

RESTITUCIÓN DE TIERRAS. ¿RECLAMANTES VULNERABLES A LA REVICTIMIZACIÓN?*

Deyanira Saavedra

* Ponencia que expone resultados del proyecto de investigación *Construcción de Paz y Desarrollo Sostenible: una mirada desde los Derechos Humanos y el DICA*, que hace parte de la línea de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Minciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), y al Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar (CIMHM), adscritos y financiados por la ESDEG.

1. Introducción

La Justicia Transicional (JT) ha sido una de las principales formas empleadas por distintos gobiernos en todo el mundo, como parte de procesos con los que se busca lograr la reconciliación y resarcir los daños generados por conflictos armados prolongados, dictaduras o regímenes originados en diferentes ámbitos, que dejan un sinnúmero de víctimas; principalmente, a causa de la violación grave de los DD. HH. e infracciones al DIH.

Claro ejemplo de dicha situación fue la adopción de mecanismos que orientaron la implementación de tribunales internacionales en países como Alemania, Ruanda, Tokio y Sierra Leona, que, con una mayor incidencia de actores internacionales, dieron paso al juzgamiento de los crímenes, el establecimiento de la responsabilidad penal individual y el reconocimiento de las víctimas a través de la exigencia de derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición de los hechos. De este modo, se sentaron precedentes significativos para el sistema internacional de protección de la persona humana, con miras a lograr procesos de reconciliación.

De forma similar, pero con la predominancia de actores locales, algunos países de América Latina y África impulsaron procesos de transición para lograr una reconstrucción nacional a partir de una solución negociada a los conflictos armados internos o a regímenes no democráticos, por lo que orientaron sus iniciativas a recuperar la confianza en la institucionalidad; ello hizo más compleja la satisfacción de los derechos de las víctimas, debido a la responsabilidad que recaía sobre esta por los

vacíos en la garantía de respeto a los DD. HH.; no como concesión social o como creación de ordenamientos jurídicos, sino como consecuencia natural originada en la dignidad humana.

En ese orden de ideas, la complejidad ha estado en lograr un equilibrio en las tensiones generadas entre el alcance de la paz y la justicia, y garantizar de esa forma los referidos parámetros internacionales considerados fundamentales; de hecho, no garantizar uno de los ejes centrales de la JT, como la no repetición, consecuentemente implica desconocer la prevención de hechos de victimización secundaria, o *revictimización*, y por los cuales no se logra el alcance en materia de garantías y goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Precisamente, discusiones teóricas sobre la JT, como las realizadas por Pizarro (2012) y Uprimny (2006), refrendan que, dependiendo del objetivo de la transición, los resultados pueden interpretarse como suficientes o no; también refrendan los retos que se generan cuando se intenta tomar las medidas en contextos variables de conflicto.

Así las cosas, dada la relevancia de la JT dentro del contexto global de adoptar y replicar mecanismos para la paz a escala mundial, se hace imperativo responder al interrogante sobre si serán los elementos adaptados en la Ley 975/2005, o los de la Ley de Justicia y Paz y la Ley 1448/2011 o los de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, suficientes para prevenir que las víctimas del conflicto armado interno sean vulnerables a riesgos de revictimización.

Con tal fin, se empleará un método cualitativo, cuantitativo analítico y explicativo, el cual, de acuerdo con la dimensión de la investigación, facilitará desarrollar el objetivo general, con miras a establecer las variables que impactan a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, en el proceso de restitución de tierras.

Seguido de esto, el primer acápite busca responder al primer objetivo específico, consistente en analizar los posibles obstáculos presentados por algunos referentes de JT en el mundo, en comparación con los avances alcanzados por Colombia. En la misma dirección, a través del segundo objetivo específico se busca comparar los avances de la transformación de las dos iniciativas legislativas de JT en nuestro país y su

armonización con el derecho internacional en materia de reconocimiento de las víctimas, con el fin de inferir si están generando el impacto esperado para resarcir los daños generados por causa y razón del conflicto.

El último objetivo de la investigación será evaluar los fenómenos que, con ocasión del conflicto armado, inciden sobre la implementación de la medida de restitución y el posible riesgo de revictimización.

En suma, una vez desarrollados los objetivos de la investigación, se propondrán cursos de acción que, desde el contexto académico, pueden ser útiles para que las instituciones del sector gobierno cuenten con una iniciativa que mitigue posibles riesgos que impidan la materialización de las garantías del modelo de reparación aplicado.

2. Referentes de la restitución de tierras dentro de los mecanismos de la justicia transicional

Históricamente, los conflictos a escala mundial han evidenciado estar determinados más que por los factores, por los individuos sobre quienes recae la responsabilidad de las dinámicas conflictivas. Esto, de acuerdo con lo estudiado por Prem (2008), es resultado de la naturaleza permanente de conflicto en la que vive el ser humano por la contraposición y la contradicción de intereses en los distintos ámbitos, y que van desde de lo intrapersonal hasta lo internacional. Por tal razón, los Estados y las sociedades consecuentes con la necesidad de buscar la reconciliación acuden a alternativas que permitan poner fin a un estado de conflicto y establecer la paz.

En esa medida, considerando lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2015) menciona como “un mínimo que rige en todos los conflictos armados y como un reflejo de las consideraciones elementales de humanidad” (p. 5), los países adoptan modelos de JT en procura de reconstruir esferas afectadas por un estado de guerra, un conflicto o regímenes que violan esos valores fundamentales reconocidos internacionalmente y originados en las leyes de humanidad.

De la misma forma, en su reseña del texto *Estándares Internacionales y Procesos de Transición en Colombia* (2006) Piedrahita consideró citar a Botero y Restrepo, quienes manifiestan que los parámetros de la JT son los establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el DIH y el derecho penal internacional, de donde se deriva que estos modelos deban ser aplicados basándose en los estándares que ellos comportan.

Así, Teitel (2003) señala que la JT se encuadra en tres fases: 1) una *internacional*, que parte de la cooperación entre Estados en los procesos y la penalización por crímenes de guerra (como los Juicios de Núremberg), y la cual se constituyó en precedente y base del derecho moderno de los DD. HH.; 2) la segunda fase, *asociada a procesos de democratización y fragmentación política* (como en el caso de la desintegración de la URSS y la terminación de regímenes militares), y cuyo planteamiento es el de un modelo de justicia restaurativa orientado a la reconstrucción nacional, y de la que se derivaron proyectos de reconciliación en entornos de posconflicto, y 3) la tercera fase, que dio paso a la *implementación definitiva del Tribunal Penal Internacional*, y es considerada un punto de convergencia de la extensión del DIH, el derecho de la guerra y el DIDH.

Así pues, se evidencia que los esfuerzos para lograr transformaciones se orientan no solo a investigar, juzgar y sancionar a los responsables de graves violaciones a los DD. HH. y al DIH, sino a armonizar la satisfacción del derecho a la justicia, con la apertura de espacios para los procesos de paz que están enmarcados dentro del siguiente concepto:

Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros”. Con esta definición inicial quiero destacar la idea de que un “proceso” no es momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas alargadas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo para en un momento determinado alcanzar acuerdos que permitirán acabar con la situación anterior, dominada por la violencia y el enfrentamiento armado, para dar paso mediante el diálogo y el consenso a pactos o acuerdos que pongan fin a la violencia física, y mediante

la implementación de los acuerdos, iniciar una nueva etapa de progreso y desarrollo que permita superar igualmente las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto. (Fisas, 2010, p. 5)

Dicho concepto es el referente para que, en distintos países, según el contexto de violencia, se acuda a la armonización del derecho interno con la JT y el derecho internacional, a fin de garantizar los derechos de las víctimas y asegurar la sanción de los responsables. Según Uprimny (2006), de ello surgen los “perdones amnésicos, perdones compensadores, perdones responsabilizantes y transiciones punitivas” (p. 23); cada transición, evidenciando experiencias históricas, como en el caso de Sudáfrica, donde se dieron transiciones legitimadas democráticamente y perdones responsabilizantes basados en la negociación de la paz, sobre el reconocimiento primario de los derechos de las víctimas.

A saber, para 1994 Sudáfrica inició un proceso de transición orientado a terminar con la problemática de segregación racial, lo que un año después trajo como resultado la promulgación de un marco legal que promovió la unidad nacional y la reconciliación, con lo que se creó la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (CVR), junto a un Comité de Reparaciones y Rehabilitaciones (Gómez, 2006).

No obstante, Valji (2004) señaló que la transición que inició Sudáfrica a principios de la década de 1990, hacia un Estado que, mediante programas de desarrollo social, perseguía aminorar la inequidad a través de un mejor acceso a la tierra a partir de la redistribución, la asignación y la reclamación de derechos sobre el terreno, no garantizó el derecho a la reparación para las víctimas, pues la concentración de la tierra y las riquezas siguieron en el mismo porcentaje, favorable solo a los sectores más ricos del país.

Igualmente, con la perspectiva de Rodríguez (2011), la implementación de programas para productores eficientes que se inició en 2001 no fue efectiva, pues estuvo dirigida a clases altas y medias en la agricultura industrial, y dejó sin acceso a los sectores más pobres; concluye, así pues, que los procesos de reconciliación deben estar acompañados de “un desmonte definitivo de la exclusión económica y política que permita la sostenibilidad de la paz” (p. 58).

Aunado a lo anterior, Mahr (2018) señaló que solo casi dos décadas después fue posible transferir el 9 % de la tierra agrícola comercial, al tiempo que evidenció que la resolución de demandas sumaba más de 30 años, por lo cual se esperaba que la lista para nuevas demandas fuera aún mayor, y advirtió sobre invasiones de tierras por parte de ciudadanos que reclamaron el derecho a vivir en terrenos privados sin utilizar; infirió, pues, que una expropiación podría terminar generando una guerra civil, que impactaría negativamente en los procesos de JT en dicho continente.

En cambio, sobre el proceso en Bosnia, que se inició con la firma del acuerdo en Dayton (1995), debido al alto número de desplazados y de refugiados a causa de la fragmentación de la antigua Yugoslavia, que entre 1992 y 1995 acarreó campañas de limpieza étnica y toma de tierras, Mayne (2015) refirió que el acuerdo permitió el reconocimiento de las víctimas y planteó la reconstrucción nacional con un alto contenido de atención humanitaria, a través de la implementación del marco de la propiedad, el desarrollo de programas de vivienda, la creación de un fondo financiado conjuntamente por el Estado y la cooperación internacional, la asistencia y la inclusión social de poblaciones vulnerables y la priorización de zonas en las que se amplió la capacidad de las autoridades locales.

En esa dirección, y aun cuando la restitución de propiedad fue considerada exitosa por Cruz (2014) —particularmente, porque no fue condición para el regreso físico de desplazados internos y refugiados—, el proceso afrontó obstáculos en relación con la seguridad en el retorno de algunas minorías, por estar a cargo de los mismos responsables de generar el desplazamiento (Serrano, 2015).

Además, Pašić (2015) consideró que aun cuando el acuerdo de paz estableció el marco jurídico y político para el retorno de los desplazados y los refugiados, con miras a restaurar la confianza y el respeto entre etnias, ni las políticas ni el enfoque subsiguientes consiguieron garantizarlo a largo plazo, pues, por una parte, los retornos de las minorías fueron, en gran medida, ficticios, al perseguir los lugareños el reclamo del predio, venderlo y regresar al sitio de predominancia étnica, basados en

percepciones de inseguridad y falta de oportunidades económicas; por otra parte, el mismo proceso mantuvo fronteras institucionales y estructurales, sumado ello a barreras emocionales y psicológicas que crearon desconfianza, intolerancia étnica y falta de integración, y perpetuaron así la inestabilidad política y económica.

En ese sentido, a la hora de efectuar una comparación con conflictos como el que ha sorteado Colombia por más de cinco décadas, con aproximadamente 6,7 millones de víctimas de desplazamiento (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), vale la pena tener en cuenta factores que resultan relevantes en ambos países: por ejemplo, la extensión del territorio (51.197 km² del antiguo país balcánico frente a 1142 millones de km² de Colombia), el carácter político del conflicto, su duración y los intereses de los actores, a fin de dar un calificativo aproximado sobre la efectividad de los mecanismos en materia de satisfacción de los derechos de las víctimas.

En otro orden de cosas, países como El Salvador y Guatemala, que sufrieron el desenlace de guerras civiles, evidenciaron procesos con ciertas similitudes en cuanto a la confluencia de una misma ideología revolucionaria, justificada en la desigualdad social, y que condujo a la polarización política y el ascenso de los grupos guerrilleros, y así afectó la imagen respecto a la efectividad en el desarrollo de las medidas planteadas para lograr la transición hacia el estado final proyectado en la resolución del conflicto.

En el caso de El Salvador, luego de tres años de negociaciones (1989-1992) ante un conflicto de catorce años con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), inicialmente se concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, a través de los cuales se logró, principalmente, la reincorporación del FMLN a la vida civil y política, así como la reconstrucción nacional a través del desarrollo económico y social sostenido (Caicedo, 2002).

Para Ribera (1994), sin embargo, los avances en la primera etapa, consistente en el proceso de transición político-militar, se vieron afectados por la falta de ejecución del acuerdo en los puntos relacionados con exigencias de depuración de las FF. MM. y de las policiales, el

desmantelamiento de estructuras paramilitares y las mejoras en el sistema de administración de justicia; todo eso trajo como consecuencia un incremento en la violencia generalizada. Después, la segunda etapa, enfocada en lograr el establecimiento de un régimen democrático, sufrió un rezago por la concentración persistente del poder. Acto seguido, la tercera etapa, que perseguía el paso de la confrontación hacia la concertación como medio para ejercer la defensa de los intereses en los ámbitos político y social, fue obstruida por las diferencias entre los hechos y el discurso político.

Por consiguiente, aun cuando dentro del acuerdo se plantearon una reforma agraria y un plan para la transferencia de tierras y la legalización de títulos individuales o colectivos en zonas conflictivas (Gobierno de El Salvador y FMLN, 1992), estos enfrentaron problemas relacionados con la inexistencia de títulos, la sobredemanda de tierras, la falta de voluntad política y la burocracia en el pago de terrenos, así como la falta de equilibrio económico entre los ingresos de los proyectos productivos y la deuda adquirida (Umaña, 1997).

Dichos obstáculos, referidos por Restrepo (2015) con una perspectiva comparable a la falta de satisfacción de necesidades básicas por parte del Estado, llevó a que desmovilizados de ambas partes conformaran grupos delincuenciales asociados a carteles de narcotráfico mexicanos, con redes de mayor expansión. Un símil de este último panorama podría referirse de Colombia, tras la adopción de mecanismos de transición que condujeron a la desmovilización de solo una parte de las organizaciones armadas ilegales, ahora sucedidas por el surgimiento de estructuras residuales, cuyo accionar persiste e impacta directamente en los procesos de reclamación que buscan reparar a las víctimas del conflicto.

En lo que respecta a Guatemala, que afrontó conflictos de carácter social, por polarización política y de lucha armada por oposición al régimen de gobierno desde los años sesenta del siglo XX, solo tres décadas después firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Presidencia de la República de Guatemala, 1996) con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, a fin de solucionar situaciones estructurales de permanencia del conflicto. Se planteó un primer intento de reforma agraria,

mediante el cual se dispuso el usufructo de tierras no utilizadas y expropiadas a terratenientes y a compañías transnacionales en 1944; a partir de ello mejoraron, en cierta medida, las condiciones de vida de los campesinos, aunque para Canteo (2015), este proceso no contó con recursos ni con voluntad política que permitieran su sostenibilidad.

Diez años después, la Secretaría de Paz de la Presidencia de ese gobierno (2016) evidenció que, pese al Programa Nacional de Resarcimiento contemplado dentro de ese marco, los resultados fueron insuficientes y no concluyentes en cuanto a la reparación de comunidades indígenas desplazadas, que constituían la mayor parte de población inmersa en el conflicto. A esto se sumó una institucionalidad débil, caracterizada por actos de corrupción que favorecieron la titulación de tierras a patrullas de autodefensa civil y a miembros del Ejército, debido a la inexistencia de títulos de propiedad.

En el caso de Kenia, excluyendo los ciclos anteriores a la violencia postelectoral de 2007 y 2008, que ocasionaron desplazamientos y homicidios, y no en una cifra comparable a las de los países anteriores, se implementó, a finales de 2008, la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación (en inglés, TJRC, por las iniciales de Truth, Justice and Reconciliation Commission of Kenya), la cual tenía dentro de sus mandatos investigar “las transacciones ilegales de tierras” (Amaya y Langer, 2015), habida cuenta de una inequidad y una irregularidad históricas en su distribución y su adquisición, lo cual fue causa del conflicto.

Por ende, la TJRC dio paso a la clasificación de víctimas en tres categorías, según la condición de vulnerabilidad; las dos primeras, cobijadas con medidas de rehabilitación, asistencia e indemnizaciones, incluida una pensión por 20 años, y la tercera, de las consideradas víctimas de violaciones de menor gravedad, y que fue objeto de reparación colectiva y de restitución de tierras. Esto último es un tema sobre el que se volvió la atención al disminuir las expectativas en una posible transición política (Songa, 2015).

A causa de esto, en 2016 en Kenia se impulsaron la redistribución y la organización de la tierra para garantizar su protección y su uso recurriendo a un marco legal a través del que pudiera contrarrestarse la

informalidad en la tenencia de la propiedad y contemplar alternativas frente a situaciones relacionadas con el carácter nómada del poblamiento y algunas causas naturales (Europa Press, 2016). En tal sentido, según visualizó Chavagni, director de la Comisión de Tierras de Kenia (2015), dicho marco difiere del adoptado por Colombia, toda vez que en nuestro caso, tal cuerpo normativo se puede desarrollar concentrando los esfuerzos en las ramificaciones del conflicto armado.

Además, se señaló que los proyectos “consultivos y participativos” en tierras consideradas públicas, y financiados por el Banco Mundial en Kenia durante 2018, volvieron a generar denuncias por parte de la comunidad sengwer, debido a desalojos o despojos forzados de comunidades indígenas (ICIJ, 2015), lo que concluyó con el retiro del apoyo de la UE a proyectos de conservación de la naturaleza (Survival International, 2018).

En suma, se evidencia que la constante de los países objeto de estudio de la investigación está determinada por los aciertos en cuanto al logro de transiciones que los alejaron de transgresiones graves e infracciones a los DD. HH. y al DIDH; sin embargo, persiste la idea de logros pendientes en cuanto a garantizar el goce efectivo de derechos restituidos, lo que contrarrestó el alcance de la reparación.

Ahora bien, por lo que respecta a Colombia, la adopción de medidas inicialmente fue orientada a la atención humanitaria para aminorar la problemática de desplazamientos internos como consecuencia visible de la violencia acontecida entre las décadas de 1940 y 1950, época para la cual ya se presentaba la monopolización de la tierra cultivable, lo que dio paso al surgimiento de grupos conocidos como autodefensas campesinas, guerrillas liberales u organizaciones que fueron mutando de acuerdo con su accionar delictivo (Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, 2014).

Por lo anterior, se abordaron políticas públicas específicas, que dieron paso a la implementación progresiva de la institucionalidad, y sistemas destinados a la atención de la población desplazada, así como a la protección de la persona y la relación subyacente con el bien, tales como comités, subcomités, sistemas nacionales de atención, sistemas de

registro y rutas de atención. Igualmente, se creó un fondo destinado a la reparación y a la reforma, en aras de articular los esfuerzos y ampliar el alcance de las medidas adoptadas para minimizar la infracción a los derechos de las poblaciones más vulnerables (Consejo Superior de la Judicatura, 2014).

No obstante tales medidas, según expuso la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2010), la protección de los bienes presentó inconvenientes por la falta de datos actualizados de predios y títulos de propiedad, originada en el rezago tecnológico y la desarticulación de los sistemas de información, todo lo cual impidió el desarrollo efectivo de los procesos. De la misma forma, la Corte Constitucional (Corte Constitucional.), mediante la Sentencia T-025/2004, en la que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, evidenció que la política pública tenía fallas estructurales originadas en la falta de claridad sobre la asignación de responsabilidades, la adjudicación de tierras y el seguimiento y la evaluación a través de los sistemas de información; concluyó que la respuesta del Estado tenía graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, lo que impide la protección integral de los derechos de la población desplazada (Corte Constitucional, ST-025, 2004).

La situación enunciada generó la necesidad, en los diferentes gobiernos, de atender el creciente número de desplazamientos originados por el avance de grupos ilegales y la permanencia de fenómenos delictivos, por lo que a lo largo de décadas desarrollaron acercamientos, negociaciones, diálogos y acuerdos, que aun cuando se abordaron con perspectivas diferentes, estuvieron orientados a la solución del conflicto.

Adicionalmente, se plantearon alternativas para la estructuración y el desarrollo de políticas de paz en las que se contemplara una participación activa de la sociedad civil, y así se generase la apertura de escenarios que, si bien constituyeron aciertos por la desmovilización de algunas estructuras, no permitieron abarcar en su totalidad las expectativas, debido a la persistencia de situaciones que mantenían vigentes los desplazamientos en algunas regiones de continuos y diversos factores de inestabilidad (Marín, 2018).

Aun así, cabe resaltar que, pese a los cuestionamientos relacionados con la reparación a las víctimas del conflicto armado interno, se adelantaron dos de los procesos más recientes, como la desmovilización de las AUC y el acuerdo para la terminación del conflicto con las hoy extintas FARC, lo que generó un impacto positivo, reconocido por distintas organizaciones de carácter internacional, y lo que, a su vez, incrementó el nivel de exigencia en el cumplimiento de los parámetros internacionales de la JT, a fin de garantizar la satisfacción de sus derechos (Delgado, 2011).

En general, las soluciones implementadas en los casos en los que el problema estructural del conflicto no fue la tierra tuvieron cierto grado de sostenibilidad; no obstante, ninguna se mantuvo a largo plazo, debido a factores que perpetuaron la inestabilidad política, social y económica, y que fueron calificados como facilitadores para refrendar situaciones antes vividas en relación con la distribución de la tierra y el acceso a ella en condiciones favorables.

En ese sentido, las reformas tendientes a la restitución de tierras como medida de reparación enfrentaron obstáculos enmarcados dentro de la institucionalidad, tales como falta de voluntad política, burocracia, actos de corrupción, insuficiencia económica para el sostenimiento de los proyectos productivos y demoras en las etapas administrativa y judicial conducentes a la restitución; también, obstáculos por la permanencia de causas estructurales del conflicto, resumidos en la falta de capacidad de los Estados para contrarrestar fenómenos que afectan a la población y prolongan su vulnerabilidad.

En consideración propia y dada la importancia de garantizar la satisfacción sobre los derechos de las víctimas, a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, se estima que las medidas adoptadas dentro del marco de la JT, más allá de lograr una transición de un estado a otro, deben responder por el sostenimiento de condiciones que supongan las dinámicas económicas, políticas, sociales, ambientales y tecnológicas, de forma que exista una visión acertada de los esfuerzos necesarios para reparar los perjuicios causados y diseñar políticas de estabilización a través de reformas estructurales.

Ahora bien, Colombia asume un reto adicional para resarcir integralmente las víctimas, pues, a diferencia de los países estudiados, ha puesto en marcha las medidas de reparación en medio de un conflicto armado interno que persiste debido a la constante mutación de fenómenos criminales que evitan la consolidación y la estabilización de la paz en algunas regiones, donde la acción unificada del Estado no ha podido cumplir con las metas de gobierno para el desarrollo integral.

Dicho de otro modo, pese a las diferencias dentro de los procesos de transición en los países reseñados, es claro que tras los acuerdos logrados, la restitución de tierras ha tenido incidencia sobre la noción de reparación y satisfacción de los derechos de las víctimas; esto, debido a que en el tema de la tierra confluyen factores, ya sea estructurales o de ocurrencia de los conflictos, que en determinado momento terminan por dejar a la población en estado de vulnerabilidad.

Por lo planteado, resulta importante interrelacionar las políticas de solución de la confrontación en tantos campos como sea necesario, para no recargar las expectativas de satisfacción sobre una medida de reparación que, con la perspectiva de la víctima, puede ser observada en relación con la sostenibilidad de proyectos productivos, al igual que por la capacidad para mantener una presencia estatal que asegure condiciones dignas de vida.

3. Transformación del marco normativo en materia de reconocimiento del derecho de las víctimas a ser reparadas

Desde sus inicios, los conflictos han sido regulados por una noción del daño causado y su necesidad de compensarlo. De ese modo, escritos reconocidos como códigos (Código de Hammurabi) o decálogos (desarrollo del derecho hebreo, así como del romano) establecieron las penas físicas y pecuniarias para resarcir los perjuicios, y así evolucionaron de forma progresiva hacia la pena, las formas de reparación y la necesidad de perseguir el delito, lo que se tradujo en la implementación de nuevas leyes.

En particular, para Guglielmucci (2016), en el contexto de identificación y protección de los derechos de las víctimas, se parte de un proceso político, social, cultural, económico e histórico, en el que se demanda, por parte de las instituciones estatales y de los organismos internacionales, el establecimiento de medidas que permitan el reconocimiento como tal, para acceder a los derechos vinculados a la reparación del daño previamente identificado y singularizado.

En el ámbito normativo, sin embargo, no ha sido determinante la existencia de un concepto explícito de víctima, pues mientras algunos instrumentos adoptan la definición, otros derivan su protección de las obligaciones y los mecanismos que surgen de la aplicación amplia y reconocida de principios fundamentales contenidos en el derecho internacional (Rengifo Lozano, 2006).

De hecho, los principios y las directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de DD. HH. y del DIH a interponer recursos y obtener reparaciones, y aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 60/147 de diciembre de 2005, abordan primero los imperativos internacionales sobre los derechos de las víctimas, incluyendo la medida de reparación, sobre la cual citan que debe ser adecuada, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad del daño sufrido. La parte V del documento expone una definición al respecto:

8. se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

9. Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de

la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (Naciones Unidas, 2005)

Por otra parte, los tribunales internacionales de Núremberg, de Ruanda y de la antigua Yugoslavia son reconocidos como precedentes de concertación y administración de justicia en escenarios de tránsito del conflicto hacia la paz, y son calificados como genealogía de la JT, a través de la cual se busca lograr un equilibrio a partir del cumplimiento de parámetros internacionales que permitan no solo la reconciliación, sino también la satisfacción, de los derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la no repetición. Tal orientación impone las exigencias jurídicas de justicia tendientes a resolver los problemas derivados de violaciones a los DD. HH. y el DIH (Cuervo et al., 2014).

De hecho, la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional (CPI) para la adopción del Estatuto de Roma (ER), que asumió una definición similar de víctima, delimitó su marco a los crímenes de competencia de la CPI, con lo que aseguró no solo su reconocimiento como sujeto de derechos en ese ámbito, sino el juzgamiento de los responsables, visualización que puede ser entendida como garantía de observación y control sobre la administración de justicia en procesos de transición (Naciones Unidas Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, 1999).

Más aún, de acuerdo con de Grieff (2011), las medidas de JT comportan fines que contribuyen al reconocimiento de las víctimas y la confianza cívica, así como al fortalecimiento de la norma de derecho; pero para lograrlo deben estar interrelacionadas con otros campos de intervención, como la seguridad y el desarrollo, pues no puede esperarse la respuesta para la satisfacción de los derechos, de medidas “ya sobrecargadas que aún en circunstancias favorables, encuentran difícil lograr sus fines limitados” (p. 38).

Bajo dichos preceptos, más de 50 países a lo largo y ancho del mundo han acudido a modelos de JT, dentro de los cuales las medidas de reparación constituyen parte del reconocimiento de las víctimas. Para el caso de Colombia, la Ley de Justicia y Paz es tomada como primer antecedente de JT, por estar orientada a la consecución de la paz y exigir,

para la aplicación de mecanismos judiciales y extrajudiciales, la garantía sobre los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación; sin embargo, este modelo fue calificado como parcial, por cobijar, principalmente, a miembros de las AUC (Melamed, 2017).

Por el contrario, para Valencia y Mejía (2010), el desarrollo de los postulados de esta ley facilitó la desmovilización de integrantes de varios GAO, la exhumación de fosas comunes, la identificación plena de cadáveres y el desarrollo de versiones libres que permitieron conocer nuevos hechos y la confesión de varios de ellos, en beneficio de los procesos asociados al logro de una transición. Dicha percepción podría validarse con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, según el cual los derechos de la víctima se extienden más allá de la indemnización económica, para dar paso a los derechos a la justicia (no a la impunidad), la verdad (coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real) y la reparación (Corte Constitucional., SC-228, 2002).

En todo caso, con la perspectiva de defensa de esos derechos, Martínez (2011) señaló que la definición de víctima contenida en el artículo 5 de la ley de justicia y paz o misma Ley 975 de 2005 omitió el ámbito de aplicación personal del DIH, al no reconocer como víctima a ninguno de los miembros de grupos armados que no participaron directamente de las hostilidades, que dejaron las armas o que fueron también objeto de infracciones al DIH. Adujo, además, que la calificación de hechos perpetrados por las AUC como acciones de delincuencia común exceptuó la protección de las víctimas de estos grupos, lo que, a su vez, afectó la restitución de tierras, y consideró que el proceso afrontó obstáculos adicionales, como el rol pasivo de las víctimas durante el proceso, la ausencia de mecanismos para garantizar su seguridad, la desinformación sobre las dinámicas de la ley y la poca efectividad del incidente de reparación.

Por otra parte, ante la intención manifiesta de las FARC, durante 2010, de establecer un acuerdo de paz y el planteamiento paralelo del ELN, de viabilizar las transformaciones estructurales necesarias en el país, para cumplir con las exigencias de paz, el gobierno nacional reiteró su disposición para lograr una salida negociada al conflicto

sobre premisas inalterables, lo cual, si bien no se materializó de forma inmediata, abrió el espacio para las negociaciones formales (Fisas, 2010b).

Así las cosas, a finales de 2010 se presentó para debate la iniciativa legislativa tendiente a establecer las medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, según el artículo 20 del proyecto de ley, con el objeto de establecer las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio del goce efectivo de los derechos de las víctimas y su reconocimiento a través de la recuperación del ejercicio de sus derechos (Colombia, Cámara de Representantes, 2010).

A partir de esto, en 2011 se promulgó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que mediante la definición de víctima en su artículo 3, delimitó el universo y el espacio temporal para el reconocimiento de aquellas personas beneficiarias de la ley, lo cual, pese a ser calificado nuevamente por algunos sectores como excluyente, en lo doctrinal fue interpretado por la Corte Constitucional. “en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano” (Corte Constitucional., SC-781, 2012).

En efecto, esa delimitación impuesta en la ley resulta concordante con lo que explica Pizarro (2012), en cuanto a la decisión de los gobiernos de delimitar la política de reparación a un número de crímenes y armonizar el derecho a la reparación con los derechos de toda la población; en especial, con aquella que puede agravar la situación, y que el autor denomina los *pobres históricos*, toda vez que resultaría inviable reparar un universo indeterminado de víctimas, y que es responsabilidad del gobierno diseñar políticas viables, justas y sostenibles.

En cuanto a la Ley 975/2005, en 2012 se gestionó una reforma orientada al replanteamiento estratégico para reorientar el mecanismo hacia sus fines últimos adoptando un enfoque de investigación diferente del sistema penal ordinario, para identificar patrones de macrocriminalidad conducentes a determinar estructuras de poder y excluir del proceso a quienes no cumplieran las exigencias judiciales, como forma de garantizar los derechos de las víctimas (ICTJ, 2017).

Al respecto, Suárez (2013) explicó que se pretendía avanzar en dictar sentencias que obren como dique de contención judicial, moral y físico, para satisfacer esos derechos y precaver que las autoridades encargadas de ser garantes de ello cumplan con su deber legal, motivo por el que se requirió su participación activa para el establecimiento del Decreto Reglamentario de la Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se planteó dicha reforma.

De este modo, mientras la Ley 1448/2011 buscó implementar los procedimientos considerados necesarios para la satisfacción de los derechos de las víctimas, y en el caso específico de la reparación integral individual, orientados a restituir de forma jurídica y material la tierra a quienes sufrieron despojo o abandono forzado con ocasión del conflicto armado desde 1991 (goce efectivo del derecho restituido), a través de una etapa administrativa (inscripción en el registro) y una etapa judicial (acción de restitución), la Ley 975/2005 planteó avances y mejoras judiciales, orientados finalmente hacia la misma exigibilidad de garantías sobre las medidas adoptadas dentro del marco de la JT.

De lo anterior se deduce que las dos leyes pretendieron solucionar algunas causas del conflicto reconociendo la necesidad de lograr una participación más activa de las víctimas para acceder a la reparación de los daños, independientemente de la responsabilidad adjudicable o a que esto no implicara una solución definitiva de la causa estructural. De todas formas, estimar los avances de la restitución de tierras de manera aislada de las políticas planteadas y de los logros respecto a situaciones que, como el desplazamiento forzado, generan un número considerable de víctimas, podría incidir de forma negativa sobre el avance del proceso, debido a la falta de confianza en la capacidad institucional para asegurar la no repetición de hechos de victimización.

En palabras de Valencia y Mejía (2010), no se puede esperar que de las mejoras de una ley —y una ley considerada, en esencia, penal— se demanden alcances que no comporta ese derecho. Aportar a un proceso de transición implica que los logros en materia judicial coexistan con las instancias institucionales sobre las que recae el cumplimiento de los postulados para el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Para resumir, se diría que las leyes de Justicia y Paz y de Víctimas y Restitución de Tierras se orientaron hacia la terminación del conflicto, el reconocimiento de las víctimas como centro de gravedad y el acceso a garantías sobre el goce efectivo de sus derechos; no obstante, algunas causas estructurales se mantuvieron, debido a la constante mutación de los GAO, que generan factores de inestabilidad, inseguridad económica y social, derivados de sus intereses en economías ilícitas que inciden sobre la repetición de hechos que vulneran los derechos de las víctimas.

4. Impacto de la restitución de tierras con respecto a las víctimas

Como ya se ejemplificó, los gobiernos desde la década de 1980 han propendido por aplicar mecanismos para la solución del conflicto armado interno, del cual se desprenden afectaciones sobre la población que han generado desplazamientos forzados, despojo y abandono de tierras, problemática dentro de la que, a su vez, convergen homicidios, amenazas y extorsiones, entre otros delitos originados en la presencia de GAO, de grupos delincuenciales organizados (GDO) y, más recientemente, grupos armados organizados residuales (GAOR) (Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de los DD.HH.-SIADDHH, 2018).

La mencionadas afectaciones han tenido mayor incidencia en el área rural, debido a las dinámicas de desigualdad en las relaciones sociales, la tenencia de la tierra, los procesos de modernización y productividad y los sistemas agrarios; es en este último panorama donde puede observarse una distribución poco adecuada de la tierra, si se tiene en cuenta que de 42,3 millones de hectáreas para uso agropecuario, solo 8,4 millones —es decir, el 20 %— corresponden a cultivos agrícolas, lo cual termina sumando negativamente a las condiciones de exclusión histórica en estas áreas y contribuyendo a los intereses de las economías ilícitas

que manejan los grupos armados ya referidos. Lo anterior, con clara repercusión sobre el avance en las medidas de reparación (Suescún, 2015).

De lo anterior se desprende que en informes como el de Human Rights Watch (2013) se advierte, tras la puesta en marcha de la restitución de tierras, la existencia de nuevos incidentes de desplazamiento forzado, homicidios y amenazas contra líderes y reclamantes de tierras, y que la organización califica como actos de revictimización originados en el desconocimiento de ellos por parte de las autoridades, la falta de impulso en los casos de juzgamiento de responsables y de desarticulación de grupos sucesores de los paramilitares, por lo que se genera no solo una percepción de inseguridad y desconfianza institucional, sino el desistimiento de los reclamos.

En todo caso —como aclaración conceptual en el campo académico orientada al planteamiento de la hipótesis de la presente investigación—, se considera que los señalamientos de revictimización que cita el informe de la mencionada ONG son más correspondientes con una definición de victimización secundaria como la que expone Gutiérrez (2009) a partir de varios autores:

[...] consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas negativas que dejan las relaciones de la víctima con el sistema jurídico penal, supone, un choque frustrante entre las legítimas expectativas de la víctima y la realidad institucional, involucrando una pérdida de comprensión acerca del sufrimiento psicológico y físico que ha causado el hecho delictivo, dejándolas desoladas e inseguras y generando una pérdida de fe en la habilidad de la comunidad, los profesionales y las instituciones para dar respuesta a las necesidades de las mismas. (s. p.)

Aún más, concuerda con esta afirmación la posición expuesta por Beristain, según la cual la victimización secundaria se deriva de las relaciones de la víctima con el sistema de justicia, y en la que incide la percepción que dicha víctima tiene, de estar perdiendo tiempo y dinero cuando acude a solicitar justicia (Díaz, 2006).

Retomando, se debe señalar que a la apreciación expuesta sobre el resultado de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de

Tierras se sumó el contenido de un comunicado titulado *Restitución de Tierras no avanza, pero sí el despojo y la persecución a los reclamantes de tierras*, y en el cual se indicó que los reclamantes se hallaban expuestos a acciones de grupos armados, a la presencia de segundos y terceros ocupantes de mala fe y a intereses económicos derivados de la explotación de la tierra que terminan por legalizar el despojo bajo proyectos de desarrollo (Centro de Investigación y Educación Popular, 2016).

Seguidamente, la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, creada mediante el artículo 202 de esa ley, concluyó en su Informe General de Gestión (2017) sobre la existencia de falencias que impiden la materialización del goce efectivo de los derechos de los reclamantes, tales como falta de condiciones de seguridad, prevención, protección y garantía de no repetición, frente a contextos de amenazas y homicidios sistemáticos de líderes sociales y comunitarios.

Aparte de eso, el SIADDHH (2018) cuestionó cómo, en medio de la construcción de escenarios de paz postacuerdo, seguían presentándose numerosas agresiones contra defensores de DD. HH., incluso asesinados, y recalcó que, debido a la multiplicación de fuentes de información y discrepancias de cifras entre instituciones del Estado, estas “se convirtieron en el problema en sí mismo” (pp. 2-3).

A saber, el artículo 153 de la norma aludida estableció la Red Nacional de Información (RNI), como instrumento para garantizar al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), información rápida y eficaz sobre las violaciones a los DD. HH. y al DIH en el país, y como punto de articulación de los sistemas de información de las entidades encargadas de asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno, delegando la coordinación a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas (UARIV) y a la Subdirección Red Nacional (UARIV, 2019).

De la misma forma, dentro del SNARIV se crearon el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), a fin de impulsar las etapas administrativa y judicial para la restitución, según lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 1448/2011;

así se dispuso la observancia de temas relacionados con la seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones necesarias para el retorno de los reclamantes, a fin de facilitar el goce efectivo de sus derechos (SNARIV, 2016).

Consecuentemente con lo anterior, se generó la necesidad de gestionar el intercambio de información en tiempo real, con base en las políticas establecidas en el Decreto 1151 de 2008, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno En Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones, para orientar las responsabilidades tanto en la ejecución de la estrategia como en el seguimiento de resultados, lo cual permitió identificar las causas de incumplimiento de algunas metas y plantear la solución mediante articulación institucional (UAEGRTD, 2018).

Por consiguiente, en esa disposición organizacional concurren entidades y herramientas que, entre otras, permiten definir la política pública para las víctimas en el componente de sistemas de información y direccionar eficientemente la oferta institucional, circunstancias estas que presuponen no solo garantías de acceso a la información, sino exigibilidad respecto a la utilidad, la oportunidad y la confianza en los datos reportados, lo cual, finalmente, va a ser evaluado en relación directa con el cumplimiento de las medidas de reparación y satisfacción ordenadas.

Verbigracia, en mayo de 2019, durante la celebración de la audiencia número 17 del 172 periodo de sesiones de audiencias de la CIDH, titulada *Denuncias de Incumplimiento de Reparación a las Víctimas de Despojo y Abandono Forzado de Tierras en Colombia* (2019), la CIDH refrendó como preocupación compartida con organizaciones de la sociedad civil el contraste que presentan las cifras de restitución frente a las de homicidios de líderes reclamantes de tierras y casos de nuevos despojos y desplazamientos de tierras, motivados por intereses de grupos económicos o armados.

Más claramente, dentro del evento uno de los representantes de la sociedad civil señaló que, de las cifras oficiales obtenidas de la UAEGRTD, se puede concluir que, hasta 2019, la restitución de 340.704 hectáreas no

alcanza el 5 % de las metas propuestas, y en cuanto al total de familias, solo el 2 % ha sido restituida. Añadió que el 64 % de las solicitudes han sido negadas en la etapa administrativa, en lo que sustentó la afirmación de negación del derecho, y acto seguido se refirió a los 462 asesinatos de líderes sociales desde enero 2006 hasta enero de 2019; de ello, 73 por restitución de tierras.

Lo anterior, como fundamentación de los subsecuentes señalamientos por impunidad, incumplimiento de órdenes judiciales y desconocimiento de pruebas allegadas para la investigación de 135 personas dentro patrones de macrocriminalidad en materia de despojo y abandono forzado, circunstancias que, pese a ser aclaradas por la representación del Gobierno nacional y la UAEGRTD, originaron la posición, ya expuesta, de los delegados de la CIDH ante quienes se fundamentó la necesidad de requerir la ampliación la Ley 1448/2011, desarrollar metodologías tendientes a la comparecencia y la judicialización de los máximos responsables, al igual que reevaluar las propuestas de reformas legales regresivas.

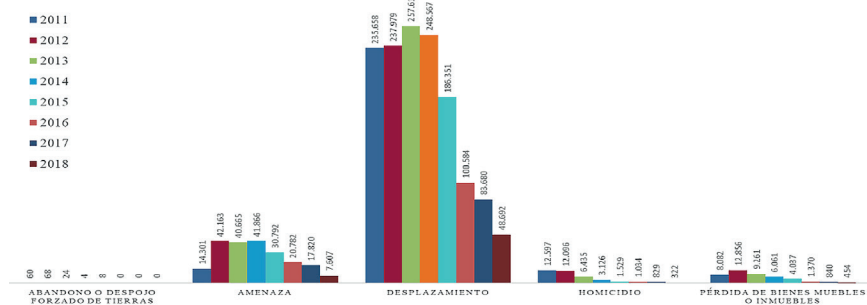
En retrospectiva, valdría la pena traer a colación los datos revisados y extraídos hasta septiembre de 2018 de la página de la RNI y presentados en la figura 1, en la que se evidenció decrecimiento en algunos delitos que, puede considerarse, tienen incidencia sobre la restitución de tierras; no obstante, el desplazamiento mantuvo un alto nivel de afectación.

En particular, se pretende advertir que las cifras —incluso las oficiales— pueden ser utilizadas conforme a un escenario y un interés específicos, y así desconocer la metodología en la interpretación de estas; esto es, la RNI recolecta información de reportes para consulta, provistos por el Registro Único de Víctimas (RUV), la caracterización municipal, el Ministerio de Vivienda y UAEGRTD, así como por los indicadores de infancia, adolescencia y juventud, los cuales varían no solo por el eventual subregistro de la información, sino por las condiciones en las que se registran algunas víctimas (Unidad de Víctimas, 2019).

A su vez, el registro en el RUV se genera a partir de fuentes de información internas (leyes o decretos) y externas, generadas por entidades ajenas (ICBF, PAICMA, Fonde libertad, UAEGRTD), al tiempo

que dentro de la misma RNI se encuentran las entidades SNARIV, no SNARIV, ONG o privadas, que, en los ámbitos territorial y nacional, suman más de 1000. Entonces, es claro que la interpretación y la presentación de las cifras debe hacerse en contexto, según el registro en los sistemas de información, la caracterización, la identificación y la parametrización de esta, a fin de no desdibujar resultados y no proyectar escenarios que impiden la formulación de políticas acordes con la realidad.

Figura 1. Crecimiento delictivo



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de la RNI, con corte al 1 de septiembre de 2018.

Dicho de otro modo, las cifras publicadas por organizaciones defensoras de DD. HH., sumadas a aquellas sobre las que pueden advertirse riesgos para las víctimas reclamantes de tierras, minimizan el efecto que las instituciones encargadas de asegurar las etapas administrativa y judicial para la restitución de tierras han logrado evidenciar durante el desarrollo de talleres en los que delegaciones internacionales han tenido participación, y en los que se han referido el proceso como válido para la implementación de nuevas alternativas en sus países, tal como dictaminó la delegación de Kenia durante el Taller Internacional sobre Restitución de Tierras en Contextos de Transición y Construcción de Paz.

En suma, se entendería que la puesta en marcha de mecanismos que permitan centralizar la información, coordinar esfuerzos y la cooperación interinstitucional mitigaría el riesgo de victimizar a la población

afectada por las dinámicas del conflicto; sin embargo, diferentes organizaciones han sido enfáticas en reiterar que el proceso ha carecido de eficacia, en razón de que la población se está viendo afectada por diferentes delitos que no permiten que la ley llegue al estado ideal para el país.

Llegados a este punto, al haber dimensionado los aportes de los mecanismos de JT empleados en diferentes países del mundo, y al comprender la direccionalidad del marco normativo y los impactos generados por la Ley de Justicia y Paz y por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sobre la restitución, y al discriminar la incidencia de los distintos fenómenos de criminalidad, sobre las víctimas del conflicto, considero de vital importancia proponer un mecanismo de evaluación y disposición dentro del acceso y el intercambio de información en la institucionalidad implementada, a fin de optimizar la oportunidad de esta frente a la constante en los delitos que afectan de manera negativa el proceso.

Lo anterior, considerando que, de acuerdo con la caracterización realizada por las diferentes instituciones encargadas de velar por la seguridad y la defensa del Estado, es de conocimiento público que los GAO, los GDO y los GAOR, antes que evidenciar un decrecimiento en los actos violentos, tienden a incrementarlos, y la mutación en su modus operandi hace cada vez más difuso el establecimiento de patrones de macrocriminalidad, todo lo cual pone en entredicho las garantías sobre el proceso y la confianza en la institucionalidad.

Igualmente, en aras de generar un cambio circunstancial que redunde en la eficiencia, la eficacia y la transparencia en materia de restitución, se propone replantear el papel de las instituciones que, para el caso particular de la Fiscalía General de la Nación, se considera que debe hacer el manejo transversal de la información en un espacio que permita la verificación y la difusión oportunas de amenazas, y permita así mejorar la respuesta en materia de prevención y adopción de medidas acordes a la necesidad evidenciada a partir del conocimiento sobre la situación real de las regiones.

En fin, se propone que, según la naturaleza misional de cada entidad, la cooperación armónica se materialice en la ejecución efectiva y permanente de un comité interinstitucional, en el que se planteen cursos

de acción derivados del análisis en contexto, de información recolectada en los ámbitos judicial y de inteligencia operacional y financiera; un evento que insta la designación permanente de personal de las FF. MM, y de la policía judicial del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional, así como de la Unidad de Información y Análisis Financiero, a fin de dar continuidad y unificar los esfuerzos hacia un mismo fin.

Lo anterior, entendiendo que cada una de las mencionadas entidades tendrá la capacidad para identificar previamente otros puntos de interés que permitan el acoplamiento de información que, a su vez, se interrelacionaría con la UAEGDRTD, para gestionarla hacia las etapas administrativa y judicial del proceso de restitución.

5. Conclusiones

Los países analizados que tuvieron dentro de las causas estructurales de sus conflictos el tema de la tierra enfrentaron obstáculos en lo que Colombia se conoce como etapa administrativa y etapa judicial; esto, debido a falta de sostenibilidad de la medida, a demoras procesales y a la ineficiencia en la articulación de la institucionalidad para evitar la repetición de los hechos.

La adopción de la medida de restitución sin previa solución de factores de inestabilidad social, política y económica puede calificarse como facilitadora para refrendar situaciones antes vividas en relación con el problema de la tierra, o como génesis de nuevos fenómenos criminales, que propician una victimización secundaria.

A diferencia de los otros países, en Bosnia el proceso fue considerado un éxito, básicamente, por no ser condición para el regreso físico de desplazados internos y refugiados a la tierra, por su alto contenido de atención humanitaria, e incluso, por dar pronta resolución a las demandas y ampliar la capacidad de las autoridades.

No se puede esperar que la modificación o la implementación de normas que establecen mecanismos conducentes a la solución del

conflicto sean suficientes para satisfacer los derechos de las víctimas; no, especialmente, a través de medidas de reparación, sin aplicar mecanismos paralelos que mitiguen el impacto por la permanencia de fenómenos criminales.

La tendencia estadística de delitos persiste frente a los factores de inestabilidad sustentados por las economías ilícitas de GAO, GAOR o GDO, con incidencia directa no solo sobre la tierra, sino sobre la integridad de quienes reclaman el derecho a ser reparados, lo cual los enfrenta a nuevos hechos de victimización.

La garantía de que los reclamantes no vuelvan a ser víctimas de violación de sus derechos no se determina por mecanismos jurídicos ni por la reglamentación de la institucionalidad, sino por la respuesta oportuna de estos para hacer cesar los efectos de las violaciones.

La materialización efectiva de condiciones de seguridad, prevención, protección y garantías de no repetición frente a contextos de amenaza, homicidios y desplazamientos es determinada tanto por la sostenibilidad económica y la voluntad política en su aplicación como por la orientación de estrategias que permitan la articulación de autoridades en torno a información oportuna que genere la prevención de dichos actos y la judicialización de los responsables.

