandas** alrededor de la protección de la propiedad rural. Desde las llamadas “repúblicas independientes liberales” que agredidas por el Ejército motivaron la creación de las FARC, hasta los grupos de autodefensa del Magdalena Medio,

³ Han sido asesinados más líderes reclamantes de tierras que otra clase de víctimas dentro del proceso de Justicia y Paz. Incluso más que personas que relacionadas con la reivindicación de crímenes de Estado, de la guerrilla o crímenes de lesa humanidad de los paramilitares. En el gobierno Santos han sido asesinadas 14 personas reclamantes de tierras en zonas como Cauca, Nariño, Urabá, Arauca, Valle, Santander, Bolívar, Tolima, Medellín y Sucre. Hoy son en total 55 personas asesinadas desde que inició el proceso de Justicia y Paz, siendo la más reciente Ana Fabricia Córdoba asesinada en Medellín el 8 de junio. Era lidereza de Urabá, perteneciente a la Ruta Pacífica de las Mujeres y fundadora de Adelante por un Tejido Humano de Paz (Latepaz) del barrio Santa Cruz de esa ciudad. El despojo, y la riqueza y privilegios que por esa vía se han producido tiene agentes que van a continuar en defensa del status quo de tenencia de la tierra actual.

⁴ Se prevén demandas de inconstitucionalidad de toda la Ley en la Corte Constitucional por parte de asociaciones de la sociedad civil.

campesinos que en medio de un clima de inseguridad propiciado por las extorsiones de la guerrilla, decidieron proteger sus propiedades de manera armada. Éstos, sin embargo, también se “defendieron” contra cualquier tipo de protesta y contra muchas modalidades de presencia y regulación del Estado, lo evolucionó para continuar con el acaparamiento de tierras de los campesinos que según estudios puede llegar a ser el 15% de la superficie cultivable del país, mediante la reinversión de capitales del narcotráfico y el despojo. Pero aquí lo fundamental es que el campesino (o el campesinado) colombiano ha hecho frente a esta guerra, sus hijos han sido reclutados, sus padres asesinados, su tierra usurpada, su economía reducida a su máxima expresión, y de manera muy importante, su movimiento social y político desactivado y sus demandas acalladas. Esto último se puede ver especialmente en Reyes (2009:30). El conflicto colombiano tiene entonces hondas raíces agrarias, lo que ha sido señalado por académicos como una de las causas estructurales de las más de cuatro décadas de violencia que vive el país.

La cuarta razón de la importancia de la restitución de tierras es que está enmarcada dentro de un complejo proceso de construcción de paz que, a mi modo de ver, tuvo sus inicios en la desmovilización de los grupos de autodefensa durante 2003 y 2006, producto de una negociación entre el gobierno y los jefes de estos grupos, que embarcó al país en un proceso de Justicia Transicional muy especial respecto de las experiencias precedentes en el mundo. La desmovilización de las autodefensas dio a su vez origen a un enorme programa de reinserción en el país. Sin duda, los esfuerzos de paz del gobierno anterior hicieron parte de la llamada Seguridad Democrática, resultados sobre los cuales se pretende construir hoy la política de tierras y su capítulo de restitución, pero que sin duda ha contribuido en la forma como se ha empezado a mirar nuestro conflicto, y a hacer propuestas para transformarlo o resignificarlo. Lo que es particular del proceso colombiano es que encamina diversas acciones hacia la consecución de la paz en medio de altos niveles de violencia, y más bien propiciando la mutación a nuevos fenómenos delincuenciales tanto o más violentos. Estos, muy propios de la dinámica de América Latina en su conjunto, es decir, en relación muy estrecha con las redes mafiosas de exportación de drogas al mundo pero con profundas raíces históricas en nuestras antiguas violencias.

Se promulgó la Ley de Justicia y Paz o Ley 975 de 2005, con el fin de crear un marco legal que incentivara a los desmovilizados de los grupos de autodefensa a confesar la verdad de sus crímenes y a entregar sus bienes, para que contribuyeran con la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, todo esto a cambio de penas alternativas. Independientemente de la evaluación de los efectos en términos de condenas para los responsables, la Ley de Justicia y Paz, mediante

las versiones libres⁵, ha permitido que la Justicia conozca miles de conductas criminales que los paramilitares cometieron, muchas de las cuales no se tenía registro.

En este contexto de cambio y de alta exposición a la verdad de nuestra violencia, y a partir de esfuerzos valientes de organizaciones sociales, más que de la academia, que han estudiado el complejo fenómeno de desplazamiento forzado, se ha venido conociendo la profundidad del despojo. Por su parte, ha habido menciones importantes en las versiones libres de los paramilitares.⁶

Adicionalmente, la Ley 975 en cuestión prevé que las víctimas sean reparadas mediante los bienes que los desmovilizados entregan, lo que ha puesto la atención sobre esos bienes, y la forma cómo han de llegar a las víctimas. Se ha conocido además, cuán profunda ha sido la penetración ilegal en el Estado colombiano al punto que se ha acuñado el término “despojo administrativo”, que fue el mecanismo que permitió que las tierras fueran despojadas a los campesinos mediante maniobras en las oficinas del Estado como el Incoder, las Notarías, las Oficinas de Registros, etc., para que la delincuencia organizada y aliados se enriquecieran, transformaran la estructura de la propiedad en las regiones, estimularan la emergencia de nuevas élites propietarias y políticas que lograron penetrar al Estado hasta casi dominarlo⁷, y que ha dado origen al término “parapolítica”. Recuperar los bienes apropiados por esa vía a esa macabra coalición, es también el fin de la restitución de tierras.

Esta constatación ha llevado al Gobierno Nacional, y en particular al Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, a poner a consideración del Congreso de la República un proyecto de Ley que incluye un capítulo sobre Restitución de Tierras, que debió ser acumulado con otro proyecto que hoy se conoce públicamente como

⁵ Mecanismo de carácter judicial mediante el cual un desmovilizado, postulado a dicha Ley, confiesa de manera libre y ante un fiscal los crímenes que cometió renunciando al derecho a la no autoincriminación.

⁶ Ver, por ejemplo, Verdad Abierta (2011a), “El Incora, ‘40’ y los ladrones de tierras”, en: <http://www.verdadabierta.com/paraeconomia/tierras/3144-el-incora-40-y-sus-ladrones-de-tierras>; y Verdad Abierta (2008), “Los señores de las tierras”, en: <http://www.verdadabierta.com/paraeconomia/206-los-señores-de-las-tierras->; Verdad Abierta (2011b), “La tierra como botín de guerra”, en <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones/2984-la-tierra-fue-botin-de-guerra-raul-hasbun>

⁷ Ver, López, Claudia, coord. (2010), Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano, Corporación Nuevo Arcoiris, Random House Mondadori, Bogotá.

la Ley de Víctimas.⁸ A mi modo de ver, el análisis de contexto y de la situación a intervenir es uno de los indicios más reveladores de lo que se pretende hacer. No obstante, eso no basta, porque es necesario superar tanto los nuevos fenómenos de violencia que aquejan al país, como la poca capacidad Estatal para acometer tareas de tanto significado histórico **pero especialmente** de exigencia técnica y judicial.

Sin embargo, es fundamental señalar que gracias a al auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional⁹ que ordenó el diagnóstico y la definición de una política de tierras, ha habido muy valiosos esfuerzos institucionales para la protección y restitución de tierras de los desplazados que permitieron conocer más sobre el despojo y la situación de las tierras aún antes de la desmovilización de los paramilitares, como el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, creado en 2003, que hasta hace poco estaba dentro de la estructura de Acción Social y hoy en el Ministerio de Agricultura. Se puede constatar que el Gobierno actual está actuando motivado por atender las órdenes del auto 008 de la Corte Constitucional.¹⁰ También, es necesario mencionar que la primera institución que quiso aproximarse al tema y al registro de lo que habían perdido los desplazados, fue la Pastoral Social de la Iglesia Católica.

Lo que quisiera presentar en este trabajo, es entonces, evaluar el potencial transformador que tiene la restitución de tierras para el conflicto en Colombia. (Lederach, sf). Hoy es muy pronto emitir conclusiones tajantes, pues aún no se pone en marcha la política, pero sí pueden estudiarse rasgos que permiten ser optimistas, y analizar en qué materias puede fallar. Es importante que la sociedad

⁸ El proyecto aprobado en Cámara es el 107 de 2010 y tiene por nombre “Por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones de a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones”. Hoy hace tránsito muy expedito en el Senado y se prevé éxito en su aprobación antes de finalizar la legislatura del primer semestre de 2011.

⁹ La decisión de la Corte responde a la propuesta que en ese sentido hizo la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, en el marco del proceso de verificación al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, sentencia que declara el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. La Comisión propuso “la creación de una política pública integral de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron abandonos o despojos de sus tierras”. Aquí vale la pena citar a López (2010:71): “(...) la Corte Constitucional tuvo que ordenarle al Gobierno (de Álvaro Uribe) que tomara (precauciones para evitar que los actores de la guerra capitalizaran el despojo) como parte de sus sentencias sobre, e incluso conminarlo mediante autos posteriores ante el incumplimiento.”

¹⁰ Ver: Exposición de motivos al proyecto de Ley “Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”. Este proyecto fue presentado por el gobierno pero acumulado en la Cámara para conformar un solo articulado en el proyecto de Ley de Víctimas.

civil y las comunidades colombianas se involucren en el seguimiento a este conjunto de iniciativas, pues requiere un trabajo técnico muy importante en cuanto a conocimiento legal y sobre temas agrarios que pueden dificultar el seguimiento. Del compromiso de la sociedad y los canales que se abran para su participación, dependerá que ésta actúe como “levadura crítica”, en el sentido que Lederach (2007:144) le da al grupo de personas que promueven el cambio constructivo hacia la paz, generando discusiones, movilizaciones públicas, compromiso con la paz.¹¹

Al menos en el papel, la restitución de tierras es una robusta apuesta por transformar el conflicto colombiano, que va más allá del logro de acuerdos de paz o de combate militar, porque procura intervenir una causa que es a la vez una consecuencia de nuestro conflicto, el problema de la tenencia de la tierra. Y, como se sostendrá a lo largo del texto, pretender incidir en el conflicto colombiano con la pretensión de transformarlo, revelando una lectura específica de las causas del conflicto y una manera particular de abordarlas. Como dice Lederach (sf), se trata de ponerse unos lentes para mirar el conflicto y la manera de incidir en él de manera constructiva. En particular, considero que los desplazados podrán regresar a ser campesinos, y que los conflictos por la tierra empezarán a ser tramitados por el Estado, sustituyendo las formas violentas de acumulación de tierras por otras más justas tamizadas por el Estado. Sin embargo, y desde una perspectiva micro, la sostenibilidad de la restitución y su aporte a la paz dependerá de que esos campesinos que retornen logren recomponer su proyecto de vida, logren insertarse en la producción y tengan acceso a servicios básicos que les permitan decidir sobre el curso de sus vidas.

De salir bien, y si hay un compromiso no sólo del gobierno sino del Estado colombiano, y muy importante, de la sociedad en su conjunto, la restitución de bienes y la compensación de segundos ocupantes de buena fe o de reclamantes que no puedan regresar a sus tierras, la restitución de tierras tendrá un impacto importante en la distribución de la tierra, pues no sólo será recuperada de manos de los usurpadores sino que se titulará posesiones antiguas y se compensará a los ocupantes de predios de restitución, titulando nuevos predios. Pero también tendrá impacto en la creación de condiciones de seguridad, de productividad y de conciencia política para los campesinos.

¹¹ Parte de este grupo está constituido sin duda por Codhes, la Comisión Colombiana de Juristas, Planeta Paz, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, entre otras organizaciones de la sociedad civil, y académicos como Absalón Machado, Luis Jorge Garay, Marco Romero y Alejandro Reyes Posada (hoy asesor del Ministro de Agricultura). Pero es necesario que sectores de base se involucren activamente, como seguramente ocurrirá.

Habr  opositores muy poderosos, sin duda, en el Congreso, la prensa, los escenarios políticos, los estrados judiciales y en las mismas fincas, hoy protegidas por armados. Sin embargo, en un escenario que el país ha conocido profundamente penetrado por intereses ligados a las grandes extensiones de tierra y a los grupos del narcotráfico, como es el Congreso de la República, el hecho de la aprobación de la Ley podría significar la superación de un primer gran obstáculo a la política, pues en ocasiones anteriores se us  la fortaleza de la coalición en el Congreso para pasar legislación afín al proyecto paramilitar (ver Ungar y Cardona, 2010).

Creo que es muy relevante abordar desde ya en profundidad el tema, porque seguramente atraer  mucha cooperación internacional a través de trabajo con ONGs, y ocupar  parte importante de la energía institucional. Especialmente, y bajo los parámetros de la Acción sin Daño, es necesario pensar desde ahora cómo prevenir posibles daños en la intervención, y en cómo apoyar los retornos de las personas desplazadas a sus parcelas, cómo propiciar la reestructuración de sus proyectos de vida, no sólo a nivel personal sino de manera colectiva o comunitaria, y más allá, cómo lograr la constitución de sujetos políticos activamente participantes en la definición de su futuro. Sólo así la política será sostenible en el tiempo. Los ojos del mundo están puestos en esta propuesta novedosa y est n dispuestos a ayudar.¹²

Adicionalmente, y dada la dificultad de trabajar un tema cuyo desenlace est  por verse, creo que un análisis previo de los rasgos de la nueva política, así como una visión de los riesgos que enfrenta, puede ayudar a prever situaciones que pueden generar daños en la sociedad o comunidades de restitución.

Para argumentación de los distintos aspectos de este trabajo, recurrir  a diversas fuentes que he podido acumular gracias a mi trabajo como analista en la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos. En primer lugar, la MAPP ha acompañado y apoyado el trabajo de diversas instituciones que han trabajado el tema, en el marco de la Ley de Justicia y Paz y trabajo con víctimas, como el Proyecto de Tierras y Patrimonio de Acción Social—PPTP, las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes—CRRB impulsados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación—CNRR, Ministerio de Agricultura, la Unidad Especial de Fiscalías para la Justicia y la Paz, entre otros. También, parto del seguimiento legislativo al desarrollo en el Congreso de la Ley de Víctimas. Adicionalmente, cuento con documentos sobre los diferentes casos de restitución en marcha en el país, pero especialmente en la Costa Caribe. Y finalmente con una relativamente abundante bibliografía que se puede ver al final.

¹² Ver “La política de restitución de tierras: Una oportunidad para el Estado”, En: PNUD:2009

El ensayo se dividirá en cinco partes fundamentales:

Primero, la presente introducción; **segundo**, el enfoque de transformación de conflictos teniendo como fondo la política de restitución de tierras; **tercero**, la caracterización del desplazamiento forzado mediante la guía del enfoque de Acción sin Daño y la transformación de conflictos; cuarto, la lectura del Gobierno nacional sobre la política, argumentando que se trata de una intervención sensible al conflicto; quinto, hago una lectura de cómo prevé la Ley de Víctimas que funcionarán las nuevas instituciones de la restitución de tierras y lo que considero conformará una infraestructura para la transformación de los conflictos del país; finalmente, hago un análisis de actores sociales en la restitución, mecanismos de incidencia y etapas de lo que podría ser un proceso tipo de la restitución.

1. El enfoque de transformación de conflictos.

La definición de paz en Colombia ha sido generalmente de tipo negativo, es decir la que define paz por ausencia de violencia o confrontación, y por eso se ha basado en negociaciones de entregas de armas y cese al fuego, procesos que se han abstenido de tocar las estructuras políticas y económicas de la sociedad.¹³ Hoy, por primera vez en años, se propone un cambio estructural relativo a la tenencia de la tierra mediante la provisión de Justicia. el cual podría verse desde un punto de vista de paz positiva, es decir, aquella que busca disminuir las inequidades y esa violencia estructural consecuencia de décadas de conflicto. El gobierno se refiere a una “deuda insoluble” de la sociedad con los desplazados, propiciada por la penetración mafiosa en el Estado y el correspondiente acaparamiento de tierras.

Ha emergido opositores a la política de ante los anuncios del gobierno¹⁴, evidenciando la poderosa estructura social que se creó alrededor de la violencia paramilitar.

¹³ Una negociación de paz que trajo cambios estructurales en el país fue la realizada con varios grupos guerrilleros en 1990 cuyos efectos condujeron a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

¹⁴GAVIRIA, José Obdulio (2011), “Entre dos aguas”, columna de El Tiempo, En: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josobduliogaviria/entre-dos-aguas_9191449-4

Lo que considero novedoso de la restitución de tierras es que propone tocar esas estructuras sociales, porque plantea restituir a sus dueños legítimos las tierras acumuladas mediante métodos violentos y la penetración en el Estado. Como se verá más adelante, el desplazamiento forzado estuvo aparejado a la transferencia del dominio de cientos de miles de hectáreas de la propiedad rural que quedaron en manos de delincuentes y sus testaferros. Precisamente es esa situación la que se quiere revertir, a partir de mecanismos judiciales que permitan hacerlo ágilmente, como la Justicia Transicional lo determina.¹⁵

No obstante, la capacidad limitada del Estado colombiano, por una parte, y el hecho de que la restitución de tierras sea convocada por el gobierno nacional en ausencia de pacto de paz o la firma de acuerdos, le impone desafíos limitados para la consecución de sus objetivos. Adicionalmente, aún hay facciones mafiosas enquistadas en el Estado a todo nivel, que actuarán para evitar los avances en ese sentido. Tampoco hay una convocatoria nacional a todos los sectores sociales y a las víctimas en particular, consenso necesarios para la consolidación de la paz según el enfoque de construcción de paz

Sin embargo, que de lo que se trata ahora es de que el Estado tramite mediante esos mecanismos judiciales las reclamaciones sobre la tierra, y allí donde hay derecho pero no título¹⁶, expida las escrituras apropiadas, dotando al campesino de un activo valioso no sólo para su reproducción física y material, sino para el fortalecimiento de su conciencia política. En ese sentido es que afirmo que se trata de la creación de las plataformas desde las cuales el conflicto colombiano se tramitará, contribuyendo así a la consecución de la estabilidad política y de seguridad del país.

Específicamente, se prevé la creación de los mecanismos de información de registro y prediales de territorios que nunca han sido medidos, para continuar con la entrega de títulos a personas que los han ocupado. En ese sentido, hay un componente indirecto de modernización de nuestro Estado y de la capacidad para

¹⁵ Este planteamiento indicaría que la restitución de tierras retrotraería el estatus quo de la estructura de la propiedad rural hasta 1990, fecha a partir de la cual se considerarán los casos de reclamación de tierras. Claramente, esto no representa un avance profundo en términos de la tenencia equitativa de la propiedad, pero sí disminuye en algún porcentaje la concentración de la propiedad rural que se ha visto durante ese mismo periodo de tiempo. La pregunta sería ¿hasta dónde la sociedad colombiana está dispuesta a avanzar en términos de equidad de la estructura de la tierra?

¹⁶ Por ejemplo, donde ha habido posesión o tenencia durante cierto tiempo, y se pueda demostrar mediante mecanismo de cartografía social, tal cual lo plantea el Gobierno, se pueda formalizar esos derechos mediante el otorgamiento de títulos.

asegurar la protección de derechos sobre la propiedad privada.¹⁷ También, prevé la creación de la Unidad Especial de Gestión de Tierras Despojadas, que documentará todos los casos de usurpación mediante el Registro Único de Tierras Despojadas, y luego los remitirá a un juez, quien debe fallar sobre la base del trabajo de la Unidad en un tiempo relativamente expedito.

Teóricamente, el término transformación de **conflictos** acepta el **conflicto** como natural en la sociedad, lo que le imprime un papel muy importante en el cambio social. En sociedades que han vivido largos periodos de violencia, la dinámicas asociadas a esta se han tornado complejas y revisten muchos factores y una historia que pesa mucho. Dice Lederach, que el enfoque de transformación de **conflictos** es más que una colección de herramientas. Se trata de unos lentes para mirar y observar a través de los cuales se busca darle sentido. Dichos lentes dirigen nuestra atención a ciertos aspectos, y nos ayudan a darles significado. Tienen, por tanto un efecto en la mirada que es transformador pues ayuda a manejar ciertos aspectos del **conflicto** y también a ordenarlos y mantenerlos juntos de manera que permitan verlo como un todo. Se trata de ver el **conflicto** de manera positiva, con potencial transformador, y buscando sus manifestaciones en las relaciones humanas, es decir, mediante un proceso de cambio constructivo.

Pero, ¿qué son esos lentes que sirven para concentrarnos en algunos aspectos de la complejidad del conflicto y al mismo tiempo tener una visión del conjunto? Lederach (sf) afirma que sirven para tres cosas, aspectos que llamaron poderosamente mi atención para ayudar a darle sentido a la naciente y ciertamente vanguardista política de restitución de tierras:

Primero, necesitamos los lentes para ver la situación inmediata, para el caso del este ensayo, que el masivo desplazamiento forzado colombiano fue un mecanismo para el acaparamiento de tierras por parte de poderosos, y que la sociedad colombiana tiene una deuda con esa enorme porción de compatriotas, y que saldarla implica restituir esas tierras. Lo que argumento acá es que el proceso de paz con los paramilitares, la desmovilización de zonas donde hicieron fuerte presencia, y las consecuentes confesiones de sus crímenes bajo la Ley 975, y especialmente los trabajos de investigación de organizaciones sociales, ayudaron a tener conciencia que detrás del desplazamiento forzado no sólo hubo abandono, sino despojo. Es decir, que hubo transferencias del dominio de posesiones rurales mediadas por la violencia. De hecho, estimuló a varios campesinos a empezar valientes procesos de reclamación que no en pocas ocasiones han terminado trágicamente en el asesinato de estas personas.

¹⁷ Antecedentes de protección de propiedades de la población que ha abandonado sus tierras, y que ha levantado información excepcional sobre la situación de la propiedad agraria se pueden encontrar en el Proyecto de Tierras y Patrimonio de Acción Social.

Segundo, siguiendo a Lederach, necesitamos los lentes para mirar hacia el pasado de los problemas inmediatos y ver los complejos patrones de relaciones que forman el contexto actual. Eso va más allá de buscar una solución y procura intervenir en lo que está pasando en las relaciones humanas a un nivel más profundo. Fueron los paramilitares y sus socios políticos, enquistados en las agencias del Estado, los que implementaron el despojo de tierras de manera legal pero ilegítima.

Y tercero, los lentes son útiles porque nos ayudan a imaginar un marco en el significado del conflicto, el contexto y la estructura de su relación y crea una plataforma para abordarlo. El gobierno considera que recuperar las tierras violentamente usurpadas debilitará el poder económico, social y político que los grupos narcotraficantes han adquirido con la acumulación de la propiedad rural, iniciando así un saludable proceso de asfixia de esos grupos que debe conducir a su extinción, y eventualmente a una desmovilización de las guerrillas.

En el mismo texto, Lederach (Ibíd.) continúa con una definición de cada componente de lo que sería un enfoque “transformacional” del conflicto. Sólo voy a retomar los que considero más relevante para soportar la idea de que la política de restitución busca crear las condiciones para que el Estado administre y transforme el conflicto colombiano a partir de la creación de una “infraestructura” o “plataforma” orientada a la mayor provisión de Justicia, y luego al cambio (quizá parcial pero derivado de aquel) de la estructura de la tenencia de la tierra, por vía de la compensación de terceros ocupantes de buena fe, o de campesinos legítimos propietarios o tenedores que no desean regresar a sus fundos.

Continúa nuestro autor, que este enfoque no busca crear soluciones rápidas¹⁸ sino crear plataformas que permitan simultáneamente abordar temas y patrones de relación. La Ley de Víctimas, que describe el proceso de restitución, tendrá efecto por 10 años por tratarse de una política de carácter transicional, y se implementará mediante dos mecanismos fundamentales, uno que descansa sobre la rama del poder Ejecutivo, la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras, y otro judicial, los jueces del circuito especializados en restitución.

Otra característica del enfoque es que debe responder a los desafíos, necesidades y realidades de la gente en terreno, de las comunidades que efectivamente están en el conflicto. Una muy importante es incrementar la justicia, para que la gente tenga acceso político y voz en las decisiones que afectan sus vidas. Y esto es cierto también para la reducción de la violencia.

¹⁸ Y en esto hay una muy marcada diferencia con el enfoque de resolución de conflictos, que busca cesar el conflicto, neutralizarlo.

Sin embargo, el mismo enfoque pone un énfasis muy especial en las relaciones entre los seres humanos, **que señala que** el enfoque no tiene como “fin el estado”, sino que ve la paz como un proceso continuo de mejorar la calidad de las relaciones.

La reducción de la violencia y la provisión de más y mejor justicia, significa que se deben crear las capacidades para involucrar los diferentes niveles en el proceso: interpersonal, intergrupala, social y estructural. Lederach le da un peso muy importante al diálogo. Este rasgo, y a su vez el involucramiento de sectores de la población civil en la restitución aún no es muy evidente y debe fortalecerse más, y especialmente estimular el crecimiento de organizaciones que quieran participar en el proceso.

Lederach considera fundamental que haya un diálogo directo e interacción entre las estructuras sociales de todos los niveles, lo que implica construir sobre el diálogo como mecanismo fundamental del cambio constructivo¹⁹. Consiste también en basarse en los aspectos menos visibles de la relación, que es la forma de desarrollar el cambio creativo. Agrega, que mientras los temas por los que la gente lucha requieren soluciones creativas, las relaciones representan un conjunto de conexiones que componen el contexto amplio del conflicto.

A mi modo de ver, la restitución de bienes es justamente un modo creativo²⁰ de señalar los aspectos estructurales menos visibles de nuestro conflicto, o que al menos no habían sido señalados con vehemencia por parte del liderazgo político del país. El Ministro de Agricultura habla de una “deuda insoluble” de la sociedad colombiana con los campesinos que han sido expulsados de sus tierras.

Pero como el mismo gobierno lo ha identificado, y ha sido puesto en evidencia por varios actores políticos entre ellos organismos internacionales, es a partir de la sostenibilidad de la restitución, es decir, de la serie de procesos que deben ocurrir luego de la entrega formal de títulos por parte del gobierno a los reclamantes, que los desafíos son mayores. Más aún, una restitución que no prevea procurar los medios para que las personas que han visto truncado su proyecto de vida lo puedan reformular a partir del momento en que hagan posesión de su territorio con títulos legítimos, mediante ayudas a la agricultura, adecuación de vivienda, provisión de servicios públicos, salud y educación, hará poco en la reparación del daño sufrido por las poblaciones desplazadas.

¹⁹ Como se verá en la sección final.

²⁰ Digo que se trata de un modo creativo de abordar el conflicto porque además de la política de restitución, el Gobierno ha hablado de formalización de la propiedad rural y ha emprendido acciones en ese sentido, de compensación a los terceros ocupantes de buena fe, y finalmente de la constitución de Zonas de Reserva Campesina.

En primer lugar, y en el sentido que habla Lederach las comunidades retornadas deben reconocerse entre sí, y empezar a reconstruir los lazos sociales que la violencia rompió. Específicamente, a esa serie de mecanismos informales que suelen aparecer para sustituir funciones que el Estado debe cumplir pero no lo hace en zonas apartadas, por ejemplo, los préstamos basados en la confianza, el intercambio de productos, sistemas de cooperación comunitaria, como el llamado “convite”, etc. En el fortalecimiento de esas relaciones se asegura una parte importante del éxito del retorno y la restitución, pues hace a unas comunidades menos vulnerables ante agresiones externas, y las hace más conscientes de sí mismas, lo que lleva a la emergencia de liderazgos y mecanismos de participación política, todas condiciones para hacer posible la consolidación de la paz. Es en ese sentido que esta política macro, de iniciativa estatal debe tener en cuenta a las organizaciones de desplazados, por ser ahí donde se puede encontrar un germen de organización que se puede consolidar.

Pero también está la seguridad. El riesgo trascendental es cuando se empiecen a tocar los intereses de los poderosos y ellos decidan neutralizar a los reclamantes, que es justamente lo que pasa con los asesinatos de víctimas y personas vinculadas con la restitución de tierras. El recuento histórico habla de 50 personas²¹, desde que empezó Justicia y Paz. El Estado aún no puede asegurar amplísimas zonas del país donde aún permanecen amenazas armadas tanto de la guerrilla como de la delincuencia organizada. Ésta, que comprende varios grupos en varias partes del país, tiene origen en la desmovilización de las autodefensas, y sus líderes en muchos casos con mandos medios de aquellos, tanto como sus miembros de más bajo rango.

Es posible que las llamadas bandas criminales o grupos posdesmovilización tengan estrechos intereses con los testaferros, o simplemente quieran usufructuar dichos predios por considerarlos un activo militar o económico. Esto pone en riesgo serio a las personas restituidas y nos lleva a la consideración sobre la seguridad. Y más aún, pueden interferir en los procesos judiciales y de todo tipo a nivel local en tanto que su penetración en el Estado local sigue incólume.

2. Caracterización del desplazamiento forzado. Esta es la magnitud de la tarea:

²¹ “Van más de 50 líderes de restitución de tierras asesinados en 3 años”, http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9064506.html

En la introducción anotaba que la restitución tierras tiene un claro matiz reivindicatorio de la población desplazada que ha sido claramente contra quien el conflicto se ha dirigido porque más que un enfrentamiento entre facciones armadas, la violencia en Colombia ha estado dirigida a la acumulación de poder mediante el acaparamiento de tierras y la cooptación del Estado. Por tanto, el efecto transformador del conflicto que tendrá la restitución es precisamente quitarle la fuente de poder a los que lo usufructúan para entregárselo a los dueños legítimos, restituyendo no solo sus bienes sino sus relaciones sociales y su capacidad política. Por la restitución no acaba con la entrega de títulos o la formalización de los mismos sino que empieza verdaderamente con posterioridad a estos, cuando se rehagan los lazos quebrados por la violencia y cuando se reconfigure la mentalidad campesina²² y se convierta colectivamente en un actor social autónomo e independiente. Esto necesariamente evitará que resurja la violencia y por tanto le quita motivos a los que se basan en ella para conseguir sus propósitos.

A continuación, quiero mostrar algunos datos sobre el alcance del desplazamiento forzado en el país y lo que llamo la magnitud de la tarea de la restitución, pues indica que no sólo hay que hacer justicia y entregar bienes sino asegurar la estabilización de los que retornan y adecuar la infraestructura estatal en cuanto a medición de tierras y registro de las mismas.

Según Garay (2011), cuyos datos se basan en una encuesta a población desplazada, el 42.1% poseía algún bien raíz rural. Esto significa que ese porcentaje de población desplazada pudo haber sido víctima del despojo: tuvo que vender bajo presión o simplemente dejó abandonada su tierra, en porcentajes que se acercan al 98%. La diferenciación entre abandono y despojo es importante para entender el fenómeno y encarar la restitución, pues en el primer caso, estamos hablando de que la ruta a seguir será la judicial, pues se espera que haya oposición o un tercero interesado o presumiendo derecho; mientras que si la tierra está abandonada puede surtir un procedimiento de carácter administrativo, por ejemplo, a través de la política de retornos.²³ Para la región de

²² Con reconfigurar la mentalidad campesina aludo al hecho de que los desplazados han debido estar sometidos a los rigores de la ciudad, que a su vez puede haber representado ciertas ventajas que se convierten en incentivos para permanecer en ellas. Reconfigurar la mentalidad campesina sería readoptar el modo de vida campesino al regreso a la tierra.

²³ El proyecto de Ley de Víctimas hace la diferencia y establece efectivamente rutas diferenciales, pues el abandono en principio no supone oposición pues no habría segundo poseedor, mientras que el despojo implica la transferencia del dominio del bien en cuestión. Se supone que el nuevo propietario será parte opositora en el proceso judicial de restitución.

la Costa Pacífica y los departamentos de la Orinoquia, por ejemplo, el porcentaje de abandono fue del 50%.

El informe agrega, “el total de tierras que las familias desplazadas se vieron forzadas a abandonar, o vender a terceros en el momento del desplazamiento entre 1980 y julio 2010, sin contar aquellas de propiedad colectiva, fue de 6.683.195 hectáreas. Esta cifra equivale al 15.4% de la superficie agropecuaria nacional”. (Garay, 2011:8)

“En total, 434.100 familias desplazadas debieron abandonar o fueron despojadas de sus tierras, de las cuales 352.847, o el 81.3% están inscritas en el Registro Único de Población Desplazada. También, fue durante 1998 y 2008, los años de mayor intensidad de la violencia reciente, y paramilitar, que fueron abandonadas 5.263.282 has. A pesar de que hay variaciones por macrorregiones, se puede sostener que el fenómeno ocurrió en todo el territorio nacional. Del total, según la encuesta, han sido recuperadas 495.493 has., es decir, el 7.6%, así que siguen abandonadas 6.142.702 has.

En promedio, las familias campesinas perdieron 15.3 has., por lo que en general, fueron víctimas del despojo, o debieron abandonar sus tierras, pequeños productores en su mayoría. Recuperar la producción agraria que se perdió o por acción de la violencia es otra de las necesidades imperiosas de la restitución para que la política no implique un daño mayor o una revictimización de campesinos que al no poder reconectarse productivamente al mercado, vendan o abandonen sus predios volviendo a ser mano de obra barata en las ciudades. De lograrse, habrá creada una infraestructura muy importante para asegurar la estabilización de la población retornada, condición para la paz. Garay ha dicho que ha constatado un sensible aumento de importaciones de alimentos debido a la pérdida de la producción de alimentos por efecto de la violencia y el desplazamiento. Hay diferencias regionales ostensibles, debido a la intensidad del uso del suelo en las regiones, que generalmente se expresa en la Unidad Agrícola Familiar—UAF, medida resultante de factores de producción de la tierra para conocer la extensión adecuada para la subsistencia de una familia-

El punto es que si la restitución de tierras logra hacerse en los términos en lo que plantea Garay, el cambio del estatus quo rural en términos no sólo de reparación de derechos sino de conquistas de la justicia, tendrá efectos en al menos el una sexta parte de la tierra productiva y afectará a casi un diez por ciento de la población desplazada. Y eso tendrá, según mi percepción, un efecto de social constructivo, según el cual “se persigue cambiar el flujo de la interacción humana en el conflicto social a partir de violencia relacional destructiva hacia ciclos de dignidad relacional y compromiso respetuoso”. (Ledereach, 2008:80)

En cuanto a la calidad de la tierra, útil para conocer que eran de terrenos generalmente productivos antes del desplazamiento, que generaban riqueza para los campesinos, el 54,3% de los encuestados manifestó que estaba en terreno plano, y el 24,7% en terreno ondulado. El 80,9% expresó que tenía agua; sólo el 18,7% manifestó que no tenía agua todo el año.

Sólo el 2% manifestó que su terreno se encontraba en zona inundada. Este punto es trascendental, pues seguramente las temporadas de lluvias de final de 2010 y de abril de 2011 han cambiado en algo la situación dada la magnitud de la tragedia. Es posible que contingencias naturales como estas retrasen todos los planes de retorno y especialmente la sostenibilidad de la estabilización económica postrestitución. Los niveles de lluvias en los meses recientes del país han llevado al gobierno a declarar la emergencia invernal, pues han sido de los más altos de la historia reciente. ¿Cómo se pueden restituir tierras inundadas? Sólo el tiempo lo dirá, pero ese claramente es un factor de la naturaleza que incide en contra del proceso de restitución.

Los tipos de tenencia preguntados en la encuesta, el 77% manifestó ser propietario individual, el 0,9% propietario colectivo en territorio étnico y el 0,7% tenía otro tipo de propiedad, mientras que el porcentaje restante argumentó tener algún tipo de derecho. El pequeño porcentaje de propiedades en territorios étnicos hace pensar que la violencia se ejerció más contra campesinos, o se puede considerar que, simplemente para el momento el desplazamiento no había declaratoria de territorios colectivos²⁴. “No obstante, la mayor parte de los que se consideraban propietarios no tenían sus títulos debidamente registrados: únicamente el 21,5% tenía escritura debidamente registrada y el 1,4% título colectivo registrado. “Pero más de la tercera parte (33,4%) no tenía ningún título que acreditara como propietario del predio, y más de una cuarta parte tenía documentos un tanto precarios (promesa de compraventa 9,8%, contrato de compraventa 9,3%, carta venta 3,5%, certificado del Incora o Incoder 1,6%, hijuela 1,5%, certificación de alcaldía 0,3%).” (Garay, 2011:14)

La informalidad de la tenencia de la tierra es una de las características más importantes en el campo colombiano. Para la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado, la situación es tanto más grave en departamentos de colonización reciente: Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada y en municipios como Buenaventura. En sentido opuesto, en los departamentos de

²⁴ Aunque merecería un análisis independiente, es importante mencionar los crecientes conflictos entre explotaciones industriales agrícolas y mineras y los territorios que las comunidades reclaman, como son los casos de las cuencas de Jiguamiandó y Curvaradó en el Urabá chocoano, o las minas de oro de Buenos Aires y Suárez, Cauca. Adicionalmente, quiero mencionar el caso de los Emberá Katíos del Alto Sinú frente a la construcción de la represa Urrá I y Urrá II.

colonización mucho más antigua que coincide con mayor presencia estatal: Bogotá, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima, Santander y Norte y Santander.

Pero aún más sugestivo, el hecho de que las personas que manifestaron no tener título de acreditación de la propiedad, es decir, que hacían presencia en el predio en calidad de poseedores, ocupantes de hecho, ocupantes de baldío o herederos, que presumen tener derecho a la propiedad de las mismas, han permanecido en dichas tierras en promedio durante 16,5 años para los ocupantes, 14,7 para los poseedores, 10,7 para los ocupantes de baldío, 12,9 años para los ocupantes de hecho.

Y es sugestivo, porque hoy según la legislación actual, para tener derecho a la **adjudicación** de una propiedad rural es necesario demostrar la posesión durante 5 años, así que muchos de los que contestaron la encuesta tienen legítimas pretensiones que tendrán que hacerse valer ante los tribunales cuando empiece a regir el mecanismo especial para la restitución que la llamada Ley de Víctimas crea. Estos 5 años de posesión también evidentemente le confiere derechos a los segundos poseedores, es decir, aquellos que ocuparon las tierras abandonadas en zonas de desplazamiento y llevan más de 5 años viviendo en ellas. Para estos segundos o terceros, según el número de ocupaciones posteriores al desplazamiento se prevén mecanismos de compensación, lo que obligaría a ubicarlos en nuevas tierras, resultando ante lo cual una reforma agraria, que el Gobierno prevé operar.

Pero puede pasar que los segundos poseedores sean despojadores, y que en la coyuntura de la restitución se presenten como reclamantes, poniendo en una situación de desventaja a reclamantes originarios o legítimos. Acá hay una brecha muy profunda que podría llevar a lo que se ha dado en llamar “blanqueamiento del despojo”, adjudicaciones vías judicial que se hacen pasar por reclamos de restitución. Acá, solamente el trabajo acucioso de la Unidad de Gestión de Tierras puede evitar ese camino.

Entonces, con la formalización de derechos de propiedad en un estado de cosas en el que la informalidad prima, la restitución no sólo protegería ese derecho sino que lo mejoraría, mediante la entrega de títulos de propiedad. Las implicaciones son diversas, como ya se ha mencionado, pero aquí quiero insistir sobre la necesidad de trabajar con las comunidades restituidas en procesos de generación de confianza mutua entre los habitantes de manera que se creen relaciones que satisfagan las necesidades de las comunidades campesinas. Es el nivel relacional de los objetivos de la transformación de conflictos, pero que tiene una fuerte relación con el nivel personal de potenciación del bienestar emocional y físico, a partir del momento en que se tiene tierra y las posibilidades y aptitudes para explotarla.

3. La restitución de tierras como plataforma de transformación de conflicto colombiano: Los fundamentos del gobierno.

El nuevo gobierno del presidente Santos, un mes después de posesionado, presentó ante el Congreso un proyecto de Ley con el objetivo de dictar normas transicionales para la restitución de tierras.²⁵ En la exposición de motivos, que firmó el Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo²⁶, se podía ver explícitamente el análisis de la situación que el gobierno vio que había que incidir en “...el desarrollo de políticas que permitan romper con la cadena de testaferrato que se apoderó de los predios de los campesinos desplazados y restituirles la tierra despojada”.

“Cerca de 750.000 hogares campesinos fueron desplazados de sus territorios por la fuerza en las últimas décadas, de los cuales 460.000 abandonaron un poco más de tres millones de hectáreas. De las tierras abandonadas, una parte permanece así, otra está cuidada por parientes o vecinos, otra ha sido repoblada con campesinos a quienes los jefes armados adjudicaron tierras despojadas y otra parte fue transferida de hecho o de derecho a terceros, generalmente personas sin conexión aparente con los victimarios”²⁷

Es decir, alrededor de 290.000 familias no tenían posesiones al momento de su desplazamiento. Tampoco, todas las tierras abandonadas fueron despojadas, pues hay un porcentaje importante de ellas que simplemente permanecen sin ocupantes, y otro ha sido ocupado por personas que han buscado instalarse en un sitio donde vivir, conducta típica de los colonos o campesinos sin tierra.

Pero otra parte de esa tierra fue despojada, lo cual asumió varias modalidades: compra forzada y destrucción de viviendas, legalizado por notarios y

²⁵ Proyecto de Ley 5 de 2010. En http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Documents/20100907_ProyectoTierras.pdf

²⁶ Restrepo es economista de profesión y hace parte del Partido Conservador, de lo que podríamos sin duda llamar un ala progresista del mismo. Fue presidente de la Federación Nacional de Cafeteros, lo mismo que codirector del Banco de la República y Ministro de Hacienda durante la presidencia de Andrés Pastrana ente 1998 y 2002.-

²⁷ Idem.

registradores; otros, mediante procedimientos administrativos que se podían hacer en predios adjudicados de reforma agraria.

“El despojo de tierras fue legalizado muchas veces con transferencias forzadas, con la participación de notarios y registradores, y el rastro de los despojadores fue borrado por testaferros y múltiples traspasos a terceros de aparente buena fe.

“ (...) En ocasiones el INCORA o el INCODER declararon caducados los títulos de beneficiarios de reforma agraria cuando se desplazaron y readjudicaron las parcelas a otras personas. Otras veces el IGAC englobó los predios despojados en otro mayor, alterando el catastro para desaparecer la cédula catastral de los despojados.”

Es importante hacer énfasis en los siguientes puntos. Uno, la aceptación de la existencia de desplazamiento forzado, basado, eso sí, en la cuentas oficiales del gobierno. Dos, establece una población objetivo, el campesinado; y, tres, adjudica gran parte de la responsabilidad del despojo al Estado mismo (notarios, registradores, INCODER, IGAC), y al aprovechamiento de la violencia y el abandono a favor de poderosos. Por eso, el proyecto tiene un clarísimo matiz reivindicatorio, y en ese sentido protector de derechos, como se puede leer a lo largo del texto.²⁸ Sólo un estudio preciso de las causas de ese estado de cosas y profundas motivaciones de justicia social, puede mover a los poderosos a adoptar decisiones en ese sentido.²⁹ Sin embargo, desde el enfoque de ASD, la penetración mafiosa sobre las instituciones del Estado y la poca respuesta que haya para corregir la situación, actuará como un divisor muy sensible en las zonas de despojo, y dificultará la acción de restitución. Si las instituciones del Estado no son confiables, tanto a nivel local como nacional, difícilmente la plataforma que se plantea para la restitución, y la transformación del conflicto colombiano, como se argumenta en este ensayo, será útil y tendrá efectos sostenibles, y por el contrario, causará nuevos daños relacionados tanto con la exposición pública de líderes o campesinos reclamantes, como por la frustración de expectativas creadas por el

²⁸ “... la posibilidad de restitución depende de diseñar un sistema de justicia transicional capaz de reestablecer los derechos usurpados por la violencia, y para lograrlo requiere contar con normas excepcionales, adecuadas a las modalidades de despojo, que den prelación a los derechos perdidos, aunque cuenten con precarias pruebas y una gran debilidad de defensa legal, sobre los derechos usurpados, aunque cuenten con todas las pruebas legales y grandes capacidades de defensa judicial”. Exposición de motivos, ídem., p. 2

²⁹ Con el adjetivo “poderosos” quiero significar élites políticas, en este caso del Partido Conservador, pues Juan Camilo Restrepo tiene carnet de ese partido, y además ha sido Ministro de Hacienda durante el gobierno de Pastrana, presidente de la Federación Nacional de Cafeteros y codirector del Banco de la República.

posicionamiento comunicativo público de una de las políticas banderas del nuevo Gobierno.

Por ejemplo, ya ha habido manifestaciones de constitución de una organización de tipo nacional, cuyo objetivo es “realizar una serie de acciones que contribuyan al fortalecimiento de la Asociación de víctimas por la Restitución y el Acceso a la Tierra, Tierra y Vida. Como (sic) fortalecimiento se entiende su crecimiento territorial en todo el territorio nacional y su capacidad para realizar incidencia en las políticas públicas de diverso orden temático y territorial que tocan lo concerniente a la restitución de tierras y en general a las problemáticas de su tenencia. Es así como el acompañamiento comprende acciones diversas en cuanto a la parte organizativa, administrativa, de deliberación pública, de preparación y desarrollo de planes, programas y proyectos, de implementación de medidas de protección y manejo de riesgo, de capacitación y formación; tanto en el desarrollo de una estructura nacional como estructuras regionales y locales de al Asociación.”³⁰

De cómo se involucre a la población de manera activa y que pueda intervenir en el diseño de, por ejemplo, la reglamentación de las funciones de la Unidad de Gestión de tierras o el departamento administrativo de reparación a víctimas, y de cómo se prevea la participación de las organizaciones, dependerá que las poblaciones locales se involucren seriamente en la restitución y que se comprometan con la paz, creando las condiciones para extirpar la violencia, deslegitimando la misma. El Gobierno, deberá procurar que se creen las condiciones para que asociaciones como Tierra y Vida puedan trabajar, teniendo interlocución con las instituciones creadas para la restitución así como las agencias de seguridad estatales. Y luego, en la puesta en práctica de la sostenibilidad y puesta en marcha de los proyectos de estabilización en los predios restituidos.

Ha sido el Estado el que ha generado divisiones entre la misma sociedad, por su ausencia o por connivencia, y por tanto la tarea es más grande aún: Debe demostrar que es capaz de sobreponerse a las amenazas de los poderosos y aún separarse de la influencia de los mismos; debe ser capaz de llegar a zonas remotas, justamente donde estos intereses poderosos con más fuertes; debe impartir Justicia de manera equitativa y responsable; y debe proveer la sostenibilidad del proceso. Esta será la única forma de deslegitimar formas paraestatales de provisión de justicia y resolución de conflictos.

Sin duda se pueden tener reservas fundadas en cuanto a la capacidad del Estado en tramitar las demandas sobre tierras especialmente tratándose de poblaciones que han sido explícitamente arrancadas de la economía y arrojadas a las ciudades,

³⁰ Asociación Tierra y Vida (sf), Acta de entendimiento firmada para el acompañamiento de Tierra y Vida por parte de las ONGs Forjando Futuros, Codhes, Redepaz, Corporación Nuevo Arcoiris, IPC.

debiéndose readaptar a las condiciones urbanas. Estas personas, al ver los anuncios del gobierno, pueden sentirse motivadas a iniciar procesos judiciales, y si éstos no resultan exitosos en un tiempo prudente (teniendo como base la experiencia de Justicia y Paz), podrían ser revictimizadas recurriendo a nuevos daños.

La política ha tenido varios posicionamientos en la agenda pública del país. Quizá el más relevante, el que tiene que ver con el actor fundamental del agro, el campesinado: “En el anterior gobierno prevaleció la idea de que el actor principal, y parecía por momentos que único, del proceso agrario era el gran empresariado agroindustrial.”³¹ Teniendo en cuenta el enfoque de Acción sin Daño, sin embargo, la política de restitución aún no prevé mecanismos de retorno de los campesinos a sus predios, ni planes de reestablecimiento de lazos sociales entre los campesinos restituidos. ASD nos sugiere tener en cuenta a las poblaciones beneficiarias de las acciones en la toma de decisiones sobre las mismas, de manera que el trabajo en lo micro, en cada persona, familia o comunidad pueda coadyuvar en el fortalecimiento de la paz y en la sostenibilidad de la misma.

De manera que no solo se hace énfasis en que la tierra es el leitmotiv del conflicto y que la restitución y la formalización tendrán evidentes impactos en la búsqueda de la paz y la transformación del conflicto, sino que a mi modo de ver, se están sembrando las primeras semillas para dar un paso hacia la reforma agraria: “(...) el Gobierno, además de restituir sus parcelas, va a formalizar masivamente los derechos de los pequeños agricultores que alimentan a Colombia, para evitar la repetición del despojo.”³² Adicionalmente, creo importante mencionar que de fondo se puede localizar claramente el enfoque de sensibilidad al conflicto, por cuanto hay una lectura que busca comprender el contexto y las características del conflicto, entender la interacción entre intervención y el conflicto, y actuar sobre la base del análisis de dicha interacción, procurando reducir los efectos negativos - que profundizan el conflicto- y maximizar los positivos - orientados a promover las potencialidades locales hacia la paz. (Vásquez, 2009:15)

Y finalmente la seguridad. Existe hoy una discusión entre el sector defensa y agricultura sobre cómo acometer la tarea de la restitución y especialmente en qué zonas.

³¹ OSPINA, Juan Manuel, “Vamos por el botín de la guerra”, En: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso-231136-vamos-el-botin-de-esta-guerra-juan-manuel-ospina>

³² RESTREPO, Juan Camilo, “Voces de la caverna”, En: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8297586.html

Para el sector defensa, la restitución sólo debe hacerse entre zonas que tengan adecuadas y suficientes condiciones de seguridad, de modo que se pueda proteger a la población que ha sido restituida. Es hacer restitución en zonas del Plan Nacional de Consolidación.³³ Hacer restitución sólo donde se ha consolidado la seguridad, porque en otras zonas se va a generar violencia que será difícil de afrontar. Este escenario antepondría la seguridad a la restitución, por lo que cambiaría radicalmente las condiciones de operatividad de la política, y la restringiría a zonas donde hoy las condiciones de seguridad han avanzado un poco y el Gobierno y las fuerzas armadas tienen mejor capacidad para incidir en situaciones de inestabilidad, como Santander, los Montes de María, La Macarena, el Sur de Bolívar, la Cuenca del Catatumbo en Norte de Santander, entre otras. Las víctimas tendrán que aplazar la restitución de sus derechos hasta tanto haya una incierta consolidación de los territorios, incierta por la existencia del conflicto.

Mientras que el Ministerio de Agricultura (Reyes, 2011) señala que lo que ha habido fue un despojo de territorios, y la captura de esos territorios creó nuevos fenómenos sociales articulados al narcotráfico y al poder local. Por tanto, debe hablarse no sólo de restitución de bienes sino restitución de territorios.³⁴ Restituir la tierra, que significa primero recuperar la tierra de manos de los usurpadores y sus testaferros es una condición sine qua non para consolidar la seguridad, es la posición del Ministerio de Agricultura.

En zonas como el Sur de Córdoba o el Norte de Urabá, pero muchas otras, el paramilitarismo capturó el territorio, a las autoridades locales y la tierra, expulsó campesinos y los convirtió en desplazados. Hoy, le dice Reyes (2011) al Ministerio de Defensa, que no se puede pretender hacer consolidación dejando las grandes fincas en poder de testaferros que defienden la tierra con grupos armados y asesinatos de campesinos. Quitarles la tierra es una condición para destruir las llamadas bandas criminales de narcotraficantes y debilitar así la base territorial de poder, que no sólo les permite narcotraficar sino tener control social sobre la población local, cooptar las autoridades, y por tanto puede seguir teniendo

³³ El Plan Nacional de Consolidación “es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.”

³⁴La vida campesina implica imbricado tejido social, a diferencia de la vida en las ciudades: existe la necesidad de ayuda entre vecinos, sistemas informales de transferencia de la propiedad, que reemplaza las funciones estatales en zonas generalmente apartadas. Varias funciones estatales son suplidas por las estrechas relaciones que se tejen en el vecindario de la vereda. Esta consideración hace aún más doloroso y brutal el desplazamiento, y el despojo aún más agresivo, pues cesa cualquier posibilidad de regresar a ese estado de cosas.

campos de entrenamiento, rutas de circulación de drogas y de armas, sitios donde hacer fosas comunes. Plantea este sector del gobierno que la restitución es un componente fundamental de la consolidación. No puede haber consolidación donde la propiedad de la tierra continúa invariable. A mayor restitución mayor consolidación.

Continúa Reyes (ibíd.): Se trata de tomar los elementos del conflicto existente en el país, y tomarlo mediado por las instituciones, aun cuando el conflicto permanezca idéntico, sólo que empieza a ser tramitado por las instituciones. El conflicto y sus representantes se han visto en el Congreso, y se harán sentir en la Justicia. Los testaferros procurarán incidir a su favor. La restitución es un conflicto de poder, es enfrentar al poder del Estado, administrativo, judicial, armado, contra el poder armado, político, de influencia de los testaferros.

Sin embargo, y a la luz del enfoque de Acción sin Daño, desafíos de la política que pueden presentarse de no fácil resolución y que pueden poner en grave riesgo el avance de la misma. Por ejemplo, en caso de establecerse la legitimidad de una reclamación de un campesino desplazado y el juez decida entregarle el predio, pero en la zona donde se encuentra hay aún disputa de grupos armados por esos territorios con el fin de aprovecharlos militarmente para el trasiego de droga, ¿se debe impulsar al campesino a retornar? ¿La labor de la Justicia se agota en el momento mismo del fallo sin tener en cuenta condiciones de seguridad? ¿Es adecuado enviar a un campesino indefenso a tomar propiedad del terreno del que salió? La exposición de población a riesgos innecesarios es un tema realmente importante a tener en cuenta, especialmente porque un fallo de restitución puede traer mucha inestabilidad si los testaferros y sus jefes ven amenazados sus intereses y esa inestabilidad impactará directamente en los beneficiarios de la política.

También, y desde un punto de vista de construcción de paz, la construcción de relaciones es un tema de carácter trascendental. No se puede simplemente enviar campesinos a zonas afectadas por la violencia. Es necesario diseñar planes de retorno y estabilización que partan de la base de crear vínculos entre las personas y muy especialmente entre las personas y las instituciones y organizaciones de nivel local y departamental. Que se trabaje con los campesinos tanto en la producción como en la economía familiar.

4 El proyecto de Ley³⁵ que cursa en el Congreso y su capítulo de Restitución de Bienes.

Hoy, la Ley por la “cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones”, está aprobada. Es la llamada Ley de Víctimas sobre la cual el Gobierno se está jugando todo su capital político de inicio de gobierno. Es una apuesta trascendental, pues los críticos en el Congreso indican la impracticabilidad de las normas en su conjunto, por el alto costo fiscal que representa y por la inoportunidad de desestabilizar el campo con políticas que supuestamente producirán inestabilidad jurídica sobre las inversiones del agro. Sobre restitución de tierras se habla que puede valer entre 2 o 3 billones de pesos. Pero la reparación de las víctimas en su conjunto, propósito de la Ley, se calcula en 40 billones, el 1% PBI colombiano durante 20 años.

Dicha Ley, prevé un capítulo de restitución de tierras para los campesinos despojados por la violencia (principalmente ejercida por los paramilitares y las FARC en un 65% de los casos, según la 3 encuesta de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado).

Lo que sigue es la descripción a grandes rasgos de la propuesta, que crea obligaciones al Estado y sus diversas instituciones, a la vez que crea otras nuevas, que serán, según la argumentación de este trabajo, la plataforma o la infraestructura a partir de la cual se emprenderá un proceso de reforma de la propiedad rural, que tendrá consecuencias en la transformación del conflicto colombiano. A lo largo del acápite se hará mención a puntos de inflexión sobre los que el enfoque de Acción sin Daño puede aportar, lo mismo que desde el punto de vista de la transformación de conflictos.

El capítulo correspondiente a las disposiciones generales para la restitución de tierras, en su definición de restitución indica que se entiende “la realización de medidas de restablecimiento de la situación anterior a las violaciones de los derechos humanos o a las infracciones del derecho internacional humanitario”. El principio orientador, en este sentido, es la reparación del daño producido por la violencia, Y sobre los alcances señala el proyecto que “El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados de no ser posible la restitución, las autoridades competentes determinarán y reconocerán la compensación

³⁵ Hoy el proyecto ya es Ley de la República.

correspondiente.³⁶” Y agrega que en el caso de que se aleguen derechos sobre baldíos, “se procederá con la adjudicación de su derecho de propiedad en la persona que venía ejerciendo la explotación económica.”

Hoy por hoy, el proyecto en discusión prefigura una política de arriba hacia abajo claramente, y con pocas posibilidades de consulta a la población víctima³⁷, salvo un recurso que se negoció con los representantes indígenas, pero que se aplica a todas las comunidades étnicas, que otorga facultades al Presidente de la República para reglamentar la reparación, de la que se hablará en seguida. No ha sido sometida a consulta o participación de las víctimas en él y ha sido una de sus grandes críticas. La Corte Constitucional tendrá la última palabra en este aspecto, pero tendrá que ser cuidadosa en declarar la totalidad de la Ley inexecutable, evitando así hacerle el juego a los opositores de la restitución.

El Gobierno es consciente de esta carencia y la Vicepresidencia ha planteado que el trabajo de su oficina respecto de la Ley será que las víctimas sean escuchadas no sólo durante el proceso de reglamentación de los diversos aspectos de la Ley, como la asignación de funciones a las nuevas instituciones, sino mediante la conformación de comités locales que elijan delegados para un comité departamental, y a su vez, éstos elijan delegados para un comité nacional. Sólo así se aseguraría la participación de la población beneficiaria de la política, dándole sostenibilidad y especialmente involucrando a los actores sociales clave. Es a partir de las capacidades locales que se puede pensar en la construcción de paz y la transformación de conflictos: En palabras de Galtung, la construcción de paz es “un emprendimiento político que tiene como objetivo crear paz sostenible enfrentando las causas estructurales o profundas de los conflictos violentos a partir de las capacidades locales para la gestión pacífica de los mismos” (Galtung, 1976, p 297-298, citado por Palladini-Adell, 2009, 8)

³⁶ Cuando la víctima no pueda retornar al predio original, o cuando la víctima no pueda retornar al mismo por razones de riesgo para su vida e integridad, dice el proyecto, les serán ofrecidas alternativas de compensación en especie para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación. En última instancia, procederá la compensación en dinero. “Se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución”, dice el inciso 5 del artículo 73. Se agrega en el inciso 8 una consideración importante: Se restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.

³⁷ El Partido Liberal, principal impulsor de la iniciativa, trató de aprobar en 2009 una normatividad similar, para la cual convocó a 8 audiencias de víctimas en igual número de ciudades de Colombia, cuyos rasgos fundamentales se conservaron para este proyecto. Lo que argumentan, es que la etapa consultiva ya se surtió y que se puede asimilar a la campaña de 2009.

Sin embargo, los debates en el Congreso han permitido saber que se ha procurado aprovechar el momento político de un nuevo Gobierno, con alta favorabilidad y receptividad en el Congreso. Consultar a las víctimas y a las comunidades habría hecho el proceso muy largo, 6 meses se calcula, y para prever los riesgos que evitar ese proceso supone, se escribió el artículo 198 basado en una negociación con autoridades indígenas pero no con afros ni con el pueblo ROM, que define que será el Ejecutivo el que redactará las normas de reparación para cada grupo, de manera consulta y con el rigor constitucional necesario según los criterios internacionales. Acá hay una oportunidad fundamental para que el liderazgo político, concentrado en el Ejecutivo asuma una tarea de relacionamiento mutuo con las minorías étnicas, propiciado la creación de consenso y grupos amigos de restitución.

Un rasgo trascendental de capítulo de restitución es la inversión de la carga de la prueba, que significa que mediante una prueba sumaria de propiedad o posesión de un bien y el reconocimiento como desplazado, se trasladará al demandado la necesidad de probar que se ha hecho legítimamente a ese bien. A menos de que el demandado haya sido reconocido como desplazado.

Pero para la restitución judicial, el proyecto prevé la creación de la Unidad Especial de Gestión de Tierras Despojadas—UEGTD, que es, junto con las salas agrarias que se crearán en las capitales de departamento (nivel de Tribunal) donde el despojo haya sido más recurrente, un mecanismo dual tanto de registro como de sustanciación y casi representación judicial de las víctimas ante el proceso de presentación ante el Magistrado.

Entender esa función de la UEGTD y las metodologías de trabajo, abre un canal muy importante para participar en la confección de la restitución, desde el punto de vista de las comunidades usurpadas. La Unidad debe registrar cada reclamación, en todos los casos, y a esto se le llama “requisito de procedibilidad” para que pueda ser considerado por un juez. Una vez aceptado, la UEGTD deberá iniciar los trámites correspondientes para documentar el caso. Para ello recurrirá a modalidades de captura de información que han sido aplicadas con éxito en otros casos, y es la cartografía social, que consiste en reunir a la comunidad y pedirle que sea ella misma, con ayuda de mapas y por el tiempo que sea necesario, que definan quién vivía dónde y explotaba qué porción de territorio, claro, en casos en los que no se cuente con títulos, que pueden ser alrededor del 70% de las personas que han abandonado sus predios y ejercido algún derecho.

Es la Unidad el principal componente de la infraestructura de paz que promoverá la transformación del conflicto colombiano, pues documentará qué predios fueron usurpados y presentará el caso a un juez, de manera que el conflicto entre el agente armado y sus socios estatales, por una parte, y el campesino, sea tramitado por la justicia, y finalmente regresar a la situación anterior al despojo y la

violencia. Es un mecanismo, al menos en el papel, paradigmático en la transformación de conflictos. Si la Unidad, a través de la cartografía social y eventualmente en un acompañamiento posterior a la restitución logra que nuevos procesos emerjan, pero sobre todo, que los logros se mantengan, como por ejemplo, la constitución de una organización o el fortalecimiento de una existente y si eso se multiplica en todo el país, sólo así podremos pensar seriamente en los aportes de la restitución en la transformación del conflicto. Este ha recaído especialmente en la gente y la reparación del daño y el evitar que se causen nuevos daños en la población desplazada debe ser un norte de acción.

Luego, con el rigor técnico esperado, esta información será presentada como prueba, para que el juez no se desgaste hallando cómo probar las acusaciones y así lograr una justicia expedita, que resuelva los casos en menos de 4 meses, partiendo del momento en que el campesino se acerca a la UEGTD.

Los magistrados, por su parte, deberán ser elegidos con rigor, mecanismo que aún no está completamente definido para asegurar la probidad de estos jueces. Pero estarán ubicados en la capital de departamento respectivo. Decidirán en sala, así que se trata de un juez colectivo, pero para el que procederá un recurso de revisión o segunda instancia, en una sala de la Corte Suprema de Justicia a concertar con dicha Corte y el Consejo Superior de la Judicatura. En principio, así las cosas y a pesar de las peticiones de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo podría dedicar sus defensores públicos a procesos que los requieran inobjetablemente, porque por lo pronto la responsabilidad recae en el poder judicial y el ejecutivo, según lo prevé el proyecto.

No obstante, el fallo en cuestión se producirá aun cuando no se señale al responsable del despojo y el desplazamiento, pues la restitución operará independientemente del responsable, por lo que habría un vacío de Justicia muy perjudicial para avanzar en la consecución de la paz y la reconciliación. Un campesino restituido que sepa que los culpables de su situación victimizante permanecen libres e incluso activos en la violencia y vinculados a sectores poderosos de la región, puede inhibir la desaparición del miedo y el avance en la estructuración del proyecto de vida y el perdón, paso fundamental para dar paso a la página de la consolidación de la paz.

El modelo en Colombia será mixto, pues en otras experiencias del mundo se encarga a la Justicia únicamente de los planes de reparación y restitución, o al Ejecutivo, o a una comisión de la sociedad civil. A cargo del Ejecutivo, mediante la UEGTD, creando un registro único de tierras usurpadas, detectando los casos de informalidad de la propiedad, que se hará a través de cartografía social, para solidificar los derechos a través de formalización. Y por parte de la Justicia, en manos de las salas agrarias de Jueces especializados del distrito, los cuales

decidirán definitiva y acumuladamente procesos que tengan que ver con la misma propiedad. Así por ejemplo, un proceso de caducidad por deudas, más uno de restitución, más uno de clarificación de la propiedad, todos podrán ser en su conjunto decididos por dicho juez, definitivamente.

La UEGTD hará el 70% del trabajo, que se entregará al magistrado, para que en 4 meses se notifique a las partes y falle, a favor del campesino a menos de que haya oposición. En caso de presentarse varias reclamaciones sobre un mismo bien, la UEGTD hará una inscripción individual para cada reclamación y se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en un mismo proceso.

Sin embargo, no hay indicios muy fuertes de que una institución del Ejecutivo, que pretende ser a su vez una especie de abogado representante de la víctima ante los tribunales agrarios, y sustanciador de los casos, como si actuara con funciones de la Fiscalía en el hallazgo criminal, pero también, de determinador de posesión de predios en casos en que no se pueda demostrar la propiedad mediante documentos, y no sólo eso sino máximo organismo de almacenamiento y procesamiento de la información del despojo, pueda adoptar todas esas funciones con éxito y evacuar los procesos en un tiempo de 10 años, como lo prevé la Ley. El proceso de Justicia y Paz lleva 6 años de aplicación y su crítica fundamental va hacia que sólo ha proferido una sentencia en firme, dejando la pregunta de qué tan funcional es la creación de instituciones para los objetivos de la construcción de paz.

La variedad de casos regionales, así como su multiplicidad tendrán que conllevar a la priorización de zonas. Creo que no es dable pensar en acometer la tarea de la restitución por igual en todo el país al mismo tiempo. Los factores de seguridad, como se mencionó, tanto como la fragilidad de la presencia estatal, los avances en la confesión de la verdad y las investigaciones dentro de Justicia y Paz, al solidez de la organización de la sociedad civil y, paralelamente a la restitución, la implementación de medidas tendientes a la reparación integral, son factores que deben ser tenidos en cuenta para que el daño no se repita y minimizar la potencial ocurrencia de hechos desencadenantes de nuevos daños. Se trata de crear las capacidades necesarias para que la restitución efectivamente incida en el conflicto, y por supuesto, se trata de mejorar las capacidades existentes, como lo plantea el enfoque de Acción sin Daño.

En síntesis, los riesgos que encara la política son:

-La seguridad de los reclamantes y personas restituidas en zonas de despojo generalizado, a lo largo del procesos de restitución.

-La acción de despojadores actuando como ocupantes presenten su reclamación y ganen el juicio, legitimando o blanqueando el despojo. O la acción de los mismos para entorpecer procesos, ocultar pruebas, corromper funcionarios, etc.

-La preclusión de los procesos judiciales de reclamación por falta de pruebas, por un volumen masivo, por la incapacidad de probar sustanciar los casos.

-El abandono de propiedades restituídas o la venta de las mismas por la incapacidad de los campesinos a reelaborar sus proyectos de vida enlazados a la economía capitalista. Acá habría que estimar que el otro gran componente de la Ley de Víctimas, la reparación integral, pueda proveerse simultáneamente con la restitución.

En cuanto a los desafíos de la política tendríamos:

-Que las mujeres viudas puedan encontrar facilidades para la transferencia de la propiedad de sus maridos para la restitución de predios que estaban a nombre de ellos. En el mismo sentido, los niños huérfanos deben tener un acompañamiento permanente para que les sean transferidas las propiedades de sus padres y puedan hacer uso de ellas hasta que estén facultados para ello.

-Lograr la capacidad suficiente de una institución nueva como la UEGTD para abocar las tareas que le son asignadas en un periodo de tiempo de 10 años, en cuanto a la sustanciación de los casos, la puesta en marcha del registro único de tierras despojadas,

-Evitar la influencia a la que estarán sometidos los jueces de distrito local para decidir negocios sobre propiedades de individuos poderosos a nivel local. También, que pueda decidir con justicia sobre predios que tienen más de una reclamación, lo que puede ser hallado fácilmente en una parte importante de predios.

-Evitar la demora en la formalización y restitución de propiedades que han sido restituídas por un juez, dada la precariedad de los sistema de medición y registro de propiedad rural.

-La generación de expectativas entre la población desplazada, que ya de hecho es una población con muchas expectativas creadas y frustradas, y no se puedan realizar bajo la propuesta del gobierno, prolongando el logro de la reestructuración de sus proyectos de vida.

-La participación efectiva de las comunidades étnicas, las organizaciones de víctimas y desplazados, y las asociaciones de campesinos, en todas las etapas del proceso, influyendo, haciendo propuestas y liderando procesos de restitución.

4. La difusión y la incidencia. El involucramiento de la sociedad civil y las etapas del proceso.

Pero si se trata de incidencia e iniciar procesos que logren que el Estado se movilice para donde están los casos, es trascendental que haya difusión, primero, del contenido de la Ley, de su terminología, ruta de acceso, instancias participantes, etc., en grupos específicos de víctimas. Para abocar procesos de esta dimensión es necesario compartir un lenguaje común, especialmente cuando este es terminología jurídica.

Esto podría hacerse en municipios localizados con gran porcentaje de expulsión. La explicación del contenido de la Ley podría significar la participación creciente de sectores sociales excluidos, por lo que habría que prever cómo incluirlos y contar con su participación para la provisión de información. Y ese es un asunto clave.

Paralelamente, se podría gestionar acompañamientos al retorno, mediante planes de estabilización productiva en cada zona, de manera que se pueda focalizar la inversión de recursos, y hacer el acompañamiento necesario para que tenga éxito, pero sobre todo de dotar de herramientas a los grupos para que puedan mantener una relación estrecha con el Estado. Y hasta acá, con respecto a la población campesina.

Con relación a los afros, indígenas y ROM, hay mucho más espacio que capitalizar, porque el Ejecutivo tendrá que hacer un esfuerzo especial para cumplir, por un lado, con la jurisprudencia internacional ratificada constitucionalmente en cuanto a convenios de OIT vigentes de consulta previa. Así, se puede acompañar a las comunidades a que puedan presentar sus demandas con participación no sólo de todas las comunidades sino de sectores dentro de ellas, como las mujeres y niños, por ejemplo, para hacerla realmente afín al enfoque de Acción sin Daño. Sin embargo, en este punto el proyecto es constitucionalmente débil, pues la Corte

podría declarar inexecutable la Ley por considerar que no se tuvo en cuenta a los grupos étnicos durante el trámite de la Ley.

Dicho acompañamiento es básicamente de facilitación de los encuentros, pues ya existe una organización consolidada entre las comunidades que incluso tiene una buena interlocución con el Estado. Allí, la cooperación internacional puede pensar un proyecto, de la mano de un especialista en Acción sin Daño, para formular las mejores propuestas, con arreglo al marco legal, de manera que sea más provechosa la incidencia.

Lo que es interesante pero que a la vez complejiza la restitución de tierras y la política de reparación a las víctimas es que el gobierno deberá decretar mediante Decreto Ley las medidas orientadas a la atención de las víctimas de los grupos étnicos, como resultado del proceso de concertación que el gobierno emprenderá con dichas poblaciones.³⁸

LOS ACTORES DEL PROCESO

En cuanto a los actores, tendríamos en primer lugar al Ministerio de Agricultura, bajo el cual quedará la administración de la UEGTD y la responsabilidad histórica de acopiar la información sobre los casos de despojo, sustanciarlos y presentarlos a los magistrados de las Salas Agrarias. Acá es trascendental la creación del registro único de tierras despojadas y la función que la Ley le asigna a la entidad para la representación de las víctimas en el proceso.

³⁸ “El Proyecto de Ley sometido a consideración, no pretende invisibilizar a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, sino que por el contrario, reconoce la necesidad de abordar la situación de vulnerabilidad acentuada en que se encuentran, atendiendo a sus necesidades específicas en virtud del principio de enfoque diferencial. Respondiendo a lo anterior, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir una reglamentación que respete sus derechos y adecúe a las necesidades particulares, garantizando la consulta previa, las medidas que contempla la presente Ley. Es de anotar, que la metodología para realizar dicha consulta, está siendo objeto de concertación en el seno de las instancias de representación con las que cuentan los grupos indígenas, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Interior y de Justicia. Los representantes nacionales de las comunidades indígenas, respondiendo a la solidaridad con las víctimas del conflicto, los desplazados y los despojados, acordaron llevar a cabo el procedimiento de consulta para el Decreto-Ley de Víctimas y Restitución de Tierras a través de un mecanismo excepcional y por única vez.”, ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Ley 213 de 2010 Senado - 107 de 2010 Cámara, acumulado con el proyecto de Ley 085 de 2010 Cámara **“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones.”**

En segundo lugar, al poder judicial y las salas agrarias previstas. Ahí se conocerán las oposiciones a las reclamaciones de los campesinos despojados. Deberá decidir disputas entre poderosos y campesinos en posición más débil. Serán los escenarios por excelencia de transformación del conflicto, tramitado por la institucionalidad colombiana. No es una tarea fácil y mucho menos obvia, entendiendo el nivel de penetración que las mafias narcoparamilitares tuvieron sobre el Estado a todo nivel. Un justo temor de un Magistrado de la Sala de Casación Penal que oí en una conferencia decía que las salas que van a decidir estos temas agrarios no pueden ser decididos por jueces del circuito, que están muy expuestos a la influencia de los ilegales por encontrarse en ciudades secundarias de los departamentos. El proyecto actual prevé que sean estos jueces los que tengan potestad de decidir en caso de que no haya oposición; mientras que en caso de presentarse oposición, deberá ser decidido por una sala de Magistrados de Tribunal.

En tercer lugar, las organizaciones de nivel nacional de comunidades étnicas, que pueden hábilmente obtener mucho provecho de las consultas que el gobierno debe hacer para cumplir con la consulta, especialmente para diseñar una política de reparación integral con un enfoque específico.

En cuarto lugar, la Corte Constitucional, que deberá pronunciarse sobre la exequibilidad de la Ley en cuestión, y podrá, basada en demandas ciudadanas, modular aspectos trascendentales que el legislador o no tuvo en cuenta o simplemente no quiso incluir.

Y finalmente, el campesinado, del que algo queda en desvinculadas representaciones de la ANUC, por ejemplo, y las asociaciones de desplazados despojados.

La oposición tiene dos fuentes: los poderosos, que son los narcotraficantes, sus testaferros, incluso los terratenientes que no han cometido delitos pero que hacen causa común con aquellos por mantener los privilegios de la renta que la valorización excepcional de la tierra tiene. Procurarán penetrar, como se dijo arriba, todas las instancias de la plataforma estatal para la transformación del conflicto colombiano, la UEGTD, la justicia, y amenazará a campesinos reclamantes.

Es posible considerar que haya habido interferencia de estos intereses en el retiro de dos temas del proyecto: La creación de las “zonas de violencia generalizada”, que definían porciones del territorio en donde se presumirían espúreos todos los negocios de tierras realizados en un periodo de tiempo considerado de recurrencia de la violencia.

También, en el transcurso del debate de la Ley de Víctimas, el Ministerio de Agricultura propuso la creación de la figura del derecho real de superficie, según la cual, en predios del despojo que hubieran sido adquiridos por terceros de buena fe y en ellos hubiera explotaciones económicas, se protegería la inversión, restituyendo la propiedad al desplazado pero sin entregarle la explotación. Así, a la víctima le sería entregado un pago mensual. Esto claramente favorecía la riqueza del país y de los empresarios que usufructúan tierras de desplazados, por lo que se logró el retiro de la proposición. Sin embargo, se mantendrá con fuerza en el nuevo estatuto de desarrollo rural.

Y en segundo lugar, los oportunistas, que verán en la restitución una posibilidad para acceder a la tierra haciéndose pasar por desplazados.

LAS ETAPAS DE LA RESTITUCIÓN.

Finalmente, y volviendo a Lederach (sf., p. 4) el enfoque de transformación de conflictos, debe plantearse objetivos en cuatro niveles de acción: **Personal**: Minimizar los efectos devastadores del conflicto sobre las personas y maximizar su potencial de crecimiento emocional, físico y espiritual; **relacional**: minimizando la deficiente comunicación y maximizando el entendimiento; **estructural**: entender y abordar las raíces del conflicto, promover mecanismos no violentos, minimizar la violencia, promover estructuras que permitan el encuentro entre las necesidades de la gente y maximicen la participación pública; **cultural**: identificar y entender los patrones culturales que propician las expresiones violentas del conflicto, identificar recursos culturales para el manejo constructivo del conflicto. Para ver esto, pasemos a la siguiente sección.

Para la política de restitución, en primer lugar, hay un momento inmediato o de corto plazo, en el que se le reconoce mediante fallo judicial el derecho al campesino a la tierra por la que reclama y se convierte en propietario, si su relación con la propiedad era informal, luego de un proceso judicial que en teoría será ágil, según los preceptos de la Justicia transicional. Se ha superado la situación de desventaja jurídica del campesino frente al usurpador y se le ha quitado a éste una fuente de poder social y económico. Acá hay la justicia impacta y sella el instante mismo a partir del cual deben acaecer una serie de pasos que determinarán los alcances de la restitución en la transformación del conflicto y la consecución de la paz.

En segundo lugar, en los niveles personal y relacional de que habla Lederach, a mediano plazo, empieza a operativizarse la instalación en el predio a partir del momento mismo del retorno. Idealmente, éste se ha realizado según los protocolos que instituciones encargadas del mismo han establecido, como Acción Social, para lo cual se prevé acompañamiento permanente para asegurar unos primeros meses de vida en lo que sería el nuevo hogar; menaje de cocina, alimentos necesarios por cierta cantidad de tiempo y según la cantidad de miembros de la familia, e incluso, herramientas de trabajo, hasta cuando la familia pueda valerse por sí misma. Se inicia un proceso de reconocimiento mutuo entre vecinos y una incipiente organización de tipo comunal. Pueden llegar a emerger liderazgos necesarios para la interacción con las instituciones de todo nivel, incluso las de seguridad. En esta etapa, el acompañamiento productivo debe iniciarse a su vez, para asegurar la subsistencia de la comunidad. Los niños y jóvenes tienen educación y la comunidad entera acceso a servicios de salud y a agua y energía eléctrica. En este momento, se han debido planear mecanismos de alerta temprana ante amenazas externas, como por ejemplo, la solicitud al juez de restitución que incluya a nuevas familias que un fueron tenidas en cuenta inicialmente, o que tienen que prever mecanismos de estabilización para familias que quieran abandonar el predio.

Y en tercer lugar, logros en el largo plazo, o en el nivel estructural, empezarán a verse en el momento en el cual haya autonomía productiva según las capacidades productivas de los campesinos y su experiencia, tanto como la capacidad de la misma región y acceso a los mercados agrícolas. Que se haya consolidado una organización o varias de ellas, como Juntas de Acción Comunal, asociaciones de mujeres o clubes deportivos de jóvenes, teniendo como marco de acción la memoria del pasado que no quiere repetirse y que les obligó a salir de sus tierras. Las dificultades de estabilización están superadas y la comunidad puede hacer frente de manera organizada a las amenazas de actores armados o que quieran aprovecharse de sus propiedades para cometer ilícitos. Se han conformado redes informales de apoyo mutuo, entre otras.

Bibliografía

Chigas, Woodrow and Diana (sf), A Distinction with a Difference: Conflict Sensitivity and Peacebuilding, en

http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding_20091026.pdf

Garay, Luis Jorge (2011), Cuantificación de los bienes y las tierras abandonadas o despojadas a la población desplazada, Comisión Nacional de seguimiento a la política sobre desplazamiento forzado, Bogotá.

Grupo de Memoria Histórica (2010), La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencia en la Costa Caribe, CNRR, Taurus Pensamiento, Bogotá.

LEDERACH, Jean Paul (2007b). Video: Fighting for Peace. South Bend, IN: Kroc Institute.

LEDERACH, Jean Paul (sf), Conflict transformation, En: <http://www.beyondintractability.org/essay/transformation/>

LEDERACH, John Paul. (2008) La Imaginación Moral. El arte y el alma de construir la paz. Bogotá: Editorial Norma Colección Vitral / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, Justapaz.

Lemaitre, Julieta, comp. (2011), Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio, Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Ediciones Uniandes.

López, Claudia, coord. (2010), Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano, Corporación Nuevo Arcoiris, Random House Mondadori, Bogotá

MACHADO, Absalón (2011), conferencia El conflicto armado y el despojo de tierras, Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá: http://www.unradio.unal.edu.co/nc/detalle/cat/catedra-manuel-ancizar/article/sesion-3-conflicto-armado-y-despojo-de-tierras.html?sms_ss=delicious&at_xt=4dace95c086d5e3a%2C0

Pérez, José María (2010), Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe, Investigación Tierra y Conflicto del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá.

PNUD (2009), “El rompecabezas de la restitución de tierras”, En: Hechos del Callejón, No. 47, Bogotá.

Proyecto de Tierras y Patrimonio de la Población desplazada—PPTP (2010), Acción Social, Sistematización de experiencias, Documentos de trabajo 5, Bogotá.

Proyecto de Tierras y Patrimonio de la Población desplazada—PPTP (2010), Acción Social, Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá.

Reyes, Alejandro y Duica, Liliana (2008), El despojo de tierras por paramilitares en Colombia, Open Society Institute, Universidad del Rosario, Bogotá.

REYES, Alejandro (2009), Guerreros y Campesinos, Norma, Bogotá

REYES, Alejandro (2011), conferencia El conflicto armado y el despojo de tierras, Cátedra Manuel Ancizar, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá: http://www.unradio.unal.edu.co/nc/detalle/cat/catedra-manuel-ancizar/article/sesion-3-conflicto-armado-y-despojo-de-tierras.html?sms_ss=delicious&at_xt=4dace95c086d5e3a%2C0

VÁSQUEZ (2009), Olga del Pilar, “Sensibilidad al conflicto. Principios, estrategias, metodologías y herramientas”, Módulo 6.1 Especialización Acción sin Daño y Construcción de Paz, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Ungar, Elizabeth y Cardona, Juan Felipe (2010), “Leyes de economía agraria, ¿intentos para legalizar el despojo?”, en: López, Claudia, coord., Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano, Corporación Nuevo Arcoiris, Random House Mondadori, Bogotá

Zapata, María Lucía (2009). Acción sin daño y reflexiones sobre prácticas de paz. Una aproximación a la experiencia colombiana. Universidad Nacional de Colombia.

00734918041662 - 666959662