

## Capítulo 2

# Políticas públicas de seguridad en América Latina: un análisis desde la multidisciplinariedad\*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.02>

**Robert Barreto González**

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

**Resumen:** La formulación de políticas públicas hace parte del ejercicio retórico de la política. Para seguridad y defensa, su análisis requiere un enfoque interpretativo e interdisciplinar. El presente documento hace uso de la interdisciplinariedad y la hermenéutica con miras a analizar la formulación de las políticas públicas de seguridad y defensa en América Latina, a fin de evaluar su característica retórica como ejercicio práctico de la política, lo que construye elementos de percepción sobre la realidad social, de suerte que los hechos que se distinguen como amenazas en la política pública de seguridad y defensa adquieren un importante nivel en la construcción de la realidad social nacional desde la práctica discursiva. De esta manera, se condensan las acciones pertinentes que garanticen un estadio de seguridad en la sociedad latinoamericana.

**Palabras clave:** América Latina; defensa; multidisciplinariedad; política pública; seguridad.

---

\* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

### Robert Barreto González

Magíster en Historia, Universidad Nacional de Colombia; profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Escuela Superior de Guerra, Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9988-8796>. Contacto: [robert.barreto@esdeg.edu.co](mailto:robert.barreto@esdeg.edu.co)

**Citación APA:** Barreto González, R. (2022). Políticas públicas de seguridad en América Latina: un análisis desde la multidisciplinariedad. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 37-52). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.02>

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI**

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

### **Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura**

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



## Introducción

El acercamiento que han tenido las diferentes ciencias humanas en los últimos años, visto desde la aproximación del giro lingüístico a las particularidades de las disciplinas del estudio de lo humano, ha permitido que la interpretación desde la percepción se considere válida en aras de establecer un argumento epistemológico para el entendimiento de la realidad.

Esta interpretación desde la percepción es el entendimiento según la hermenéutica gadameriana, incluyendo la apropiación del prejuicio como factor diferenciador y la relación contextual como el elemento unificador para la intersubjetividad. Por lo tanto, es el método al que se recurre para analizar la política pública de seguridad en América Latina, no solo porque la política pública constituye un acto del ejercicio de la política, sino porque al ser discursiva (Roth, 2008) con la interpretación se busca analizar las categorías desde el prejuicio y las relaciones contextuales para brindar una síntesis analítica que unifique conceptos, teoría, categoría y, cuando sea necesario, los casos particulares.

Ahora bien, en la retórica de la política pública de seguridad se pretende encontrar cuál es la percepción de la realidad desde la visión estatal, su importancia, precisamente en que al ser una visión estatal se conforma como una visión común en la sociedad, generando elementos que representan la realidad social. De esta manera, el presente documento permite que haya una interacción entre el acto discursivo, la percepción de la realidad en el ámbito de la seguridad y la construcción de los elementos intersubjetivos de esa realidad.

Por otro lado, el acercamiento interdisciplinario de las ciencias humanas ha permitido que la aplicación de los métodos para la investigación pueda aprovechar una interacción práctica, es decir, hacer uso de la interdisciplinariedad

y no precisamente desde la rigurosidad metodológica positivista que asfixia el proceso natural investigativo, sino desde los recursos prejuiciosos que pueden aprovecharse de los elementos históricos, sociológicos y políticos, todo esto enmarcado una vez más en el ámbito interpretativo.

En un sentido más pragmático, lo que se pretende es analizar elementos relacionados con la política de seguridad y defensa de algunos países latinoamericanos, teniendo en cuenta algunos antecedentes que puedan explicar la relación con el contexto; también se recurre a analistas expertos sobre la temática, esto obedeciendo a la lógica del texto desde el diálogo, con lo que se ofrece uno abierto desde la interpretación de fuentes, que culmina con una síntesis analítica.

## Las relaciones contextuales en torno a la seguridad en el siglo XXI

La globalización es una parte innegable de la realidad contemporánea. El siglo XXI es el siglo de la universalización, pero no en el sentido positivista o racionalista, sino en el ámbito de la realidad humana. Los avances tecnológicos unifican de cualquier forma el sistema social global; el capitalismo como sistema económico vigente ha creado formas culturales que rompen las barreras de los nacionalismos o las mismas fronteras estatales, y el Estado en sí mismo es cada vez más difuso, pero no deja de ser el principal agente del sistema internacional.

El poder del Estado se sigue manteniendo en la posibilidad de ofrecer un estadio de seguridad a su población, en la capacidad de impartir justicia y recaudar impuestos, es decir, sigue siendo el ente que regula a la sociedad. No obstante, el Estado sigue siendo difuso, ambiguo, y no solo porque hace parte de la sociedad sin dejar de ser un producto de la misma sociedad, sino porque también debe ser lo suficientemente dinámico para acarrear con las necesidades contemporáneas.

Este punto es precisamente el que pretende estudiarse en este documento: ¿es el dinamismo de la sociedad superior al dinamismo estatal? El estudio de la política pública acercará este documento a alguna postura, no sin antes revisar ciertas características de la realidad contemporánea que permitan contrastar el acto discursivo de una política pública en seguridad y algunos fenómenos que afectan la percepción de seguridad a nivel regional.

En el intento de demarcar la realidad contemporánea latinoamericana, se encuentran elementos comunes entre los países que parecen constituirse en

categorías constantes de análisis: la pobreza, por ejemplo, sigue siendo una de las mayores problemáticas de la región, y junto con esta, se encuentran problemas como la desigualdad, el hambre, la falta de oportunidades tanto educativas como laborales, la calidad de un sistema de salud, entre otras tantas.

Una problemática de esta índole es capaz de desestabilizar un proceso social, especialmente cuando es aprovechada por actores criminales que se lucran de un mercado ilegal. El eco y la fuerza de los cárteles de droga latinoamericanos no solo se respalda en el uso de la violencia para lograr sus actividades criminales, sino en cierta acogida que se crea culturalmente como una especie de culto entre una sociedad que siente un reto frente al orden público. Es entonces cuando el Estado, al evitar que el actuar criminal de las organizaciones delincuenciales afecten a la sociedad, se convierte en el enemigo de aquellos que decidieron abstraerse del marco común y legal de la sociedad.

Un agente criminal de orden transnacional también hace parte de las nuevas dinámicas sociales, aprovecha las ventajas que ofrece un sistema de globalización con todas sus herramientas, y, por más que la legalidad y el Estado en sí mismo busquen el control para generar un estadio de seguridad, la realidad está desbocada. Como dice Anthony Giddens: "algunas de las tendencias que se suponía harían la vida más segura y predecible para nosotros, incluido el progreso de la ciencia y la tecnología, tienen a menudo el efecto contrario" (Giddens, 2000, p. 14).

La observación de Giddens proviene de dos elementos que se relacionan; por un lado, los efectos "negativos" de la globalización, y, por el otro, la idea preconcebida de un mundo mejor según el paso del tiempo. Lo que quiere decir el sociólogo inglés es que ni los avances en la ciencia y la tecnología han permitido un "control" sobre las experiencias de la humanidad, es más, los "efectos secundarios" pueden llegar a ser catastróficos para la raza humana, por ejemplo, el calentamiento global como consecuencia de la industrialización a gran escala.

Lo mismo ocurre con el comportamiento social en un mundo globalizado. Es decir, la apertura de fronteras y la interacción social que se vive hoy en día pueden llegar a tener consecuencias nefastas; por un lado, las acciones criminales escalan a tal medida que un mismo grupo delincencial puede llegar a afectar a varios países a la vez (como los cárteles de la droga colombianos y mexicanos) e incluso unificar fuerzas de diferentes hemisferios que observan una amenaza común (como las actuaciones del autodenominado Estado Islámico en Medio Oriente).

Por otro lado, las amenazas no solo provienen de actos criminales, sino que se conceptualiza como amenaza todo aquello que atente o intente atentar en contra de la integridad del ser humano; en este sentido, los desastres naturales y sus consecuencias también ingresan en la lista de afectaciones para el ser humano. Las características del siglo XXI son todo un desafío para la supervivencia del hombre. Pero también es necesario enmarcar que la interacción del hombre con su contexto es una interacción del lenguaje, la comprensión de su realidad se consolida por medio del entendimiento de fenómenos u objetos particulares y es precisamente en ese proceso de entendimiento que se crea una interacción del lenguaje. Se conceptualiza la vida, pero esta conceptualización se da mediante lo que Gadamer denomina *prejuicios*, y no en el sentido negativo de la Ilustración. Un prejuicio no es un juicio negativo sobre algo, un prejuicio es la antelación, la precomprensión que ofrece la tradición histórica o la autoridad social.

La importancia de esto para el tema en cuestión es que lo que se considere como una amenaza o no dependerá del conocimiento que se tenga de esto o aquello, y cuando no se conozca “nada” de la particularidad, entrarán a jugar las lógicas de asociación conceptual que se crean en nuestra realidad.

Posteriormente, y luego de construir ese marco de amenazas que se forma mediante la conceptualización interactiva en el lenguaje, se crean lineamientos que permiten combatir lo que se haya definido como amenaza, y cuando proviene de un sistema social como el Estado, a este acto discursivo se le puede llamar *política pública*.

La definición de política pública puede llegar a ser tan compleja que no hay una uniformidad conceptual ni en la academia ni en los Estados. Pero es claro que la definición debe considerar los dos conceptos del término y, por supuesto, la interacción entre ellos. Según Torres-Melo y Santander (2013), no solo deben considerarse las acciones del Estado, sino también la interacción con la sociedad:

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el Gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 56)

Desde este enfoque, dentro del proceso de construcción de política pública pueden identificarse las visiones e interpretaciones que una sociedad tiene sobre su realidad y la forma como se proyecta hacia el futuro. Dentro del ámbito

concreto de la seguridad, por lo tanto, es posible comprender ideas y valores que una sociedad plantea en torno a los dilemas de seguridad.

La seguridad como concepto en la época contemporánea es bastante volátil; las situaciones que enfrenta la sociedad hoy en día no tienen ningún precedente histórico, dada la celeridad de la vida cotidiana, lo cual permite que al mismo tiempo exista una amplia gama de interpretaciones. La intención de este documento es ofrecer una visión del concepto de seguridad desde el punto de vista de la geoeconomía, una oportunidad para intentar entender precisamente la celeridad de las relaciones internacionales bajo el entendimiento de las relaciones estratégicas y económicas de los Estados latinoamericanos, sus principales preocupaciones en el contexto internacional contemporáneo y los desafíos que implica la conceptualización desde las lógicas estatales de un término multifacético como la seguridad. Se hace uso también del constructivismo como parte del marco interpretativo, puesto que se puede entender, contemporáneamente, que la seguridad hace parte de los principales intereses del Estado, pero es la sociedad la que influye y determina la direccionalidad conceptual que se le dé, por lo tanto, el marco intersubjetivo de la apreciación de la realidad que ofrece el constructivismo es bastante útil en la percepción generalizada del concepto de seguridad y su impacto en la misión de enfrentar amenazas comunes.

Ahora bien, la relación entre Estado y seguridad es simplemente inmanente, es parte de su existencia, no se puede desligar. No obstante, la seguridad como concepto y necesidad puede sobrevivir sin la existencia de la estatalidad como eje social, pero nunca en sentido contrario. La seguridad es una prioridad del Estado y, como se verá más adelante, es capaz de mutar para adecuarse a las exigencias del cambio.

De esta manera, los cambios sociales a lo largo de la historia dan cuenta de las múltiples realidades que viven los seres humanos, pero como se demostró, la condición humana permanece y, por consiguiente, el sentimiento de angustia también, que se manifiesta frente a diferentes amenazas provocadas por los miedos despertados en situaciones particulares.

Las amenazas que logran avivar los miedos contemporáneos están enmarcadas en la concepción de realidad dialógica que se presentó en la introducción, es decir, mediante la interacción del lenguaje, algo que se evidencia en los documentos oficiales de los Estados cuando buscan amalgamar un concepto de seguridad que logre combatir la mayoría de las amenazas que atentan en contra del *statu quo*.

En ese círculo hermenéutico de aprendizaje se integran la tradición vivida y la autoridad (Estrada, 2014) para iniciar un diálogo en la conceptualización de la seguridad; no obstante, también se ha evidenciado que existen marcos comunes conceptuales que logran encadenar la realidad latinoamericana, tales como el concepto de seguridad multidimensional o la seguridad humana.

## Política pública, seguridad, víctimas y territorios

Para la lógica de un analista de políticas públicas, la investigación debería iniciarse en las fuentes oficiales de la nación estudiada; por lo tanto, en este punto, se observarán las investigaciones con mayor impacto hechas desde algunas entidades dirigidas a la reparación territorial de las víctimas del conflicto armado. Para comenzar, hay que tener en cuenta que la mayoría de estos documentos logran vincular toda la ley de atención, asistencia y reparación, por lo que ha sido complejo seleccionar las fuentes presentadas a continuación.

En primer lugar, es importante referirse a los informes anuales de gestión de la Unidad de Restitución de Víctimas (2012-2017), ya que como fuente, ofrece información primaria para las investigaciones; estos informes proporcionan las cifras a nivel nacional sobre el proceso completo de la restitución de tierras, es decir, es la base estadística para iniciar una investigación en políticas públicas sobre restitución de tierras y se han hecho anualmente desde 2012 como índice evaluador de la Ley 1448 de 2011.

Por otro lado, no puede negarse el importante aporte del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH); aunque las críticas lo tilden de sesgado, lo relevante del asunto es su contribución general al proceso de construcción de memoria histórica en Colombia. En cuanto al tema que nos concierne, hemos podido identificar al menos doce documentos donde de alguna u otra manera se da cuenta del proceso de restitución de tierras. Vale aclarar que los documentos completos llevan un registro histórico del conflicto y su relación con la tierra, territorio y territorialidad, todo en el marco del conflicto armado; los informes seleccionados han sido publicados desde 2014 hasta 2017, y es interesante observar cómo varios de ellos ofrecen un análisis detallado de casos particulares, como son los de Tibú, Catatumbo (2015), Putumayo (2015), El Castillo, Meta (2015), Cesar (2016) y Caquetá (2017); además, se encuentran informes que corresponden a estudios

históricos que relacionan el desplazamiento forzado y la posterior reparación con la restitución de tierras; uno de los casos que más llama la atención es el informe de 2014 sobre la situación de los desplazados que huyeron a Venezuela y a quienes, por razones legales, se les ha complicado el acceso a su derecho de restitución dada la condición de migración internacional.

Entre los informes del CNMH, también ha podido hallarse una fuerte crítica a los mecanismos de restitución de tierras, pues en los casos particulares mencionados se ha demostrado la dificultad de las víctimas para acceder a su derecho, tesis que se refuerza en el informe *Hacia el fin del conflicto* (2017), donde se aclara el porqué de las dificultades y se centra principalmente en la identificación de las víctimas, la adquisición de los territorios y la oferta de los mismos. Sin embargo, el informe que más complementa la temática tratada es *Una nación desplazada* (2015), pues en él puede encontrarse una síntesis completa del proceso que ha sufrido una víctima del conflicto armado, su desplazamiento forzado, la vivencia y características de ese momento y la complejidad de la restitución, no solo de tierras sino de todos sus derechos.

En resumidas cuentas, los informes del CNMH contribuyen desde el eje histórico hasta la actualidad en un proceso que no ha sido sencillo y, aparentemente, tampoco muy exitoso desde la propuesta de las políticas públicas del Estado colombiano. Adicionalmente, hay que tener en cuenta los informes de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras, de la Contraloría General de la Nación (CGN), de los cuales, solo se han encontrado de manera virtual el primero y el segundo correspondientes a 2012 y 2013; en los mencionados informes, la CGN, mediante metodologías como entrevistas y por supuesto el debido seguimiento, nos presenta la situación de las víctimas y el proceso que deben seguir para acceder al derecho de la restitución de tierras; también se muestra el presupuesto para la reparación en general de las víctimas, las principales debilidades del proceso y la coordinación que debe haber entre instituciones públicas para que el cumplimiento de la ley sea exitoso. En general, ha podido evaluarse mediante los documentos presentados, que las organizaciones públicas han generado una preocupación por la reparación territorial de las víctimas, aunque, como se menciona en varios de los informes, el proceso ha sido precario, en muchos casos porque el territorio reclamado se somete a una disputa por parte de un propietario aparentemente legal y la víctima también en muchos casos queda rezagada del proceso, pues al parecer los mecanismos no han sido del todo efectivos.

## Documentos e investigaciones académicas

Según el rastreo bibliográfico, existe una multiplicidad de variables usadas para el análisis de las políticas públicas en relación a la restitución de tierras, lo que ha complejizado la búsqueda de información dada la cantidad de publicaciones. Por un lado, se ha podido percibir que la problemática del territorio rural colombiano siempre lleva a los autores a un rastreo histórico, en algunos casos hasta el siglo XIX, por lo que es importante observar la historia no solo como método investigativo, sino como elemento esencial explicativo de las diferentes problemáticas presentadas a la hora de analizar la política pública de restitución de tierras; sin lugar a duda, el problema del campo no es una cuestión que se pueda solucionar únicamente con el proceso de paz, sino, como lo mencionan los siguientes autores, la problemática es mucho más profunda y compleja de lo que parece.

Para comenzar, *Guerreros y campesinos* (Reyes, 2016) se centra en el análisis histórico del despojo de tierras en el marco del conflicto armado colombiano. Sin embargo, en el capítulo seis, el autor logra sintetizar las problemáticas alrededor de la restitución de tierras en el escenario de posconflicto, aludiendo a un problema que no se soluciona, según él, solo con la restitución de tierras, pues este mismo proceso, seguirá siendo una problemática, mientras que no haya una solución definitiva al problema de la tierra en Colombia. Sin lugar a duda, es uno de los documentos más centrados del tema, ya que retoma un proceso histórico para explicar los inconvenientes actuales para la restitución de tierras. El mismo autor también publicó *La reforma rural para la paz* (Reyes, 2016), donde expone que la negociación con las FARC fue una reforma rural integral como asunto orgánico de política pública, es decir, que el problema del territorio rural en Colombia es el origen de la violencia; por lo tanto, las investigaciones para el proceso de reparación de víctimas deben comenzar con los conflictos territoriales para culminar en un ordenamiento y una gestión eficaz del territorio.

En la misma línea de Reyes, encontramos la propuesta de Machado (2017), una de las más interesantes obras consultadas, aunque alude a la problemática de la tierra en Colombia desde un periodo histórico extenso (desde el siglo XIX); su análisis sobre la institucionalidad de una reforma eficiente para el problema de la tierra logra abarcar una serie de variables como la legalidad del proceso, el problema del campesino sin tierras, la ausencia de desarrollo del campo y la falta de interés del Estado nacional sobre el sector rural. La tesis del autor logra

convencer sobre el problema real de la tierra en Colombia y cómo lo público siempre ha estado lejos del campo, constituyendo estas variables como eje de la problemática territorial en Colombia.

Un par de años antes ya había publicaciones que intentaban advertir sobre este tipo de problemáticas en relación con la restitución de tierras. Uno de los estudios más serios que se consideran como advertencia frente a las diferentes problemáticas de la política pública de la restitución de tierras y el desarrollo del campo colombiano es la propuesta de Restrepo y Bernal (2014), quienes evalúan la situación rural y las pocas garantías que existían para un óptimo desarrollo de la restitución de tierras, concentrando la mirada en el Gobierno Santos y preparando prospectivamente los diferentes escenarios que puede ofrecer el posconflicto.

Otra de las líneas que se ha podido rastrear en esta temática son las publicaciones que relacionan los ámbitos netamente jurídicos. Así, el trabajo de Bautista (2014) es un análisis desde lo jurídico sobre la Ley 1448 de 2011, aunque la propuesta de la autora ha sido demostrar cómo la ley no es suficiente como herramienta de reparación para las víctimas, pues si bien es cierto que esta se concentra en la restitución de tierras, existe una serie de impedimentos que no se tuvieron en cuenta cuando se redactó dicha ley. Aspectos como los grandes terratenientes que no están dispuestos a ceder su territorio para la reparación de las víctimas o la poca inclusión que hubo cuando se construyó la ley se convierten en una verdadera piedra en el zapato del proceso de restitución de tierras. También puede encontrarse el libro de Quinche (2017), donde hay una pretensión analítica desde lo jurídico, tratando de enmarcar en conceptos del derecho toda la plataforma de la política pública de la restitución de tierras, y se logra definir, una vez más desde el aspecto histórico, un marco conceptual que puede ser útil a la hora de la interpretación de lo legal.

Una de las características evidenciadas es que la mayoría de publicaciones sobre la temática ha sido presentada mediante artículos académicos y científicos, dejando atrás el medio impreso como los libros. Esta particularidad contemporánea dificulta la selección de la información, debido a la gran cantidad de direccionamientos que se le ha dado a la investigación. Sin embargo, puede considerarse también una ventaja para los investigadores. De acuerdo con lo anterior, presentaremos como muestra algunos de los artículos que demuestren los diferentes enfoques dados al tema.

En primer lugar, los análisis de las políticas públicas de restitución de tierras usualmente van de la mano con análisis complejos de todo el proceso de

reparación de víctimas y en muchos casos, se especifican casos regionales o municipales lo que da paso a que los investigadores hagan una relación de la transformación de una política pública nacional y su aplicación a nivel local. Es el caso del artículo de Murcia y Tamayo (2016), quienes, mediante la síntesis de relaciones interorganizacionales, logran analizar el proceso complejo en materia de víctimas en Medellín, todo alrededor del análisis de redes de política pública, y aunque el artículo mantiene un fuerte componente teórico, su principal aporte a la discusión es el análisis del entramado de redes tanto de organizaciones públicas como de asociaciones de víctimas, todo en el marco de la política pública para los desplazados. Una de las debilidades halladas por estos autores tiene que ver precisamente con la múltiple variedad de redes que se crean alrededor de una política pública, lo que permite que las organizaciones e instituciones no ejerzan claramente su rol en el proceso.

Otro de los artículos que propone una discusión interesante con un enfoque diferente es el de Gabriel Ruiz (2014), pues propone entender el rol del lenguaje en la comprensión del entorno de la violencia, la víctima y sus consecuencias. Para Ruiz, está claro que la reparación material, en tierras o en dinero, no es suficiente para resarcir a las víctimas, pues las situaciones desde el punto de vista psicosocial son mucho más complejas de lo que plantea la ley. Por lo tanto, su planteamiento deja muchas más preguntas que respuestas sobre el proceso de reparación de víctimas; cuestiones planteadas como la injusticia en las medidas de reparación se convierten en un eje principal e incluso primario para poder dar paso al proceso de reparación de víctimas, especialmente si lo que se pretende es acabar con el conflicto.

Otro de los ejes temáticos encontrados es el análisis histórico que relaciona el problema de la concentración de la propiedad, la propiedad del territorio rural, el conflicto armado y, por supuesto, las víctimas. Uno de los mejores ejemplos de este eje temático en los artículos que se rastrearon es el de Nubia Ruiz (2011). Su trabajo, aunque se concentra en las migraciones forzadas, es decir el desplazamiento, logra aportar una síntesis histórica y teórica del concepto. Centrándose en el caso colombiano, la profesora Ruiz logra estructurar una relación de la problemática entre demografía, territorio y violencia, dejando en claro que la propiedad de la tierra rural es la principal consecuencia del desplazamiento. Este tipo de investigaciones ha sido pertinente para el presente estado del arte, ya que nos permiten conocer los orígenes de las tensiones alrededor del territorio rural en Colombia, las dificultades de la territorialidad y,

por supuesto, los cambios demográficos, tan relevantes a la hora de estudiar las problemáticas territoriales del país.

En lo jurídico, se encontraron múltiples análisis que conciernen a la Ley 1448 de 2011, de Restitución. Este tipo de trabajos se concentra en la crítica de lo normativo y la acción legal que propone la ley en mención, como el trabajo de Thomson (2017), quien, con un seguimiento a las solicitudes de restitución de tierras, ha podido dar cuenta de la ineficiencia del proceso, en el que la víctima parece ser victimizada nuevamente, esta vez por la falta de acompañamiento del proceso de restitución de derechos. Thomson se refiere a esto como un posible fracaso del proceso de justicia transicional en Colombia, pues muchas de las víctimas han denunciado amenazas, incluso se mencionan al menos 72 asesinatos de solicitantes de restitución de tierras.

En el mismo marco jurídico, pudieron encontrarse trabajos como el de Rojas y Guzmán (2016), quienes ven con potencial la restitución de tierras y como un medio relevante para la acción legal. Según el aporte de los autores, la ley en mención proporciona las herramientas necesarias para lograr un encuadre entre justicia social agraria, derechos humanos y el derecho constitucional, pues para ellos la ley tiene potencialidad en la justicia correctiva y contribuye a la consecución de la justicia social.

Oswaldo Plata (2012), reciente a la publicación de la ley, propuso que la restitución de tierras fue un importante paso para dejar atrás la indignación y llegar a la reconciliación, como lo expone en el título de su trabajo. Sin embargo, para Plata, el enfoque de justicia transicional y la medida de restitución de tierras debió haberse formulado con una serie de garantías para las víctimas, con el objetivo de que no sucediera lo que Thomson expuso en 2017, de manera tal que para Plata, si bien la ley y el proceso no son perfectos, han contribuido a la reparación de las víctimas aunque no de manera eficiente.

Finalmente, también se rastrearon algunos trabajos que vinculan a la comunidad indígena con la ley de restitución de tierras, una de las problemáticas más grandes, si se tiene en cuenta el carácter cultural de comunidad de los indígenas. En este aspecto puede mencionarse el trabajo de Aponte y López (2013) quienes denuncian la poca vinculación que se hizo de los indígenas en la Ley 1448. Para los autores, la participación indígena, fue meramente normativa, pero no se tuvo en cuenta su posición a la hora de la reglamentación, por lo que concluyen que la política pública diferencial con las comunidades indígenas solo se hizo en el marco normativo, pero en el acto se queda corta, lo que ha generado una serie

de inconvenientes como la declaración de las tierras indígenas comunales, a la hora de ejecutar la ley de restitución de tierras.

## Conclusiones

Dada la abundante información encontrada, el presente estado del arte ha intentado resumir por temáticas la investigación en materia de reparación territorial de las víctimas del conflicto armado. La discusión que queda de este documento es que la problemática del territorio rural, que se ha intentado solucionar por medio de la ley de restitución de tierras se plantea como mecanismo de justicia y reparación a las víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, los estudios demuestran que son más las problemáticas encontradas que las soluciones; por lo tanto, la ley de restitución de tierras como política pública de territorio necesita un ajuste que ofrezca garantías, aunque este ajuste parece apuntar a una reforma agraria de fondo, especialmente con los títulos de propiedades rurales, ya que este es el punto central del conflicto colombiano. No sobra decir que el presente documento solo es una muestra donde se intentó acaparar la mayor cantidad posible de temáticas sobre la problemática planteada, pero las investigaciones en general parecen llegar siempre al punto central ya mencionado.

## Referencias

- Aponte, J. M., & López, L. M. (2013). *El pluralismo jurídico indígena en Ley de Víctimas y restitución de tierras: retorno y consulta previa*. <https://n9.cl/fnrwn>
- Barrera, C. (2014). Políticas públicas para la seguridad-región. *Saber, ciencia y libertad*, 9(2), 157-168. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2014v9n2.2116>
- Bautista, F.J. (2014) Paz neutra: Una ilustración del concepto. *Revista de paz y conflictos*, 7, 19-52. <https://n9.cl/has3p>
- Calandón S. & Galar S. (Eds.) (2019). Actores e instituciones de la seguridad en la provincia de Buenos Aires (2010-2018) (pp. 181-198). CLACSO. doi:10.2307/j.ctvt6rmwh.9
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Hacia el fin del conflicto*. <https://n9.cl/m5e7z>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Una nación desplazada*. <https://n9.cl/m5e7z>
- Giddens, A. (2000) En defensa de la sociología. *Revista Colombiana de Sociología*, 5(2). <https://n9.cl/j0af8>
- Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. <https://n9.cl/m5e7z>
- Machado, A. (2017) *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*. Taurus.
- Macías, A. (2013). ¿Adónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. *Opera. Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública*, (13), 155–158.
- Murcia, J., & Tamayo, J. (2016). La política pública de víctimas del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín: una síntesis de las relaciones interorganizacionales desde el análisis de redes de política pública. *Revista Ópera* (19). <https://doi.org/10.18601/16578651.n19.10>
- Plata Pineda, O. (2012). De la Ley de Justicia y Paz a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De la indignación a la reconciliación. *El Ágora USB*, 12(1), 47-59.
- Quinche M., F. L. (2017). Una mirada crítica a las teorías predominantes de la responsabilidad social corporativa. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 25(2), 159-178.
- Restrepo, J. C., & Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria*. Debate.
- Reyes, A. (2016). *Guerreros y campesinos*. Ariel.
- Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Penguin Random House.
- Rojas-Páez, G., & Guzmán-Rincón, A. M. (2016). ¿Más allá de la justicia correctiva?: potencialidades de la restitución de tierras en la superación de los conflictos armados. *Opinión Jurídica*, 15(29), 21-41.

- Roth, A-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos* (33), 67-91.
- Ruiz, G. (2014). Perder el lugar: Un caso de estudio del desplazamiento en Colombia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 55-74.
- Ruiz, N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios demográficos y urbanos*, 26(1), 141-177.
- Thomson, F. (2017). Restitución de tierras en Colombia: ¿por qué las solicitudes son tan pocas? <https://n9.cl/94oe6>
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones.
- Villalta, C. (2013). Mesa Redonda: "Experiencias regionales de intervención y activismo en la investigación en políticas de seguridad pública, violencia de estado y derechos humanos". *Cuadernos de Antropología Social*, (37), 9-13. <https://n9.cl/7l3aj>